

# DOKTORI DISSZERTÁCIÓ

Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar  
Interdiszciplináris Doktori Iskola  
Politikatudományi Doktori Program

Pach János

**A NEM TERÜLETI AUTONÓMIA MAGYAR MODELLJE**  
*Értékelés a hatékony közéleti részvétel fogalmi aspektusai, régiós  
példái és a Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti  
képviselésének szemszögéből*



Témavezető:  
Prof. Dr. Kákai László  
egyetemi tanár

Pécs, 2018

# Tartalomjegyzék

Előszó.....	1
1. Bevezetés.....	3
1.1. A magyarországi kulturális autonómia negyedszázadának rezüméje.....	3
1.2. A kutatás előzményei, a témaválasztás indoklása és aktualitása .....	6
1.3. A dolgozat terminológiája és a fogalommeghatározás csapdái .....	12
1.4. A kutatás céljai .....	18
1.5. A kutatás várható eredményei .....	19
1.6. A disszertáció felépítése és az egyes fejezetek rövid ismertetése.....	20
2. A kutatás módszerei és hipotézisei.....	22
2.1. Primer kutatás.....	22
2.2. Szekunder kutatás.....	34
2.3. Hipotézisek.....	36
3. A kutatás elméleti háttere .....	40
3.1. A hatékony közéleti részvétel értelmezése, koncepciói és formái.....	42
3.2. Az autonómia fogalmáról .....	55
3.2.1. A területi autonómiáról (TA).....	57
3.2.2. A nem területi autonómia (NTA) történeti háttere .....	58
3.2.3. Az NTA fogalomrendszere.....	61
3.2.4. Az NTA és az eddigi kutatások .....	63
3.2.5. Az NTA lehetséges funkciói és megvalósulási formái .....	63
3.2.6. Összegzésül: mire lehet jó nekünk az autonómia (fogalma)?.....	68
4. Nemzetközi kitekintés: az NTA Közép- és Kelet-Európában .....	71
4.1. Románia .....	72
4.1.1. A kétkamarás szisztéma Janus-arcú jellemvonásai.....	72
4.1.2. Késésben: a nemzeti kisebbségek státuszát szabályozó törvénytervezet .....	78
4.1.3. A területi autonómia kérdése .....	78
4.2. Szerbia.....	81
4.2.1. Vajdaság: területi autonómia? .....	82
4.2.2. NTA: A nemzeti tanácsok rendszere .....	82
4.3. Horvátország .....	88
4.3.1. Törvényi háttér .....	88
4.3.2. Képviselő a helyi közéletben: a választható nemzeti kisebbségi tanácsok rendszere .....	89
4.3.3. Garantált kisebbségi képviselő .....	92
4.3.4. A Nemzeti Kisebbségi Tanács .....	93
4.4. Szlovénia .....	94
4.4.1. Vegyes modell .....	95
4.4.2. A nemzeti önkormányzati közösségek kompetenciái és működése.....	96
4.5. Németország.....	99
4.5.1. A németországi szorbok helyzete .....	100
4.5.2. A németországi dán és a dániai német kisebbség .....	101
4.6. Összefoglaló megjegyzések a nemzetközi kitekintés alapján.....	105
5. NTA Magyarországon: előzmények, reflexiók és az empirikus kutatás eredményei .....	110

5.1.	Kisebbségek Magyarországon.....	111
5.2.	Az 1993-as kisebbségi törvény mint mérföldkő.....	115
5.3.	A kisebbségi választások kritikái .....	117
5.3.1.	Az etnobiznisz-jelenség.....	117
5.3.1.1.	A jászladányi iskolaügy .....	119
5.3.1.2.	A fővárosi románok esete.....	122
5.3.2.	A roma szervezetek polarizálódása.....	125
5.3.3.	A romák és az önkormányzatiság .....	130
5.3.4.	Önkormányzatok versus civil szervezetek.....	132
5.3.5.	A kvázi pártok küzdelmeiről .....	136
5.4.	Pozitív fejlemények.....	145
5.4.1.	Kiteljesedő kulturális autonómia .....	146
5.4.1.1.	A Deutsche Bühne Ungarn esettanulmánya .....	148
5.4.2.	Árral szemben: a nemzetiségi intézmények decentralizációja.....	149
5.5.	Meg-megújuló kisebbségi joganyag.....	154
5.5.1.	Az új nemzetiségi törvény (2011).....	154
5.5.2.	Elvi aggályok és gyakorlati érvek a parlamenti képviselet ellen-mellett.....	158
5.5.3.	Alaptörvény, sarkalatos törvények: fókuszban a parlamenti képviselet .....	163
5.5.4.	Országgyűlési választások 2014, 2018 .....	170
5.6.	A magyarországi NTA dilemmái a terepkutatás tükrében.....	176
5.7.	A hatékony közéleti részvétel teljesülésének feltételei és várható hatásai .....	188
6.	Összegzés: a kutatás esszenciális eredményeiről.....	199
6.1.	Hipotézisteszt .....	199
6.2.	Javaslat a hatályos képviselet továbbfejlesztésére.....	207
6.3.	Végül: mi a magyar NTA-modell?.....	212
Függelékek .....		217
	Ábrajegyzék.....	217
	Táblázatok .....	217
	A kérdőív kérdései.....	218
	Interjúalanyok.....	222
	Irodalomjegyzék .....	223

## Nagyszüleimnek.

Jean de La Fontaine: A molnár és fia

*„El ne felejtsd fiam e bölcs tanulságot:  
Egy molnár hogy lásson országot világot,  
Szamárra ült, s fiát útitársul vette  
De a ki csak gyalog ballagott mellette,  
Az első mérföldet még el nem végezték  
Az utazók, már is gáncsolni kezdték.  
„No soha nem látánk – némelyek mondának –  
Párját ezen kemény s rosz szívű apának,  
Ő mely kényelmesen ül és szamaragol,  
Szegény fia pedig fáradtan gyalogol.”*

*Az öreg a dolgot tréfára nem vette,  
S fiát maga helyett nyeregbe ültette.  
De most rájok még több szitkot s gúnyt szórának  
Az össze-csödültek, s így kiabálának,  
„Láttatok-e ilyen felfordult világot  
S ilyen szép fiúi háladatosságot?  
Erős izmos kamasz! bizony elnézheti  
Hogy elvénült apja gyalog kísérgeti.”*

*Most mindketten ülnek a szamár hátára.  
„Gyilkosok! – kiáltnak – az a szegény pára  
Nem féltek, hogy majd meg-szakad alattatok?  
Ennél bolondabbat nem gondolhattatok.”*

*Megunván az öreg a sok bolondságot,  
Így szólítja meg a böszült sokaságot:  
„Balgatagok!” ugyan mit kellene tenni  
Ha mindnyájatoknak akarnánk tetszeni,  
Új-új tanácstokra ha mindig hallgatnánk,  
Végre a szamarat ültetnétek reánk.”*

Francia után újraserk. Czuczor Gergely  
(ford. Lovász Imre) 1856-57

## Előszó

A választott téma iránti érdeklődésem a családomból, közvetlen környezetemből, vagyis a Tolna megyei Németkéről és Paksról ered, majd későbbi tanulmányaim folyamán, Bonyhádon, majd Pécssett egyre élénkebbé vált. Ugyanis e tolnai-baranyai vidék az egykori Sváb-Törökországra jellemző hagyományos etnikai miliővel írható körül, ami *„egy jellegzetesen tizenkilencedik századi virtuális közösséget tételez [...] amely ama bizonyos primordialitás alapján átadott és átvett kötöttség- és szerep-együtteshez ragaszkodásból származik. [...] Az etnikai narratíva, amely erre a nemzeti és/vagy kisebbségi létfeltételre hivatkozik, s követeli önállóságát, jogi és intézményes szerveztségének lehetőségét, nem másra, mint a konszenzusos és kollektív szereptudatra játszik, melyet a generációk egymásnak adnak át elsődleges kulturális örökség címén”* (A. Gergely, 2010: 2). A konszenzusos és kollektív szereptudatból formálódó, *„a falu horizontján túlmutató, német hasonlóságról alkotott összetartozás-tudat”* (Seewann, 2015/2: 117) egyfajta regionális identitással ötvöződő azonosságtudatot hozott létre, amely az egyéni emlékezetpolitikák bevonásával – és ezelatt nem csak a *Vertreibung* értendő – önálló történeti narratívát formált. *„Egy ilyen narratíva a csoport térben és időben való elhelyezésével, a saját múltra történő reflektálással és önkritikus emlékezettel identitásteremtő alapot fogalmaz meg”* (Seewann, 2015/2: 12).

Ugyanakkor a sváb-törökországi németiség „német-magyar” kettős identitásából<sup>1</sup>, illetve a „magyarul beszélő németek” magyar állam iránti „hungarus identitással” keveredő lojalitásából építkező regionális kultúra értékeiből, ahogy Kupa László fogalmaz<sup>2</sup>, *„a magyar nemzetiségű állampolgárok is meritettek”* (Kupa, 2016: 72). Saját tapasztalataim szerint erre az etnikailag tarka vidékre máig jellemző a többségi-kisebbségi kultúrák egymásra hatása. Kutatói indíttatásomra is nagy hatással volt annak a kettősségnek a felfedezése, hogy az iskolai nyelv- és történettanítás miként tette zárójelbe, relativizálta a „von Haus aus” világát. A családtörténeti töredékek formális történeti látképbe illesztése iránti igényem vezetett rá arra, hogy a kisebbségi nemzetek történetének megismeréséhez az egyéni látószög és történetmesélés bevonása létfontosságú. E felismerésem Gerhard Seewann magyarországi németek történetét szintetizáló munkájának megismerésével (Seewann, 2015) vált szilárd elhatározássá a tekintetben, hogy a disszertációmban a szereplőorientált megközelítés hangsúlyos megjelenítésére törekszem, amely lehetőséget biztosít a paradigmáktól, a dogmatikustól és az elvont jogelvektől eltérő vélemények megismerésére.

---

<sup>1</sup> A kettős identitáskonstrukció részletes bemutatásáról l. bővebben Bindorffer, 2005: 20–29.

<sup>2</sup> Kupa László Bibó István magyarországi németek kitelepítésével kapcsolatos álláspontját vizsgálja döntően Bibó memoárjainak elemzésével, l. bővebben Kupa, 2016: 67–72.

Az értekezés mottójául választott verses mese elsőként talán naivnak tűnhet, ugyanakkor a figuráin keresztül frappánsan illusztrálja a szakirodalmi idézettsége okán mára klasszikussá vált Rogers Brubaker kisebbségpolitikai háromszög-modelljét (Brubaker, 1999). E sémában a kisebbség, az adott állam és az anyaország tripartit kapcsolatában elemezhető a szereplők közti kölcsönhatások – noha egyetértve Dobos Balázssal, a nemzetközi szervezetek nemzetállami jogalkotásra gyakorolt presszúrájával mára inkább négyesíthető az eredeti koncepció (Dobos, 2006a). Másodsorban a kutatási témámra, a Magyarországon élő nemzetiségek közéletben való részvételi lehetőségeinek bemutatására is rímek a tanmese. Hiszen a XIX. században kezdődő nemzeti ébredéstől a XX. századi kollektív bűnbakképzésen és szocialista homogenizáción át a harmadik köztársaságig a kisebbségeknek különféle szerep jutott az egyes nemzetkoncepciókban, az állampolgársági minőségük kérdésében, mígnem a rendszerváltás körüli pluralista paradigma hangosabb szólamai (értsd ezalatt: állandóan ismételt, erőtlenné vált üzenet) közéleti részvételt ígértek számukra. Mára pedig bizonyosságot nyert: *„A döntő tényezők a többség és a kisebbség érdekei, vágyai és céljai. Nincs sok értelme több vagy más természetű jogot biztosítani a kisebbség számára, mint amit az magának kíván.”* (Brunner–Küpper, 2004: 492)

#### Köszönetnyilvánítás

Sokaknak tartozom köszönettel azért, mert hozzájárultak ahhoz, hogy e munka elkészüljön. Elsőként a kutatásban résztvevőknek köszönöm, hogy nyitottak voltak, s véleményüket megosztva betekintést engedtek a „kisebbségi dimenzióba”.

Köszönöm valamennyi tanáromnak, akik az egyetemi tanulmányaim kezdetétől fogva tartalmas kurzusaikon hatással voltak látásmódomra. Köszönöm Gáspár Gabriellának, Kupa Lászlónak, Gyurok Jánosnak, Kákai Lászlónak (akinek áthallgatott szemináriuma hatására előbb politológussá, majd disszerenssé válhattam) és Pálné Kovács Ilona professzor asszonynak is, hogy meglátásaikkal segítették a téma fókuszáltabb kutatássá válását. Legfőképpen témavezetőmnek, Kákai Lászlónak köszönöm, hogy szakmailag és emberileg is mindvégig támogatott. Továbbá köszönöm dolgozatom opponenseinek is, A. Gergely Andrásnak és Kántor Zoltánnak, hogy a disszertáció kéziratának véleményezésére időt, fáradságot nem kímélve opponensi véleményükkel, szakmai javaslataikkal segítségemre voltak a dolgozat befejezésében, kijelölve egyúttal a kutatásom folytatásának irányait is.

Köszönöm még barátaim türelmét és támogatását is. Szauer Ágnes, Ispánovity Márton és Paulik Antal a „kisebbségi ügy” megértése közben életutam meghatározó szereplőivé váltak. Legnyagyobb köszönet azonban a családomat illeti. Köszönöm szüleimnek, hogy nyíltságukkal, szeretetükkel, folyamatos jelenlétükkel mindenben támogatnak életem során. Köszönöm feleségemnek, Borinak, hogy szeretete és tudása a legelső interjú óta övez. Köszönöm Bori szüleinek és testvéreinek támogatásukat, biztatásukat.

Budapest, 2018 augusztusa

# 1. Bevezetés

A disszertációban a Magyarországon élő 13 őshonos nemzetiségi közösség döntéshozatali részvételi lehetőségeit mutatom be az önkormányzati rendszeren nyugvó szószólói képviselő szereplőorientált megközelítésével. A nemzetiségek kulturális autonómiája és a hozzá kapcsolódó kollektív jogok fejlődése európai viszonylatban is jelentős érdeklődésre tart számot, ennek következtében a magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszer számos elemzés tárgyát képezi. Ugyanakkor a 2014–2018 között megvalósult parlamenti képviselő, amely az érdekérvényesítés hatékony eszköze lehet, mindmáig nem került átfogó értékelésre. A szószólói rendszer tapasztalatai nem kerültek feldolgozásra, következésképpen az új jelenség a nemzetközi szakirodalom nem területi autonómia (a továbbiakban NTA) kutatásainak, esettanulmányainak látószögébe sem kerülhetett be. Az NTA alaposabb megértéséhez a területi autonómiával (a továbbiakban TA) kapcsolatos fontosabb ismervek, illetve a TA és NTA viszonyrendszere is a disszertáció tárgyát képezi.

Ennélfogva a dolgozat célrendszere kettős: (1) egyéni terepkutatás segítségével szereplőorientált megközelítésben értékelem az országos önkormányzat közreműködésével létrejövő szószólói képviselő eredményeit az érintettek tapasztalatainak bemutatásával; (2) a kutatás eredményeit a hatékony részvétel (*effective participation*) és az NTA korántsem problémamentes fogalomrendszere segítségével is elemzem. E kettős célkitűzést az NTA szakirodalmi hátterének összefoglalásával, valamint a kisebbségi politikai elit, vagyis a parlamenti szószólók és az országos nemzetiségi önkormányzatok körében folytatott terepkutatás tapasztalatai alapján fogom teljesíteni.

Az alábbiakban a dolgozat bevezetéseként a választott téma komplexitását jelezve összefoglalom a magyarországi kulturális autonómia rendszerváltást követő negyedszázadának ismerveit. Tárgyalom a vegyes magyar rendszer duális jellegét a személyi elv és a csoportjogok felvillantásával, ugyanis a 2010 utáni változások fókuszáltabb bemutatása során az autonómia hatóköréi kerülnek majd kiemelésre. A bevezetés részeként indokolom témaválasztásomat, a hazai szakirodalomban tapasztalható terminológiai bizonytalanságok okán szükségesnek tartom kifejteni a disszertációban használt terminusokat, bővebben bemutatom a disszertáció céljait és várható eredményeit, valamint ismertetem a dolgozat további felépítését.

## 1.1. A magyarországi kulturális autonómia negyedszázadának rezüméje

A magyarországi NTA modellt ismertetőjegyei alapján a téma kiemelkedő magyar szakértői (Dobos, 2009a, b, 2011; Kántor, 2016, 2017; Pap, 2007, 2017; Salat, 2015; Tóth, 2014; Vizi, 2017) és külföldi hozzáértői (Malloy, 2015a, b; Smith, 2013a, b, 2017; Suksi, 2008, 2017) Brunner és Küpper (Brunner–Küpper, 2004), valamint Heintze definíciói alapján (Heintze, 1997, 1998) a személyi elvű kulturális autonómiák közé sorolják. Georg Brunner és Herbert Küpper szerint a személyi autonómia olyan intézményi struktúrákkal ellátott

önkormányzáshoz juttatta a magyarországi kisebbségeket, amelyek területi behatárolásoktól függetlenül valódi jogosítványokat és széles hatásköröket biztosítottak számukra (Brunner, 1995: 56–58; Brunner–Küpper, 2004: 483). A szerzőpáros – anélkül hogy a személyi és területi autonómia magyarországi különbségeit mélyen kategorizálta volna – a személyi elvű autonómiát lényegében a kulturális autonómia szinonimájaként használta. A másik originális meghatározás Hans-Joachim Heintze nevéhez fűzhető, eszerint személyi elvű autonómiáról akkor van szó, ha az adott államon belül lehetővé válik a konkrétan meghatározott kisebbségi csoport tagjainak nyelvi, kulturális és vallási sajátosságainak megőrzése, fejlesztése a kisebbség által alapított intézmények segítségével az állam beavatkozása nélkül. Ebből következően a személyi autonómia kedvezményezettjei az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási kisebbségek lehetnek (Heintze, 1997: 88). Heintze NTA-meghatározása némiképp összetettebb a Brunner–Küpper szerzőpárosénál, hiszen három kategóriára bontja a nem területi autonómiát: kulturális, személyi és funkcionális autonómiára, ám a szerző ezen változatok közt jelentős átfedéseket tapasztal, amely napjaink klasszifikációi közt is megfigyelhető (Heintze, 1998). Jól kivehetően mindkét definíció közös és hangsúlyos eleme a szabadságjogok gyakorlása és az intézmények megléte, amelyek a kisebbségi lét megőrzésének és fejlesztésének garanciái. Az 1993-as kisebbségi törvény lényegében ezen meghatározásokkal egyezően – és figyelemre méltó módon a teoretikusokat megelőzően – a törvény korpuszában de facto a kulturális önrendelkezést kulturális autonómiaként rögzítette (Gerencsér, 2012: 8). A kulturális öngazgatás mellett azonban a helyi és országos kisebbségi önkormányzatok is intézményesültek, illetve olyan további preferenciális eszközök is gyakorlati alkalmazást nyertek, mint a kedvezményes mandátumú helyi önkormányzati képviselő, a kisebbségi települési önkormányzat vagy a 2005-ig önállóan működő nemzetiségi helyi szószóló.

Az általános vélekedés szerint a rendszerváltó Magyarországnak morális kötelessége volt az ország területén elszórtan élő kisebbségi közösségek identitásának megőrzése és asszimilációjuk fékezése érdekében a kulturális autonómia kialakítása, hogy ezzel a gesztussal az ország határain túl élő magyarság autonómiája számára modellértékű megoldást kínáljon (Dobos, 2006a). A rendszerváltást követően a jogalkotó a Magyarországon őshonos kisebbségek egyéni és csoportjogainak ma ismert formáit *A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény* (a továbbiakban Nektv.) szerint alakította ki és ezzel összefüggésben a személyi elvű kulturális autonómia megvalósítására törekedett, de a kisebbségi települési önkormányzat jogintézményével a területi autonómia egy kivételes változatát is lehetővé tette (Doncsev, 2004: 94). Ugyanakkor az önkormányzati forma létrehozása fontosabbnak bizonyult az autonómia gyakorlásához szükséges tartalmak, hatáskörök precíz definiálásával szemben, a hiányosságokra a gyakorlati alkalmazás tapasztalatai hívták fel a figyelmet (Dobos, 2006b).

A kulturális autonómia magyarországi példájával szemléltethető, hogy a kisebbségek autonómiája nemcsak etnikai tömböt alkotva, a tömbszerűségnek kedvező területi autonómiaként valósulhat meg, hanem az államalakulaton belüli szórványban élő, töredékes kisebbségek számára biztosított személyi elvű autonómiaként is létrejöhet. Ebben az esetben



a kisebbségek által demokratikusan megválasztott közhatalmi szervezetek jogosítványokat kapnak az államtól oktatási, kulturális, művelődési feladataik ellátására (Majtényi, 2007: 95). Az NTA magyarországi modelljében az *oktatási-kulturális öngazgatás* a kisebbségek tulajdonosi és működtetői jogosítványai által nyertek garanciát. Emellett lehetővé vált a kisebbségi közösségek önkormányzása is, amely önszerveződésen alapuló, demokratikus választás útján létrejövő önálló működést és döntéshozatalt biztosított a kollektív jogosítványok gyakorlásához. Ugyan a magyar modell a kisebbségek egyéni és kollektív jogainak gyakorlásával a szakértők körében ultraliberális modellként híresült el, a parlamenti képviselőlet lehetősége még évtizedeken át lebegtetve maradt, annak ellenére, hogy a kisebbségek mindvégig a parlamenti képviselőletet tartották érdekérvényesítésük leghatékonyabb eszközének, és a képviselőlet megvalósítása érdekében az érintettek is részt vettek különböző koncepciók kidolgozásában<sup>3</sup>.

A rendszerváltáskor a kisebbségikerekasztal-tárgyalások mozgalmi jellegű folyamataiban a közösségek változatos szociokulturális háttere (úgy mint a különböző demográfiai állapot, az eltérő asszimilációs helyzet, a tömbszerűségből és szórványlétből fakadó körülmények vagy a különféle polgárosultsági fokozatok stb.) a kisebbségi joganyag katalógizálásánál jelentős felhajtóerőnek bizonyultak. Ezzel szemben a parlamenti képviselőlet teoretikus kérdéseinél a kisebbségi diverzitás a konszenzust blokkoló tényezővé vált, amellyel a kisebbségi elit saját fennhatóságából a többségi elit hatáskörébe játszotta át a képviselőlet ügyének megoldását. Mivel az intézményes rendet a többségi kultúra saját igényei alapján szervezheti, a kisebbségek hatalmi viszonylatokban betöltött szerepe folytonos újragondolásra került. „Ez a közép-kelet-európai déja vu-t idézi: elvileg mindenki egyenlő jogokkal rendelkezik, ám az uralkodó ideológiai diskurzus szerint a többség közvetlenül, eleve adott módon kötődik a politikai-intézményes formákhoz, ennél fogva meghatározhatja, hogy a többség és a kisebbség közötti kommunikáció milyen lépésrendben történjen” (Losonczi, 2002: 124–125). Ennek megfelelően a konszenzusos megoldás keresése helyett a politikai váltogazdaság aktuálisan felemelkedő pártjai a saját elképzeléseiknek megfelelően jelölték ki a kisebbségi érdekérvényesítés eszköztárát, ám ezáltal a különböző koncepciók sem a kisebbségi elitek, sem a pártok többségének támogatását nem élvezték, ennek következtében a kisebbségek parlamenti képviselőletének megoldása egyre távolabb került az érintettektől, egyre illuzórikusabb üggyé vált. Következésképpen az alkotmányos mulasztás pótlása<sup>4</sup> 2010-ig mindvégig talonban maradt,

---

<sup>3</sup> A teljesség igénye nélkül: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium „behívásos” javaslata (1989); Tabajdi Csaba és Jakab Róbertné önálló képviselői indítványa (1992); Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal koncepciója (1994); Várfalvi Attila és Lásztity Péro javaslata az „ügyvivői státussal” (1998); a II. Kisebbségi Kerekasztal és a kisebbségi ombudsman tervszövege (2008). A modellekről l. bővebben Pap, 2007: 215–265.

<sup>4</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértéktést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs (I. ABH 1992, 204.), hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. A 35/1992. (VI. 10.) AB határozat által a képviselőlet kérdését szabályozó törvény megalkotására szabott határidő 1992. december 1. volt.

ugyanakkor a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek egyéni és kollektív jogainak biztosítása és védelme, önkormányzati rendszerének kiépítése és anyagi támogatási rendszerének konkretizálása a kulturális autonómia kiteljesedését célozta meg, és a valódi kulturális autonómiát biztosító intézményesülési folyamat a kisebbségi oktatási-kulturális intézmények létrejöttével és öngazgatásával valóra vált (Heizer, 2006: 6).

Ahogy e rövid összegzés is rámutat, a magyarországi kisebbségek képviselőinek kérdése igen szerteágazó. A közéleti részvételi lehetőségek értékeléséhez két fő kérdéskör formálható: az egyéni és csoportjogok gyakorlásából táplálkozó kulturális önrendelkezés, amely már röviddel a rendszerváltás után eredményeket ért el, valamint az önkormányzásra épülő, késedelmesen és felemásan megvalósuló parlamenti képviselő, amelytől az érintettek hatékony érdekérvényesítést reméltek. A disszertáció a magyar NTA-modell értékelésére vállalkozik a főbb régiós példák kontextusában, illetve a kisebbségek parlamenti képviselőinek hazai gyakorlatát (szószólói rendszer) vizsgálja a hatékony közéleti részvétel fogalmának értelmezésével, főként az érintettek aspektusából.

## **1.2. A kutatás előzményei, a témaválasztás indoklása és aktualitása**

Az előszóban ismertetett kisebbségi ügyek iránti elköteleződésem a Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar szociológia–politológia szakjain formálódott tovább. A képzés során oktatóim kutatásai alapján – akik zömmel a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja ernyője alatt a régió önkormányzati-civil keresztmetszetének, etnikai térszerkezetének vizsgálatával környezetem múltbeli és jelenkori külső-belső kihívásait kutatták – naprakész ismereteket kaptam. E szűrők mentén alakult ki tágabb kutatási témám, a Magyarországon élő nemzetiségek kulturális autonómiája és önkormányzatisága, valamint e közösségek belső demokráciája iránti tudományos érdeklődésem. Első terepmunkára épülő kutatásaimat szemináriumi dolgozataim (Kulturális hálózatok Pécsen, Kisebbségszociológia, Falukutatás stb.), majd a PTE Természettudományi Kar Politikai Földrajzi és Területfejlesztési Intézet Kelet-Mediterrán és Balkán Tanulmányok Központja által szervezett komplex, multidiszciplináris műhelymunka<sup>5</sup> keretében végeztem, amelynek keretében a kisebbségi és a települési önkormányzatok kapcsolatrendszerét és az etnobiznisz-jelenséget kutattam (Pach, 2006: 315–327). A tárgykört a szociológia szakos szakdolgozatom témájaként is megtartottam (Pach, 2007), majd politológus szakdolgozatomban a Nektv. és a 2005-ös törvénymódosítás jogi keretrendszerének változásait elemeztem (Pach, 2008).

Empirikus tapasztalataimat a közigazgatás nemzetiségi területein mélyítettem az egyetemi tanrend szerinti közigazgatási gyakorlatom alkalmával, amelyet a Miniszterelnöki Hivatal Kisebbség- és Nemzetpolitikai Szakállamtitkárságán töltöttem, és ahol a nemzetiségi

---

<sup>5</sup> *A Kutatás a leghatékonyabb tanulás – Hallgatói kutatások a Dél-dunántúli régió belső problematikájáról és külső kapcsolatrendszeréről* c. komplex és multidiszciplináris ROP 3.3.1–2005–02–0008/33 kódszámú kutatóprogram eredményeit a Pap Norbert által szerkesztett *A Balatontól az Adriáig* c. kötet foglalja össze. <http://old.foldrajz.ttk.pte.hu/egyeb/palyazatok/rop.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.01.

média, jogalkotás és intézményi finanszírozás részfeladataiba nyertem betekintést. Ezt követően az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet és az MTA Politikatudományi Intézet közös kisebbségi elitkutatásában is részfeladat elvégzését vállaltam a kisebbségi elitek szociológiai összetételére vonatkozó adatfeldolgozásban. A kutatás eredményeit az „*Elitek a válság korában. Magyarországi elitek, kisebbségi magyar elitek*” címmel megjelent könyv foglalja magában (Kovách, 2011). Egyetemi tanulmányaim befejezését követően a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Wekerle Sándor Alapkezelő Nemzetiségi Támogatások Osztályának munkatársaként a nemzetiségi önkormányzatok, oktatás, kultúra, média és civil társadalom finanszírozásával és jogalkotásával kapcsolatos döntéselőkészítési folyamatokat támogattam. E területen szerzett tapasztalataim a Magyar Politikatudományi Társaság Vándorgyűlései számára készített előadások (Kolozsvár 2013<sup>6</sup>, Pécs 2015<sup>7</sup>), az MTA Pécsi Akadémiai Bizottság rendezvényei<sup>8</sup>, az MTA Nyelvtudományi Intézet Többnyelvűségi Kutatóközpontja és a Mercator hálózat által szervezett nemzetközi konferencia<sup>9</sup> segítségével váltak fókuszáltabb kutatási témává. Emellett az Emberi Erőforrások Minisztériuma Egyházi, Nemzetiségi és Civil Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Államtitkársága nemzetiségi műhelybeszélgetései, a Pécsi Tudományegyetem Interdiszciplináris Doktori Iskola Politikatudományi Doktori Program önkormányzati-kisebbségpolitikai portfóliója és a képzés oktatói is lehetővé tették a kutatási területen való elmélyülést, például szemináriumi dolgozataim publikációként való megjelentetésével<sup>10</sup>. Fontos kiemelni még a témavezetőm folyamatos patronálását, amelynek eredménye a téma iránti többdimenziós látószög alkalmazása. Mindemellett jelentős szerepe volt a doktori iskola valamennyi oktatója közös munkájának is, amit a kutatási téma lehatárolásakor a *Prezentáció a kutatási munkában való előrehaladásról* c. szemináriumi előadáson tapasztaltam, és amelynek segítségével a közjogias szemléletű, leíró jellegű doktori dolgozat helyett egy terepmunkára épülő tanulmány készítése mellett döntöttem.

---

<sup>6</sup> A XIX. Politológus vándorgyűlésen *A nemzeti kisebbségek dilemmái. Reális esélyt kínál-e a nemzeti alapon szerveződő állam paradigmája a Magyarországon élő nemzeti kisebbségek helyzetének javítására?* c. előadás témájaként a Magyarországon élő nemzeti kisebbségek és az állam kapcsolatrendszerének néhány – akár sarokpontjának is nevezhető – régi és új kérdéseit választottam: az új közjogi rendszerben a közhatalom tényleges részeseivé válhatnak-e a magyarországi nemzetiségek. <http://mptt.ro/hu/reszletes-program/>; Letöltés dátuma: 2018.05.01.

<sup>7</sup> A XXI. Politológus vándorgyűlésen *Az országgyűlési szószótlók rendszere és a korábbi kisebbségi képviselői koncepciók* c. előadás során a rendszerváltás óta tárgyalt képviselői koncepciókat hasonlítottam össze a hatályos jogszabály által elfogadottal. [http://jmonnet.btk.pte.hu/wp-content/uploads/2014/02/JMPecs-MPTT%20conference%20call\\_2015.pdf](http://jmonnet.btk.pte.hu/wp-content/uploads/2014/02/JMPecs-MPTT%20conference%20call_2015.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.01.

<sup>8</sup> „*Változás – választás*” *A magyarországi választási rendszer reformjának aktuális kérdései* c. rendezvényre a magyarországi nemzetiségek választásainak legfontosabb tudnivalóit „*A nemzetiségi képviselet főbb változásai*” címmel foglaltam össze. [http://www.lib.pte.hu/system/files/u537/pab\\_meghivo.pdf](http://www.lib.pte.hu/system/files/u537/pab_meghivo.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.01.

<sup>9</sup> Előadásomban a kisebbségek mint kormányzati mozgásteret befolyásoló tényezőket vizsgáltam a nemzetiségi képviselet legújabb lehetőségeinek értékelésével. [http://www.mercator-network.eu/fileadmin/network/home\\_pdf/2015\\_learnme\\_budapest.pdf](http://www.mercator-network.eu/fileadmin/network/home_pdf/2015_learnme_budapest.pdf); Letöltés ideje: 2018.05.01.

<sup>10</sup> A. Gergely András *Etnoregioanlizmus* c. kurzusához *Az etnikai identitás, magyar kisebbségpolitika* c. szemináriumi dolgozatomban a kulturális sokszínűségeken alapuló politikai integráció lehetőségeit vizsgálom Magyarországon a dualizmus korától a harmadik köztársaságig.

A kutatásom előzményeinek tekinthetők ezenkívül a doktori tanulmányaim alatt megjelent fontosabb publikációim, amelyekben a kulturális autonómia kiteljesedését (Pach, 2011), a közhatalomban való részvétel lehetőségeit (Pach, 2013: 92–101) és a nemzetiségek kormányzati mozgástér szempontjából befolyásoló tényezővé válását (Pach, 2015: 87–105) vizsgáltam. E tanulmányok a disszertáció témaválasztásának lehatárolását tették lehetővé.

A disszertációt megalapozó terepkutatás előkészítésében és a kérdésfelvetéseim kialakításában – a Magyarországon élő őshonos nemzetiségek politikai közéletben elfoglalt aktuális pozícióinak szereplőorientált értékelése – újabban az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete<sup>11</sup>, a University of Glasgow School of Social and Political Sciences<sup>12</sup> és a European Centre For Minority Issues kisebbségek hatékony közéleti részvételével és a közép- és kelet-európai NTA-val kapcsolatos kutatásai inspiráltak. Végezetül a témaválasztást döntően befolyásolta 2016-ban a finnországi Lahtiban megrendezett VII. Finnugor Világkongresszus<sup>13</sup>, amelyen a magyar delegáció küldöttjeként részt vettem a *Civil közösség és hatalom* szekció munkájában<sup>14</sup>. A kongresszus főbb hozadéka, hogy az előadások által betekinhettem az Oroszország területén élő finnugor népek nem területi autonómiájának gyakorlati megvalósulásába, illetve ugyanott megismerkedtem a hivatkozott glasgow-i kutatás vezetőjével, amely impulzusok együttes hatására célzottabban kezdtem el érdeklődni az NTA szakirodalma iránt.

E személyes inspirációk mellett a kutatás előzményei közt természetesen kiemelő az NTA szakirodalmának dinamikus fejlődése, bővülése, amely (a teljesség igénye nélkül) a *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, az *Ethnopolitics*, a *European Centre For Minority Issues*, a *Routledge*, az *Oxford University Press*, a *Nomos Verlagsgesellschaft* és a *Nemzetpolitikai Kutatóintézet*<sup>15</sup> szerzői-kiadói körében tapasztalható. Mindeközben a magyar kisebbségkutatók körében a nemzetiségi szószólói rendszerrel kapcsolatos közjogias és politikai-filozófiai megközelítések mentén is jelentős diskurzus folyik (szintén a témaválasztás szemszögéből lényegesebbeket kiemelve) a *Regio*, a *Kisebbségi Szemle*, a *Kisebbségkutatás*, a *Parlamenti Szemle*, a *Jogtudományi Közlöny*, a *Magyar Jog*, az *Új Magyar Közigazgatás*, az *MTA Law Working Papers*, a *Pázmány Law Working Papers* kutatói bázisán.

---

<sup>11</sup> Az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet 105432 kódszámú OTKA kutatása: *A kisebbségek közéleti részvételhez való joga Európában – új irányok, tapasztalatok*.

<sup>12</sup> Az Egyesült Királyság Gazdasági és Társadalmi Kutatások Tanácsa által finanszírozott *Nemzeti Kisebbségi Jogok és Demokratikus Politikai Közösség: Nem Területi Autonómiák a jelenkori Közép- és Kelet-Európában* c. kutatása alapján.

<sup>13</sup> <http://lahti2016.fucongress.org/en/node/4328>; Letöltés dátuma: 2018.05.01.

<sup>14</sup> A világtalálkozón szerzett tapasztalataimat a Finnugor Világ című folyóirat *A harmadik szekció: Civil közösség és hatalom* címmel közölte.

<sup>15</sup> A Nemzetpolitikai Kutatóintézet (a továbbiakban NPKE) *Autonomies in Europe* (szerk. Kántor, 2014) c. kötete mellett az intézet honlapjáról letölthető hiánypótló elemzéseknek is nagy hasznát vettem a disszertáció nemzetközi kitekintés fejezetében Horvátország, Románia és Szerbia kisebbségi választási rendszereinek bemutatásakor.

Kiemelendőnek tartom ugyanakkor a témaválasztásom indokai közül, hogy a nemzetiségi képviselettel kapcsolatban tapasztalható felélénkülő dialógus sem vezetett a magyarországi parlamenti képviselet eredményeinek megjelenéséhez az NTA hazai és külföldi szakirodalmában. Ebben ugyanis konstans módon főleg az 1993-as Nektv. és a 2005-ös törvénymódosítás, illetve a kisebbségi önkormányzati rendszer jelennek meg markánsan, hivatkozási alapként. Ennek legfőbb oka a parlamenti képviselet jelenségének újdonságával magyarázható. A kisebbségek („régij-új” terminológia szerint nemzetiségek) államalkotó státuszának alaptörvényi szintű elismerése új fejezetet nyitott a nemzetiségek és a magyarországi kisebbségkutatás életében. A nemzetiségi szószólói képviselet intézménye olyan nívó, amelynek előzményei a korábbi szakértői anyagokban, képviselői előterjesztések közt fellelhetők (például Bauer Tamás 1998-as önálló képviselői indítványa, Várfalvi Attila és Lásztity Péro ügyvivői, delegátusi modellje 1998-ból, illetve Pálffy Ilona kisebbségi ügyvivői koncepciója 1999-ben)<sup>16</sup>, de a megvalósulás a vonatkozó 2011-es törvények megalkotásával (választás anyagi jogi és eljárási részletszabályai), majd gyakorlati alkalmazásával csak a 2014. évi országgyűlési választások eredményeként következett.

A tudományos kutatások azonban a jelenség gyakorlati megvalósulása helyett a kisebbségi képviselet közjogi beágyazottságát, a képviselettel kapcsolatos elméleti aggályokat tárgyalták: szükség van-e parlamenti képviseletre, ha igen, milyen formában; a képviselet mely alapjogokkal összeegyeztethető és melyeket sért; a magyar megoldás milyen nemzetközi standardokat követ, miként vezethető le a nemzetközi szervezetek ajánlásaiból, a fontosabb nemzetközi egyezményekből; az új nemzetiségi joganyag viszonya az 1993. évi törvényhez és annak módosításaihoz. Vagyis a nemzetiségi képviseletet tárgyaló szakirodalom a vizsgált időszakban (2010–2018 között) – néhány kivételtől eltekintve<sup>17</sup> – főként a rohamos és nagyléptékű alkotmányos átrendeződés sodrában a közjogias szempontú vizsgálódások medrére terelődött, elvonva a fókuszot a konkrét eredményekről, a képviselet jelentőségéről a kisebbségek számára.

Ebből következően a nemzetközi összehasonlító elemzések, NTA-kutatások számára sem jött létre számottevő, a gyakorlati tapasztalatokat rendszerező összehasonlítási alap. Mivel azonban a nemzeti-kulturális autonómiák még a közelmúltban is a közép- és kelet-

---

<sup>16</sup> A különböző képviseleti koncepciókat átfogóan Pap András László ismerteti (Pap, 2007: 215–265).

<sup>17</sup> A szószólói rendszer első két évét Móré Sándor összegezte. *A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve* címmel megjelent tanulmány (Móré, 2016: 30–51) a jogalkotó szemszögéből értékeli a nemzetiségek országgyűlési képviseletének hiányával összefüggő bírálatokat és a törvényhozás felől szemlélteti a létrehozott szószólói intézmény első két évét. Ugyanakkor a szerző hangsúlyozottan nem kívánta elvégezni a nemzetiségi bizottság és a szószólók tevékenységének közvetlen értékelését, hanem elsősorban az ehhez szükséges tények felvázolására és csoportosítására vállalkozott. Kiemelhető még M. Balázs Ágnes *Szólnak a szószólók? – A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre c. dolgozata* (M. Balázs, 2017a), amelyben azt vizsgálja, hogy a parlamenti napirend tematizálásában a nemzetiségek által végzett parlamenti munka alapján eredményes-e az új szabályozás. Továbbá Pap András László a parlamenti képviselet intézményével kapcsolatos kritikákat foglalja össze és az eddigi tapasztalatok alapján a szószólói rendszer valódi tartalommal való megerősítése mellett érvel (Pap, 2017).

európai térség nemzet- és identitásépítési folyamatainak vitatott kérdései voltak, a nemzetiségek döntéshozatalba történő befogadásának értékelése, autonómiáik gyakorlati megvalósulása és regionális összehasonlításuk miatt nélkülözhetetlen a gyakorlati perspektíva és az érintett közösségek véleményének megismerése (Smith, 2017: 115). A nem területi autonómiák igen sok megvalósulási formában teszik lehetővé a területileg szétszórt közösségek politikai reprezentációját, növelve ezáltal a demokratikus képviselő minőségét, ám Ephraim Nimni szerint a hasonló kihívásokkal küszködő közösségek sajnálatos módon nem osztják meg egymással tapasztalataikat (Nimni, 2013: 15). Tove H. Malloy is a tapasztalatcsere hiányában látja annak fő okát, hogy mindmáig hiányzik az NTA világos és egyértelmű meghatározása (Malloy, 2015a: 4–5).

Will Kymlicka kiemeli, hogy bizonyos nézetek szerint a nemzeti-kulturális autonómia (a továbbiakban NCA, Kymlicka eként használja a nem területi autonómia fogalmát) az őslakos közösségek számára a kisebbségi jogok kiterjesztését jelenti, ami magában foglalja egy terület feletti önkormányzatiság jogát is. E megközelítésben az NCA és a TA kompatibilisek egymással. Míg más megközelítések szerint az NCA elkerüli a területi szuverenitás kérdését azáltal, hogy lehetővé teszi a kulturális öngazgatás megvalósítását. Az NCA tehát megközelíthető úgy is, mint az őshonos kisebbségek jogainak kiterjesztése, de úgy is, mint éppen e jogok elkerülésének eszköze. Kymlicka megállapítja, hogy az elméleti megközelítések legtöbbször az NCA-t a TA-val oppozícióban tárgyalja. Ezek a megközelítések azt mondják, hogy az NCA egyik fő előnye, hogy elkerüli és delegitimálja a területi igényeket. Ezzel szemben Kymlicka szerint nem oppozícióban, hanem olyan megközelítésben szükséges tárgyalni e lehetőségeket, amely megmutatja, hogy a TA és az NCA együtt is tud működni (Kymlicka, 2007: 390–391).

Másfelől az NTA-kutatások eredményei főként a területi autonómia aspektusából, a makrokérdések és biztonságpolitikai kérdések szemszögéből kerülnek értelmezésre, noha mindkét autonómiatípus célja az etnikai-kulturális csoportok önrendelkezésének előmozdítása (Malloy, 2015a: 1). Malloy e kérdést illetően kiemeli, hogy kevés a nem területi autonómiával foglalkozó kutatások száma, és emiatt nem válhatott önálló kutatási területté az NTA kutatása (az NTA-ra koncentrált kutatások típusait később az értekezés részeként tárgyalom). Hasonlóképpen foglal állást David J. Smith is, aki szerint az NTA meglehetősen kevésbé kutatott terület, és a témában megjelent művek is inkább elméleti orientációt követnek, mintsem a létező gyakorlatok bemutatására fókuszálnának (Smith, 2013a: 117). Smith véleményét erősíti Alexander Osipov is a témában fellelhető empirikus kutatások számát illetően (Osipov, 2013: 133). Mindezen szerzőkkel egyetértve a dolgozat célja sem lehet más, mint a hiányzó szempont bemutatása, amely egyrészt a parlamenti képviselő érintettek általi gyakorlati értékelését, másrészt a kisebbségi közösségek számára elfogadható, belső viszonyaiknak és adottságaiknak megfelelő képviselői modell feltárását jelenti.

A témaválasztás aktualitása a kutatók számára kirívó 2011-es népszámlálási adatokkal is indokolható, melyek a nemzetiségi létszám nagymértékű növekedését mutatják. Ugyan a rendszerváltást követő szabad népszámlálások a nemzetiségi kötődés folyamatos

növekedéséről árulkodnak, a 2011-es adatok az 1980-as népszámláláshoz képest kiugróan magasnak bizonyultak: például tízszeresére nőtt az identitásdeklarációk száma, amelyben főként az játszik közre, hogy a romák és a németek létszámnövekedésének aránya és volumene kimagasló. Mindennek ellenére ugyanakkor még a legmagasabb létszámadatak is elmaradtak a nemzetiségek saját becsült adataitól. A népszámlálási adatok alapján tapasztalt *nemzetiségi revival*<sup>18</sup> jelensége figyelemfelkeltő (Morauzski–Papp, 2011: 75). Hogy legitimitációt nyújtanak-e a statisztikai adatok a nemzetiségek döntéshozatali folyamatokban elfoglalt pozícióinak vizsgálatokor, vagy figyelembe vette-e a döntéshozó a népszámlálás eredményeit az eltérő szociodemográfiai adottságú közösségek számára nyújtott képviseleti modell körvonalazásakor, álkérdések. Ugyanakkor *részt vevő megfigyelés* keretében válaszokat szeretnék kapni olyan valódi kérdésekre, minthogy az egyes közösségek eltérő adottságaihoz mérten maguk a közösségek a pozitív diszkrimináció mely eszközeivel ellensúlyoznák képviseleti rendszerük aránytalanságait egy hipotetikus jövőbeni konszenzusos modell kialakításánál, ha és amennyiben ez az egyes közösségek célkitűzései közt szerepel egyáltalán.

A választott téma időszerűsége a magyar közjogi rendszer nagyléptékű átalakításával is indokolható, amely eredményeként a nemzetiségek a 2014. évi országgyűlési választásokkal parlamenti (szószólói) képviselethez jutottak. Ez a jelenség több szempontból is figyelmet érdemel. Először is, mert maguk a nemzetiségek a kisebbségi ombudsman vezetésével megalakították a II. Kisebbségi Kerekasztalt, amelyben igyekeztek a képviseletüket illetően konszenzusra jutni. Ennek eredménye a 2008 februárjában elkészült saját érdekeiknek megfelelő koncepció az országgyűlési képviselet rendezéséről, amely azonban a kisebbségi ombudsman szerint a Kerekasztalon túlmutató politikai érdekek miatt nem tudott megvalósulni (Kállai, 2011: 31), a jogalkotó tehát saját elgondolásának megfelelően kívánta megvalósítani a képviseletet. Ezen tények ismeretében a kutatásom célja megvizsgálni azt is, hogy az ismét felülről jövő megoldás megfelelőnek bizonyult-e a közösségek számára a gyakorlat során. (Egy későbbi összehasonlító vizsgálat tárgyát képezhetné, hogy a hatályos szószólói rendszer lényegi elemei milyen mértékben épülnek a korábbi munkaanyagok koncepcióira.) A disszertációban feltárom, hogy a közösségek a hatályos választójog eszköztárából mely elemeket, eljárásokat tartanak meg és melyeken változtatnának. Ezek összegzésével értékelhető a hatályos nemzetiségi választójog és megállapítható az is, hogy van-e a nemzetiségeknél jogalkotói potenciál egy konszenzusos

---

<sup>18</sup> A kifejezést Morauzski András és Papp Z. Attila vezeti be közös tanulmányában (Morauzski–Papp, 2011: 73–98), amelyben arra kerestek választ, hogy a 2011-es népszámlások növekvő létszámadatai valóban a nemzetiségi újraéledés jeleit mutatják-e, illetve milyen elmozdulások történtek az etnikai önbevallás tekintetében. Az 1990-es és a 2011-es népszámlálási eredményekkel végzett összehasonlító kutatás eredményei szerint a legutóbbi népszámláláson tapasztalható magasabb nemzetiségi adatok nem függetlenek a népszámlálás módszertanától, illetve a népszámlálást megelőző nemzetiségi, illetve a kettős identitás deklarálására ösztönző kampányoktól. Ugyanakkor a nyelvhasználati tények egyértelműen rációfolnak a nemzetiségi revivalra, mivel a nemzetiségi identitással rendelkezők közül egyre kevesebben vesznek részt nemzetiségük *etnolingvisztikai reprodukciójában*, vagyis a nemzetiségi nyelv mint elsődleges kultúrahordozó funkciója gyengült.

modell megalkotására vonatkozóan, van-e kapacitás az egyes közösségeknél a saját viszonyaiknak megfelelő elképzelés kifejtésére.

Végül, de nem utolsó sorban a vizsgált jelenség kortárs jellegénél fogva is jelentős érdeklődésre tarthat számot. A kisebbségek közéletben való szerepvállalása a közép- és kelet-európai térségben széles kontinuumon valósul meg (ahogy azt lejjebb, a dolgozat nemzetközi kitekintés fejezetének példái szemléltetik). Ugyan a magyarországi gyakorlat a korábbi lehetőségekhez képest *de jure* jelentős garanciákat biztosít a nemzetiségek képviselői számára és pótolja a velük szembeni évtizedes alkotmányos mulasztást, ám az új szabályozás *de facto* jelentősen differenciálja az egyes kisebbségek közéleti részvételi lehetőségeit. A 2014. évi országgyűlési választások tapasztalatai alapján a nemzetiségi biztoshelyettes is felhívta a jogalkotók figyelmét e diszkrepanciára (Szalayné Sándor, 2014: 13), amely a legutóbbi választások eredményei ismeretében még szembetűnőbbé vált. Míg a németek számára teljes jogú képviselővel biztosított a közhatalomban való részvétel, illetve ugyanerre rajtuk kívül csak a roma közösségnek van lehetősége, addig a többi 11 közösség létszámánál fogva esélytelen a kedvezményes mandátumszerzésre, ebből következően a korlátozott jogosítványokkal rendelkező szószólóval reprezentálja közössége érdekeit a törvényhozásban<sup>19</sup>. Mindez számos kérdést vet fel: feltétele-e a nemzetiségi mandátumszerzés a hatékony közéleti részvételnek; elfogadható-e a közösségek számára a differenciált közéleti részvétel; a nemzetiségi és pártérdekek elválaszthatók-e a szélesebb jogkörök gyakorlása során; a saját vagy valamennyi közösség érdekeit képviseli-e a nemzetiségi mandátummal rendelkező képviselő stb. Ilyen és ehhez hasonló kérdések megválaszolására invitálja a témakör iránt érdeklődőket az új szabályozás, amelyekre az értekezés során magam is reflektálni kívánok.

### 1.3. A dolgozat terminológiája és a fogalommeghatározás csapdái

A bevezetőben szükséges tárgyalni a legfontosabb fogalmak terminológiáját, pontosabban azokat a szakirodalmi bizonytalanságokat, amelyek a *kisebbség*, a *nemzeti és etnikai kisebbség*, a *nemzetiség* és a *nemzeti kisebbség*, avagy *kisebbségi nemzet* szóhasználat szüntelen váltakozásából fakadnak. Szociológiai értelemben adott társadalom azon tagjainak csoportja tartozik a *nemzeti kisebbség* kategóriájába, akik nem a többségi nemzettel, hanem egy másik olyan nemzettel identifikálódnak, amelynek van állama, illetve olyan nemzet tagjainak tartják magukat, amelynek nincs állama, ezért a nemzeti kisebbség célja a saját állam létrehozása (Andorka, 2001: 336). Jóllehet, a definíció első részével egyetérthetünk, ám a saját nemzetállam létrehozására vonatkozó szándékkal nem feltétlenül. Az NTA-megoldások lényege pedig éppen abban rejlik, hogy egyensúlyt találjon a kisebbségek szecessziós törekvései és a teljes elszigeteltség, vagy az asszimilációs folyamatok között.

---

<sup>19</sup> A szószólók és az országgyűlési képviselők jogosultságai közötti legfontosabb különbségeket és hasonlóságokat Móré Sándor szemlélteti plasztikusan összegző munkájában (Móré, 2016: 38–40).



E változatos szóhasználatból következő félszegség egyrészt a nemzeti kormányok törvényalkotási gyakorlatából eredeztethető, ugyanis a mindenkori jogalkotónak szükséges behatárolnia a kisebbségi különjogok kedvezményezettjeinek hatókörét a joggal való visszaélés, illetve a rendelkezésre álló erőforrások szűkössége miatt. Tehát a definíciós csapda, vagyis hogy a nemzetállamok milyen kisebbségfogalomban gondolkodnak, annak következménye, hogy a nemzetállam miként veszi figyelembe a kisebbségek szükségleteit: implicit módon hivatkozik-e rájuk, megkerülve ezáltal a csoporthoz való tartozás feltételeinek intézményesítését, avagy explicit módon speciális megoldásokat alkalmaz eleget téve ezáltal a kisebbségek igényének, vagyis döntéshozatalban való megjelenésük előmozdításának (Székely, 2009: 226–237).

Másfelől a kisebbségfogalom meghatározása sem kizárólagosan a nemzetállam hatáskörében lévő feladat, hiszen a nemzeti joganyag fejlődésére – ahogyan a nemzetállamokra is – jelentős hatással vannak a szupranacionális szervezetek és az ezekben való nemzetállami tagság kölcsönhatásai által gerjesztett folyamatok. Ezen behatások megfigyelhetők a nemzetállamok hatalmának málladozásában a szubszidiaritás elvének érvényesítéskor vagy a kulturális gyarmatosítás mozzanataiban. Ilyen befolyásoló tényező például az angol nyelv dominanciája, azaz európai *lingua franca*, amely ellehetetleníti a kisebbségi vagy regionális nyelvek megőrzését, továbbá az identitás megkettőződése, hovatovább megsokszorozódása, amely hol az európai uniós polgárság intézményében (megkülönböztetés tilalma, szabad mozgás, munkavállalás és letelepedés), hol pedig az etnoregionális folyamatok (regionális kötődés, regionális kisebbségek politikai felértékelődése) felerősödésében játszik szerepet (A. Gergely, 2017). Mivel a kisebbségvédelmi normákról, kollektív jogok elismeréséről sem alakult ki konszenzus az európai államok között, így a kapcsolódó jogi normák sem tudtak intézményesülni, ennek következtében a szóhasználatot illetően a nemzetközi jogi irodalomban sincs általános érvényű, kötelező erejű definíció<sup>20</sup>. Az Európai Unió sajátja is e definíciós probléma, illetve máig nem került pontosan meghatározásra, hogy milyen kötelezettségek tartoznak a kisebbségvédelem ernyője alá, ennél fogva az Európai Unió az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, valamint az Európa Tanács kisebbségi jogi vonatkozású dokumentumaira támaszkodik (Nagy, 2011: 4).

Az európai szervezetek kooperációjának következményeként közkeletűvé Francesco Capotorti ENSZ-raportőr meghatározása vált, illetve a kisebbségek védelmében gyakorta mérföldkőként emlegetett Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993-as ajánlásában<sup>21</sup> elfogadott *nemzeti kisebbség* terminusa. Ugyanakkor az 1201-es számú ajánlás

---

<sup>20</sup> A magyar jog a Nektv. megalkotásával kivételesnek mondható, hiszen konkretizálja a „nemzeti és etnikai kisebbségek” fogalmát és emellett felsorolja a kisebbségi különjogok hatókörét, vagyis az ország területén élő őshonos kisebbségeket és az őshonosság kritériumait is.

<sup>21</sup> Az Európa Tanács 1201 (1993) Ajánlása az Emberi Jogok Európai Egyezménye a kisebbségi jogokra vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyvének készült. A definícióról l. bővebben Varga, 2014: 60–80, továbbá Vizi, 2013: 36, 65.

sem intézményesült a területi autonómiaként biztosítandó kollektív csoportjogokra vonatkozó előírásai miatt (Ua. 5). A magyar jog is a Capotorti-féle kisebbségfogalmat veszi át<sup>22</sup> a Nektv. megalkotásánál és ennek megfelelően konkretizálja a kisebbség fogalmát és a különjogok hatókörét, valamint bevezeti a közösségek számára is ellentmondásosnak bizonyuló *nemzeti és etnikai kisebbségek* szóhasználatot. A Nektv. meghatározása szerint a kisebbség olyan „*nem domináns helyzetben lévő*”, számszerű kisebbségben lévő népcsoportként definiálható, amely tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többségétől etnikai, vallási és nyelvi jellegzetességeik alapján különböznek, és ezek megőrzését, valamint közösségük védelmét összetartozástudatuk szavatolja (Győri Szabó, 2006: 397). A törvény emellett még részletezi a kisebbségi különjogok hatókörét az ország területén élő őshonos kisebbségek felsorolásával és az őshonosság kritériumaival, viszont nem tisztázza a viszonyát az újonnan betelepülő kisebbségekhez (például afgánok, kínaiak stb.), illetve a törvényileg definiált etnikai-nemzeti kisebbségek anyaországából érkező bevándorlókhoz (jellemzően lengyelek, németek, románok, szlovákok, ukránok) sem (Majtényi, 2005: 110). Utóbbi hiányosság, vagyis az új betelepülők és az autochton közösségek viszonyának rendezése számos problémához vezet, amelyekről a disszertáció során is szó esik (például a hipotézisek igazolásánál vagy az etnobiznisz-jelenségnél).

E hiátusra Vizi Balázs tágabb kontextusban hívja fel a figyelmet és arra a következtetésre jut, hogy az európai (alapvetően EU-n belüli) migrációs folyamatok, a multikulturalizmus, illetve az ezzel összefüggésben felmerülő integrációs problémák elvonják a fókuszot a hagyományos etnikai és nemzeti kisebbségi közösségek autonómiatörekvéseiről. Az uniós szervek pedig hajlamosak az autochton kisebbségi közösségek, az EU-n belüli migránsok, valamint a bevándorlók problémáit uniós szinten a „sokszínűség kezeléseként” egységesen értelmezni (*diversity management*), illetve a kisebbségvédelmet átfogó és önálló kisebbségi jogi keretek hiányában a tagállamokkal folytatott politikák szintjén általánosan alkalmazni (*mainstreaming*) (Vizi, 2013: 183–184). Ám az értelmezés feletti monopólium hiábavaló, ha megelégszünk az általános érvényű fogalmak és számonkérhetetlen *soft-law* jellegű megoldásokkal, és lemondunk a mikrodimenzióból szerveződő, ám az egész glóbuszt átszövő új jelenségekre való reflexió igényéről. Vizi az európai kisebbségi problémák megoldatlanságát felismerve egyrészt a kisebbségvédelmi jogi normatívák *acquis communautaire*-ben való intézményesülését sürgeti, másrészt felhívja a figyelmünket, hogy az Európai Unió Bizottsága a közép- és kelet-európai tagállamokkal folytatott politikáiban *kettős mércét* alkalmaz, amely az EU nemzetközi biztonsági helyzetéért (és az EU alapértékeiért) való aggodalmából fakadóan normatív kötelezettségvállalást vár el ezen országok körétől a kisebbségi problémáik megoldására (Vizi, 2013: 95–96).

---

<sup>22</sup> Az ENSZ Közgyűlése által 1992-ben elfogadott „Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól” alapján.

A definíciós csapda jelentősége a Steven Vertovec által felfedezett összefüggésekkel is nyomatékosítható. Vertovec a korábbi évtizedek migrációs tendenciáinak összehasonlító elemzésével arra a megfigyelésre jutott, hogy az ezredfordulót követően új típusú migráció jelent meg Nyugat-Európában. Az amerikai antropológus a jelenséget a korábbi folyamatokhoz képest a célországokban való rövidebb tartózkodási idővel, jogilag sokkal heterogénebb státuszú egyénekkel, a társadalmi helyzetük szerinti erős fragmentációval, valamint alacsonyabb szervezetségi szinttel jellemezte. A jelenség intenzitását pedig a kommunikációs technológiák robbanásszerű fejlődése soha nem látott méretűvé növeli. A sokféle tényező (nyelv, származási ország, vallás, transznacionális kapcsolatok, lakhely stb.) egymásba fonódásával e társadalmak minden eddiginél sokfélelőbbé válnak, amelyet Vertovec a *szuperdiverzitás* (*superdiversity*) fogalmával határoz meg (Vertovec, 2007). Ha a politikai döntéshozatal és a tudomány reflektálni szeretne az ehhez hasonló új jelenségekre, annak megértéséhez az etnicitással kapcsolatos régi fogalmak már nem elegendők, sőt megtéveszthetnek bennünket. Ezt felismerve a szuperdiverzitást élénk társadalomtudományi érdeklődés övezi (főleg a szociológiai, szociolingvisztikai és urbanisztikai kutatások körében)<sup>23</sup>, amelyek eredményei talán rávilágíthatnak arra, hogy az etnikailag összetett társadalmak hagyományos diszkurzívái (például nemzeti kultúra-kisebbségi kultúra) helyett komplexebb fogalomrendszer és szabályozás szükséges ahhoz, hogy az autochton közösségek törekvései se kerüljenek véglegesen zárójelbe.

A magyarországi köznyelvben és a tudomány nyelvében is a Nektv. által honosított *nemzeti és etnikai kisebbség* évtizedekre létjogosultságot nyert, s keveredve az Alaptörvény által utóbb bevezetett *nemzetiségi* kifejezéssel immár párhuzamosan, megkettőzve vannak jelen szóhasználatunkban. Kállai Ernő és Varjú Gabriella, valamint Majtényi Balázs szerint azonban már a Nektv. szóhasználat is jelentős zavart okozott. A kisebbségi törvény névleg ugyan különbséget tett a nemzeti és az etnikai kisebbségek között, de a kétféle csoport jogai és kötelezettségei közt nem volt igazi különbség, tehát a nemzeti és etnikai kisebbségek közti különbségtétel feleslegesnek bizonyult. Szociológiai értelemben nemzeti kisebbségnek tekinthetők azon kisebbségek, amelyeknek van anyaországa, szemben az etnikai kisebbségekkel, amelyeknek nincs, ahogy a magyarországi roma és a ruszin közösségeknek sincs (a ruszinok esetében még az ukránoktól való függetlenségük kérdése is sokáig vita tárgyát képezte). Kállai továbbá aggályosnak tartja az *etnikum* kifejezés köznyelvben elterjedt változatát, amely a *cigány* helyett gyakori pejoratív szófordulattá vált (Kállai–Varjú, 2010: 187). A kisebbségi ombudsman szemszögéből 20 év helytelen gyakorlatát követően feltétlenül szükség volt a *nemzeti és etnikai kisebbségek* szóhasználat helyett a *nemzetiségi* terminológia bevezetésére az új joganyagban (Kállai–Varjú, 2010: 204).

Az Alaptörvény a korábbi alkotmányos szövegezés *nemzeti és etnikai kisebbség* szóhasználatát követően archaizáló módon, ugyanakkor a magyar jogtörténeti

---

<sup>23</sup> A szuperdiverzitás jelenségére Pachné Heltai Borbála fokozódó nyelvi sokszínűségről folytatott kutatásai hívták fel figyelmemet. A jelenségről részletesebben l. Pachné Heltai, 2017: 16–18.

hagyományoknak megfelelően és a közösségek azonos jogállásából következően a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában elfogadott 1868. évi XLIV. törvénycikket idézve vezeti be a *nemzetiségi* szóhasználatot. Az új terminust illetően Jakab András és Szilágyi Emese véleményével értek egyet, miszerint az alkotmányozó az új szóhasználatot tanúsítja, hogy szeretné megerősíteni a nemzetiségi ügyeket, így azokat ezentúl nem a „többség-kisebbség” relációjában kezeli. Ezzel szemben némi bizonytalanságra adhat okot, hogy az Alaptörvény ambivalens módon néhol politikai, másutt etnikai-kulturális nemzetkonceptiót alkalmaz (Jakab–Szilágyi, 2015: 50). Kállai és Varjú szerint a *nemzetiségi* szóhasználat legnagyobb nívója, hogy amennyiben az új terminológia valamennyi közösség esetében egységessé válik és elterjed, úgy erősödhet a kisebbségi közösségek egyéni és kollektív jogainak diszkriminációmentes biztosítása (Kállai–Varjú, 2010: 204). Ám ezzel kapcsolatban újabb kétségek támaszthatók. Az új szóhasználatról várt hatással ellentétben az a tapasztalatom, amelyre a kutatásomban szereplő adatközlők hívták fel a figyelmemet: miután az etnikum szó parkoló pályára került, a köznyelvben kezd kialakulni a *nemzetiségi* szóhasználattal kapcsolatos negatív konnotáció, ami ezúttal is a roma közösségekkel szembeni diszkriminációra utal.

Kymlicka is felhívja a figyelmünket arra, hogy mivel a romák anyaország nélkül területileg szétszórtan élnek Európában, esetükben a TA és az NCA közötti kapcsolat kevésbé érdekes dilemma, ezért a romák esetében az NCA-t önmagában is vizsgálni érdemes. A romákkal kapcsolatban inkább az a dilemma merül fel, hogy a romákat mint egy önálló kisebbségi kategória alanyait külön kisebbségi jogi normák célcsoportjaként kezeljük-e. Jelen pillanatban nincsenek romaszpecifikus nemzetközi dokumentumok<sup>24</sup>. Általánosságban elmondható, hogy az európai szervezetek a romákat mint nemzeti kisebbségeket igyekeznek definiálni, és ennek megfelelően a nemzeti kisebbségek normáit igyekeznek használni a romák esetében is. Amennyiben ez a stratégia lesz preferálva a továbbiakban is, a romáknak szóló NCA nemzetközi támogatása attól fog függeni, hogy az NCA-t a nemzeti kisebbségek esetében általánosságban támogatják-e vagy sem. Jelenleg a fentiek értelmében ez nem esélyes. Bizonyos javaslatok megkülönböztetik a romákat a

---

<sup>24</sup> Megemlítendő azonban az idézett mű megjelenését követően 2011-ben elfogadott európai roma keretstratégia, amely az EU-ban élő mintegy 10-12 millió roma problémáinak javítására irányult. Noha az EU intézményei számára a közösségi jog nem biztosít konkrét felhatalmazást a romák helyzetének javítására, a Bizottsága megpróbálta beépíteni a közösségi politikákba a romák élethelyzetét javítani képes intézkedések támogatását a tagállamok nyílt koordinációs együttműködésével. A roma közösségeket érő sérelmek elleni küzdelemre viszont nem az egyéni és csoportjogok szabályozásának igénye miatt, hanem elsősorban gazdasági megfontolásokból került sor, mivel az EU gazdasági versenyképessége szempontjából problémásnak ítélte, hogy egy ilyen méretű csoport kívül marad a munkaerő-piacon, emellett a tagállamok számára is többletköltségekkel jár a társadalmi, valamint szociális és migrációs feszültségek kezelése. Ébből következően a romák élethelyzetének uniós szintű javítását az alapvető szabadságjogok védelme (faji diszkrimináció tilalma, megkülönböztetés nélküli szabad mozgás, letelepedés és munkavállalás joga) és a gazdasági integráció (a foglalkoztatás, az oktatás, a lakhatás és az egészségügyi ellátások terén) vezérelte. Az eredmények azonban elkülönített források, valamint a vállalások számonkérhetősége okán megkérdőjelezhető. Az európai roma keretstratégiáról l. bővebben Vizi, 2013: 49–52.)

nemzeti kisebbségek kategóriájától és romaspecifikus jogi eszközöket igyekeznek fejleszteni, úgymint a Romani Jogok Kartája (Charter of Romani Rights). E megközelítés szerint a romákat mint *transznacionális kisebbségeket* (*transnational minority*) lehetne definiálni és az NCA-t is az ő igényüknek megfelelően lehetne fejleszteni. De jelenleg még nem lehet megmondani, hogy e romaspecifikus normák sikerre vihetők-e, ugyanis nagy az egyetnemértés a nemzetközi szervezetek között a tekintetben, hogy mennyire szükséges specifikus normákat létrehozni, akár őshonos népeknek, nemzeti kisebbségeknek vagy romáknak, avagy csak általánosságban közelítsék meg a kisebbségi jogokat. Kymlicka szerint az NCA sorsa is attól függ, hogy e kategorizációs problémákat miként sikerül megoldani (Kymlicka, 2007: 391).

A *nemzeti kisebbség* szóösszetétellel kapcsolatos ún. *definíciódilemma* okait Eplényi Kata a fentiekén túl további tényezőkkel is kiegészíti. Mivel az európai kisebbségek eltérő földrajzi és történelmi sajátosságokkal bírnak, a különbségek a közös definícióalkotásban ütköznek ki. Ebből következően Európa keleti és nyugati felében mást értenek a *kisebbség* szó alatt: míg előbbiben a hagyományos nemzeti kisebbségeket, utóbbiban főleg a bevándorló közösségeket. Az értelmezésbeli különbségek a további jogszabályalkotás útjába állnak, és a bevándorló kisebbségek, valamint a hagyományos kisebbségek problémáinak „összemosása” azt eredményezheti, hogy egyik kérdéskört sem lehet majd megnyugtatóan rendezni, és „a nagy általános keretben megoldás nélkül szétfolyik minden”, hiszen míg egyesek egyéni jogokról, mások inkább csoportjogokról tárgyalnának. Ezeken túl Eplényi kiemeli a nemzetiségi kisebbségi témakörök átpolitizáltságát, valamint a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer nem kikényszeríthető, ámde negatív kötelezettségekkel terheltségét, amelyek így nemcsak a definíciós problémák okai, hanem a kisebbségi kérdések megoldása elé is akadályt gördítenek. Summa summarum az EU-n belüli kisebbségvédelmi diskurzus erősödését az európai döntéshozók, a képviselők történelmi ismereteinek hiánya, eltérő volta, és a nemzeti kisebbségeket érintő problémákkal szembeni megértés és nyitottság hiánya akadályozza meg (Eplényi, 2013: 45–46).

A fenti meghatározásoknak megfelelően és az eltérő gyakorlatok miatt kiemelendő, hogy a disszertációban a *kisebbségek* és a *nemzetiségek* szóhasználatot is egyaránt alkalmazom a különféle történések elemzésekor, mindig az adott törvényi kontextusnak megfelelően. Vagyis a Nektv. kontextusában a *nemzeti és etnikai kisebbség* szóhasználat, az Alaptörvény és az új nemzetiségi törvény vonatkozásában a *nemzetiség* kifejezéssel élek, a nemzetközi egyezmények, szervezetek vonatkozásaiban a *nemzeti kisebbség* kifejezést, míg absztrakciós szinten a *kisebbség* terminust alkalmazom.

Kiemelendő továbbá, hogy a disszertáció során a *résztevő* terminust alkalmazom az interjúalanyok és adatközlők megjelölésére. Céлом ezzel annak hangsúlyozása, hogy beszélgetőpartnereim is aktív szereplőként, nem pedig passzív információközlőként vettek részt a kutatás folyamatában.

#### 1.4. A kutatás céljai

A disszertáció átfogó céljainak definiálása előtt – elsősorban a kutatás körülményeire való tekintettel – fontos rögzíteni, hogy mi nem a dolgozat célja. A terepkutatás jelentős fázisa ugyanis a 2018. évi országgyűlési választások előtti kampányidőszakban zajlott, amelynek során az interjúalanyok többsége maga is kampánytevékenységet folytatott, elsősorban a nemzetiségi névjegyzékben történő minél nagyobb arányú regisztráció érdekében, amelynek tétje egyrészt a kampánytevékenységre megszerezhető anyagi erőforrások gyarapítása, másrészt a szószólói rendszer legitimitációjának növelése volt. Ennélfogva a mélyinterjúk strukturált témapontok mentén folytatott beszélgetései aktuális közéleti témákhoz is kapcsolódtak. Ennek okán rögzíteni szükséges, hogy a dolgozatnak nem célja a nemzetiségi közösségek demokráciafelfogásának bemutatása. Továbbá nem célom vizsgálni a terepkutatás, illetve a szakirodalmi kutatás során feltárt hatékony részvételre irányuló képviseleti koncepciókat a választójog követelményeinek, illetve az alkotmányjogi szempontoknak való megfelelésük alapján. Ezenkívül a magyarországi kisebbségek képviseletének támogatására szánt közvetlen megoldásokat (kedvezményes kvóta, nemzetiségi mandátum) sem fogom jogelméleti szempontból elemezni, ahogy a nemzetiségi joganyag fejlesztésére vonatkozó javaslatok (kettős szavazat, a választói névjegyzék és az állampolgárok klasszifikációjának kérdésköre) nemzetközi jogi standardoknak, jogelveknek való megfeleltetése sem célom. Továbbá a kisebbségi jogok különböző társadalomtörténeti korokban való bemutatására, illetve az 1993-as Nektv. létrejöttének körülményeinek tárgyalására sem vállalkozom. A vizsgálódásaim fókuszában az első szószólói periódus, vagyis a 2014–2018 közötti parlamenti ciklus áll, amely megértéséhez háttérként vázlatosan felvillantom a rendszerváltástól 2010-ig terjedő időszak meghatározó eseményeit is, valamint a szószólói képviselet létrejöttének körülményeit, a 2010–2014 közötti alkotmányozási folyamatot, illetve a 2018. évi országgyűlési választások utáni időszakra is kitekintek a szószólói rendszer fejlődési lehetőségeinek összegzésével.

A 2010 utáni átfogó közjogi változások nyomán a közjogi-alkotmányjogi szempontú vizsgálódások kerekedtek felül a kisebbségpolitikai disputában, az új nemzetiségi joganyag hiányosságai, a képviselet létrehozásával szembeni jogelméleti aggályok, a „*kvázi-képviselettel*” kapcsolatos fenntartások pedig számos megválaszolendő kérdést vetnek fel, amelyet a téma szakértői természetesen más-más módon rendeznének. A különféle elképzelések között korábbi megoldási javaslatok ismét vitatémává emelhetők, úgymint ajánlható-e a nemzetiségi képviselet számára második kamara. A kérdés modern alkotmányos megoldása érdekében Jakab András kizárja a második kamarához való visszatérést a konkrét szervezeti megoldások közül (Jakab, 2011). Ezzel szemben mások az archaikus forma újragondolása mellett sorakoztatnak fel érveket (Dezső, 2010; Kurunczi, 2013; Pap, 2011; Móré, 2016: 50), valamint a „*virtuális második kamara*” preferenciális eljárásai alkotmányjogi szempontból való megfontolását, a „szakosított ombudsman” intézményének visszavezetését, a szószólói rendszer létrehozását javasolják a kisebbségek felszólalási, egyeztetési és konzultációs jogköreinek szélesítésével a kisebbségek hatékonyabb képviselése érdekében. A téma egyes szakértői éles kritikával illetik az újonnan

megvalósuló szószóli képviselőket. Kállai Péter meglátása szerint a nemzetiségi szószóli intézménye nem segít megvalósítani a Will Kymlicka által meghatározott liberális multinacionalizmus feltételeit, vagyis a „*differenciált állampolgárság*” minőségét, amely a kisebbségek politikai részvételéhez szükséges feltételeket biztosítja (Kállai, 2017: 2). Noha véleményem szerint a kymlickai értelemben vett liberális tézis lényege éppen abban rejlik, hogy a társadalom tagjait egyenlő jogok illetik meg, így egy működő demokráciában az alapvető szabadságjogok gyakorlása a kisebbségi jogok elé sem szab gátat (Kymlicka, 1995: 174). A nemzetiségi képviselők megválasztására vonatkozó részletszabályok minőségét illetően Kurunczi Gábor kiemeli, hogy a hatályos szabályok nem teszik lehetővé a kisebbségek számára a valódi képviselőválasztást, hanem csak szószóli választást, noha törekedni kellene a lehető legszélesebb körű képviselő biztosítására (Kurunczi, 2013: 15).

Ám mindeddig nem képezte egyetlen vizsgálat tárgyát sem, hogy a szószóli minőség a nemzetiségek szerint képes-e hatékonyan megjeleníteni a közösségük érdekeit, illetve milyen szerepfelfogások, stratégiák mentén lehetne továbblépni a jelen helyzetből a közösségek belső demokráciájához illeszkedő képviselői modell felé. Valamint azt sem vizsgálták még, hogy van-e prioritása a kisebbségek közéleti részvételének, illetve szándék a szószóli képviselőtől eltérő formák megvalósítására. Ebből következően a dolgozat célja a magyarországi nemzetiségek közéleti részvételi lehetőségeinek értékelése az önkormányzástól a többségi intézményrendszerben való részvétel kontinuumán, különös tekintettel a nemzetiségi önkormányzati rendszeren nyugvó szószóli képviselőre. A kérdések megválaszolásához a nemzetiségi politikai elit körében folytatott terepkutatásom során gyűjtöttem adatokat, amelyeket az NTA és a hatékony közéleti részvétel szakirodalmának segítségével értékeltem. A terepkutatás során folytatott adatgyűjtésben mindvégig elsődleges szempont volt a nemzetiségek képviselőjükkel kapcsolatos saját perspektíváinak megjelenítése. A disszertáció fókuszában a magyarországi nemzetiségek 2010 utáni parlamenti képviselőinek intézményesülése áll, amelyben jelentős mértékben tudtam támaszkodni Dobos Balázs 2010 előtti intézmény- és jogrendszerre vonatkozó átfogó elemzéseire (Dobos: 2009a, b) a hatékony közéleti részvétel szakirodalmáról (Deets, 2002, 2005; Henrard, 2005; Kymlicka, 2006; Palermo-Woelk, 2003; Wheatley, 2002, 2003). Ugyanakkor a korábbi vizsgálatok eredményei az új nemzetiségi joganyag változásai okán, főként a szószóli képviselő tapasztalataival kiegészíthetők. A terepkutatás eredményei, az NTA és a hatékony közéleti részvétel szakirodalmi áttekintése által megismerhetővé válik a nemzetiségek saját narratívája a politikai döntéshozatalba való befogadásukról, ami egyrészt a nemzetiségi közösségek számára is hasznos visszacsatolás, másrészt az NTA-kutatások számára is hasznos értelmezési sémákat kínál a hatékony részvétellel összefüggő kérdések értelmezésekor.

### **1.5. A kutatás várható eredményei**

A terepkutatás segítségével feltárható az érintettek álláspontja olyan kérdésekről, minthogy miként értékelik a nemzetiségi szószóli intézményét a többi, már létező képviselői forma viszonylatában (például országos nemzetiségi önkormányzat), a parlamenti jelenlétük

tapasztalatai alapján az új intézmény beváltotta-e a hozzá fűzött reményeket, a parlamenti képviseletet tekintik-e az érdekérvényesítés leghatékonyabb eszközének, valamint milyen eredményekkel járna a hatékony közéleti részvétel megvalósítása. Mindebből kiderül, hogy a képviselet fejlesztését prioritásként kezelik-e az érintettek, és amennyiben igen, milyen megoldásokat alkalmaznának a hatékonyabb közéleti részvétel érdekében. E kérdések megválaszolása az alábbi eredményekkel jár:

- A hatályos képviseleti modell szereplőorientált értékelése összehasonlítási alapot teremt a magyarországi kisebbségek anyaországainak gyakorlataival. A régiós példák tanulmányozásán keresztül az egyes közép- és kelet-európai jó gyakorlatok is tesztelhetők a közösségek körében: kiderül, hogy ismertek-e a szomszédos országok jó gyakorlatai, mely elemek felelnének meg a közösségek igényeinek (például kettős szavazati rendszer<sup>25</sup>, garantált mandátumok, illetve ezek népességszám-arányos elosztása stb.).
- A kutatás során tesztelhetők a nemzetiségi parlamenti képviselet ellen és mellett szóló, főként a szakirodalomból ismert alkotmányjogi érvelések a vizsgált közösség körében (például az egy ember-egy szavazat elve, a mérleg nyelve effektus, a kisebbségi képviselet legitimációhiánya stb.).
- Feltárhatók a szószólók és az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökei által követett szerepfelfogások, ezek ütközéséből származó konfliktusok, valamint megállapítható az is, hogy az egyes közösségek érdekérvényesítésében milyen szerepet játszik a szószóló és az országos nemzetiségi önkormányzat elnöke.
- Értékelhetők és kategorizálhatók az egyes nemzetiségek választási rendszerrel összefüggő problémái, fejlesztési elképzelései, amelyek alapján konszenzusos képviseleti modell javasolható. Feltárható, hogy mely elemek továbbfejlesztése, és milyen képviseleti modell kialakítása jelentheti az egyes közösségek politikai döntéshozatalba való hatékonyabb befogadását.
- A terepkutatás eredményeinek összegzésével és az NTA szakirodalmi áttekintésével lehetővé válik a szószólói rendszer NTA fogalmi elrendeződései szerinti értékelése, illetve a magyarországi eredmények nemzetközi példákkal való összehasonlítása.

### **1.6. A disszertáció felépítése és az egyes fejezetek rövid ismertetése**

A disszertáció kettős célrendszert kíván teljesíteni. Egyrészt a vonatkozó szakirodalmi háttér áttekintésével megvizsgálom, hogy több Magyarországon élő nemzetiség anyaországai közül melyek tartanak fenn nemzeti kisebbségeik képviseletének elősegítésére közvetett vagy közvetlen módszereket, majd megvizsgálom, hogy ezen speciális megoldások közül melyek azok, amelyek a magyarországi kulturális autonómia fejlesztéséhez jó gyakorlatként javasolhatók. Másrészt saját terepkutatás keretében feltérképezésre kerül az újonnan

---

<sup>25</sup> A metódus az interjúalanyok körében *háromszavazatos* rendszerként ismert, ezért az interjúban is és az eredmények feldolgozásakor is a köznyelvi változatot használom.



bevezetett szószólói képvisellel való elégedettség, valamint a továbbfejlesztésére irányuló javaslatok is.

Miután a disszertáció előszavában összefoglaltam a magyarországi kulturális autonómia rendszerváltást követő negyedszázadának legfőbb mérföldköveit, és első fejezetében indokoltam témaválasztásomat, a második fejezetben a kutatás előkészítő szakaszát, vagyis az operacionalizálás szakaszának jelentősebb dilemmáit és a kutatási minta kiválasztásának epizódjait tárgyalom. Bemutatásra kerülnek a primer kutatás főbb témakörei, a terepkutatás körülményei és a felhasznált szekunder irodalom is. Ezt egészítem ki a disszertáció hipotéziseivel, amelyek egyrészt a feldolgozni kívánt hazai és nemzetközi szakirodalomhoz (nemzetiségek hatékony közéleti részvétele, nem területi autonómiák rendszere), másrészt a terepkutatás várható eredményeihez (szószólói rendszerről alkotott vélemények) kapcsolódnak.

A harmadik fejezet a dolgozat elméleti kereteit ismerteti, amely egyrészt a nemzetiségek hatékony közéleti részvételének nemzetközi egyezményekben fellelhető iránymutatásait, megvalósulási módjait tárgyalja, másrészt a területi és nem területi autonómiák közti különbségeket, a fogalomalkotás problematikusságát mutatja be az eddigi kutatások tükrében, valamint a lehetséges funkciók és megvalósítási módok is elemzésre kerülnek.

A negyedik fejezetben olyan közép-európai országok példái kerülnek bemutatásra, amelyekkel egyrészt érzékeltethetővé válik a nem területi autonómiák széles kontinuum, másrészt ezek alapján a magyarországi kulturális autonómia fejlesztésére is ajánlhatók jó gyakorlatok. Néhány, a hatékony részvétel számára kedvező eljárást, megoldást a terepkutatás szakaszában is tesztelni fogok (Romániából ismert kétkamarás parlament iránti szimpátia, a Szlovénia által alkalmazott kettős szavazati rendszer, Horvátország nemzeti kisebbségei számára fenntartott képviselői helyei).

Az ötödik fejezetben a magyarországi NTA megvalósulását követem végig, rávilágítva a magyar modell gyengeségeire és erősségeire. Emellett az elméleti megfigyeléseket kiegészítem saját terepkutatási tapasztalataimmal, megerősítve vagy megcáfolva a téma hazai és nemzetközi szakértőinek korábbi ide vonatkozó megállapításait.

A szakirodalmi kitekintés, a survey és a mélyinterjúk tapasztalatai alapján a hatodik fejezetben összegzésre kerülnek a szószólói rendszer továbbfejlesztésének lehetséges koncepciói, főleg azok, amelyek a gyakorlati tapasztalatokhoz és a közösségek igényeihez igazíthatók. A hipotézisek tesztjét követően a kutatási eredmények szintéziseként és a disszertáció zárásaként javaslatot teszek egy gyakorlati igényekhez idomuló, a közösségek eltérő adottságaira reflektálni képes, és az aktuális közjogi rendszerbe illeszthető képviselői modell kereteire.

## 2. A kutatás módszerei és hipotézisei

A disszertációban vizsgált jelenséggel kapcsolatban (a kisebbségek közéleti részvétele) többnyire elméletből levezetett tudományos eredmények állnak rendelkezésünkre, amelyek inkább tűntek olykor az egyes kutatók nézőpontjának, mint a jelenséggel kapcsolatos tapasztalati úton származó megfigyelések eredményeinek. Ebből következően a disszertációban terepet kívánok engedni a gyakorlati tapasztalatokból következtethető érvelésnek és az erre alapuló elméletalkotásnak. A vizsgált jelenség tényleges megfigyelése és mérése azonban nem nélkülözheti a primer és szekunder kutatás alapos megtervezését, a módszertani polemizálást és a hipotézisalkotást sem. Az értekezés második fejezetében e részek kerülnek átfogóan ismertetésre.

### 2.1. Primer kutatás

A kutatás előkészítő, adminisztratív szakaszát a témához kapcsolódó szakirodalom áttekintésével és összegyűjtésével kezdtem. A Magyarországon hiányzó szakirodalmi háttér megszerzésében az Országos Széchényi Könyvtár Magyarországon egyedülálló nemzetközi könyvtárközi kölcsönzési szolgáltatására támaszkodtam, amely főként az NTA szakirodalmi elérésében nyújtott jelentős támogatást. A kutatási témához kapcsolódó csekély, viszont naprakész gyűjteménye okán kiemelendő az Országgyűlési Könyvtár, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Budapesti Corvinus Egyetem könyvtára is.

A primer kutatás fundamentuma a mélyinterjúkra épülő kvalitatív felmérés volt, amelynek keretében félig strukturált interjúkat készítettem a szakértői mintába bekerülő 13 Magyarországon őshonos nemzetiségi közösség szószólójával és országos nemzetiségi önkormányzatainak elnökeivel (a továbbiakban elnök). Amennyiben a terepkutatás folyamán az elnököt nem tudtam elérni sem hivatalos, sem informális (közvetlen munkatársak segítségével történő) megkeresés útján, helyette az adott közösség más vezető pozícióban lévő véleményformálóját (például elnökhelyettes, alelnök, hivatalvezető) vontam be<sup>26</sup>. Emellett több, a témakört teljességében átlátó szakértővel is kapcsolatba léptem, interjút készítettem (például nemzetiségi biztoshelyettes). A kutatás előkészítése során a célkitűzéseim közt szerepelt az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselőinek (a továbbiakban képviselő) és a szószólók véleményének összehasonlítása a szószólói képviselő értékelését illetően.

A szakértői mintavétel<sup>27</sup> melletti döntést saját megítélesemre alapozva némi dilemma után hoztam meg. A nem valószínűségi mintavételi módszer e típusa melletti legfőbb érvem

---

<sup>26</sup> Az Országos Roma Önkormányzat elnöke helyett a szószóló által kijelölt elnökhelyettes, az Országos Örmény Önkormányzat esetében az alelnök, a Magyarországi Románok Országos Önkormányzatának elnöke helyett a hivatalvezető segítette a kutatást válaszadással és kérdőív kitöltésével.

<sup>27</sup> A szakértői mintavétel előnyeiről és hátrányairól l. bővebben Babbie, 1999: 243–244.

az volt, hogy a szószólók és az elnökök azok, akik a szószólói rendszer megítélésében leginkább kompetensek személyes tapasztalataik révén, viszont csak és kizárólag velük interjúzni, kérdőívezni a közösségeik problémáiról nem állja ki a reprezentativitás kritériumát. Ezért úgy döntöttem, hogy a szakértői mintavételbe bevonom az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselőit is, mert a képviselők (több esetben halmozott) közéleti szerepvállalásuknál fogva képesek megjeleníteni a nemzetiségi önkormányzati rendszer vertikális (helyi, területi, országos) és horizontális (regionális) szintjei között fluktuáló véleményeket.

A vizsgált közösségek egésze szempontjából a szószólók, az elnökök és a képviselők csoportja az „*etnohatalom*”<sup>28</sup> birtokosai, jelentős véleményvezérek, de ennek ellenére sem tehető egyenlőségjel a kutatásba bevont nemzetiségi elitet reprezentáló válaszadók véleménye és a kutatásból kimaradók (például a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők) véleménye közé. Bár a kutatásba bevont szószólók és országos elnökök a nemzetiségi közösségek közvetlenül választott képviselői, és az országos képviselők egyúttal települési nemzetiségi önkormányzati vezetők is, általuk mégsem a teljes sokaság véleménye ismerhető meg, hanem csak egy szűk elité. Ugyanakkor egy nagymintás nemzetiségi kutatás, amely a vizsgált közösségek valamennyi tagjától származó adatgyűjtésen alapulna, túlmutat a disszertáció időbeli és anyagi keretein, illetve az országos kisebbségpolitikában járatlan képviselők véleménymérése nem feltétlenül indokolt egy, az országgyűlési képviselő tapasztalatait bemutató kutatásban. Az 1. táblázat a mintában szereplő országos önkormányzati képviselők presztízsét és mandátumuk koncentráltóságát fejezi ki, amellyel a szakértői mintavétel létjogosultsága is alátámasztható.

Az 1. táblázat alapján a szakértői mintába bekerülő szószólók, országos önkormányzati képviselők és elnökök a teljes sokaságra nézve a reprezentativitás kritériumának nem felelnek meg, ugyanakkor a kutatás tervezésekor nem a teljes képviselői sokaság véleményének felmérése volt a célom, hanem a kisebbségi elité (1. előbbi három státusz). Ennek ellenére a kutatásból kimaradó, tehát a kérdőív kitöltését elutasító országos képviselők körében nem biztos, hogy ugyanarra az eredményre jutottam volna, mintha mind a 267 országos önkormányzati képviselővel mélyinterjút készítek, vagy valamennyien maradéktalanul kitöltik a kérdőívet. Feltehetően a kimaradók csoportjában is feltárhatók lennének a hipotéziseim szemszögéből fontos összefüggések, hiszen a társadalomtudományi kutatások módszertani tapasztalatai alapján majd minden változó közt van valamilyen mértékű összefüggés (Babbie, 1999: 102).

Ugyanakkor az egy országos önkormányzati képviselőre jutó regisztrált választópolgárok száma alapján megállapítható, hogy a kisebb közösségek esetében akár már egyetlen vezető személy válaszaival is átfogó képet kaphatok az egyes közösségek átlagos valóságáról. Például a szlovének esetében egy országos önkormányzati képviselőre csupán 46 regisztrált szlovén választópolgár, illetve 159, a népszámlálásokon magát

---

<sup>28</sup> Az *etnohatalom* kifejezés egy szlovák résztvevőtől származik.

szlovénnek valló állampolgár jut. További, a szakértői mintavétel melletti érv, hogy az elnökök és több esetben a közösségükkel nagyobb mértékben elkötelezett szószólók (akik tipikusan a korábbi ciklusban elnöki tisztséget töltöttek be) a képviselőknél átfogóbban ismerik a közösségük ügyeit, problémáit.

**1. táblázat:** A 2014. évi nemzetiségi önkormányzati választásokon mandátumot nyert képviselők száma és a mandátumuk súlya

Nemzetiségek	Települési nemzetiségi önkormányzati képviselők száma (fő)	Területi nemzetiségi önkormányzati képviselők száma (fő)	Országos nemzetiségi önkormányzati képviselők száma (fő)	Egy országos önkormányzati képviselőre jutó nemzetiségi a népszámlálások adatai szerint (fő)	Egy országos önkormányzati képviselőre jutó regisztrált választó (fő)
Bolgár	99	7	15	237	90
Görög	105	7	15	261	116
Horvát	365	49	23	1 024	462
Lengyel	123	7	15	382	150
Német	1 333	91	39	3 383	1 049
Örmény	96	7	15	220	160
Roma	3 763	140	47	6 574	3 360
Román	188	35	15	1 756	339
Ruszin	130	14	15	222	207
Szerb	136	14	15	481	113
Szlovák	374	42	23	1 289	531
Szlovén	32	0	15	159	46
Ukrán	48	7	15	376	67
Összesen:	6 792	420	267	2 081	903

*Forrás:* KSH és NVI adatai alapján saját

Az 1. táblázat a hatályos jogszabályok<sup>29</sup> szerint a 2014. október 12-i nemzetiségi választások napján a nemzetiségi névjegyzékben regisztráltak számát szemlélteti, ami alapján az országos nemzetiségi önkormányzatok közgyűléseinek létszáma meghatározásra került. Eszerint az országos önkormányzati képviselők száma:

- 15 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a választás kitűzésének napján nem több mint 5 000, ilyen a bolgár, görög, lengyel, örmény, román, ruszin, szerb, szlovén, ukrán közösség
- 23 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a választás kitűzésének napján több mint 5 000, amely érvényes a horvát és a szlovák közösségre

<sup>29</sup> A Nektv. 52. §-a, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. évi általános választása időpontjának kitűzéséről szóló 1128/2014. (VIII. 5.) NVB határozat alapján.

- 31 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a választás kitűzésének napján több mint 10 000 (nincs ekkora létszámú közgyűlés)
- 39 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a választás kitűzésének napján több mint 25 000, ezt a kritériumot egyedül a magyarországi németek teljesítették
- 47 fő, ha a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma a választás kitűzésének napján több mint 50 000, amely maximumérték a legnagyobb lélekszámú roma közösség esetében került meghaladásra

Az interjúkérdéseket a korábbi szakirodalmi ismereteim és terepmunkáim tapasztalatai alapján állítottam össze. A kérdőív az egyes közösségek lokális jellegű problémáinak vizsgálatától a makroügyek szintjéig a következő témakörök mentén haladt:

- (1) A nemzetiségi közösségek fennmaradása szempontjából fontos tényezők felderítése, a résztvevő közössége számára megoldandó ügyek, problémák, valamint a nemzetiségi intézményrendszer, öngazgatás működőképességének megítélése.
- (2) A parlamenti képviselet jelentőségének és létjogosultságának megítélése a képviselet megválasztását befolyásoló külső tényezők feltárásával. Az érvényben lévő érdekképviseleti lehetőségek, választási metódusok megítélése.
- (3) A hatékony közéleti részvétel lehetséges módjai és eszközei, a várható eredmények, a résztvevő közössége számára ideális képviseleti koncepció főbb elemei (például a szószóloi státusz jogkörének bővítése, a nemzetiségi bizottságban várható változások stb.). A teljes jogú képviselettel vagy egy erős szószóloi státusztól, illetve egy, a pozícióra rátermett szószólotól elvárható eredmények.

A felsorolt kérdéskörök kutatásával eredetileg csupán a szószóloi rendszer tapasztalatainak összegzését, a választási rendszerrel kapcsolatos fejlesztési javaslatok feltárását terveztem, ugyanakkor a kezdeti mélyinterjúk tapasztalatai a kutatás szempontjából más fontos kérdéskörre is rávilágítottak. Ebből következően a kérdéseim véglegessé válásáig a félig strukturált interjú és a standard kérdőív előnyeit ötvözve rugalmas kérdőív segítségével kezdtem el a kutatást, ami lehetővé tette, hogy a kutatás kezdeti fázisában az interjúról interjúra felmerülő újabb nyitott kérdés-variációk is felkerüljenek az eredeti kérdések mellé (Letenyei–Nagy, 2007: 42–43). A rugalmas kérdőívet alkalmazva a kutatás a további témakörökkel bővült:

- (4) Röviddel a kutatás kezdetén realizálódott, hogy az egyes közösségek a különböző adottságaik mentén eltérően értelmezik, használják a parlamenti képviseletet. Az eltérő értelmezés kialakulásában kulcsszerepe van az elnök és a szószóloi viszonyának, feladatmegosztásának, ezért röviddel a terepkutatás kezdete után a szószólok és elnökök szerepfelfogásának feltárása is a vizsgálódásaim fókuszába került. A kérdés egyrészt megkésettisége okán nem szerepelt a mélyinterjúk vezérfonala alapján kialakított képviselői kérdőívben, másrészt e kérdésben kizárólag a vezetők saját elmondása tekinthető hiteles forrásnak.

- (5) Az interjúzás kezdeti szakaszában dinamikusan növekedett a magyarországi németek országgyűlési választásokra kiterjedő regisztrációja<sup>30</sup>, ami alapján egyre realisabbá vált a történelmi jelentőségű első nemzetiségi mandátum megszerzése. Ennek hatására a mélyinterjúkban is megkerülhetetlen témává vált a magyarországi németek mandátumszerzésére adott reflexiók (például milyen változásokat generál a nemzetiségi mandátum az eddig szószólókból álló bizottságban; mely korábbi bizottsági törekvések válnak okafogyottá a teljes jogú mandátum szélesebb jogköre következtében; hogyan ítélték meg a differenciálttá váló nemzetiségi képviseleti rendszer; milyen hatással bír a kedvezményes mandátum az egyes közösségek parlamenti képviseleti koncepcióira stb.)<sup>31</sup>.
- (6) Végül a közösségek problémáinak feltárása során az önkormányzatisággal összefüggő egyes kérdések is a kutatás homlokterébe kerültek. Noha a dolgozatnak nem célja a nemzetiségi önkormányzati rendszer diszfunkcióinak átfogó vizsgálata, mivel a nemzetiségi parlamenti képviselet (szószólói rendszer) az országos nemzetiségi önkormányzatokon nyugszik, munkám e kérdéskört is érintheti. A delegálás procedúrája az országos önkormányzat képviselő-testületének hatásköre, vagyis a szószólói rendszer képviselőválasztással közvetett módon az etnobiznisz problematikájával is összefüggésben áll. A delegálás folyamata – szabályozatlansága okán – önmagában is érdekes, vizsgálandó jelenség, mert a jelöltállítás körüli joghézag a közösségeken belül konfliktusok forrása. Minthogy a listaállítás és a delegálás aktusának minimális törvényi kritériumai vannak, a jelölés leginkább az országos nemzetiségi önkormányzatok belső demokratikus viszonyrendszeréről, főként a jelölőszervezetek közötti erőviszonyokról árulkodik. Néhány kivételtől eltekintve – jellemzően ahol egy jelölőszervezet vett részt a listaállításban<sup>32</sup> – megkerülhetetlen az országos nemzetiségi önkormányzatokon belüli pártosodás, belső ellenzék létrejötte, amelyek közt az érdekellentétek (elsősorban a hatalmi pozíciókat illetően) tapinthatók. Céлом az asszimetrikus hatalmi mintázatok felfedése helyett a demokratikusan működő közösségek kiemelése a listaállítás folyamatának normalizálása érdekében.

---

<sup>30</sup> 2018. február-március alatt a magyarországi németek regisztrációja 17 000-ről 33 000-re emelkedett, ami már az előzetes kalkulációk alapján is azt mutatta, hogy akár 70%-os országos választási részvétel fellett is megszerezhető a nemzetiségi mandátum. A mandátumszerzés további feltétele a névjegyzékben regisztráltak magas választási részvételi hajlandósága volt, amit a közösség vezetői a 2014-es választások tapasztalatai alapján az országos átlagot meghaladó 75–80% közöttire becsültek.

<sup>31</sup> A terepkutatás alatt a magyarországi németek mandátumszerzéséről megjelenő hírek elsősorban a nemzetiségi mandátumszerzéssel kapcsolatos tájékozatlanságról árulkodtak. Míg a baloldali médiumok jellemzően a magyarországi németek mandátumszerzését a kormánypárti stratégia részeként igyekeztek beállítani, addig a konzervatív fórumok a jelenség történetiségét, illetve össznemzetiségi jelentőségét sulykolták. A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata közleményt adott ki arról, hogy leendő képviselőjük milyen főszabály mentén szavazna a parlamentben.

<sup>32</sup> Azon nemzetiségi közösségnél, amelyek esetében a 2014. október 12-i országos nemzetiségi önkormányzati választásokon egy jelölőszervezet vett részt a listaállításban, a közgyűlés relatíve egységesnek bizonyult, úgymint a bolgár, német, szerb, szlovén, ukrán közösségeknél.

A mélyinterjú vizsgálat előkészítésének hangsúlyos szakasza volt a félig strukturált interjúk vezérfonalának kialakítása<sup>33</sup>, amelyet tapasztalt szakértők segítségével teszteltem annak érdekében, hogy a kérdéseim relevánsak, naprakészek legyenek. A félig strukturált interjú emocionalista megközelítése lehetőséget teremtett arra, hogy a vizsgált kérdéseken átszűrődjenek a résztvevők szubjektív élményei, érzései és tapasztalatai. Ehhez a mélyinterjú vezérfonalát csupán a beszélgetések vázának tekintettem, amelyben az egyes kérdésekre adható felsorolásszerű, látszólag zárt válaszok a beszélgetés során további újabb nyitott kérdésekké válhattak, így biztosítva a beszélgetések nyitottságát és manipulációmentességét. Noha a félig strukturált interjú lehetőséget teremt arra is, hogy az interjúkészítő határozza meg a témát, irányítsa a beszélgetést, ezáltal az interjúkészítés hierarchikus viszonyában kvázi hatalmi pozícióba helyezkedjen, ugyanakkor törekedtem e hierarchikus viszony tompítására egyrészt a téma iránti alázat és az interjúalanyhoz való empátiás hozzáállás tanúsításával, másrészt a nyitott, támogató légkör megteremtésével. Ennek megfelelően az interjúhelyszínek kiválasztásánál is a bizalmi légkör megteremtése volt a célom, így a találkozót az elnökök esetében többnyire hivatalukba, a szószólók esetében szintén irodájukba, az Országgyűlés Irodaházába vagy egy általuk kedvelt helyre szerveztem. Az egyéb szakértői interjúkat is a beszélőnek kedvező, otthonos közegben készítettem<sup>34</sup>.

A kutatási stratégia előkészítése során a társadalomtudományi kutatások gyakorlatának operacionalizálási kritériumai szerint mérhető formában fogalmaztam meg a nemzetiségi képviselettel kapcsolatos elméleti hipotéziseimet (Babbie, 1999: 163–196). Meghatároztam, hogy pontosan milyen lépésekből és műveletekből kell állnia a mérésnek, és mely kérdéseket kell feltennem ahhoz, hogy elemezhető válaszokat kapjak. Törekedtem a minél rövidebb kérdések szerkesztésére és azok érthető megfogalmazására, igyekeztem kerülni a tagadó és sugalmazó kérdéseket és a kétértelmű kifejezéseket. Továbbá az interjú kérdéseinek sorrendjét is körültekintéssel terveztem, hogy azokkal ne befolyásoljam a válaszadást. Ha például már a beszélgetés kezdetén a parlamenti képviselet jelentőségéről tettem volna fel kérdéseket és csak ezt követően térünk rá a résztvevő közösségének mikroszintű problémáira, akkor a képviselet melletti problémák könnyen veszíthettek volna jelentőségükből, eltörpülhettek volna a makroszintű ügyek árnyékában. Ezért a fenti céloknak való együttes megfelelés érdekében a kérdéssort próbainterjún teszteltem, majd ez alapján, illetve az első mélyinterjúkat követően változtattam a kérdéssoron, kiegészítettem több olyan új szemponttal, amelyek a kérdéssor szerkesztésekor elkerülték a figyelmemet.

Mivel a kutatással a szószólói rendszerről alkotott bennfentes véleményeket igyekeztem feltárni, a kérdéssort az egyszerűbben elérhető alanyok helyett (például települési nemzetiségi önkormányzati képviselők) egy szűkebb, de a kérdésben leginkább jártas célcsoportra, a nemzetiségi politikai elit legfőbb reprezentánsaira terveztem, ennek megfelelően a 13 közösség szószólói és elnökei bevonása mellett döntöttem. Ezt a szakértői

---

<sup>33</sup> A mélyinterjú kérdéssor a disszertáció függelékének része.

<sup>34</sup> A mélyinterjúkat 2018. február 2. – május 4. között készítettem. Az interjúalanyok névsora és az interjúk pontos dátuma a disszertáció függelékében megtalálható.

kört egészítettem ki a nemzetiségi érdekképviselőt néhány megkerülhetetlen szereplőjével, véleményvezérével.

A kutatás céljait és menetrendjét már a terepkutatás megkezdése előtt ismerttettem a célcsoport egy szűkebb körével, hogy a meghatározó személyek támogatásával könnyebbé váljon az interjúszervezés. A szószólók akadálymentes elérése érdekében elsőként a szószólóknak helyt adó Magyarországi nemzetiségek bizottságának (a továbbiakban bizottság) titkárságával és elnökével vettem fel a kapcsolatot, majd a bizottságtól kapott elérhetőségeken a témavezetői kísérőlevéllel ellátott elektronikus levélben, illetve telefonon is tájékoztattam a szószólókat és az elnököket a kutatás részleteiről, felépítéséről. A szószólók és az elnökök körében folytatott interjúk nem előre meghatározott sorrend szerint folytak, mindössze arra törekedtem, hogy egy közösség szószólóját és elnökét lehetőleg egymást követő időpontban vonjam be a kutatásba, hogy a különböző státuszú vezetők nézőpontjai összehasonlíthatók legyenek, illetve érzékelhetővé váljanak az adott közösségen belüli véleménykontrasztok. Az interjúkat 2018. január végétől kezdtem szervezni, ám az országgyűlési választásokhoz közeledve egyre komplikáltabbá vált időpontot egyeztetni, ugyanis még a mandátumszerzésre létszámuknál fogva esélytelen közösségek is aktívan kampányoltak a szószólói intézmény legitimációjának növelése érdekében, ebből kifolyólag több közösség vezetőjével csak a kampányidőszak után<sup>35</sup> készítettem interjút. A kampánnyal egyidejűleg zajlott a nemzetiségi listaállítás is<sup>36</sup>, amely szintén megnehezítette a szervezést, hiszen e folyamat eredményeként hat közösségnél szószólóváltás történt<sup>37</sup>. Ugyanakkor az országos nemzetiségi önkormányzatok közgyűléseiben zajló jelölési procedúrák és a személycserék nemcsak bonyolították a szervezést, hanem új, hasznos elemzési szempontokkal bővítették a látókörömet azáltal, hogy körvonalazhatóvá váltak a közösségen

---

<sup>35</sup> A 13 nemzetiségi közösség tagjai 2018. március 23-án 16 óráig kérhették felvételüket a központi névjegyzékben az országgyűlési választásokra. Ez alapján a regisztrált nemzetiségi választók az egyéni választókerületi képviselőjelölt mellett pártlista helyett a nemzetiségi listára szavazhattak a 2018. április 8-i választásokon. A regisztráció további tétje a listát állító országos nemzetiségi önkormányzatok számára a Nemzeti Választási Bizottság (a továbbiakban NVB) 398/2018. számú határozata alapján az országos nemzetiségi önkormányzatokat megillető 306,58 millió Ft-os központi költségvetési támogatás, vagyis a kampánypenz volt. Az NVB testülete ebből az összegből 102 millió Ft-ot egyenlő arányban osztott szét a 13 országos önkormányzat között, a fennmaradó összeget pedig a nemzetiségi választóként névjegyzékbe vettek létszáma alapján. A legtöbb támogatást, 112,71 millió Ft-ot a magyarországi németek kapták, a legkevesebbet pedig, 8,43 millió Ft-ot a magyarországi bolgárok. A többi tizenegy közösség támogatásáról l. bővebben <http://portal.valasztas.hu/documents/20182/649837/398per2018+NVB+hat%C3%A1rozat+mell%C3%A9klet.pdf/038b7fd6-3aad-4037-8b66-0ff6f046d454>; Letöltés dátuma: 2018.05.05.

<sup>36</sup> Az új Országgyűlés szószólóinak személye már a március 6-i törvényi határidőt követő napon eldőlt, mert valamennyi közösség a kedvezményes listaállítás szabályainak megfelelően – a névjegyzékben nemzetiségi választóként szereplők legalább 1%-ának ajánlásával – országos listát állított, amelyeket az NVB 2018. március 7-i ülésén *Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény* 4. § (3) alapján nyilvántartásba vett. Eszerint az NVB által jóváhagyott listavezetők automatikusan bekerültek az új Országgyűlésbe, mert a szószólói státusz betöltésének feltétele mindössze egyetlen szavazat megszerzése volt az országgyűlési választásokon.

<sup>37</sup> A görög, a horvát, a lengyel, az örmény, a szlovák és az ukrán közösségeknél is személycseré történt a szószólói pozícióban az előző ciklushoz képest.



belüli erőviszonyok, valamint a listaállítást eltérő ügymenete<sup>38</sup>, amely az egyes közösségek belső demokráciájáról árulkodott. A leköszönő szószólókkal készített interjúk páratlan atmoszférával voltak jellemezhetőek, ugyanis a „tét nélkül” megszólaló vezetők jóval könnyebben megnyíltak, ezáltal lényegesen nagyobb betekintést engedtek a színpalak mögé. Az interjúk előkészítésére fordított idő- és energiaráfordítást összegezve megállapítható, hogy az elnökökkel való kapcsolatfelvétel több szervezést igényelt, a velük való találkozók szervezése a rugalmasabban elérhető szószólók közreműködésével zajlott. A beszélgetések általában két-három órásként voltak, de emellett előfordult öt óránál hosszabb, illetve alig háromnegyed órás interjú is, amely többszöri telefonbeszélgetéssel egészült ki. Az interjúhoz szükséges bizalmi légkör létrejöttét követően valamennyi beszélgetést a résztvevők hozzájárulásával diktafonon rögzítettem az adatvesztés elkerülése miatt, illetve terepnaplót is vezettem, amelynek feljegyzései a hanganyagok feldolgozását segítették. Az interjúzás még egy szempontból bizonyult rendhagyónak, ugyanis több szószóló és elnök esetében az interjú kérdőív kitöltésével is kiegészült az online véleménymérés résztvevői körének kiterjesztése érdekében.

A primer kutatás másodlagos terepe a mélyinterjú kérdései alapján szerkesztett online önkitöltős kérdőív volt, amely szintén célzatos mintavétellel készült. Az elnöki interjúkat követően egy webes felületre vezető elérési útvonalat (linket) küldtem elektronikus levélben a témavezetői levél kíséretében az elnököknek, és kértem őket, hogy az országos nemzetiségi önkormányzat saját belső levelezési rendszerén keresztül buzdító üzenettel megerősítve továbbítsák azt a képviselők részére. Az önkitöltős kérdőívet a félig strukturált interjú kérdései alapján a Google Űrlapok kérdőív-szerkesztő program segítségével hoztam létre.

A kutatás megtervezésekor számítottam az önkitöltős szindrómára, vagyis a kérdőívkitöltési-hajlandóság alacsony arányára. A kitöltési hajlandóságot leginkább az befolyásolja, hogy a kitöltőnek nemcsak a szabadidejét kell rászánnia a bonyolultabb kérdések megválaszolására, hanem könnyen úgy érezheti, hogy az érzékenyebb témákban való őszinte véleménynyilvánítással kellemetlen helyzetbe is kerülhet (Kruzslicz, 2014: 23). Ennek tompítása érdekében biztosítottam a névtelen válaszadás lehetőségét, a kitöltések „elakadását” a „nem tudom/nem válaszolok” válaszlehetőség biztosításával igyekeztem elkerülni. Emellett még azzal is számolnom kellett, hogy egy túlságosan zárt kérdéssor diszkrepanciát okozhat a kitöltő saját nézetei és a számára nem elfogadható válaszlehetőségek között. E tényezők előrevetítése alapján Sauermann és Roach online kérdőív-tervezési javaslatait alkalmaztam (Sauermann–Roach, 2013), ennek megfelelően designelemeket vontam be, több hetes türelmi időt biztosítottam, változatos szóhasználatot alkalmaztam a válaszadási hajlandóság növelése érdekében, illetve a közösségek vezetőivel is kapcsolatban álltam és több alkalommal kértem őket a kitöltésre való buzdításra.

---

<sup>38</sup> A mélyinterjúk tanulsága szerint a jelöltállítás egzakt szabályozás hiányában közösségenként eltérő módon zajlott, leginkább a testületeken belüli erőviszonyoknak megfelelően.

Az online mérések általános tapasztalatai szerint, ha mindenkit a számára megfelelő módon és testhezálló csatornán kérdeztem volna, akkor is főleg a fiatalabb és a magasabb iskolai végzettségűek preferálják a webes válaszadást. Az online kérdéssor esetén a szempontok figyelembe vételével az egyszerű és gördülékeny válaszadás érdekében zömmel a feleletválasztós módszert, illetve az egyes válaszlehetőségek közötti alternatíváknál a nem eldöntendő kérdéseknél a társadalomtudományi kutatásokban bevett módszert, a Likert-skálát alkalmaztam (Kehl–Rappai, 2006: 852), a kérdéseket instrukciókkal is elláttam. A Likert-formátumot egységesen pontozható itemek kialakításával alkalmaztam indexkészítésre, ahol egytől ötig terjedő pontszámokat adtam meg, figyelembe véve az item irányát (negatív item esetében az egyáltalán nem ért egyet válaszhoz egyest, pozitív item esetében a teljes mértékben egyetérthet ötöst rendeltem). Az eljárásom kiindulópontja az volt, hogy az ily módon nyerhető összpontszám, amely sok, a vizsgálandó változót tükröző itemen alapul, elfogadható mérőeszköz a változó méréséhez, itemelemzéshez (Babbie, 1999: 459–460). Néhány válaszadó azonban még így is kelepcebe került, és a megadott elérhetőségen felhívta a figyelmemet arra, hogy sokkal szabadabban válaszolt volna a kérdéseimre saját szavaival. A kérdőív záró fejezetében a válaszadók szabadszavas említéssel nyilváníthatták ki a kutatással kapcsolatos véleményüket, itt többek közt a kutatás támogatásáról biztosítottak, vagy az egyéb válaszlehetőségek hiányára hívták fel a figyelmemet, illetve a választási rendszerrel kapcsolatos véleményüket is kifejezték néhányan:

*„Sajnos néhány kérdéscsoportnál csak manipulált eredményt kaphat, ha sok jó válasz közül kikényszeríti a csak 3 választ.” (horvát résztvevő)*

*„Kisebbségen belüli területi elhelyezkedés torz eredményére nem terjedt ki a kutatás, ami rávilágítana a közösségen belüli "többségi" csoport(ok) diktatúrájára.” (horvát résztvevő)*

*„A 10. kérdés esetében [a válaszadó közösségének mandátumszerzésétől várható eredmények] a válaszokat nagyban befolyásolja a mandátumot szerző kisebbségi politikus személye, politikai irányvonala, ezért a válaszok többségében a "Nem tudom" lehetőséget választottam.” (horvát résztvevő)*

*„Néha az egyik kérdés üti a másikat, így nem biztos a válaszadás hitelessége.” (német résztvevő)*

*„Nem akarom kedvét szegni, de a kisebbségek körében teljes zűrzavar van. Az eltelt több mint húsz év kitermelte a megélhetési kisebbségeket, mindenki a pénzért harcol, tisztelet a kivételnek. A szószólói pozíció négy évig zsíros falat, biztos megélhetés és kapcsolatépítési lehetőség. A pozícióba nem a legalkalmasabb kerül, hanem a legrámenősebb=pénzéhesebb. Ezért a felmérés során [a szószólóktól, elnököktől] kapott válaszoknak, ha lesznek is, kevés közül lesz a valósághoz. Csak azért figyelmeztetem, hogy ne csodálkozzon. Izgalmasabb téma lenne, hogy húsz év alatt hogyan-miért alakult ki ez a helyzet az önkormányzatokban, főleg az országosokban. A rövid válasz az ellenőrzés hiánya.” (örmény résztvevő)*

*„Jó gondolat a témaválasztás. Én még kiegészíteném azzal a gondolkörrel is, hogy a mai nemzetiségi választási rendszer mennyire járul hozzá a nemzetiségek szétveréséhez, mert sajnos hozzájárul.” (szlovák résztvevő)*

*„Örülök, hogy valaki foglalkozik a témával, bár úgy érzem, a dolgozat már azzal a feltételezéssel indul, hogy milyen jó dolog is a nemzetiségek parlamenti képviselete, és ez minden problémát meg fog oldani. Én azt gondolom, hogy a nemzetiségek fennmaradásának szempontjából nem a parlamenti képviselet hiánya a legfőbb probléma. Sőt a lehetőség még csak erősíteni fogja azokat a belső ellentéteket, amelyek már ma is megvannak a nemzetiségi vezetők körében. Az etnobiznisz és az etnohatalom sajnos élő jelenség, és egy parlamentbe jutási lehetőség ezt még csak fokozni fogja. Véleményem szerint a problémák gyökereit és a megoldást belül kell keresni. Talán egy következő kutatómunka folyamán ezeket kellene feltárni a nemzetiségek fennmaradása érdekében.” (szlovák résztvevő)*

Összességében a kérdőív-szerkesztéssel kapcsolatban kritikát megfogalmazók aránya elenyésző volt az online mintában szereplő teljes sokasághoz képest. Ezen kritikákra reflektálva az eredményességet tekintve megállapítható, hogy kevésbé célravezető a nyitott kérdések nagyarányú alkalmazása, ezáltal ugyanis nehezebbé válna a válaszok feldolgozása, illetve a szabadszavas említés lényegesen időigényesebb kitöltési folyamatot eredményez, ami elriasztja a kevésbé kommunikatív válaszadókat, így a kérdőívvel nem jutok közelebb a valóság megismeréséhez.

A kutatás tervezésekor a mélyinterjúktól reméltem a lehető legtöbb új információt a parlamenti képviselettel kapcsolatban, és az interjúk során teljesült is a terepmunkával kapcsolatos elvárásom, mert a közösségekbe való beépüléssel átfogó képet kaptam az adott csoportokról. Ugyanakkor az interjúk készítése során mindvégig fennállt a provincializmus veszélye, egyrészt a „*te ezt már úgyis tudod*” típusú kijelentésekből adódó adatvesztések miatt, hiszen hasonló kijelentések hallatán a kutatók hajlamosak saját nézőpontjukból elemezni a vizsgált jelenséget. Másrészt a hamis dilemma logikai kelepcéje is veszélyforrásként jelentkezett, mivel saját kutatói szempontjaim, fogalomrendszerem alapján kellett értelmezni egy kultúrák közötti vizsgálatot úgy, hogy a levont következtetésekből saját állásponatom kiválasztásával kizárhatók további elemzésre érdemes alternatívákat (Babbie, 1999: 326–327; Kontra, 2011: 19). Az alternatívák közötti választásokban rejlő hibalehetőség fokozott veszélyforrás egy olyan kutatásban, amely 13 eltérő adottságú közösség elvárásait, elképzeléseit igyekszik feltárni. Ebből következően a kutatás eredményeinek összegzésénél az alternatívák kizárása helyett a különféle perspektívák bemutatására törekszem. További veszélyt jelentettek az adatvesztés és torzítás szempontjából a mélyinterjú-kérdések, illetve az önkitöltős kérdőív szóhasználata és az adott résztvevők fogalomhasználata közötti jelentős különbség. Ez a probléma az interjúk során a definíciók tisztázásával, pontosításával megoldódott, az online véleménymérésnél azonban nem volt erre lehetőség. A szakirodalmi metanyelv leegyszerűsítése, közérthetővé alakítása a következő dilemmát okozta: ha túl szakmaiak a kérdéseim, kevesebb eredményes kitöltést kaphatok, amennyiben viszont kevesebb szaknyelvet használok, nagyobb adatvesztést kockáztatok. Emiatt igyekeztem minél közérthetőbben fogalmazni, az elnökök mégis

jelezték, hogy több képviselő az online kérdőív túlzott szakmaiságára, bonyolultságára panaszkodott, illetve több esetben az elnökökkel és szószólókkal folytatott beszélgetések során is definiálni kellett néhány szaknyelvi kifejezést.

Az online felmérés folytatása melletti legfőbb érv a szószólói rendszerrel kapcsolatos átfogóbb véleményklíma feltárása volt. Előzetesen a válaszadói hajlandóság mértékétől tettem függővé, hogy az eredmények összehasonlítását státuszcsoportonként (szószóló, elnök, képviselő) vagy nemzetiségenként végzem-e. Ám a kérdőívkitöltés dinamikája rámutatott arra, hogy a 13 közösség külön-külön összehasonlítása túlmutat a disszertáció anyagi és időbeli keretein, mivel ez az elvárásom lényegesen nagyobb elemszámú mintát követelne meg. Ez esetben, ha csak egy közösség is távol maradna, vagy nem megfelelő súllyal venne részt egy ilyen típusú kutatásban, az összehasonlíthatóság és az eredményesség is veszélybe kerülne. Eszerint egy összehasonlító igényű nagymintás feltáró kutatásnak vagy a közösségektől kellene indulnia alulról szerveződve, vagy a kormányzati szervektől, a kormányzatilag meghatározott célok érdekében hatalmi szóval felülről lefelé.

**2. táblázat:** A kérdőíves kutatás mintaösszetétele

Nemzetiség	Közgyűlés létszáma (képviseelő, elnök) (fő)	Online válaszadó (képviseelő, elnök) (fő)	Személyes kitöltés az interjúk alkalmával		Összesen (képviseelő, elnök, szószóló) (fő)	A teljes sokaság alapján ( $\Sigma=280$ ) (%)	A minta nagysága alapján ( $\Sigma=110$ ) (%)
			Elnök (fő)	Szószóló (fő)			
Bolgár	15	6	1	1	8	2,9	7,3
Görög	15	1	1	1	3	1,1	2,7
Horvát	23	11	1	1	13	4,6	11,8
Lengyel	15	14	1	1	16	5,7	14,6
Német	39	17	1	1	19	6,8	17,3
Örmény	15	3	1	1	5	1,8	4,5
Roma	47	6	-	1	7	2,5	6,4
Román	15	3	-	-	3	1,1	2,7
Ruszin	15	2	1	1	4	1,4	3,6
Szerb	15	6	1	1	8	2,9	7,3
Szlovák	23	10	1	1	12	4,2	10,9
Szlovén	15	9	-	1	10	3,6	9,1
Ukrán	15	-	1	1	2	0,7	1,8
Összesen:	267	88	10	12	110	39,3	100,0

*Forrás:* saját

A 2. táblázatból megismerhetők a kitöltési eredmények, amelyek tükrében lemondtam a válaszok nemzetiségenkénti összehasonlításáról, hiszen több közösség esetében a visszaküldött kérdőívek nem reprezentálnák a képviselők közösségét, mivel alig érkezett

néhány kitöltés<sup>39</sup>. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy több nemzetiség közel teljes kitöltést, vagy akár 50% körüli részvételt produkált. Ezek figyelembevételével arra a következtetésre jutottam, hogy az eredményesség érdekében célszerű valamennyi kitöltött kérdőívből, tehát az online véleménymérés és az interjúk alkalmával végzett személyes lekérdezések összességéből egy összesített mintát képezni, amelynek segítségével a képviseleti rendszerről alkotott általános véleményklíma helytállóan feltárható. Így jött létre a 110 fős minta, amely eredményeit diagramokban összegeztem, illetve a kutatási eredmények elemzésekor mindezt tovább finomítottam a 26 mélyinterjúból nyert soft adatokkal.

Az összesen 280 fős célcsoport meghatározását, a potenciális résztvevők bevonását több körülmény is befolyásolta. A kérdőívszerkesztés technikája meghatározó tényezőnek bizonyult, amelynek célja a szabadszavas válaszlehetőségek alacsony arányával a gyors kitöltés elősegítése és az adatvesztés elkerülése volt. Az elnökök többszöri buzdítása ugyan áttörést hozott a kérdőív lezárása előtti időszakban, viszont az elnökökkel és a képviselőkkel folytatott beszélgetéseim és levelezéseim alapján megállapítható, hogy az alacsony válaszadási hajlandóság mögött több más ok is rejlik, például az, hogy a képviselők körében felülreprezentált az időskorúak aránya, akiknek kedvezőtlen internethasználoi szokásai és ismeretei szignifikáns összefüggésben állnak az alacsony válaszadói hajlandósággal. Amennyiben rendelkeztem volna e korcsoport postai elérhetőségeivel, részükre célszerű lett volna felbélyegzett válaszborítékkal együtt elküldeni a kérdőívet és a kísérőlevelet. Viszont bíztam abban, hogy az internethasználatban kevésbé jártas idősebb képviselők számára segítséget nyújthat hivataluk, fiatalabb munkatársuk vagy családtagjaik. További hátrányt jelentett az eredmény szempontjából, hogy az egyes közösségeknek számos olyan tagja van, aki nem magyar anyanyelvű, illetve a magyart idegen nyelvként beszéli, tehát esetükben egy relatíve bonyolult, szakszavakkal tűzdelt kérdőív kitöltése nyelvi akadályokba ütközhetett. Említést kell még tennem az egyes közösségek körében tapasztalt konfliktusokról is.

A kutatás folyamán végig követtem az online kitöltések számát, és ott, ahol alacsony kitöltést tapasztaltam, felvettem a kapcsolatot néhány olyan képviselővel, akiről tudtam, hogy az országos önkormányzaton belül ellenzéki szerepben vannak. E képviselők elmondása alapján kiderült, hogy több esetben el sem jutott hozzájuk a kérdőív. Viszont az idő rövidege miatt nem tudtam valamennyi törésvonalat feltérképezni<sup>40</sup> és hólabdamódszert alkalmazva eljutni a belső ellenzékben lévő szervezetek képviselőihez. Kiindulópontom ugyanis az volt, hogy az elnökök a hivatalvezetők közreműködésével a közgyűlésük valamennyi tagjának elküldik a kérdőívet, mivel a kutatás eredményei a közösségük számára hasznos adatokat, értelmezési lehetőségeket kínálhatnak.

---

<sup>39</sup> Az online véleménymérés 2018. március 12-én indult és 2018. május 25-én zártam le a kérdőíves felületet. Az egyes közösségek a kérdőívre vezető elérést nem egyszerre, hanem az országos elnökökkel folytatott interjúk sorrendjében kapták meg.

<sup>40</sup> Az egyes közösségeken belüli szembenállásokról, amelyek alapvetően a jelölőszervezetek közötti konfliktusokból erednek l. bővebben Dobos, 2011: 195–196.

A nagyobb arányú kitöltés érdekében a lényegesen egyszerűbb nyelvezetű kérdéssor kialakítása lett volna célravezető, így a jövőben a kevésbé közérthető szakszavak említését kerülném (például *közösségek belső demokráciája, kooptálás, elektoriális rendszer* stb.), ahogy a bonyolultabb választástechnikai elemek szerepeltetését is, illetve több nyitott kérdést terveznék. Ezenkívül a kérdőívezési stratégia átgondolása is javasolható hasonló kutatások esetében, ha ugyanis nem a szakirodalmi terminusokat ajánljuk fel a kérdések megszerkesztésekor, hanem először megismerjük a vizsgált közösségben használt terminológiát és ez alapján készítjük el a kérdőívet, feltehetően nagyobb részvételt érhetünk el. Viszont ez a metódus a közösséggel való elköteleződés lényegesen hosszabb szakaszát igényli, illetve ebben a közösségek eltérő szóhasználata és a „visszakódolás” további akadályok elé állítják a kutatót. Az egyszerűbb és gyorsabb elérés érdekében mérlegelendő az időzítés kérdése, főként a választási időszak elkerülése. Azonban ez az időszak sem volt egyoldalúan deficités a kutatás számára, kiemelhető a választási időszak alatti interjúim speciális, nem mindennapi atmoszférája, amely nyíltabb válaszadásra sarkallta a beszélőket, és lehetővé vált számomra a színpalak mögé való mélyebb betekintés.

Általános tapasztalat az interjúkkal kapcsolatban, hogy miután a résztvevők meggyőződtek a közösségükkel való elköteleződéséről és megfelelő választ adtam a „*Miért kutatja valaki ezt a témát?*” kérdésre, nyíltabbá és befogadóbbá váltak a külső szemlélő iránt, igényt tartva annak véleményére és a többi válaszadó nézőpontnak megvitatására is. Mivel a reprezentativitás igénye helyett az adatvesztés elkerülése érdekében inkább egy szakértői minta és szakértői kérdéssor kialakítása mellett döntöttem, ennek tükrében a 280 fős csoport 39,3%-os válaszadói hajlandóságát az elemzés szempontjából megfelelőnek tartom.

## **2.2. Szekunder kutatás**

A „másodkézből” származó adatok egy része már a disszertációt megelőzően rendelkezésemre állt a nemzetiségi önkormányzati rendszerrel és a nemzetiségi parlamenti képvisellel kapcsolatos dolgozataimból, előadásaimból. Ezen szekunder adatok és a szekunder irodalom birtokában terveztem meg a terepkutatást és a kérdőívet is. A szekunder adatokat és irodalmat, amelyet főként a nemzetiségi joganyag fejlődéséről, a magyarországi nemzetiségi önkormányzati rendszerről és az arra épülő szószólói képviselétről gyűjtöttem, a kutatás során frissíteni kellett (például a 2018. évi országgyűlési választások nemzetiségi adataival, úgymint a regisztráció és a részvétel adataival, a nemzetiségi mandátumhoz szükséges szavazatszámokkal). A szekunder adatok előnye, hogy megszerzésük kevésbé költséges, illetve gyorsabb elemzési lehetőséget kínálnak a primer adatgyűjtéshez képest, továbbá segítségükkel a kutatási tervet is elő tudtam készíteni, illetve pontosítottam a tárgyi tudásomat is, ami az interjúkészítés előnyére vált. A szekunder adatok hátránya, hogy nem mindig hozzáférhetők (például a kormányzati szervek hivatalos statisztikái), nem a saját kutatásom szerinti szempontoknak megfelelően feldolgozottak, illetve gyorsan elévülnek, ezért időről időre érdemes frissíteni őket. A dokumentumkutatás fő hátulütője a más kutatások által feldolgozott adatok kritikátlan elfogadásában rejlik. Az ilyen adatok ugyanis

nagyobb hibalehetőséget hordoznak, mint a hivatalos, elsődleges forrásból származó adatok, tehát valamennyi adat esetében fontos szerepe van az adatellenőrzésnek. Továbbá nemcsak az adathiány, de a túl sok adat is hátrányt jelenthet a kutató számára, mert a túlzott adatmennyiség közlése, elemzése könnyen elterelheti a fókuszot a téma alapos, mélyreható összefüggéseinek felfedéséről. E veszélyek minimalizálása érdekében a dolgozatban a saját korábbi adataimat a hivatalos forrásokból származó adatokkal egészítem ki, illetve csak a jelentősebb, a kutatás számára fontos speciális indikátorok közlésére törekszem, ismertetem például a Magyarországon élő romák létszámára vonatkozó legújabb kutatások adatait (Tátrai et al., 2017; Pénzes et al., 2018).

Az említett számszaki adatok közül a választási statisztikák a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban NVI), a népszámlálási adatok a Központi Statisztikai Hivatal<sup>41</sup> (a továbbiakban KSH), a törvényhozás munkájában való részvétel adatai a Parlament weboldalán<sup>42</sup> „asztali kutatással” (*desktop research*) bárki számára hozzáférhetők. Az elemzéshez szükséges hivatalos kormányzati statisztikák adatszerzése érdekében a nemzetiségi kormányzati szervekkel<sup>43</sup> és a Magyarországi nemzetiségek bizottságával is felvettem a kapcsolatot. E szereplők a kutatás céljainak ismertetését követően elláttak a kért adatokkal, többek közt rendelkezésemre bocsájtották a kétéves kormánybeszámolókat<sup>44</sup> és a kulturális autonómia eredményeit szemléltető nemzetiségi intézményrendszer adatait. E belső adatok jellemzően a kutatási fókuszom szerinti trendek megfigyelését segítették (például az intézményrendszer működtetésével kapcsolatos költségvetési támogatások növekedése, az országos és a települési nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott, illetve átvett intézmények gyarapodása).

A szekunder forrásból származó adatok elemzésénél a háromszögelésnek nevezett módszert alkalmaztam. A primer és szekunder forrásból származó, valamint az általam készített adatok, különböző eljárások, egymást kölcsönösen kiegészítő és ellenőrző módszerek összekapcsolását jelenti, amit annak érdekében folytattam, hogy a kutatás segítségével érzékletesen bemutathatóvá váljon egyrészt a magyarországi kulturális

---

<sup>41</sup> Részletes adatok a 2011. évi népszámlálás alapján a nemzetiségek legfontosabb szociodemográfiai adatairól. [http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak\\_nemzetiseg](http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_nemzetiseg); Letöltés dátuma: 2018.05.08.

<sup>42</sup> A parlamenti munkában való részvétel a bizottság által tárgyalt és benyújtott irományokból és a szószólók felszólalásaiból is megismerhető. Ezáltal összehasonlítható az egyes közösségek aktivitása, megismerhetők az egyes közösségeket foglalkoztató ügyek is. L. bővebben <http://www.parlament.hu/web/magyarorszag-nemzetisegek-bizottsaga>; Letöltés dátuma: 2018.05.08.

<sup>43</sup> A vizsgált időszakban a nemzetiségek önkormányzati, civil társadalmi, valamint intézményfinanszírozási ügyei az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzata alapján az Egyházi Nemzetiségi és Civil Társadalmi Kapcsolatokért Felelős Helyettes Államtitkárság Nemzetiségi Főosztály hatáskörébe, az oktatási ügyek ugyanezen szaktárcán belül az Oktatásért Felelős Államtitkárság Köznevelés-igazgatási Főosztály Nem Állami Köznevelési Intézmények Osztályához tartozott. <http://www.kormany.hu/download/7/72/51000/SZMSZ%20egys%C3%A9ges%20szerkezetben.pdf#!DocumentBrowse>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.

<sup>44</sup> A Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetét részletező kétéves beszámolókat a nemzetiségi szakállamtitkárság készíti és a Kormány nevében a tárcát képviselő miniszter nyújtja be az Országgyűlés elé. A beszámolókat a nemzetiségi biztoshelyettes és a Magyarországi nemzetiségek bizottsága is véleményezi.

autonómia és a kisebbségi képviselőlet fejlődése, másrészt a vizsgált jelenségekkel kapcsolatos szociológiai kutatás problémái is feltárhatók legyenek (Giddens, 2002: 647).

### 2.3. Hipotézisek

Kutatásom a tudományos kutatások hagyományos modellje szerint indult. Aziránt kezdtem érdeklődni, vajon az általam megfigyelt jelenség, a nemzetiségek parlamenti képviselete miként létezik valójában, illetve hogyan értékelhető. Ugyanakkor már a szöszólói képviselet gyakorlati megvalósulása előtti korszakot, az alkotmányozás folyamatának idejét (2010–2014 közötti időszak) tárgyaló szakirodalmi munkákban számos, a képviselet mellett és ellen szóló érveléssel találkoztam (l. a disszertáció ötödik fejezetét). A magyarázatok többnyire az elméletből származó hipotézisekből kerültek levezetésre (*dedukció*), ebből következően célommá vált felismerni, hogy ezek közül melyek tartoznak a nézőpontok, attitűdök és vélemények csoportjába és melyek a jelenséggel kapcsolatos interszubsjektivitás azon halmazába, amelyeket a megfigyelések és következtetések tapasztalatai is megerősítenek, és azokkal még az egymástól eltérő szemléletű kutatók is egyetértenek (*indukció*) (Babbie, 1999: 77 és 87). Ily módon merült fel bennem a gyakorlati tapasztalatokból következtethető érvelés és elméletalkotás igénye, ami a választott jelenség tényleges megfigyelése és mérése volt, interjúk és kérdőívek felvételével.

Az indukciós folyamat az adat- és szakirodalom-gyűjtésen alapuló elméleti áttekintéssel kezdődött, majd a kutatási probléma pontos körülhatárolásával folytatódott. Ezt követően került sor a kutatási terven alapuló konkrét megfigyelésekre, információgyűjtésre, interjúkra és kérdőívezésre. A kutatás elvégzését az adatok elemzése és értelmezése követte, amelynek eredményeit a dolgozat hipotézisellenőrzés fejezete foglalja össze. Célom szerint ennek segítségével kiemelhetővé válnak az előzetes feltevéseim közül a vizsgált jelenséggel kapcsolatos azon összefüggések, amelyek az általános elméletalkotásban hasznos magyarázatokat kínálnak a kutatás során megfigyelték összegzéséhez. A hipotézisek empirikus ellenőrzésével – az alapján, hogy a megfigyelt jelenség empirikusan megerősítést nyer-e vagy sem – elfogadhatóvá, illetve elutasíthatóvá válnak a korábbi ismereteimen alapuló feltevéseim, példának okáért a nemzetiségek képviselete mellett vagy ellene szóló érvelések, következtetések. A bizonyítási folyamatot azonban olyan gyakorlati problémák hátráltatták, mint a kutatás során használt elméleti fogalmak egzakt operacionalizálása, ami nem volt problémamentes, mert a fogalmain olykor elvontak voltak (például *hatékony részvétel*, *belső demokrácia*, *önkormányzatiság* stb.). Ezeket csak nagy nehézségek árán tudtam empirikus mutatókká alakítani, ami tanúskodik arról is, hogy ezek a különböző nézőpontokat sem tudták teljes mértékben lefedni, ahogy ezt néhány képviselő jelezte is.

További dilemmát okozott, hogy a kutatás eredményeinek összegzésénél, a hipotézisek tesztjénél is kizárólag csak saját döntésemén múlik, hogy milyen mértékű összefüggés alapján kerülnek elfogadásra a korábbi feltevéseim, és a hipotéziseim elutasítása is önkényes. A nem megfelelő erejű összefüggések esetén pedig jogosan merülhet fel a dilemma, hogy ha bizonyos fogalmak esetében más mutatókat használok, talán erősebb összefüggéseket kapok. Mivel azonban egyetlen kutatáshoz sincs előre rögzített



lépéssorozat, „vég nélkül kell oda-vissza járkalni mérés és összefüggés között”. Ennek következtében elméleti konstrukciók épülhetnek az empirikus mutatók között megfigyelt kapcsolatok köré, amely magyarázatok részlegessége újabb vizsgálatra ösztönözhetnek annak érdekében, hogy a további lépésekkel közelebb kerüljek a vizsgált jelenség megismeréséhez (Babbie, 1999: 103).

A kutatás során alkalmazott módszertan előkészítése mellett a disszertációt megelőzően hipotézisekre is szükségem volt, amelyek a kutatás elméleti kereteit is meghatározták. A hipotéziseimet a kutatás eredményeinek összegzésekor a dolgozat primer és szekunder adatainak segítségével fogom tesztelni. A hipotézisvizsgálat során eldől, hogy azon felvetéseim, amelyeket a hipotézis kifejez, teljesülnek-e a valóságban, vagy sem, tehát a témámmal kapcsolatos felvetéseim igazolásra vagy cáfolásra kerülhetnek, ha majd közelebb jutok a jelenség megismeréséhez.

A disszertáció hipotézisei a következők:

**Hipotézis 1.** *A magyarországi nemzetiségek változó körülményeivel (parlamentari képviselet lehetősége, kibontakozó intézményi decentralizáció) a magyar NTA-modell jellegzetességei is változóban vannak, ezért a személyi elvű kulturális autómia-alkotott korábbi nézeteinket szükséges újragondolni. Feltevésem szerint a magyar gyakorlat sem a vegytiszta kulturális autonómia modellek, sem a funkcionális autonómiák közé nem sorolható, sokkal inkább a vegyes kategóriák átmeneti „szürke zónájába”.*

A hipotézis megválaszolásához a kutatás elméleti háttérét tárgyaló fejezetben ismertetem a jelentősebb teoretikusok hatékony közéleti részvételtől alkotott elgondolásait (Henrard, 2005; Kymlicka, 2006; Marko, 2015; Osipov, 2013; Palermo, 2010; Smith, 2014; Weller, 2010), illetve tárgyalom az NTA-val kapcsolatos fogalmi variációkat (Malloy, 2015a; Suksi, 2015). A nemzetközi kitekintés fejezetben pedig több közép- és kelet-európai ország példáján keresztül vizsgálom a tömbszerűen, szórványban, néhol etnikailag vegyes területeken élő kisebbségek lehetőségeit az NTA különböző esettanulmányain (Komac-Roter, 2015; Kymlicka, 2007; Malloy, 2015b; Stroschein, 2015; Suksi 2015). Majd az NTA-típusok bemutatott gyakorlatainak kontinuumán (személyi, kulturális, funkcionális, adminisztratív) szemügyre veszem, hogy a magyar modell hatékony kompetenciaformái a mára már közkeletűvé vált statikus sémába illenek-e (Brunner, 1995; Brunner-Küpper, 2004; Heintze, 1997, 1998), avagy valóban hatottak rájuk a változó körülmények.

**Hipotézis 2.** *Az önkormányzás, vagyis a saját ügyek feletti kontroll és a hatóságokkal megosztott döntéshozatali hatáskörök (különösképpen a nemzetiségi önkormányzati rendszer feladatellátása és az oktatási-nevelési intézményrendszer működtetése) gyakorlati tapasztalatai erős összefüggést mutathatnak egy-egy közösség szószólói képviseletéről alkotott elgondolásaival.*

Vizsgálódásaim fókuszában a kisebbségi képviselettel kapcsolatos nemzetiségi narratíva megismerése áll, amely a szereplőorientált megközelítésmódon keresztül lehetőséget teremt

a nemzetiségi közösségek által megvalósított kulturális autonómia állapotának (oktatási-kulturális intézményrendszer, önkormányzás minősége, közösségek belső demokráciájának állapota) és a képviselet megítélése közötti összefüggések vizsgálatára. E hipotézis szerint a képviselet megítélése a kisebbségi intézményrendszer megfigyelésével tesztelhető.

Az intézményi irányultság egyrészt az ismert autonómia-definíciókból származik (Brunner–Küpper, 2004; Heintze, 1997). Másrészt az autonómiával kapcsolatos kutatásokban viszonylag kevés szó esik az önrendelkezés elérésének útjáról, illetve az autonómiák közösségépítésben megragadható szerepéről. Kántor szerint a kisebbségi közösségek politikai céljai az önkormányzó egységek kialakítására, önálló intézményrendszer létrehozására irányulnak, amelyek a kisebbségek társadalmi reprodukcióját teszik lehetővé (Kántor, 2016: 6–7).

Ruth Lapidoth arra hívja fel a figyelmet a személyi elvű autonómia és a kisebbségi jogok viszonyának tárgyalásakor, hogy a két minőség közti különbség az intézményiség kérdésében rejlik, eszerint önszabályozó intézmények hiányában nem létezhet autonómia (Lapidoth, 1997).

Tove H. Malloy az NTA fő funkcióinak klasszifikációját különbözteti meg aszerint, hogy a különböző megvalósulási formák milyen mértékű hatalmat biztosítanak a területileg szétszórtnan élő csoportoknak (Malloy, 2015a: 3–4). Malloy vizsgálatainak fő eltérése a korábbi kutatásokhoz képest (amelyek csupán a kisebbségi jogok meglétére fókuszáltak) az intézményiségre való reflexió: Malloy szerint mértékadó, hogy mely intézmények megléte járul hozzá a jól működő NTA-modellhez (Ua. 7). Malloy megfigyeléseivel egyetértve az intézmények különböző szerktorokra terjedhetnek ki, különböző erejű önrendelkezést hozhatnak létre: erős intézmények közrejátszanak a kisebbségi csoportok döntéshozatalba való beleszólásába, míg a gyenge intézmények csupán konzultatív szerepkört biztosítanak. Mindezek alapján feltételezésem szerint az egyes közösségek által az eltérő sajátosságok alapján megvalósított intézményrendszer kulcsfontosságú a képviseleti lehetőségekről alkotott véleményformálásban is.

**Hipotézis 3.** *A magyarországi nemzetiségek hatékony közéleti részvételről alkotott elgondolásai igencsak szerteágazóak lehetnek, ugyanis a szószólói képviselet megvalósítása is különböző érdekek mentén, eltérő módon zajlik. Feltevésem szerint éppen a heterogenitás okán a jelenleginél hatékonyabb képviseleti rendszer fejlesztésére többféle forgatókönyv létezik a 13 közösség körében, kinek-kinek a saját adottságai függvényében, vagyis ebből következően a teljes jogú képviselet elérése sem feltétlenül közös célkitűzés.*

Will Kymlicka szerint a hatékony közéleti részvétel több szempontból vonzó megoldásnak tűnhet a kisebbségek helyzetének kezeléséhez, ebből következően az állam a kisebbségek problémáinak megoldását a kisebbségek politikai döntéshozatalba való befogadásával támogathatja, ami többféle módon teljesíthető (Kymlicka, 2007: 55–57). Kymlicka ide vonatkozó megfigyeléseit három halmazba sorolja: szűk, tág és kiterjesztett értelmezés (e meghatározásokat később, a kutatás elméleti háttérében a hatékony közéleti részvételről szóló fejezetben ismertetem részletesebben). A hatékony részvétel egyrészt igen

demokratikusan hangzik, hiszen túllép azon a megközelítésen, miszerint a kisebbségi jogok csak a szabad nyelvhasználatot vagy vallásgyakorlást jelentenék, és arra fekteti a hangsúlyt, hogy a kisebbségek egyenlő szereplőként kívánnak részt venni a közéletben.

Francesco Palermo Kymlickához hasonlóan szintén vizsgálja a kisebbségi részvétel fogalmát és kérdéskörét és felhívja a figyelmünket, hogy ugyan a kisebbségként meghatározott csoportok, ahogy minden csoport, egy vagy több tulajdonságukban megegyezhetnek, ám számos tekintetben egymástól teljesen eltérő véleményt képviselhetnek. Eszerint a kisebbségek feltehetően egyetértenek abban, hogy hallathassák hangjukat a számukra fontos társadalmi, kulturális, gazdasági és politikai ügyekben, ám a megszólalás mikéntjéről nemhogy a különböző csoportok között, de még az egyes csoportokon belül sincsen feltétlenül egyetértés (Palermo, 2010: 436). Palermo a hatékonyság fokát a sokféleség mértékéhez köti (erről részletesebben szintén a hatékony közéleti részvétel fogalomrendszerét bemutató elméleti fejezetben esik majd több szó). E hipotézisem tesztelésekor választ szeretnék adni arra a kérdésre, hogy a kisebbségek a közéleti részvételük alapján esetleg homogén csoportnak tekinthetők-e, avagy egymástól teljesen eltérő módon kapcsolódnának-e be az őket érintő döntésekbe.

David J. Smith az állam kisebbségekre gyakorolt hatásainak összegzésekor Purger Tibor megfigyeléseit alapul véve (Purger, 2012: 2) arra hívja fel a figyelmünket, hogy nem lehet mindenkire vonatkozó tapasztalatokról számot adni, mert az autonómia gyakorlati megvalósítása csoportonként eltérő formákat hoz létre, ennek megfelelően kerülendők az eltérő igényekre szabott egységes megoldások (Smith, 2017: 125). A disszertáció empirikus egységében ezen eltérő igényeket igyekszem összefoglalni, s körvonalazni egy konszenzusos modell viszonylag tágabb kereteit.

### 3. A kutatás elméleti háttere

Európa-szerte aktuális kérdés maradt az elmúlt évtizedekben az „etnokulturális sokféleség dilemmája”, vagyis, hogy miként lehet a különféle kisebbségi csoportok számára egyenlő bánásmódot biztosítani, kulturális elismerésüket megvalósítani „arany középútként”, vagyis úgy, hogy egyrészt azáltal a kisebbségek számára tényleges kulturális önrendelkezést kínáljunk, de közben a nemzetállam integritása se kerüljön veszélybe (Roshwald, 2008: 37). A kérdéskör időszerűségét továbbra is az adja, hogy az államhatárok a legtöbb esetben nem egyeznek meg az etnikai határvonalakkal, ahogyan egyébként az adott államon belüli régiók esetében is csak ritkán esnek egybe a területi és kulturális határok (Bauböck, 2002: 149). Ha ugyanis alaposabban szemügyre vesszük szűkebb térségünk, vagy akár más európai kultúrrégiók nyelvi-etnikai térképét, akkor meggyőződhetünk róla, hogy az egyes államok közti választóvonalak korántsem vitathatlanok, hanem jórészt az etnikai szórtság és a heterogenitás jelzőivel jellemezhetők azok. Vizi Balázs az EU-országokra vonatkozó forrásai szerint megállapítja, hogy csak a tagállamokban száznál is több kisebbségi közösség él, illetve az EU összlakosságának megközelítőleg tizede, mintegy 40 millió ember anyanyelve eltér saját országa többségi nyelvétől (Vizi, 2013: 11, 75).

A közép és kelet-európai térségben jellemzően már jóval az állampolgári közösségi létformát megelőző korokban egymással összekapcsolódva, identitásuk átfedésében éltek szülőföldjükön a különféle népek, amelyek a nemzetállamok létrejöttének korától egyre inkább egynemzetű államok építéséhez fogtak a korábban eltérő nyelvjárásokat beszélő etnikai csoportok integrálásával, asszimilálásával, vagy éppen kizorításával. Majd az integráció kisebb-nagyobb fokán álló többnemzetiségű közösségek etnokulturális csoportjai maguk is a politikai nemzetek útjára kívántak lépni saját nemzetállamaik létrehozása érdekében (Kis, 2002: 34–36). Ám az etnikai alapon értelmezett nemzetállami modell a XIX. századi születésétől fogva számos területi-humanitárius konfliktuson keresztül a XX. század elejére jelentős katarzishoz vezetett.

A kollektív nemzeti kisebbségi jogok kérdése az első világháborút követően került középpontba, a Habsburg, Orosz, Német és Oszmán Birodalmak összeomlásával. E régiókban ugyanis (Nyugat-Európától eltérően) a nemzetek mint etnikai és kulturális közösségek fejlődtek és kevésbé mint politikai közösségek, ennek függvényében Keleten és Nyugaton eltérő társadalmi konstrukciók alakultak ki.

A kulturális és politikai nemzetfelfogás közti dichotómiát Friedrich Meinecke német történész alkotta meg (Meinecke, 1970). Meinecke a politikai és kulturális nemzetkép lényegi különbségét abban különböztette meg, hogy míg a kultúrnemzetek (*Kulturnation*) az etnicitással, a közös származástudattal, természetes hovatartozással kultúralapú nemzeteket teremtettek, addig az akaratalapú nemzetépítés francia republikánus modelljében (*Staatsnation*) az intézmények univerzalizálása tekinthető a nemzetépítés fundamentumának, amely szerint adott állam bármely állampolgára a nemzet tagja lehet (vö. A. Gergely, 2017; Losoncz, 2002; Nagy, 2011; Pach, 2015). E felosztásra aztán a későbbiekben jelentős

előítéletek épültek (a keleti etnikai államok idegengyűlölők, míg a nyugati polgári nemzetállamok jóindulatúak, „színvakok”), amelyek napjaink európai kisebbségpolitikájának meghatározó ismérveivé váltak, s többek közt az EU keleti tagállamaival szembeni *kettős mérce* okai közt is fellelhetők (Nagy, 2011; Vizi, 2013)<sup>45</sup>.

A háború utáni békeszerződés minden nemzetnek saját államot igyekezett adni. Ez az elv ugyanakkor csak részben teljesülhetett a terület komplex etnikai jellegzetességének következtében. A létrejövő államok nem nyugati értelemben vett nemzetállamok lettek, hanem plurális társadalmú államok. Ez a sokféleség pedig a további politikai konfliktusok forrásává vált (Smith, 2014: 16). A politikaelmélet sokáig ragaszkodott ahhoz az elképzeléshez, hogy a liberális demokráciát egységes nemzetállamok keretein belül lehet megvalósítani. Ez a klasszikus nemzetállami elgondolás magában hordozza a kulturális homogenitás implicit feltételezését is, ami azt jelenti tehát, hogy egy hivatalos nyelv és az egységes szociokulturális sajátosságok jellemzik az államot. Ugyanakkor a kulturálisan homogén liberális demokratikus nemzetállam elképzelése mindig is csak egy elképzelt ideál volt, és a XX. század eleje óta ennek központi elemeit mind elméletben, mind a gyakorlatban megkérdőjelezi egy jóval plurálisabb kiindulópontú liberális elképzelés, amely az etnikai-kulturális sokféleség figyelembe vételén alapszik. E megközelítés szerint az egyenlő állampolgárokból álló egységes politikai közösséget a kisebbségeknek biztosított speciális jogokkal szükséges elérni, például kulturális és oktatási intézmények vagy a kisebbségi nyilvános nyelvhasználat biztosításával (Ua. 15).

A második világháborút követően aztán a kisebbségi autonómia és kisebbségi jogok kérdése eltűnt a nyugat-európai diskurzusból, ekkor ugyanis a hangsúly az egyéni emberi jogokra és nem a kollektív csoportjogokra helyeződött. Ez a helyzet aztán bizonyos nyugat-európai országokban megjelenő szubállami nemzeti mozgalmak megjelenésével megváltozott, ezek ugyanis ismét kollektív alapú igényeket támasztottak a nagyobb önrendelkezés érdekében. A hidegháború végét követően ezek az igények további lendületet vettek, amikor is a *pax sovietica* által rögzített hivatalos államközi rend a kommunista rezsimek összeomlásával és a demokratizálódási folyamatok kezdetével megnyílt az út a kisebbségi politikai kérdések újraértelmezéséhez a közép- és kelet-európai országokban

---

<sup>45</sup> A klasszikus kulturális és politikai nemzettheóriák azonban mára meghaladottá váltak, ezért szükségszerű azokat tovább árnyalni, újraértelmezni, tágabb kontextusba helyezni a társadalmi formák fejlődése, a folyamatos nemzetépítés, az újabb és újabb nemzetképek kialakulása következtében és a fogalmi gazdagodás következtében (A. Gergely, 2002). Feischmidt Margit a nacionalizmus tanulmányozása során például rámutat arra, hogy a nemzet nem szubsztanciális és történetileg nem állandó”, hanem változó, „versengő diskurzusokba ágyazott szimbolikus konstrukció”, ami bizonyos strukturális viszonyok, kulturális körülmények hatására hol előtérbe kerül, hol háttérbe szorul, avagy teljesen új formát ölt (Feischmidt, 2014: 46–47). Feischmidt a magyar gazdasági-társadalmi rend új globális kihívásaira, helyi válságjelenségekre adott reflexiói nyomán megalkotja a *lassú kapitalizmus*, avagy az *újnacionalizmus* fogalmát, amelyet a nyugati gyors-kapitalizmus klasszikus diskurzusa szerint hoz létre. Ugyanakkor Alain Dieckhoff a kultúra és politika dialektikáját, így a történetileg elkülöníthető nemzeti modelleket tanulmányozva arra ösztökél, hogy a kényelmesnek tűnő dichotómiák helyett (amely gyakorta hibás következtetésekhez vezet), inkább próbáljuk kutatni és megérteni a két változó közötti mélyebb összefüggéseket (Dieckhoff, 2002: 22).

(Brunner, 1995; Smith, 2014). Georg Brunner felhívja a figyelmünket arra is, hogy az egykori Szovjetunió és Jugoszlávia mesterséges képződményein létrejövő több tucatnyi államban olyan egymásba fonódó folyamatok indultak el, mint a totalitarizmus miatt megtorpanó nemzetállami megkésetttség ledolgozásának igénye, a gazdasági természetű problémák kezelése és a demokratikus pluralizmus kiépítése. Mindezek pedig jelentős feszültségóccá alakították a kelet-európai térséget. Brunner a XX. század igazságtalanságai (például Kelet-Európa térképének újrarajzolása vagy a rendszerváltás követő délszláv válság) kapcsán a nyugati hatalmak erkölcsi és politikai kudarcáról, történelmi tévedéseiről beszélt, amelyek a kelet-európai népek önrendelkezési jogát megsértő hibás döntésekben ragadhatók meg (Brunner, 1995: 41–46). Brunner ezen államok etnikai konfliktusainak kezeléséhez a kisebbségek területi autonómia útján történő önrendelkezésének biztosítását, valamint a kisebbségeknek az őket érintő politikai döntésekbe való bevonásához a személyi autonómiát javasolja (Ua. 53–58). E két fogalomkör ismérveit a kisebbségek közéleti részvételi lehetőségeinek értelmezését követően tárgyalom.

### **3.1. A hatékony közéleti részvétel értelmezése, koncepciói és formái**

A nemzeti kisebbségek hatékony közéleti részvételéhez való joga a különböző nemzetközi dokumentumokban az alapvető emberi jogok, illetve a kisebbségek védelmének kontextusában kerül tárgyalásra, és a pluralizmus, valamint a demokrácia egyik fokmérőjeként is tematizálható (vö. Henrard, 2005). (A kisebbségi jogokat mint a demokrácia fokmérőinek gondolatát magam is vizsgálom a nemzetiségi parlamenti képviselőlet létrejöttének lehetséges okai között, és az ide vonatkozó tapasztalatokat az 5. diagramnál tárgyalom.) Ahogyan az alábbi összefoglaló gyűjtésben rámutatok, a hatékony részvétel fogalmának nincs egyértelmű, minden helyzetre érvényes definíciója. Amikor hatékony részvételről beszélünk, valójában inkább egy eszköztárra utalunk, amelyből az államoknak és a kisebbségeknek saját érdekeik és lehetőségeik szerint érdemes válogatniuk annak érdekében, hogy a kisebbségek egyéni és csoportos érdekei megfelelő módon érvényesülhessenek. A fogalomkör áttekintéséhez a különböző nemzetközi dokumentumok, valamint az egyes országok gyakorlataival foglalkozó tanulmányok nyújtanak segítséget. Míg a nemzetközi dokumentumok az ajánlásoktól a jogi erővel bíró kötelezettségekig tárgyalják a különböző lehetséges megoldásokat, az egyes országokban működő rendszereket értékelő tanulmányok elsősorban az egyes megvalósulási formák előnyeit és hiányosságait foglalják össze.

Ahogyan arra Will Kymlicka rámutat, a hatékony részvétel több szempontból vonzó megoldásnak tűnik a kisebbségek helyzetének kezeléséhez. Egyrészt igen demokratikusan hangzik, hiszen túllép azon a megközelítésen, miszerint a kisebbségi jogok csupán a szabad nyelvhasználatot vagy vallásgyakorlást jelentenék, és arra fekteti a hangsúlyt, hogy a kisebbségek egyenlő szereplőként kívánnak részt venni a közéletben. Ráadásul e koncepció elkerüli a kisebbségi csoportok homogenizálását. Az olyan megközelítések, mint „a saját kultúra gyakorlásához való jog” vagy „jog az önkormányzáshoz” hajlamosak a nemzeti kisebbségeket homogén csoportként kezelni, amelynek van egy közös, jól körülhatárolható

„kultúrája” és egy mindenki által képviselt „nemzeti identitása”. Holott jól tudjuk, hogy e csoportok nem homogének és tagjaik véleménye számos dologban eltérhet. A posztmodern kritikai megközelítések ezért az alkotmányos csoportjogok helyett procedurális kisebbségi jogokat javasolnak, amilyen például a részvétel és a konzultáció garanciája. A hatékony részvételhez való jog koncepciója e nézetek szerint alkalmas lehet arra, hogy teret adjon a kultúra vagy nemzet fogalmairól alkotott vitáknak (Kymlicka, 2007: 55).

Ezen előnyök mellett a hatékony részvétel koncepciójának sikeressége mégis elsősorban abban kereshető, hogy egy igen tág, többféleképpen interpretálható elképzelésről van szó. (1) A szűk értelmezés szerint a hatékony részvételhez való jog egyszerűen annyit jelent, hogy a nemzeti kisebbségek tagjait nem érheti diszkrimináció szavazati joguk vagy hivatali tisztségviselésre való joguk gyakorlásában. (2) A tágabb értelmezés szerint a hatékony részvétel valóságos képviselőt jelent a törvényhozásban. Ez nem azzal egyenlő, hogy a kisebbségeknek arányosan kell képviseltetniük magukat, ám a komoly alulreprezentáltság nem megengedhető. Ugyanakkor hiába rendelkeznek arányaiknak megfelelő képviselővel, a kisebbségek még így is vesztesei lehetnek a demokratikus folyamatoknak. Ez főként olyan helyzetekben fordul elő, ahol a többség nem lojális csoportként tekint a kisebbségre és mindenféle, a kisebbségeket erősítő lépést megakadályoz (gondolhatunk például a magyar autonómia kérdésére Szlovákiában). (3) A hatékony részvétel végső soron akkor teljesül, ha a részvételnek valamilyen kihatása, eredménye is van. Az egyetlen lehetőség ennek biztosítására pedig az, hogy valamiféle olyan többség-ellenes szabályok alkalmazására kerül sor, amelyek megkövetelik a hatalom megosztásának valamely formáját. Ez lehet belső autonómia formájában vagy éppen koalíciós kormányzás konzociális garanciájával. E fenti forma jelenti a hatékony részvétel kiterjesztett értelmezését. A legtöbb kisebbségi szervezet ezen értelmezést támogatja, ugyanakkor az államok többsége ezt nem gyakorolja, hiszen e megoldás egy újabb ajtót nyitna az autonómia felé. Általában tehát a gyakorlat az első két értelmezés megvalósulását mutatja, kivétel azon esetekben, ahol a hatalommegosztás valamilyen formája már működő gyakorlat, amit (esetlegesen erőszakkal) kiharcoltak a kisebbségek (Ua. 56–57).

További dilemmaként merül fel, hogy abban sincs egyetértés, milyen állam működésében vegyenek részt a kisebbségek. Az állam nézőpontjából a kisebbségeknek az egynyelvű nemzetállam intézményeiben kellene képviseltetniük magukat, míg a kisebbségek szemszögéből az lenne ideális, ha többnyelvű, föderális felépítésű állam működésében vehetnének részt hatékonyan. Az állam koncepciójának e két megközelítése máris óriási különbséghez vezet a hatékony részvétel koncepciójának értelmezésében is. Ezen dilemmák ellenére is jelenleg az európai kisebbségi szervezetek a hatékony részvétel koncepcióját látják a legígéretesebb lehetőségnek a kisebbségi jogok nemzetközi normáinak fejlődésében (Ua. 59).

Marc Weller (Kymlickához hasonló, ám némileg részletesebb) megfigyelései alapján a hatékony részvétel koncepciója négy fejlődési fázison keresztül formálódott (Weller, 2010: 477–479). (1) Eleinte a hatékony részvétel a kisebbségi önkormányzás koncepcióját jelentette, kulturális autonómia vagy területi autonómia elemeinek

alkalmazásával. (2) A második fázisban már a belső önrendelkezésem túllépve megjelent annak a gondolata, hogy a kisebbségi közösségek beleszólhassanak az őket érintő ügyek döntéshozatali folyamataiba is. Ugyanakkor a részvétel még e felfogás értelmében is csak korlátozott, és olyan területekre összpontosul, amelyek speciálisan a célcsoportot érintik. (3) A kisebbségi politikai részvételről folytatott diskurzus harmadik fázisa már kiterjedtebb koncepciót jelent, és annak a posztmodern felfedezésnek az eredménye, hogy a kisebbségeknek többre van szükségük, mint pusztán jogi térre. Amennyiben a cél a kisebbségek integrálása, fel kell kínálni számukra bizonyos mértékű hatalommegosztást. Ez nem csupán a kisebbségi önkormányzást, valamint az őket érintő központi döntéshozatalban való részvételt jelenti, hanem garantálja a teljes és hatékony részvételt az állam közügyeiben és a kormányzásban is. Weller szerint a komplex hatalommegosztás jelenti például az államszervek feletti kontroll megosztását, a kormányzásban, a végrehajtóhatalomban, a bírói testületekben, valamint a különböző választott testületekben és központi intézményekben való kisebbségi részvételt. Kiemelt jelentőséggel bírnak továbbá a konzultatív testületek is, még abban az esetben is, ha a kisebbségek közvetlen módon is részt vesznek a törvényhozási, kormányzási, végrehajtói folyamatokban. (4) Végül, a kisebbségek közéletben való részvételéről folytatott viták negyedik fázisa már a gazdasági és társadalmi kérdésekben való részvételt is magában foglalja. E megközelítés szerint amennyiben a kisebbségek strukturálisan kizáródnak a gazdasági és társadalmi lehetőségekből, akkor a politikai részvételük sem biztosított. Az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének tanácsadó bizottsága is mindinkább a gazdasági és társadalmi kérdésekbe történő konzultáció szükségességére hívja fel a figyelmet.

Weller öt dokumentumot emel ki a nemzetközitől a szubregionális szintig, amelyek lefektetik a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéhez való jogát és az államok e tekintetben felmerülő kötelességeit (Weller, 2010: 479–480). Ezek a következők:

- (1) A nemzeti kisebbségek teljes és hatékony részvételéhez való jogának nemzetközi jogi alapjait először az 1990-ben megszületett *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának dokumentuma* (a továbbiakban Koppenhágai Dokumentum)<sup>46</sup> fektette le. E dokumentum 35. pontja kimondja a nemzeti kisebbségekhez tartozók közéletben való hatékony részvételéhez fűződő jogának tiszteletben tartását.
- (2) E jogot számos EBESZ-dokumentum részletezi, különösképpen az 1999-es *Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben* (a továbbiakban *Lundi Ajánlások*)<sup>47</sup>, valamint annak értelmező jegyzéke.

---

<sup>46</sup> Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának dokumentuma (OSCE Copenhagen Document of the Conference on the Human Dimension), elérhető angol nyelven: <https://www.osce.org/de/odhr/elections/14304>; Letöltés dátuma: 2018.05.30.

<sup>47</sup> *Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben* (Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life), elérhető magyar nyelven: <https://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true>; Letöltés dátuma: 2018.05.30.



- (3) Általános szinten az 1992-es ENSZ *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól*<sup>48</sup> c. dokumentumának 2. cikkelyének 2. pontja ismeri el a hatékony részvételhez való jogot a közéletben: „A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben.”
- (4) Az Európa Tanács területén az 1995-ös *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* (a továbbiakban *Keretegyezmény*)<sup>49</sup> volt az első nemzetközi dokumentum, ami e jogot ún. *hard law* formájában vezeti be. A Keretegyezmény 15. cikkelye kimondja, hogy az államoknak meg kell teremteniük azokat a feltételeket, amelyek biztosítják a nemzeti kisebbségek kulturális, társadalmi, gazdasági életben és a közügyekben való hatékony részvételét, különös tekintettel azon kérdésekre, amelyek érintik őket.
- (5) Szubregionális szinten az 1994-ben elfogadott *A közép-európai kezdeményezés okmánya a kisebbségi jogok védelméről*<sup>50</sup> c. dokumentum ismeri el 20. cikkelyében, hogy az államoknak garantálniuk kell a nemzeti kisebbségek diszkrimináció nélküli részvételét a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életben és elő kell mozdítaniuk e jogok gyakorlásának feltételeit.

A Keretegyezmény további releváns, jogilag kötelező érvényű európai dokumentumként kiemeli még a következőket (II. rész/7. pont):

1. *Az emberi jogok európai egyezménye* (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom)<sup>51</sup>
2. *Az európai szociális karta* (European Social Charter)<sup>52</sup>
3. *A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája* (European Charter for Regional and Minority Languages)<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> ENSZ Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities), elérhető angol nyelven:

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>; Letöltés dátuma: 2018.06.02; magyar nyelven: <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm>; Letöltés dátuma: 2018.06.02.

<sup>49</sup> Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (Framework Convention for the Protection of National Minorities), elérhető angol nyelven: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.TV>; Letöltés dátuma: 2018.06.02.

<sup>50</sup> A közép-európai kezdeményezés okmánya a kisebbségi jogok védelméről (Central European Initiative for the Protection of Minority Rights), elérhető magyar nyelven: [http://adatbank.transindex.ro/html/alcim\\_pdf10884.pdf](http://adatbank.transindex.ro/html/alcim_pdf10884.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.02; angol nyelven: <http://www.cei.int/sites/default/files/file/CEI%20Instrument%20for%20the%20Protection%20of%20Minority%20Rights.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.02.

<sup>51</sup> Elérhető angol nyelven: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.10.

<sup>52</sup> Elérhető angol nyelven: <https://rm.coe.int/168006b642>; Letöltés dátuma: 2018.06.10.

<sup>53</sup> Elérhető angol nyelven: <https://rm.coe.int/168007bf4b>; Letöltés dátuma: 2018.06.10.

Az alábbiakban ezek közül két dokumentummal, a Lundi Ajánlásokkal és a Keretegyezmény 15. cikkelyével foglalkozom részletesebben, hiszen e két dokumentum nyújtja a legrészletesebb ajánlást a hatékony közéleti részvétel lehetőségeiről, valamint ezekre hivatkozik legintenzívebben az európai országokban megvalósuló képviseleti és részvételi formákat vizsgáló szakirodalom is.

Az 1999-ben elfogadott Lundi Ajánlások két nagy területre bontja a kisebbségek hatékony részvételét elősegítő lehetőségeket. Először a döntéshozatali folyamatokban történő részvétel ajánlásait tárgyalja (II. pont). Ezen belül négy területre tér ki:

- a) a központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldásokra (ide tartoznak a kisebbségek számára fenntartott mandátum és/vagy bizottsági helyek, kiemelt pozíciókban kisebbségi tisztségviselők alkalmazása, a kisebbségi érdekeket figyelembe vevő mechanizmusok és intézkedések meghozatala)
- b) a választások során alkalmazható megoldásokra (az aktív és passzív választójog diszkriminációmentes gyakorlásának biztosítása, politikai pártok alapításának és működtetésének lehetősége, a választókerületek megfelelő kialakítása, arányos képviseleti rendszerek alkalmazása, a preferenciális szavazás bizonyos formái, alacsonyabb mandátumküszöb meghatározása)
- c) különböző regionális és helyi megoldások (átlátható és érthető hatósági struktúrák)
- d) tanácsadó és konzultatív testületek (a testületeknek lehetnek konkrét feladatokkal megbízott különleges bizottságaik is, kiemelt jelentőségű a megfelelő jogosítványok biztosítása a testületeknek, véleményük rendszeres kikérése, mindehhez pedig a szükséges erőforrások biztosítása)

A másik nagyobb területként az önkormányzás különböző formáit tekinti át a dokumentum (III. pont), és szól a területi vagy nem területi lehetőségekről. Utóbbiakat az identitás és a kultúra fenntartásához tartja ideális megoldásnak, az oktatás, a kultúra, a nyelvhasználat, a vallás ügyeire. A területi lehetőségek pedig a központi kormányzattól regionális szintre áthelyezett funkciókat jelentik, az adott kisebbség körülményeinek és érdekeinek megfelelő helyi, regionális vagy autonóm közigazgatási funkciók ugyanis segíthetik érdekeik érvényesítését. Ide tartozhatnak az oktatás, a kultúra, a nyelvhasználat, a környezetvédelem, a gazdaság fejlesztése, a helyi igazgatási funkciók, a lakhatás, az egészségügy és egyéb szociális szolgáltatások kérdései is.

E két nagy terület mellett a Lundi Ajánlások tárgyalják a kisebbségek számára biztosított jogi garanciák kérdését is (IV. pont), kimondva, hogy e megoldásokat törvényben vagy más megfelelő módon szükséges rögzíteni. Végül a dokumentum részletezi a jogorvoslati lehetőségek különböző formáit is.

A Lundi Ajánlásoknál részletesebb és gyakorlatiasabb a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről 15. cikkelyét értelmező ún. *Kommentár*. A Keretegyezmény 15. cikkelye az alábbiak szerint fogalmaz a hatékony részvételről, egyértelműen kimondva annak szükségességét: „The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them.” Ezen általános megfogalmazást a

Keretegyezmény Szakértői Bizottsága 2008-as Kommentárjában (a továbbiakban Kommentár)<sup>54</sup> értelmezi átfogóan, még hozzá a Bizottság 1999 és 2007 között megszületett országspecifikus állásfoglalásainak tanulságai alapján. A Kommentár célja az állami hivatalok és döntéshozók, a nem kormányzati szereplők, a kisebbségi szervezetek, kutatók és további érintett szakértők számára gyakorlati segítség nyújtása. Így tulajdonképpen a Kommentár gyakorlati tartalommal tölti meg a 15. cikkely általános alapvetését.

Bevezetőjében a Kommentár leszögezi (I. rész), hogy a kisebbségek részvétele az élet valamennyi területén egy társadalom demokratikus jellegének fokmérője. Ugyanakkor a hatékony részvétel nem olyasvalami, amit absztrakt fogalmakkal definiálni vagy mérni lehetne. Elsősorban a kisebbségek különböző ügyekben és általában a társadalomban kifejtett hatásának mértéke a kulcskérdés, ám e mértéket természetesen minden szereplő másként értelmezi.

A Kommentár három területre bontva tárgyalja a hatékony részvétel kérdését. Az első a „részvétel a gazdasági és társadalmi életben” (participation in economic and social life, III. rész/1. pont). E területen a valódi hatékonyság egyik kulcskérdésének a Kommentár azt tartja, hogy naprakész adatok álljanak rendelkezésre a kisebbségekhez tartozó személyek társadalmi-gazdasági helyzetéről annak érdekében, hogy összehasonlítható legyen helyzetük a többséggel. A dokumentum leszögezi, hogy a nemzetközi standardoknak megfelelő adatgyűjtés az államok feladata. Másrészt kulcsfontosságú a diszkriminációt megakadályozó átfogó törvénykezés, ami magában foglalja a megfelelő jogorvoslati lehetőségeket is. A közszolgáltatások és jóléti intézményekről szóló információknak könnyen hozzáférhetőnek kell lenniük, és a kisebbségek nyelvén elérhetőnek kell lenniük. Figyelmet kell fordítani a kisebbségekhez tartozók közintézményekben történő foglalkoztatására is. A rurális vagy bármilyen szempontból hátrányos területeken élő kisebbségek számára speciális intézkedések segítségével kell biztosítani a hatékony részvételt. A Kommentár kiemelten foglalkozik a romák helyzetével is, e tekintetben átfogó és hosszú távú stratégiák kidolgozását és implementálását ajánlja. A dokumentum külön kitér a lakhatás vagy éppen a nyelvhasználat tekintetében a többségtől jelentősen különböző csoportok védelmére is a szociális szolgáltatások hozzáféréseinek tekintetében. Az egészségügy területén a munkavállalók érzékenyítését és a kisebbségek foglalkoztatását nevezi meg szükséges lépésként. A teljes és hatékony részvétel érdekében azonban nemcsak a feltételek megteremtése és intézkedések meghozása szükséges, hanem azok nyomonkövetése és értékelése is, amibe a kisebbségek tagjait is megfelelő módon be kell vonni.

A következő terület „a kulturális életben történő részvétel” (participation in cultural life, III. rész/2. pont), amellyel a Kommentár kiemelten foglalkozik. E tekintetben lényegesnek tartja a dokumentum a kisebbségek képviselőivel való érdemi konzultációt,

---

<sup>54</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs. Elérhető: <https://rm.coe.int/16800bc7e8>; Letöltés dátuma: 2018.06.02.

valamint a részvétel hatékonyságának egyik lehetséges kulcsaként kiemeli a folyamatok decentralizációjának, azaz a kompetenciák kisebbségekre történő átruházásának lehetőségét. Külön foglalkozik a kisebbségi média kérdésével, valamint a kisebbségek jelenlétének szükségességével a többségi médiában is.

Végül harmadik területként „a közügyekben való részvétel” (participation in public affairs, III. rész/3. pont) részleteit tárgyalja a dokumentum. Ennek megvalósításához számos eszköz rendelkezésre áll a választott testületekben és a közigazgatás valamennyi szintjén való képviselőtől a konzultatív mechanizmusokon át az autonómia különböző típusaiig. A Kommentár kitér a kisebbségi pártalapítás, a csökkentett küszöb, a garantált helyek vagy a vétőjog lehetőségeire, amelyek mind elősegíthetik a hatékony részvételt. (A speciális megoldások szélesebb palettáját a disszertáció nemzetközi kitekintés fejezetében ismertetem.) Felhívja ugyanakkor a figyelmet arra, hogy az ilyen intézkedések meghozatala önmagában nem garanciája annak, hogy a kisebbségek valóban beleszólhassanak a döntéshozatali folyamatokba. Pozitív hatást gyakorolhat parlamenti bizottságok felállítása is a kisebbségi kérdések felügyelete céljával. A Kommentár részletesen szól a konzultatív testületek működéséről is. Fontos a kisebbségekhez tartozó személyek foglalkoztatása a közigazgatásban, a bírósági területen, a jogi intézményekben és a végrehajtó testületekben is, ugyanakkor kerülendő a valamilyen rideg matematikai alapon kiszámolt mechanizmus követése. Lényeges a különböző kormányzati struktúrák közötti együttműködés annak érdekében, hogy a kormányzat politikájában a kisebbségi kérdések előtérben maradjanak. Természetesen elengedhetetlen a szükséges humán és anyagi erőforrások biztosítása is mindazon szervek számára, amelyek kisebbségi kérdésekkel foglalkoznak vagy valamilyen módon érintettek.

Összességében tehát mindkét dokumentum a kisebbségek parlamenti képviselője, kormányban és törvényhozásban való képviselője mellett teszi le voksát, valamint mindkettő szól a közigazgatásban való tágabb értelmű képviselőtről is. Míg a Lundi Ajánlások általánosabban, a Szakértői Bizottság munkája konkrétan ajánlások segítségével fogalmazza meg e célokat. Mindkettő alapvetőnek tartja a rendszeres és szisztematikus konzultációt és dialógust, ám kiemelik azt is, hogy a pusztán konzultáció nem elegendő a hatékony részvétel megvalósulásához (Henrard, 2005: 160 és 167–168).

A hatékony részvétel működő modelljeit kereső nemzetközi tanulmányok sokasága reflektál e nemzetközi dokumentumok ajánlásaira, egy-egy kérdést középpontba állítva (például O’Leary, 2015; Weller, 2010; Medda-Windischer, 2009: 211–228) vagy éppen a dokumentumokat általánosabb jelleggel elemezve (például Henrard, 2005; Marko, 2015; Drzewicki, 2015; Suksi, 2017). Az alábbiakban néhány tanulmány áttekintésével árnyalom tovább a hatékony részvétel fogalmát.

Joseph Marko a Kommentárt elemző tanulmányában arra hívja fel a figyelmet, hogy a Szakértői Bizottság országjelentéseinek és az ezek alapján összeállított Kommentárnak köszönhetően a hatékony részvétel fogalma már nem tekinthető pusztán egy általános értelemben vett elvnek, hanem immár hard law-ként szükséges azt megközelíteni. A Kommentár a Lundi Ajánlások által is felkínált megoldások megvalósításához felállítja a

szükséges minimum standardokat. Marko szerint a Kommentár további vívmánya, hogy a kisebbségeket mint csoportokat, és nem csak mint egyéneket közelíti meg, és a részvételt már nem pusztán mint a választott testületekben való részvételt vagy egyszerű konzultatív mechanizmusokat értelmezi. Ahogy megjegyzi ugyanakkor, valódi hatékonyságot hosszú távon akkor érhetünk el, ha a kulturális sokféleség fenntartását és az ehhez szükséges lépéseket a többségi társadalom is feladatának tartja (Marko, 2010: 254–255).

Marko szerint a hatékony részvétel koncepcióját a Kommentár alapján három altémára bonthatjuk (Ua. 231–232). (1) Először is, egy általános szinten meghatározza azokat az eszközöket és intézkedéseket, amelyek lehetővé teszik, elősegítik vagy garantálják a hatékony részvételt. Ide tartoznak a részvétel olyan funkcionális feltételei, mint az aktív és passzív választójog, a gyülekezési jog, pártalapítás joga. Következő lépésként pedig olyan speciális intézkedések tartoznak e kategóriába, mint a választási küszöb csökkentése, a „jóindulatú választási csalás” (*benign gerrymandering*) vagy a garantált képviselői helyek biztosítása. (2) Másodsorban a Kommentár felsorolja a különböző intézményi mechanizmusokat és folyamatokat, amelyek segítségével hatékonyan befolyásolhatók a döntéshozói folyamatok. Ide tartozik a törvényhozási, végrehajtói vagy bírói testületekben való képviselet, ami egy megfigyelői státuszról egészen a vétójoggal járó teljes részvételig terjedhet. Továbbá ide tartoznak a konzultatív testületek is, amelyek hatékonyabbak lehetnek, mint a pusztán képviselet a választott testületekben. (3) Végül, a kisebbségvédelem valamennyi eszközét be lehet sorolni az „integráció” célját a döntéshozói testületekben való képviselettel és részvétellel elősegítő csoportba, vagy az „autonómia” csoportjába, ami a kisebbségek kulturális identitásának megmaradását szolgálja.

Francesco Palermo is arra hívja fel a figyelmet a kisebbségi részvétel fogalmát és kérdéskörét vizsgáló cikkében, hogy a kisebbségi részvétel kapcsán számolnunk kell egy feloldhatatlan ellentéttel: a kisebbségként definiált csoportok tagjai – mint minden csoport – egy vagy esetleg több tulajdonságban megegyeznek, ám számos más tekintetben különböző álláspontot képviselnek. A kisebbségek vélhetően egyetértenek abban, hogy hallatni kívánják hangjukat a társadalmi, kulturális, gazdasági és politikai életben, ám ennek mikéntjéről már egy-egy csoporton belül sem gondolkodnak az egyének feltétlenül egységesen. Amikor tehát a felülről lefelé irányuló politikai döntéshozatal helyett arra törekszünk, hogy bevonjuk a kisebbségeket a döntéshozatali folyamatokba, annak kockázata mindig fennáll, hogy valójában a kisebbségeknek csak bizonyos csoportjait, nekik is csak bizonyos képviselőiket és azoknak is csak bizonyos nézeteit vonjuk be. A megoldást e dilemmára részben az jelentheti, ha minél plurálisabb részvételre törekszünk, azaz a lehető legnagyobb számú személynek engedünk részvételt a döntéshozatali folyamatokban. Minél többféle érdeket tud megjeleníteni, annál inkább hatékonyabb a képviselet. A hatékonyság foka tehát a sokféleség mértékétől függ Palermo meglátása szerint (Palermo, 2010: 436). A disszertáció kutatási eredményeinek összegzéséről szóló fejezetében látni fogjuk, hogy a magyar NTA-modell kulcsproblémái közé sorolható a döntéshozatali folyamatokba való szélesebb bevonás igénye a közvetlen választás intézményén keresztül.

Éppen a pluralizmus miatt tartja Palermo fontosnak, hogy a hatékony részvételtől szólva ne pusztán a parlamenti képviseletet és a választott testületekben való részvételt vizsgáljuk. Hiába a képviselet a parlamentben, ha valójában nincsenek döntéshozói pozícióban a kisebbségek. Fontosabbnak tartja Palermo a közéletben és a végrehajtói szervekben való részvételt, amit a parlamenti képviseletnél jóval komplexebb és kihívásokkal telibb jelenségnek tart (Ua. 438).

Palermo a nemzetközi dokumentumok kapcsán továbbá kritikusan megjegyzi, hogy azok is inkább a választói folyamatokban és kevésbé például a közigazgatásban kívánnak pozitív, a kisebbségi képviseletet elősegítő intézkedéseket érvényesíteni. Mind a Lundi Ajánlások, mind a Kommentár esetében problémásnak tartja, hogy azok a választási folyamatokban és a választott testületekben való részvételre helyezik a hangsúlyt, és a közigazgatás kérdései a feladatok végén találhatóak. Ennek okát Palermo abban látja, hogy a parlamenti képviselet áll a piramis legtetején, e területen a legnagyobb a kivételező/különleges intézkedések társadalmi elfogadottsága. Ezt követi a kormányzásban való képviselet, majd a közigazgatásban, végül az igazságszolgáltatásban való kisebbségi részvétel. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás az a két terület, ahol a legkevésbé szokásos például garantált helyekről beszélni, ami a szerző szerint jelentősen csökkenti a hatékonyság mértékét a kisebbségek érdekeinek érvényesítése tekintetében. Másként fogalmazva Palermo szerint a leginkább azon területeken beszélhetünk általában kisebbségi részvételtől, ahol annak szerepe kisebb és kevésbé lehet hatékony. Ám éppen a nem parlamenti testületekben való részvétel tenné lehetővé a pluralizmust, hiszen az nagyobb számú kisebbséghez tartozó személyt érintene (Ua. 439–440).

Palermo mindemellett hozzáteszi, hogy természetesen az is meghatározza a hatékonyság mértékét, hogy a kisebbségi képviselőknek valójában milyen hatalmat delegálnak a döntéshozatali folyamatokban. Amennyiben pusztán a képviseletről van szó, aminek inkább szimbolikus jelentősége van, a hatékonyság megkérdőjeleződik. Míg parlamenti képviselőként a teljes nemzetet képviselik a kisebbségi képviselők is, addig a közigazgatásban vagy az igazságszolgáltatás területén alkalmazott kisebbségiek individuummként és nem pedig egy csoport képviseletében tevékenykednek. Ez az érv is tehát azt támasztja alá Palermo szerint, hogy a közigazgatásban sokkal inkább kivételes helyzet a kisebbségi jelenlét, hiszen annak kollektív hatását igen nehéz mérni. Ez esetekben „metaképviseletről” vagy második szintű képviseletről beszélhetünk. Pozitív példaként Palermo az (egyébként a nyitott kérdésektől nem mentes) dél-tiroli közigazgatási kvótarendszert emeli ki, amely lényege, hogy a közigazgatási munkahelyek a három nyelvi kisebbség számarányához igazodva kerülnek elosztásra. Horvátországot is kiemeli a szerző, ahol ugyan a fejlődés lassú, de a közigazgatásban is láthatjuk nyomait a kisebbségi képviseletnek (Ua. 441–450). Itt ragadható ki a magyar modellel szembeni kritikák közül az a nézőpont, miszerint a nemzetiségi szószólók ugyan konzultációs joggal vesznek részt a törvényhozási bizottságok munkájában, illetve a németek és romák számára lehetőség nyílhat ösztársadalmat érintő ügyekbe is bekapcsolódni, ám mindezzel lényegesen nem

képesek érdemi hatást gyakorolni a döntéshozatalra, mivel az valójában a parlamenttől a kormányzathoz került, e szerint a kisebbségek képvisellete csupán szimbolikus ügy.

Összességében Palermo tehát amellet érvel, hogy a hatékony részvétel koncepciójának a közigazgatásban, illetve a törvényhozási folyamaton kívüli kormányzásban való garantált képviselet, ún. kiterjesztett képviselet (*enhanced participation*) irányába szükséges fejlődnie, a megfelelő formák megtalálásáig azonban még sokat kell dolgozni (Ua. 452).

Kristin Henrard a „részvétel”, a „képviselet” és az „autonómia” fogalmait értelmezi a Lundi Ajánlások és a Keretegyezmény Szakértői Bizottságának országspecifikus értékeléseit, valamint néhány további nemzetközi dokumentumot elemző tanulmányában. Henrard is lefekteti, hogy a részvétel fogalmának nincsen jól körülhatárolható egyértelmű definíciója, hanem egy széles jelenségkörre reflektál. Henrard a Lundi Ajánlásokból indul ki, megjegyezve, hogy az a képviseletnek két fő dimenzióját különbözteti meg, a „részvételt a döntéshozatalban” valamint az „önkormányzatiságot”. Henrard hozzáteszi, hogy míg utóbbira gyakran az autonómia, előbbire a képviselet (*representation*) fogalmi használatosak. Míg utóbbi a kontrollról, előbbi a kisebbségi hang hallatásáról szól, ami lehet erősebb és gyengébb, utalhat pusztán jelenlétre és befolyásolási képességre is, valamint lehet direkt és indirekt. Direkt forma esetén a testület, amelyben a kisebbségek képviseltetik magukat, kizárólag kisebbségi kérdésekben illetékes, indirekt forma esetén tágabb fókuszról beszélhetünk (Henrard, 2005: 134–136).

A képviselet fogalma kapcsán Henrard is kiemeli azt az alapvetést, amelyre az eddig elemzett és további nemzetközi dokumentumok (például az EBESZ nemzeti kisebbségi biztosának 2001-es irányelve)<sup>55</sup> is figyelmeztetnek, hogy önmagában a képviselet megléte nem garanciája a hatékonyságnak, továbbá kifejti, hogy a képviseletnek is igen sokféle megvalósulási formája lehet. Ahogyan arra az idézett irányelvek is rámutatnak, valamint Palermo is hangsúlyozza tanulmányában, a képviselet és részvétel tágabb értelemben véve a közügyekben való teljes részvételt jelenti, nem korlátozódik a választásokra és a parlamenti képviseletre. Fontos eleme továbbá a döntéshozatali folyamatokban való részvételnek Henrard szerint a tanácsadói testületek létrehozása is, amelyek a konzultációs folyamatok kétoldaliságát biztosítják.

A kisebbségek részvételének másik dimenziójának, az autonómia avagy önkormányzatiság tekintetében úgyszintén fokozatokról beszélhetünk, ami terjedhet bizonyos kompetenciák átruházásától a teljes autonómiáig. Henrard a vétójogot „szürke zónának” tartja a képviselet és az önkormányzatiság között, mivel az egyfajta negatív autonómiának tekinthető, hiszen bizonyos döntések megátalásának az eszköze lehet (Ua. 140).

---

<sup>55</sup> Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process. Elérhető: <https://www.osce.org/odihr/elections/17569>; Letöltés dátuma: 2018.06.04.

A fogalmak további tisztázása során az autonómiáról szólva Henrard kitér annak két fő típusára, a területit és nem területit, hozzátéve, hogy utóbbira szokásos személyi, kulturális vagy funkcionális autonómiaként is utalni, ám a szerző jelzi, hogy e fogalmak egymáshoz való viszonya korántsem mondható kristálytisztának. Ezen különböző megnevezésekkel illetett formák közös tulajdonsága, hogy a főhatalom nem egy bizonyos területre, hanem egy bizonyos közösségre ruház át kompetenciákat (Ua. 141).

Henrard a fogalmakat értelmezve továbbá megjegyzi (Bieber, 2003 és Ghai, 2001 alapján), hogy a kisebbségi képviselőt nem érdemes felülértékelni sem, hiszen önmagában nem lehet sikeres a kisebbségvédelmi eszközök megléte nélkül, sőt, a kisebbségi jogok védelme alapvető feltétele a sikeres kisebbségi részvételnek (Ua. 143).

A politikai részvétel fogalmát végül Henrard a demokráciafelfogások tekintetében is értelmezi. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának demokráciafelfogása szerint a demokrácia nem pusztán azt jelenti, hogy a többség véleménye a mindenkori elsőbrendű, sokkal inkább egyenlőségre kell törekedni, amely biztosítja a kisebbségekkel való fair bánásmódot és elkerüli a domináns pozícióval való visszaélést. A kisebbségi hangokat is meghalló demokrácia a konszociális demokrácia lehet, amely négy fő jellemzője: a koalíciós kormány, az arányos képviselőt, a kisebbségi vétó és a szegmentális autonómia. Míg az első három a részvétel képviselői jellegét erősíti a parlamentben, a kormányban és általánosan a döntéshozói folyamatokban, a negyedik az önkormányzatisághoz kapcsolódik (Ua. 144–146).

Emma Lantschner és Marko Kmezić hat ország (Ausztria, Magyarország, Olaszország, Románia, Szlovákia és Szlovénia) gyakorlatait áttekintő tanulmányukban a kisebbségek hatékony részvételét a békés és demokratikus társadalom lényegi komponensének, illetve a kisebbségvédelmi rendszerek alapvető részének tartják. A politikai részvétel egyik fő célja valódi egyenlőség biztosítása a különböző etnikumú és nemzetiségű állampolgárok között, és ennek segítségével a kisebbségek társadalmi integrációja és inklúziója oly módon, hogy kisebbségi identitásuk megmaradjon (Lantschner–Kmezić, 2012: 223).

A szerzőpáros a részvételnek két alapvető formáját, a „képviselőt” (*representation*) és a „szorosabb értelemben vett részvételt” (*participation in the stricter sense*) különbözteti meg. Míg az első a választott testületekben, a végrehajtóhatalomban, a kormányzásban és a bírói testületekben való formális részvételre vonatkozik, a második a döntéshozatal valódi befolyásolását teszi lehetővé, legyen szó akár választott testületekről, konzultatív mechanizmusokról vagy állami szervezeteken keresztül megvalósuló hatékony részvételről. Lantschner és Kmezić szerint a részvétel egyik alapvető feltétele, hogy legyen lehetőség politikai párt formájában történő önszerveződésre. Az egyesülési jog lehetővé teszi, hogy a kisebbségek láthatóvá váljanak, ne csak mint egyének, hanem mint csoportok is. A politikai pártok tudják megfogalmazni a csoportérdekeket és képviselni azokat a politikai vitákban. Ha a kisebbségek nemcsak egyénileg, hanem csoportként is megfelelően tudnak integrálódni a társadalomba, akkor az államhoz tartozás érzése és lojalitásuk is nőni fog. Ugyanakkor – ahogyan arra a gyakorlati tapasztalatok rámutatnak – a politikai párt megléte önmagában



még nem garancia a választott testületekben való képviseletre. Fordítva viszont elképzelhető: a választott testületekben való részvétel megvalósulhat politikai párt nélkül is (Ua. 224–226). A párt nélküli részvétel példái közt említhető a magyar megoldás.

A kisebbségi politikai pártok kapcsán továbbá mindig felmerül a reprezentativitás dilemmája, valamint a kisebbségi szavazatok szétforgácsolódásának veszélye is. Noha Magyarország esetében nem jellemző a kisebbségi pártok jelenléte a pártversenyben, véleményem szerint e dilemmák a jelöltállításban résztvevő kisebbségi szervezetek esetében is ugyanúgy felmerülhetnek. A kisebbségi közösség önmagában is sokszínű, noha vannak közös tulajdonságai tagjainak, politikai véleményük szükségszerűen különbözhet. Éppen ezért a kisebbségi pártok gyakran gyűjtőpártok, azaz tagjaik és szimpatizánsaik politikai nézetei igen sokfélék lehetnek (Ua. 227–228). Az, hogy a kisebbségi párt milyen mértékben nyit a többség felé, a gyakorlati tapasztalatok szerint összefüggésben áll a kisebbség méretével: a kisebb közösségek pártjai általában intenzívebben nyitnak a többség felé (Ua. 230).

Mindemellett a többség hozzáállása is befolyásolja, hogy létrejönnek-e, illetve milyen jellegű kisebbségi pártok jönnek létre. Amennyiben a többségi pártok tagjaik közé kisebbségeket is bevesznek (ahogyan erre pl. Szlovéniában látunk pozitív példát), az etnikai pártok iránti igény csökken (Ua. 231). Dél-Tirol pedig arra jó példa, amikor a többségi szavazók között is népszerű a kisebbségi párt (Ua. 232). Általánosan ugyanakkor az állapítható meg, hogy a kisebbségi pártok sikere attól függ, hogy mennyire kisebbségbarát az adott ország választási rendszere.

A hat ország gyakorlatait vizsgáló tanulmányban a következő szempont, amelyet Lantschner és Kmezić elemeznek, a választott testületekben való képviselet kérdése. A képviselet e formája lehetővé teszi a kisebbségeknek, hogy kifejezzék meglátásaikat az őket érintő törvényhozási folyamatokban és a közpolitikai döntések kapcsán. Általánosabban fogalmazva a választott testületekben való részvétel lehetővé teszi a kisebbségek államba történő inklúzióját, identitásuk és nemzeti jellegzetességeik fenntartását. Két szempontból érdemes megvizsgálni, hogy a választott testületekben mennyire mondható valóban hatékonyak a kisebbségek részvétele: a tulajdonképpeni képviselet a különböző testületekben, illetve a döntéshozatali folyamatok befolyásolásának valódi lehetősége. A szerzőpáros felhívja a figyelmet arra, hogy a választási rendszer kiemelten befolyásolja a kisebbségek választott testületekben való részvételének minőségét a kormányzás valamennyi szintjén. Bizonyos mechanizmusok ugyanis elősegítik a kisebbségi képviseletet, ilyen például a választási küszöb csökkentése, vagy a már fentebb említett „jóindulatú választási család”, azaz a választási kerületek átrajzolása a kisebbségi képviselet elősegítése érdekében. A harmadik lehetőség pedig már nem csupán elősegíti, de garantálja is a képviseletet: a kisebbségek számára fenntartott parlamenti helyek rendszere. Az empirikus elemzés tapasztalatai ugyanakkor arra figyelmeztetnek, hogy e jogi keretek önmagukban nem határozzák meg azt, hogy a kisebbségek valójában mennyire szólhatnak bele a döntéshozói folyamatokba. A hatékonysághoz az is kell, hogy valódi lehetőségük legyen a kisebbségeknek e választott testületek munkájának a befolyásolására. A hatékony részvétel

eléréséhez a felhatalmazás, azaz a választások megnyerése, a képviselő és a felelősségre vonhatóság hármasa közötti kapcsolatnak kell kialakulnia. A kisebbséget képviselő politikusoknak az adott testület munkájában annak figyelembe vételével kell részt venniük, hogy milyen céllal kaptak bizalmat választóiktól, azaz el kell tudni számolniuk munkájukkal. Ahogy Lantschner és Kmezić kiemelik, e felelősségre vonás gyakran elmarad a kisebbségi közösségekben, ami (a pénzügyi nehézségek mellett) az egyik kiemelt gátja a hatékony részvételnek (Lantschner–Kmezić, 2012: 235–244).

A hatékony részvétel egy következő formájaként a szerzők a konzultatív mechanizmusok lehetőségét tárgyalják, ami – megvalósulásától függően – szintén lehet erős vagy gyenge képviselői forma. A fentebb már részletezett Kommentár világosan meghatározza a konzultatív testületek szervezeti felépítésének, összetételének és működésének részleteit. Néhány lényegi pontot kiemelve: a konzultatív testületeknek világos jogi státusszal kell rendelkezniük, a kormány tisztviselőinek száma ne legyen magasabb, mint a kisebbség képviselőinek száma az adott testületben, a kis közösségek is képviselve legyenek, az állam biztosítsa a testületek függetlenségét, rendszeres és gyakori ülések legyenek, lényegi dialógus legyen a kormány és a kisebbséget képviselők között, törvény biztosítsa a konzultációs köteleességet és megfelelő anyagi keretek álljanak rendelkezésre.

A konzultáció típusától függően Marc Weller a következő négy fő formáját különbözteti meg a konzultatív testületeknek (Weller, 2010: 483–486), összegzi Lantschner–Kmezić, 2012: 245–246).

- (1) Együttdöntési mechanizmusok: ennek gyenge formájában a döntés meghozatala előtt meg kell hallgatni a testületet, erős formájában a testület blokkolhatja is az adott döntést
- (2) Konzultatív mechanizmusok: ezek lehetnek önszerveződésen alapulóak (jobbára kisebbségi tagokból állnak), avagy lehetnek magas rangú kormányzati képviselőkből és kisebbségi tagokból állóak, avagy csak kormányzati képviselőkből állóak is
- (3) Koordinációs mechanizmusok: ezek nem valódi kisebbségi testületek, inkább minisztériumok közötti munkacsoportok, amelyek kisebbségi kérdésekkel foglalkoznak
- (4) Kisebbségi önkormányzati mechanizmusok: ezek a kisebbségi közösségen belül rendelkeznek döntéshozói hatalommal, a kulturális autonómia végrehajtó szerveiként működnek

E kategóriák közül a Szakértői Bizottság által felállított kritériumok értelmében az első és a negyedik forma jelent valódi hatékony részvételt. Három ország gyakorlatát alaposabban is áttekintve (Szlovákia, Ausztria és Románia) Lantschner és Kmezić arra a következtetésre jutnak, hogy a gyakorlatban egyik rendszer sem felel meg a bizottság kritériumainak.

A hatékony részvétel eléréséhez egy további lehetőség az autonómia bizonyos formájának biztosítása. Mind a területi, mind a funkcionális/kulturális autonómia hozzájárulhat a hatékony részvételhez Lantschner–Kmezić szerint (Ua. 252–256). A

leghatékonyabb, ha a kisebbség számára garantált az autonómia saját ügyeinek intézésében, a kulturális, szociális, gazdasági kérdésekben és a közügyekben. Ahogyan arra a szerzőpáros részletes elemzése rámutat, rendkívül sokféle formája létezik az egyes országokban az autonómiának, a maguk eredményeivel és kihívásaival. Lantschner és Kmezić szerint az autonómiának minimális formájában garantálnia kell a közösség és annak identitásának fennmaradását, míg optimális esetben a lehető legnagyobb függetlenséget kell biztosítani a közösségnek az állam területi integritásának megőrzésével (Benedikter, 2007: 42 alapján Lantschner–Kmezić, 2012: 256).

### 3.2. Az autonómia fogalmáról

Ahogy a fentiek rámutattak, mára a közéletben való részvétel jól megalapozott és széles körben elismert joga a kisebbségeknek (l. még Vizi, 2014: 29 is), és a hatékony részvétel a területi és nem területi autonómia különböző formáival és fokozataival valósulhat meg. Az alábbiakban ezért az autonómia fogalmának általános értékelését követően e két további fogalmat járom körbe.

Vizi Balázs az autonómia fogalmát tárgyalva Brunner és Küpper definíciójából indul ki: *„A kollektív jogok kérdések széles körét ölelhetik fel, amelyek fontosak a kisebbségek számára. Ha a kollektív jogok az önrendelkezés valamilyen lényegi formájához vezetnek (politikai, kulturális vagy egyéb), akkor autonómiává válnak (saját fordítás Brunner–Küpper, 2002: 19 alapján és idézi Vizi, 2014: 28).”* E definícióból kiindulva azt mondhatjuk, hogy az autonómia bármely formájának legfőbb kritériuma az, hogy a kisebbségi kérdések tekintélyes körére különleges törvénykezés vonatkozzon, és e jogokat a kisebbség saját felelőssége alatt gyakorolhassa. Kántor Zoltán az autonómia fogalmát tárgyalva megállapítja, hogy az elsődlegesen valamilyen önkormányzatiságot, önállóságot jelent, illetve az a legmagasabb jogi státusz, amelyet a kisebbségek az államon belül elérhetnek, hiszen az autonómia intézménye által a hatalom majd minden komponense átadhatóvá válik (Kántor, 2016: 5–6).

Mind Vizi, mind Kántor – a nemzetközi szakirodalommal összhangban – konstatálja, hogy a nemzeti törvénykezésekben autonómiát garantáló jogi elrendeződések csoportosíthatóak aszerint, hogy emberek egy csoportjának személyi elven biztosítják az autonómiát – közismerten személyi elvű autonómia, Kántor szóhasználatában személyi (kulturális) autonómia – avagy egy terület számára és e területen élő emberek számára biztosítják azt területi autonómiaként (Kántor, 2016: 5; Vizi, 2014: 28). Míg az NTA nem területhez, hanem személyek szabad választásához kötődik, ezért a területileg szétszórtnak, szórványban élő közösségek esetében hordoz kedvező lehetőségeket, a TA a területileg egy helyen élő közösségek számára jelenthet megfelelő megoldást. A személyi autonómia előnye, hogy egyéni választás függvénye és nem keletkeztet újabb kisebbségeket, míg hátránya a TA-hoz képest, hogy nagyobb lélekszámú közösségek esetén nehezen megvalósítható (Kántor, 2016: 6). Viszont a TA hátránya, hogy azon közösségek tagjaira is vonatkozik (többség a kisebbségben vagy egyéb kisebbségi csoportokra), akik kivonnák magukat a TA hatóköre alól.

Utóbbi dilemmát, vagyis azt, hogy területi autonómiát vagy kulturális autonómiát<sup>56</sup> kapjanak-e a nemzeti kisebbségek, Rainer Bauböck tárgyalja behatóan (Bauböck, 2002). Bauböck szerint első megközelítésként vonzó megoldást jelenthet a kulturális autonómia, hiszen a szabad identitásválasztás önkéntes, egyéni csatlakozási (és kilépési) lehetőséget biztosít, illetve a nem területi alapon való szerveződés védelmet nyújt a domináns helyzetben lévő csoportok erőszakos asszimilációjával szemben. Továbbá a területiség jelentőségének posztmodern társadalmakban megfigyelhető elhalványulásával (*deterritorializáció*) egyre inkább valóra válhatnak a nem területi szuverenitáson nyugvó kormányzati formák, amelyek összességében stabilizálhatják a soknemzetiségű államokat (Bauböck, 2002: 139–140 és 167).

Ám egy alaposabb vizsgálatot követően jelentős kételyeink támadhatnak e modellel szemben és a területi autonómia sokkal jobb választásnak tűnhet, ugyanis e modellek esetében sokkal stabilabb közigazgatási-politikai határok alakulnak ki, amelyek a kulturális törésvonalaknál is átjárhatóbbak. Bauböck a liberális és/vagy konzociális demokráciákat aktív és vitális civil társadalmakként írja le, amelyekben a szabad identitásválasztás alapján létrejövő önkéntes társulások puha, ámde sűrű szövetű és nem könnyen megváltoztatható határvonalakat alakítanak ki. Ezzel szemben a hatalom területi megosztása révén kialakított belső közigazgatási határok ugyan stabilak, de sokkal könnyebben átjárhatóak, alakíthatók. Továbbá (a kisebbségi önkormányzatokból felépülő területi autonómia) mellett szóló érvelést erősíti az a tény, hogy e testületekben<sup>57</sup>, föderációkban könnyebben azonosulhatnak a kisebbségi nemzet tagjai a „nyitott politikai kultúra és polgári nemzettudat által fémjelzett értékrendszerrel”. E gondolatmenet alapján a kulturális autonómiával szembeni legfőbb aggály éppen az, hogy megerősíti az egyes nemzetiségi csoportok közötti törésvonalakat. A területi autonómia ellen szóló legerősebb ellenérv pedig az, hogy az a szecessziót megelőző lépcsőfoknak tekinthető, vagyis a kisebbségek elszakadását segítheti elő. Miután Bauböck mérleget von e két megoldás között, a területi autonómia mellett foglal állást, ám hozzáteszi, hogy az öngazgatásért cserébe a kisebbségek kötelezettsége az állam integritásának megőrzése, vagyis az állammal szemben lojalitásukkal szükséges adózniuk (Ua. 168). De meglehet, hogy Bauböck elemzése nem tekint túl a konzociális demokráciák horizontján, amely rendszer sikerét a különböző társadalmi szegmensekkel kötött „üzlet” szavatolja, ami az etnikai partikularitások politikai önállóságának leszerelésére irányul.

Az autonómiák célja a kisebbségek belső önrendelkezésének megteremtése, azaz, hogy az őket érintő kérdésekről saját maguk dönthessenek. Ám az önállóság formai és

---

<sup>56</sup> A szerző a kulturális autonómia fogalmával írja le az NTA-t, amelyet nem bont további kategóriákra.

<sup>57</sup> Bauböck arra hívja fel a figyelmet Arend Lijphart alapján (Lijphart, 1984: 183–185), hogy területi és testületi autonómiák is megkülönböztethetőek (a TA és NTA dichotómiájához hasonlóan). Ezek alapján az autonómia entitásainak felosztási módján van a hangsúly: a választóvonalak úgy kerülnek meghatározásra, hogy az állami szintű kisebbségek regionális többséggé változtathatók a politikai autonómia elérése érdekében, illetve a lakosság felosztása „egymást kölcsönösen kizáró nemzeti közösségek” kialakítása mentén zajlik, amelyek a szórványlétet feltételezik, s a kisebbségek különböző, testületi autonómiával rendelkező intézményekhez juttatását eredményezik (Bauböck, 2002: 140).

tartalmi ismérvei széles palettán helyezhetők el a konszociális democráciákban a közvetett módszerektől a pozitív diszkrimináción és megerősítő cselekményeken (*affirmative action*) és a valóban speciális intézkedéseken át egészen a szecesszió jogáig (Bauböck, 2002; Bognár, 2005, 2006; Székely, 2009).

Ruth Lapidoth, aki az autonómia kérdésének első szisztematikus áttekintését nyújtotta 1997-ben, öt kategóriába sorolja az akadémiai konszenzus szerint az autonómia koncepcióját (összegzi Malloy, 2015a: 5). Ezek a következők: (1) jog a saját belátás szerinti eljáráshoz; (2) függetlenség; (3) decentralizáció; (4) kizárólagos hatáskörök a törvényhozás, az adminisztráció és a bírászkodás specifikus területein; (5) korlátozott önrendelkezés. A magyar szakirodalomban megjelenő személyi vagy kulturális autonómia kategóriájára Lapidoth a nem területi autonómia fogalmát alkalmazza, szintén hangsúlyozva, hogy e modellek a területileg szétszórt kisebbségek esetén relevánsak. Történelmi példaként az Oszmán Birodalom nem muszlim lakosait és az európai zsidóságot említi (l. még Stroschein, 2015: 27 is). A személyi elvű autonómia és a kisebbségi jogok közötti különbséget Lapidoth az intézményszerűség kérdésében látja, önszabályozó intézmények hiányában szerinte nem beszélhetünk autonómiáról. A kulturális autonómia kiterjeszhető, teszi hozzá Lapidoth, más társadalmi kérdésekre, például a külpolitika és a biztonság nemzeti aspektusaira, a nemzeti kulturális autonómia renneri értelmében (összegzi Malloy, 2015a: 5–6). Renner megközelítésében a kulturálisan diverz államokban a közigazgatás működhet megosztva, azaz az etnikai csoportok önrendelkezést gyakorolhatnak kulturális és oktatási kérdésekben, míg a konszociatív intézményeket központilag irányítják, ugyanúgy, ahogy a biztonság vagy a külpolitika kérdését. Lapidoth hozzáteszi azt is, hogy a TA és az NTA különböző formái nem zárják ki egymást, egymással párhuzamosan is alkalmazhatóak ugyanazon országon belül (Malloy, 2015a: 6).

Markku Suksi is rámutat arra, hogy az NTA a szétszórt kisebbségek esetében jó megoldás, mert az egész állam területére kiterjedhet, és ott szolgálja ki az egyéneket, ahol azok laknak. Ám NTA-t létre lehet hozni területi autonómiákon belül is, ilyen eset tapasztalható például Dél-Tirolban, ahol a három nyelvi csoport saját nyelvű iskolákkal rendelkezik (Suksi, 2015: 114, vö. még Nimni, 2013: 11). Ami az állam önrendelkezése és szuverenitása tekintetében kérdéses, az az, hogy az NTA-nak bizonyos mértékű szabadsága van, hogy határokon átnyúló nemzetközi aktivitásokat hozzon létre. Az NTA tehát lehetővé teszi, hogy a közigazgatás területi kötöttségei mérséklődjenek (Suksi, 2015: 114).

### **3.2.1. A területi autonómiáról (TA)**

Területi autonómia esetén a kisebbségi önkormányzathoz való jogok az állam egy elkülönülő szubrégiónak keretein belül biztosíthatók (a magyar gyakorlat kivételt képez a kisebbségi szórványlét miatt), amely általában az adott csoport történelmi származási területével azonos. E területi egység egy speciális státuszt jelent, amely lehetővé teszi lakosainak, hogy bizonyos területek felett maguk szabályozzák ügyeiket. Minimálisan általában e jogok lehetővé teszik, hogy fenntartsák és fejlesszék kulturális identitásukat. Például a kisebbségi nyelvnek hivatalos státusza van a területen (általában az államnyelvvvel együtt), valamint

biztosított az oktatás és a kulturális intézmények és programok, és a különböző médiumok az adott nyelven működnek. Általában ugyanakkor további kibővített kompetenciákkal is rendelkezik az autonóm terület az általános működés és jólét érdekében. Például adóztatási joggal, a természeti erőforrások felhasználásának és kontrollálásának jogával, egészségügyi szolgáltatások és társadalmi szolgáltatások, a közlekedés és infrastruktúra megszervezésének jogával (Smith, 2014: 17–18).

Smith a területi autonómiák két fő korlátját említi. Egyrészt nem alkalmazható olyan kisebbségek esetében, amelyek területileg szétszórtnak élnek, ahogyan erre már kitértem, valamint – mivel a nemzeti és a területi határok sosem teljesen kongruensek – autonómiát élvező területi egységek felállítása szükségszerűen új kisebbségi csoport kialakulásához vezet az újonnan felállt egységen belül. Erre Bauböck is rámutat az egyes kisebbségi csoportok közötti és azokon belüli kapcsolatok vizsgálatokor (Bauböck, 2002: 149–153). Sőt, akármennyire területileg koncentráltan él egy-egy kisebbségi csoport, legalább néhány tagja biztosan az autonóm területen kívül él. Felmerül a kérdés, hogy az ilyen „diaszpóra” közösségeknek hogyan lehet kielégíteni a szükségleteit (Smith, 2014: 18).

Azok a kisebbségek, amelyek tömbben élnek, előnyben részesítik a területi autonómiát, hiszen az lehetőséget biztosít nekik, hogy saját területükön maguk kormányozzanak, jó példa erre Dél-Tirol. Ugyanakkor a gyakorlatban a területi autonómia nem elégíti ki az érintett közösségeket, amelyeknek a főbb okait Sherrill Stroschein is összefoglalja (Stroschein, 2015: 24–26). Szerinte a legnagyobb problémát az jelenti, hogy a gyakorlatban ugyan valamiféle miniállamok jönnek létre a területi autonómiával, ám ez a kisebbségeknek kompromisszumot is jelent. Ugyanis míg a miniállamon belül megvalósulhat önkormányzatiságuk (ennek mikéntje és fokozata is természetesen eltérő az egyes kisebbségek esetében), ez ugyanakkor az állam működésében történő részvételük rovására történik, ahogyan tapasztalható ez Quebec, Katalónia vagy Skócia esetében. A másik nehézséget az jelentheti, hogy a területi autonómia létrejöttével az elszakadáspárti hangok megerősödhetnek, ami függetlenségi népszavazáshoz is vezethet, miként erre sor került 2014-ben Skóciában, 2017-ben Katalóniában. Ezek – akár sikertelen népszavazás esetén is – megerősítik az identitásbeli határokat az állam és az autonóm terület között. Emellett a területi autonómia könnyen heves vitákhoz vezet a kisebbségek és az állami hivatalok között, mivel legtöbbször az autonóm területek lakossága sem homogén.

### **3.2.2. *A nem területi autonómia (NTA) történeti háttere***

A nem területi autonómia modelljét az NTA kutatói az osztrák szociáldemokrata Karl Renner és Otto Bauer nevéhez fűzik, akik e modellt a XX. század elején dolgozták ki. Az elgondolás a késő Habsburg Birodalomban született meg, ahol az egymással versengő nemzeti pártok igényeiket fejezték ki önrendelkezésre bizonyos területekkel kapcsolatban. A modell célja az etnikai-nemzeti különbségek megoldása volt a fennálló Habsburg állam alatt. Ám Karl Renner és Otto Bauer teóriái sem léteztek gyökér nélkül, hiszen az Osztrák-Magyar Monarchiában (a továbbiakban OMM) élő népek etnográfiai hovatartozásuk szerinti egységes szövetségi államba tagolásának gondolata már az 1848-as kremsieri parlamenti

ülés követően az olmützi oktrojált alkotmányban megjelentek. Ám mivel az alkotmány bevezetését az 1848-49-es magyar forradalom és szabadságharc leveréséig elhalasztották, majd 1851-ben hatályon kívül helyezték, a nyelvi és nemzeti egyenlőség, a polgári egyenjogúság, valamint a népek valódi szabadsága sem válhatott valóra, hanem az abszolutizmus teljes restraurációja következett erőteljes centralizációs törekvések mentén. A föderalizáló eszmék előfutárának tekinthető Kossuth Lajos 1850. június 15-én Teleki Lászlónak írt levele, amelyben ugyan Kossuth elutasította Magyarország területi egységének megbontását (Horvát-Szlavónország kivételével), ámde felvázolta államszerkezeti reformelképzeléseit, amelyet a szomszéd népekkel *foederatio* formájában valósított volna meg az 1848–49-es tapasztalatai nyomán (Kossuth, 1943). A kütahyai alkotmányterv (1851) a Habsburg Birodalom területén élő, Duna menti kis népek számára katonai-védelmi szövetség létrehozását javasolta, amelyet a résztvevő államok demokratikus alapelvek mentén haladva akár konföderációvá fejleszthettek volna (vö. Pach, 2015: 131).

Az ausztromarxisták teóriáinak fundamentális elemei egyéb tervek közt is felfedezhetők, így Jászi Oszkár a *Monarchia jövője* számára alkotott koncepciójában (1918) is, aki a Károlyi-kormány nemzetiségi ügyekkel megbízott tárcanélküli minisztereként Magyarország föderalizációját kínálta „Keleti Svájc” modelljével a szecesszió helyett az elszakadásra törekvő román, szerb és szlovák vezetők számára (Jászi, 1988). E javaslat lényege, hogy Magyarország területi integritását a benne élő nemzetiségek széleskörű autonómiájával, és több dunai, valamint balkáni állam szövetségével kívánta megoldani az OMM és a Balkán valamennyi problémáját. Ám a *Dunai Egyesült Államok* tervezetét egyrészt a hazai közvélemény sem támogatta, másrészt a történelmi inga is gyorsan túllendült rajta, mert az OMM területén élő kisebbségek ezidőtájt már a saját anyaországukhoz szerettek volna csatlakozni (vö. Pach, 2015: 130–131). Jászi elképzeléseire Kossuth mellett Aurel Popovici (1906) és Richard Charmatz (1917) OMM átalakítására vonatkozó föderációs tervei is hatottak. Utóbbiak azonban a régi *Großösterreich* koncepció német hegemoniájának fenntartására irányultak a nemzetiségi erők szerepének újragondolásával, így Jászi legmegalapozottabbnak Renner munkáit tekintette (Jászi, 1988: 17).

Renner és Bauer a fennálló birodalom demokratikus multinacionális föderációvá alakítását javasolták, ám úgy gondolták, hogy e föderalizáció nem jöhet létre területi alapon, mert lehetetlen lett volna valamennyi nemzetiségnek „saját területet” adni. A megoldás a nemzet- és a területfogalom egymástól való elkülönítésében, és a nemzetiségi jogok személyi elvű biztosításában mutatkozott. Eredeti elképzelésük szerint kantonok keletkeztek volna, amelyek mindegyikében demokratikusan megválasztott tanács működik. Azon kantonokban, amelyek homogén népességűek, ez a tanács a felelős a közigazgatás megszervezéséért, beleértve az oktatást és más kulturális feladatokat. Ugyanakkor az etnikailag vegyes kantonokban a választott tanács a nemzetiségi önkormányzás két vagy több közjogi szervvel lett volna kiegészítve. E közjogi szervek megválasztása egy nemzetiségi regiszter alapján történhetett volna, amelybe az állampolgárok szabadon, saját döntésük alapján regisztrálhattak volna etnikai hovatartozásuk felvállalásával. E szervek a

koncepció értelmében az államtól támogatást kapnak, de további adókat is beszedhetnek a regisztráltaktól, valamint felelősek továbbá az oktatásért és más kulturális feladatokért. A kantoni tanács pedig az adminisztratív feladatokat látja el, amelyek jóval neutrálisabb tennivalók. E párhuzamos struktúra a regionális és a központi kormány szintjén is érvényesült volna a tervek szerint (Smith, 2014: 18–19).

Renner és Bauer modelljét a Habsburg Birodalom késő korában ugyan kipróbálták, ám a világháború és további események következtében sosem valósult meg. Ugyanakkor más kontextusokban hasznosult, két észrevehető trend kialakulásával. Először is a nem területi autonómia modelljét egy egységes államban élő, létszámában csekély és területileg szétszóró kisebbségek esetén alkalmazták. Erre példa az 1920-as évek Észti Köztársasága, ahol a balti német kisebbség (a lakosság 1,5%-a) sikeresen vívta ki az 1925-ös törvényt, amely Renner és Bauer modelljén alapult. Egy másik jó példa erre David J. Smith szerint éppen Magyarország. Másrészt a nem területi autonómia bizonyos esetekben a területi autonómián alapuló elrendeződéseket egészíti ki, amelyre jó példa Belgium, Kanada vagy az Orosz Föderáció (Ua. 19–20).

Az NTA számos kihívással küszködik. Az egyik a csoporthoz tartozás definiálásának kérdése. Renner és Bauer megoldása szerint az önkéntes bevallás alapján működő modell tűnik a legkézenfekvőbbnek. Ugyanakkor a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a kisebbségekhez tartozók nem mindig nyilvánítják ki szívesen a közösséghez tartozásukat egy nyilvános regiszterben egyrészt történelmi okokra hivatkozva (kitelepítések, lakosságcsere), másrészt a csoporton belüli hatalmi pozíciók aszimmetrikus eloszlása miatt. Egy másik megoldás lehet, ha egy bizonyos szavazati körzet valamennyi lakosának megengedjük a választást, ez azonban megnyitja az utat az etnobiznisz irányába (Ua. 20). Az NTA implementálásához szükséges továbbá, hogy a csoport társadalmilag-politikailag kohezív legyen, és hogy rendelkezzen a szükséges belső konszenzussal. Nagyfokú belső társadalmi megosztottság esetén nem lehet sikeresen bevezetni az NTA-t.

A sikeres autonómiához (legyen szó TA-ról vagy NTA-ról) a szereplők bizalma szükséges, valamint egy stabil geopolitikai környezet. Továbbá olyan esetekben, ahol az állami és etnikai határok átfedésben vannak, államok közötti megállapodások is szükségesek. Az autonómia és a kisebbségi jogok nem az állam stabilitásának kérdései, hanem a demokrácia fokmérői (Ua.).

Az NTA lehetőséget kínál az állam és a kisebbségek közötti kapcsolat újragondolásához. Míg a TA a miniállam koncepciójának megerősítését segíti elő, az NTA lehetővé teszi a kisebbségeknek, hogy az identitáshoz kapcsolódó kérdésekben önkormányzást gyakoroljanak, míg a többi feladatot az államnál hagyják. Az olyan kérdések, amelyek területi feladatok, mint a kereskedelem, a mezőgazdaság vagy a közlekedés, állami kézben maradhatnak, míg az identitáshoz kapcsolódó feladatokat a kisebbségek szervezhetik meg. A TA-val szemben, ahol az önkormányzás és az állami részvétel közötti kompromisszumot meg kell kötni, az NTA esetén a tárgyalások lehetővé teszik, hogy mindkét fél számára pozitív kimenetek jöhessenek létre (Stroschein, 2015: 28–29). A kormányzás fogalmát konkrét, specifikus funkcionális kompetenciákká bontják,



amelyek lehetnek formálisak vagy informálisak (Ua. 28). Előbbiek akár az alkotmányban is lefektetésre kerülhetnek (mint például Magyarország esetében vagy Belgium föderatív egységei), utóbbiak pedig különféle formákban jelenhetnek meg, például NGO-k formájában (amilyenek a német-dán határon működő szervezetek), amelyek mindkét közösség tagjai számára szolgáltatásokat nyújtanak (Ua. 29–30). A magyar és a német-dán példák több más régiós gyakorlat közt a disszertáció nemzetközi kitekintésében kerülnek ismertetésre.

### 3.2.3. Az NTA fogalomrendszere

Ephraim Nimni megközelítése szerint az NTA nem egy jól körülhatárolható modell, hanem összefoglaló elnevezése mindazon gyakorlatoknak és elméleteknek, amelyek célja a kisebbségek megerősítése és önrendelkezése, és amelyek nem járnak egy adott terület feletti kontrollal. Ebből következően a gyakorlatban igen sokféle megvalósulási formája lehet (Nimni, 2013: 1–2). E formák közös nevezője, hogy a területi szuverenitás hegemoniáját kérdőjelezzik meg, és a kisebbségeknek és a területileg szétszórt közösségeknek a politikai reprezentációt teszik lehetővé (Ua. 15). A világ különböző területein az NTA különböző modelljei egymástól függetlenül jönnek létre. E modellek Nimni szerint hasonló kihívásokkal küzdenek, ám a szerző problémásnak találja, hogy tapasztalataikat nem osztják meg egymással (Ua.). Tove H. Malloy is kiemeli, hogy az NTA-nak nincs világos és egyértelmű meghatározása, hozzátevé, hogy ez a megfelelő, a valódi helyzeteket, az NTA funkcióit feltáró intézményi leírások hiányából fakad (Malloy, 2015a: 4–5).

Nimni gondolatmenetét követve kiemelhető, hogy az NTA megértésének nehézsége abban rejlik, hogy az a felvilágosodás óta táplálódó nemzetállami gondolkodásmód hagyományát kérdőjelezi meg. Ahogyan arra Benedict Anderson felhívja a figyelmünket (Anderson, 1991), az államközpontú gondolkodás a világpolitikát úgy közelíti meg mint egymástól teljesen független és szuverén elképzelt közösségek összessége, amelyek létezését egy területi állam legitimálja (említi Nimni, 2013: 2). E megközelítésmód automatikusan kizárja mindazokat az álláspontokat, amelyek a területi állam központi szerepét megkérdőjelezzik. E paradigmában pedig igen nehéz olyan politikai reprezentációt elképzelnünk, amely nem területi államokban gondolkodik. Ezért az NTA különböző formái gyakran láthatatlanná vagy logikátlanná, sőt – Nimni szóhasználatával élve – utópisztikussá válnak (Ua. 2–3). Ugyan az utóbbi néhány évtizedben a nemzetközi vagy államokon belüli szervezeteknek számos példája létrejött, de egyik sem helyettesíti a nemzetállam erejét. Az NTA viszont lehetőséget kínál a nemzeti mozgalmak igényeinek kielégítésére anélkül, hogy önálló államok jönnének létre (Ua. 4).

A kortárs nemzetállamok kihívása éppen abban rejlik, hogy olyan modelleket találjanak, amelyek lehetővé teszik többség és kisebbség együttélését és sikeres részvételét az állam politikai építményében, elkerülve ugyanakkor a kulturális elidegenedés és a területi elszakadás veszélyeit. Noha a multikulturális liberális demokráciák ünneplik az egyenlőséget és az egyéni emberi jogokat, gyakran félreértelmezik a kulturális kisebbségek

identitását és ezért nehézségeik támadnak a kulturálisan sokféle kisebbségi közösségek beilleszkedésével (Ua. 6).

James Minahan szerint (1996: XVII, tárgyalja Nimni, 2013: 8) a világon körülbelül 9 000 állam nélküli nemzet van, ennek ő mindössze egy részét, 3 000 nemzetet dokumentált, amelyek szerinte politikai mobilizációt hajtottak végre céljaik érvényesítése érdekében. Bognár Zoltán pedig Salat Levente statisztikáira hivatkozva legkevesebb 600 élő nyelv és 5 000 etnikum létezésére hívja fel a figyelmünket (Salat, 2001: 83 alapján Bognár, 2005: 300). Ehhez képest 2011-es adatok szerint az ENSZ 193 államot és 11 de facto államot tart számon. Az adatok összevetésével megállapítható, hogy a létező etnikumok száma több mint 25-szerese a hivatalosan elismert államok számának. Ezek közül Sefan Wolff és Pieter van Houten 59-re, Bognár Zoltán 44-re becsüli azon országok számát, amelyek valamilyen formában autonómiát biztosítanak kisebbségeik számára (Houten–Wolff, 2004 alapján Ua.), illetve kevesebb, mint 20 államról mondhatjuk el azt, hogy etnikailag viszonylag homogén, azaz lakosságának kevesebb, mint 5%-a tartozik valamilyen etnikai kisebbséghez (Brown, 1993 alapján Nimni, 2013: 9). Ezek az adatok is rámutatnak arra, hogy az egységes nemzetállam pusztán konstrukció. Paradox helyzet tehát az, hogy míg az államok döntő többsége kulturálisan nem homogén, politikai intézményeik rendszere mégis ezt sugallja, és a nemzeti kisebbségek periferikus, alárendelt helyzetbe kerülnek, legrosszabb esetben lakosságcsere, etnikai tisztogatásra is sor kerülhet.

Ahogy Nimni hangsúlyozza, a liberális paradigma abból az alapvetésből indul ki, hogy az egyéni politikai és polgári jogok biztosítása garantálja az egyenlőséget. Ez önmagában ugyanakkor még nem biztosítja egy-egy kisebbség közösségi jogait például az oktatáshoz vagy a nyelvhasználathoz. Jól mutatja ezt az, hogy számos gyarmatbirodalom liberális demokráciát épített ki, gondoljunk az Egyesült Államokra, Kanadára, Ausztráliára vagy éppen Argentínára. Ám ezekben az esetekben sem elegendő az emberi jogok biztosítása, szükség van azoknak a kisebbségi közösségi jogokkal történő kiegészítésére is, ami az esetek többségében valamilyen nem területi autonómia megvalósítását teszi szükségessé őshonos és más, területileg szétszórt kisebbségek számára. Gyarmatbirodalmak esetében az NTA bizonyos formáinak megvalósulása alapvető lépés az őshonos, kolonizált közösségek ellen elkövetett igazságtalanságok orvoslásához (Ua. 9–10). Összességében tehát kiemelendő, hogy az NTA különböző megvalósulási formái növelik a demokratikus képviselőlet minőségét és elősegítik a kisebbségi közösségek integrációját (Ua. 13).

Alexander Osipov megközelítésében az NTA fogalma top-down elrendeződésekre vonatkozik, amelyek identitásalapú csoportok nevében folytatott kollektív tevékenységek elősegítése érdekében jönnek létre. Osipov az NTA különböző politikáit mint hatóságok tevékenységeit közelíti meg (értve ezalatt mind diszkurzív stratégiákat, mind szimbolikus politikákat), amelyek etnikai csoportok önszabályozásához és aktivitásaihoz teremtenek feltételeket (Osipov, 2013: 133).

Malloy szerint az NTA egy olyan policy-eszköztár, amely célja az etnikai-kulturális sokféleség kezelése olyan helyzetekben, ahol az államnak megosztottsággal kell megbirkóznia vagy ha a társadalmat a sokféleség mint hozzáadott érték segítségével kívánja

fejleszteni (Malloy, 2015). Bármelyik esetről is legyen szó, az NTA célja az állam konszolidációja és a társadalmi egység elősegítése az etnikai-kulturális igények és követelmények kezelésével. Így tehát az NTA a társadalmi egység mellett az igazságosságot is szolgálja.

#### **3.2.4. Az NTA és az eddigi kutatások**

Mindennek ellenére, ahogy Malloy rámutat, az NTA konceptuális és funkcionális jellemzői igen kevésbé definiáltak, azt leginkább a sokkal határozottabban körvonalazódott TA viszonylatában értelmezik. Noha mindkettő célja az etnikai-kulturális csoportok autonómiájának biztosítása, egészen eltérő eszközrendszerekről van szó (Malloy, 2015a: 1).

Malloy tehát hangsúlyozza, hogy viszonylag kevés az NTA-val foglalkozó kutatások száma (l. még Salat, 2015 is). Az autonómiakutatások elsősorban a TA kérdésre fókuszáltak, e tekintetben is inkább a makrokérdésekre, és az NTA kutatása nem vált önálló kutatási területté. A kevés, kifejezetten az NTA-ra koncentrált munkák három fő típusba oszthatóak: a területet a nacionalizmus kérdése felől megközelítő munkák (*nationalism studies*); a konfliktusokkal foglalkozó tanulmányok (*conflict studies*); és a sokféleség kezelésére fókuszáló írások (*diversity management studies*) (Malloy, 2015a: 1–2).

A TA-val foglalkozó munkák túlsúlyának egyik fő oka az, hogy a TA a biztonság paradigmájából kezeli a sokféleséget, mivel a nacionalista diskurzusban teszi értelmezhetővé a hatalommegosztás kérdését, míg az NTA az egyén kategóriájában értelmezi azt, akik szétszórtan, így nehezen meghatározhatóan élnek a többségi társadalomban. Ennek következménye az is, hogy az NTA koncepciója az emberi és kisebbségi jogok paradigmájával összefonódhat, minthogy utóbbi is az egyének érdekeit hangsúlyozza egy-egy csoportéval szemben (Malloy, 2015a: 3).

Hasonlóképpen David J. Smith is kiemeli (Smith, 2013a: 117), hogy az NTA meglehetősen kevésbé kutatott terület, és Osipovra (2010) hivatkozva megjegyzi, hogy a témáról szóló művek is inkább elméleti jellegűek, semmint arra fókuszálnának, hogy milyen létező gyakorlatok vannak. Osipov másutt is megjegyzi, hogy igen kevés az empirikus kutatások száma e területen (Osipov, 2013: 133).

Malloy szerint az NTA intézményeit és működését ez idáig elsősorban makroperspektívából, a felülről lefelé működő mechanizmusokra koncentrálni tanulmányozta a szakirodalom. Ennek következményeként az NTA-ra a kutatók főként mint a kulturálisan sokféle társadalmakban jelentkező feszültségeket enyhíteni képes eszközre tekintettek. Azzal ugyanakkor, hogy a kisebbségi közösségek az informális kormányzási hálózatokban mind önállóbb szerepeket töltenek be, az NTA e klasszikus megközelítése kihívás elé állítódik, ezért a kutatóknak figyelmüket mindinkább a bottom-up módszerek, eszközök és folyamatok tanulmányozására érdemes irányítaniuk (Malloy, 2015b: 184).

#### **3.2.5. Az NTA lehetséges funkciói és megvalósulási formái**

Az Európában és Kanadában működő NTA-rendszerek átfogó, a különböző megvalósulási formákat egymással is összehasonlító, ilyenformán úttörőnek mondható kötet (Malloy,

2015a: 3–4) az NTA három fő funkcióját különbözteti meg aszerint, hogy milyen mértékű hatalmat biztosítanak a területileg szétszórtan élő csoportoknak, és e funkciók szerint vizsgálja az egyes országokban működő modelleket. Ezek a következők:

- (1) Az első, a *voice* azaz „hang” koncepciójaként meghatározott csoportba az önkormányzatiság tartozik, annak kérdése, hogy milyen önkormányzati intézmények állnak rendelkezésére az etnikai csoportoknak ahhoz, hogy döntéseket hozhassanak és részt vehessenek a döntéshozatalban számukra releváns kérdésekben.
- (2) A második, a *quasi-voice*, azaz a „kvázi hang” csoportjába a kisebbségi intézmények területe tartozik, annak kérdése, hogy milyen, a kisebbségek által fenntartott intézmények működnek a kisebbségi kultúra megőrzése és fejlesztése érdekében. E tekintetben a fő kérdés az, hogy a saját fenntartás önkormányzatiságot is jelent-e, azaz a kisebbségi szervezetek maguk dönthetnek-e abban, hogy miként működtetik intézményeiket, avagy a többségi csoport ideológiájától vezérelt szabályozások alapján kell ezt tenniük.
- (3) A harmadik kategória, a *non-voice*, azaz a „hangtalan” csoport a szimbolikus politikák kategóriája. Itt a kérdés az, hogy vannak-e olyan NTA-elrendeződések, amelyek tulajdonképpen nem tesznek eleget annak a követelménynek, hogy a kisebbségek döntést hozhassanak vagy részt vehessenek a döntéshozatalban, azaz tulajdonképpen az autonómia kategóriájának ellentmondanak.

A korábbi kutatások egyik fő eredménye tehát, hogy az NTA a kisebbségi jogok általános védelmétől az intézményiség meglétével tér el. Fő kérdéssé immár az válik, hogy mely intézmények megléte releváns a jól működő NTA-modellhez (Malloy, 2015a: 7).

A tapasztalatok rámutatnak, hogy az NTA intézményei különböző szektorokra terjedhetnek ki, valamint abban is különbözhetnek, hogy gyenge vagy erős önrendelkezést tesznek lehetővé. Minél kevesebb szektorról beszélünk, annál gyengébb az önrendelkezés és fordítva. Az erős intézmények hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a kisebbségi csoport beleszóljon a döntéshozatalba, míg a gyenge intézmények konzultatív funkciót látnak el. Felállítható tehát egy kontinuum a gyenge és erős önrendelkezés között. Hasonlóképpen döntő szempont az anyagi támogatás mértéke, hiszen egy anyagi támogatás nélküli NTA mindenképpen gyenge autonómiát eredményez (Malloy, 2015a: 7–8). Malloy részletes áttekintést nyújt az etnikai intézmények és intézményi keretek lehetséges formáiról, amelyek relevánsak az önrendelkezés mértékének és módjának megteremtésében, vagy önálló formában, vagy más intézményekkel együtt (Malloy, 2015a: 8–12; valamint l. még Cârstocea–Kuklys–Malloy, 2015). Ezek a következők:

- (1) Konzultatív testületek (*consultative bodies*): A konzultatív testületek általában azokban az országokban relevánsak, ahol a parlamentben vagy más választott testületben nem képviseltetik magukat a kisebbségek. Az állam felállíthat konzultatív vagy tanácsadói szerveket, amelyek a kormány és a kisebbség közötti párbeszédet segítik elő. Lényeges, hogy e testületek jogi helyzete, szerepe, tagsága, feladatai és intézményi helyzete világos és átlátható legyen, valamint hasonlóképpen fontos, hogy megfelelő anyagi források álljanak rendelkezésére. E testületek szerepe, hogy

a törvényhozásban közvetlen vagy indirekt érintő kérdésekben megfelelően képviseljék a kisebbség érdekeit. Ajánlásokat fogalmazzanak meg a döntéshozók felé, véleményeznek, javaslatokat tesznek. Továbbá egy jól működő rendszerben monitoringszerepet is ellátnak. Noha a konzultatív testületek felállítása terhes lehet a kormányzatoknak, hiszen jogilag és anyagilag is támogatni kell működésüket, ez a legkevésbé költséges formája a kisebbségi intézményiségnek (Malloy, 2015: 8–9).

- (2) Szolgáltató intézmények (*service institutions*): A különböző formákban működő köz- vagy magánintézmények szolgáltatásokat nyújthatnak a kisebbségeknek, gyakran az oktatás, kultúra, nyelvhasználat, egyház területein, de más területeken is (ezen intézmények példáit a német-dán határregió példáin ismertetem a nemzetközi kitekintés fejezetben). Az ilyen intézmények a részvételi lehetőségek kontinuumán közepesen erős önrendelkezést jelentenek, minél önállóan működhetnek, annál erősebb az NTA. Költségük számos tényezőtől függ.
- (3) Politikai képviselet (*political representation*): A politikai képviseletnek is több formája létezik, a konzultatív testületek ennek egy formája lehet. Ám míg a konzultatív testületek meglehetősen önállóan nem jelent szavazati jogot, a politikai képviselet már igen, ezért utóbbi tehát erősebb intézménynek tekinthető. A kisebbségeknek fenntartott helyek a parlamentben egy lehetséges formája a döntéshozatalban való részvétel biztosításának. Egy másik módja lehet a kisebbségi pártok működésének garantálása. Ez esetben szükség lehet alacsonyabb küszöbérték biztosítására, hogy a kisebbségi pártok és szervezetek is részt vehessenek a politikai folyamatokban (ide vonatkozóan Romániát mutatom be a nemzetközi kitekintésben). Ezt általában alkotmányi szinten kell garantálni, és éppen talán ez lehet az egyik oka annak, hogy kevés ilyen modell működik az európai országokban. Egy további erős formája a politikai képviseletnek a koalíciós kormányokban való részvétel. E modell esetén a kisebbségek már a társadalom intézményeinek széles spektrumán képviseltethetik magukat. Igen kevés országban valósult ez meg, Malloy adatai szerint a Magyarországot környező országok közül Romániában és Szlovákiában. Előbbiben mind nemzeti, mind helyi szinten.
- (4) Önkormányzatiság (*self-governing*): Az önkormányzatiság kategóriájába tartozó intézmények az adminisztratív autonómia és a politikai autonómia között helyezkednek el. Gyakran a fentebb tárgyalt intézmények vegyes alkalmazásával alakul ki. Az önkormányzatiság lehetővé teszi a kisebbségi közösségeknek, hogy a számukra releváns kérdésekbe beleegyezzenek vagy elutasítsák azokat, ezért az autonómiaskála magas fokán helyezkedik el.

Bármely modelltől is legyen szó, kiemelkedő kérdés az egyes autonómiaelrendezések tekintetében a kontroll kérdése. Két fő irányra rajzolódik ki annak, hogy a kormányok hogyan igyekeznek fenntartani a kontrollt a kisebbségi csoportok felett. Az egyik a biztonság felőli megközelítés (*security approach*), amelynek célja, hogy az állam a hatalma felhígítása nélkül gyakoroljon kontrollt kisebbségei felett. Ez a megközelítés számos háborúhoz vezetett, különösen a kisebbségi csoportok anyaországuk felé kifejezett nemzeti hűsége vált

konfliktusok forrásává. A másik megközelítés a kisebbségi jogok felőli megközelítés (*minority rights approach*). Ennek célja bizonyos pozitív intézkedések biztosítása a nemdomináns csoportok számára, hiszen azok valamilyen belső kulturális értéket képviselnek (Malloy, 2015a: 12–13).

Amennyiben az állam ezt nem biztosítja, a kisebbségi szervezetek megtalálhatják azokat a lehetőségeket, amelyekkel csoportjuk érdekeit képviselhetik és alulról felfelé irányuló tevékenységgel befolyásolhatják vagy akár meg is változtathatják az érvényes irányelveket. Az ilyen alulról szerveződő tevékenységeknek mind negatív, mind pozitív kiváltó okai is lehetnek: pozitív, amikor ez azért következik be, mert a kisebbségek tudatosabbá válnak, negatív, amikor gazdasági, környezeti vagy társadalmi krízis következtében a társadalmi menedzsment hiányzik. Az ilyen alulról induló kisebbségi kezdeményezések NTA-szerű elrendeződéseket hozhatnak létre (Malloy, 2015b: 184).

Az ilyen, a kisebbségi szereplők saját aktivitásából eredő kisebbségi szerveződések megnevezésére alkalmazható Malloy álláspontja szerint a funkcionális NTA fogalma. A funkcionális autonómia tehát olyan NTA-elrendeződéseket jelent, amelyeknek nincsen speciális, egyértelműen lefektetett keretei vagy nem felelnek meg egy ismert modellnek sem. Gyakran a kultúra területén alakulnak ki funkciók. Lényeges továbbá, hogy míg a klasszikus NTA-elrendeződések általában formálisan rögzítve vannak például a vonatkozó állam alkotmányában vagy közjogi rendszerében, a funkcionális NTA gyakran informális alapokon nyugszik. Amennyiben egy kisebbség úgy érzi, hogy az őt érő intézkedéseket befolyásolnia szükséges, függetlenül vagy a többségi szereplőkkel együttműködésben mobilizálhatja ezen informális lehetőségeket. Ha pedig ilyenek nem léteznek, akkor ők maguk hozhatják azokat létre. Az ilyen alulról felfelé formálódó, vagy informális struktúrák hasonló szerepeket tölthetnek be, mint a klasszikus NTA-elrendeződések speciális célokra kijelölt intézményei (Ua. 185).

Malloy érvelése szerint a funkcionális NTA tehát az autonómiamodellek fejlett változatát képviseli. A dán-német határmenti területen kialakult kisebbségvédelmi formákat elemezve (l. a dolgozatban alább) Malloy rámutat, hogy a kevésbé centralizált, az alulról induló kezdeményezéseknek teret adó kisebbségvédelmi modell lehetővé teszi olyan területeken is a kisebbségi érdekérvényesítést, amelyek egy klasszikus NTA esetében jellemzőek, úgymint a szociális szolgáltatások vagy a gazdaság területe. Malloy szerint a XXI. század sokféleségében a kisebbségi képviselet akkor lehet sikeres, ha több szinten, változatosan, a mikroszintű kezdeményezéseknek teret adva, informális intézményi keretek között valósulhat meg, aminek a nemzetközi normák (például a különböző kisebbségvédelmi egyezmények) adnak keretet (Ua. 203).

A döntéshozatal szempontjából Malloy hozzáteszi, hogy a funkcionális NTA a döntéshozók számára a kontroll különböző fokainak lehetőségeit nyújtja. Néhányak erre a modellre mint alacsony kockázatú modellre tekinthetnek, hiszen nem szükséges magas szintű jogi kodifikáció hozzá (például nem szükséges alkotmányos elismerés), az állam szuverenitását nem fenyegeti és a hatalom megosztása sem szükséges hozzá. Másrésztől ugyanakkor funkcionális NTA esetén nem lehet előre megjósolni, hogy a kisebbségek alulról

jövő kezdeményezései pontosan milyen területekre és milyen mértékben lesznek hatással. A funkcionális autonómia modelljének kontrollmechanizmusai tehát előre nem láthatóak. Amennyiben a döntéshozók nem a kontroll kérdése felől, hanem a sokféleség elismerése felől közelítik meg a kérdést, a funkcionális NTA jó lehetőséget kínál a kisebbségek és többségek integrációjához, kulturálisan sokféle társadalmakban. A funkcionális NTA alapvetése, a „szabadság valamihez” (*freedom to*) és a „hatalom valamihez” (*power to*) gondolatai magasabb szintű részvételt biztosít, mint a „szabad valamitől” (*free from*) gondolata. A funkcionális autonómia Malloy megközelítésében a kisebbségi kezdeményezéseket támogatja, így a kisebbségek közügyekben való aktív és a többséggel egyenrangú részvételét segíti elő. A fő kérdés tehát az, hogy a döntéshozók olyan szakpolitikákat kívánnak-e támogatni, amelyek a kontrollt szolgálják vagy pedig a demokratikus változásokat (Ua. 204).

Markku Suksi (2015) is foglalkozik az NTA különböző megvalósulási formáival, típusaival. Személyi autonómia esetén a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van horizontális kapcsolatokat építeni, hogy olyan platformokat hozzanak létre, amelyek kifejezik a csoportjuk nyelvi, etnikai vagy vallási sajátosságait. Ilyenkor az egyének képviselik jogi személyként egy csoport identitását. Funkcionális autonómiánál például az állami vagy települési adminisztráció két nyelven elérhető, a többségi és a kisebbségi nyelven egyaránt, ez az eljárás meglehetősen integrált adminisztrációs struktúrát eredményez a kisebbség számára, amelynek feltétele a jogi beágyazottság. Az e fajta funkcionális autonómiát közjogi szabályozások teremtik meg, de általában nem bír önálló jogi személyiséggel. Így tehát a funkcionális autonómia általában nem teljesíti Bauer és Renner kulturális autonómiára vonatkozó kritériumait (Suksi, 2015: 112).

Suksi hosszabban tárgyalja a nemzeti kulturális autonómia fogalmát (NCA). Ennek kapcsán kiemeli, hogy e modellre is különböző definíciók léteznek. Svante E. Cornell szerint például az NCA egy olyan séma, amelyben egy bizonyos etnikai közösség tagjai különleges jogokkal és kötelességekkel vannak felruházva a kormányhoz képest. Speciális jogokat kaphatnak e csoportok tagjai nyelvük és kultúrájuk megőrzése érdekében, gyakran például saját kisebbségi nyelvükön működtetett iskolák formájában (Cornell, 2002: 249, idézi Suksi, 2015: 91). A funkcionális autonómiával ellentétben, amely integratív természetű is lehet, az NCA-nak olyan kimenetei is lehetnek, amely legalább egy közszolgáltatás tekintetében elválasztja a kisebbségi csoportot a többségi lakosságtól. Suksi szerint ilyen például a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer (Suksi, 2015: 92).

Suksi említést tesz továbbá a konszociális rendszerről is, amely terminus Arend Lijphart nevéhez köthető (Lijphart, 1977). A konszociális rendszer a kulturális autonómiához képest elitalapú és felülről lefelé szerveződő. Célja olyan hatalomgyakorlás kialakítása, amelyben valamennyi résztvevő reprezentálva érzi magát. Alapelve, hogy a kormányzásban hatékonyabban részt vegyenek a kisebbségek és a területi nacionalizmushoz képest más alternatívák is elérhetőek legyenek. E modellt nagy sikerrel alkalmazták Észak-Írországból. Suksi összegzése szerint mivel a területi igazságszolgáltatás és területi autonómia sokkal elterjedtebb formák, a nemterületi autonómia különböző formái

háttérben maradtak. Ez az egyik oka annak, hogy nincs átfogó elmélete a nemterritoriális autonómia formáinak. Bauer és Renner a kulturális autonómia egy elméleti alapozását hozták létre. Ezért az NTA kategóriáját sokszor a kulturális autonómia (NCA) példáin keresztül tárgyalják. Mivel az NTA-nak különböző formái léteznek, különböző intézményi formákat azonosítanak vele, ide tartozhatnak a fentebb jelzett személyi autonómia (*personal autonomy*), a funkcionális autonómia (*functional autonomy*) és a kulturális autonómia (*cultural autonomy*) (Suksi, 2015: 112).

Michael Tkacik az autonómia formáinak csoportosításakor arra figyelmeztet, hogy ne alkalmazzunk többé statikus sémákat, hiszen mindez definíciós kényszerhez vezethet, ami pedig elterelheti a figyelmünket az egyes autonómiaformákról (Tkacik, 2016: 11). A szerző szerint az autonómia az átalakuló körülmények hatására megváltozhat, ennek megfelelően Tkacik rugalmas megközelítést, illetve három fő változót ajánl az autonómiaformák beazonosításához: az autonómiák ellenőrzési hatáskörét, mértékét, valamint a területi elkülönültségüket. Tkacik összegzése alapján az autonómia egyik legfőbb értéke a rugalmasság, ennél fogva szükséges újradefiniálni az autonómiákról alkotott fogalmainkat, amiket a szerző a csökkenő hatáskörök szerint a következőként szortíroz: törvényhozási, adminisztratív, funkcionális, kulturális és személyi autonómia (Ua. 46). A rugalmas megközelítés igényével egyetértve a hipotézisek tesztje közt (6. fejezet) választ kívánok adni arra a kérdésre is, hogy vajon a változó körülmények hatására az NTA-megoldások mely csoportjába sorolható a személyi kulturális autonómiaként közkeletűvé vált magyar modell.

### **3.2.6. Összegzésül: mire lehet jó nekünk az autonómia (fogalma)?**

A disszertáció témájául választott területi és nem területi autonómia elméleti perspektíváinak, olykor történeti aspektusainak áttekintésével a különféle definíciók kavalkádjában aligha juthattam volna szintézisre, ezért inkább saját nézőpontomat vázolom, ami egyrészt a partikularitásokra építő elméletalkotás igényét, másrészt még több empirikus tapasztalat összegyűjtését sürgeti.

Az elméleti horizonton való körültekintéssel a célom – noha az a teljesség igénye nélkül történt, s arra a későbbi kutatásaim során vállalkoznék a fókusz áthelyezésével – az autonómiával kapcsolatos fogalomrendszer heterogenitásának, tág értelmezési kereteinek bemutatása volt. Ebből következően az értekezés elméleti fejezetében szándékoltan nem törekedtem az egyetemleges szentenciák kiválasztására, sem az általam jónak vélt példák felkarolására. Sokkal inkább arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy a sokszínűség kezelése nem merülhet ki az autochton kisebbségi közösségek, a vándorló uniós polgárok, az anyaország nélküli, ha úgy tetszik etnikai kisebbségek vagy éppen a különféle migráns közösségek problémáinak formális értelmezésében, ennél fogva egységes megoldásokban sem. E problémakör megragadásához eltekintenék az autonómia saját ízlésvilágom szerinti definiálásától (azért is, mert e tekintetben sok azonosság tapasztalható még a különböző nézőpontú szerzők körében is), és inkább csak felvillantok néhány perspektívát a fentiek közül.



Itt van rögtön a *nemzeti kisebbség* szóösszetétellel kapcsolatos ún. *definíciódilemma*, amely bizonytalansága nyomán belátható, hogy Európa keleti és nyugati felében mást értenek a *kisebbség* szó alatt: míg előbbiben a hagyományos nemzeti kisebbségeket, utóbbiban főleg a bevándorló közösségeket. Az értelmezésbeli különbségek pedig a további jogszabályalkotás elé gördítenek akadályt, amelyek így megnehezítik a kisebbségek problémáinak megoldását. Megfelelő (partikularitásra építő) definíciók nélkül a bevándorló kisebbségek és a hagyományos kisebbségek problémái összefolynak, míg végül egyik kérdéskör számára sem lehet megnyugtató megoldást találni, a kisebbségi ügy pedig végleg zárójelbe kerülhet (Eplényi, 2013).

Szintén a megfelelő fogalmak hiányára hívja fel figyelmünket a *szuperdiverzitás* (*superdiversity*) fogalma, amely szemlélteti mind a politikai döntéshozatal, mind a tudomány lépéshátrányba került a migráció jelenségének átalakulásával, intenzívebbé válásával. Amennyiben ezen aktorok reflektálni szeretnének a szuperdiverzitás korának új jelenségeire, azok megértéséhez az etnicitással kapcsolatos régi fogalmak már nem megfelelőek, sőt félrevezetőek is lehetnek (Vertovec, 2007). A jelenséget övező társadalomtudományi dialógus következtében talán az újabb kutatások eredményei rávilágíthatnak arra, hogy az etnikailag összetett társadalmak hagyományos diszkurzívái helyett a korábbinál komplexebb fogalomrendszerre és szabályozásra van szükség ahhoz, hogy az autochton közösségek törekvései ne legyenek relativizálhatók.

A fenti gondolatmenetet erősíti a „sokszínűség kezelésének” paradigmája (*diversity management*), amely az EU-n belüli integrációs problémákat hivatott kezelni (Vizi, 2013). Ám az uniós szervek az őshonos közösségek, a tagállamokból és az Uniótól kívülről érkező bevándorlás problémáit hajlamosak egységesen értelmezni, és az *acquis communautaire*-ből hiányzó normatív eszközök miatt aféle kisebbségvédelmi pótlékként átfogó direktívaként alkalmazni a diszkrimináció tilalmát a tagállamokkal folytatott politikákban (*mainstreaming*). Az EU eszköztelensége a kisebbségvédelem terén, a Nyugat és a Kelet eltérő kisebbségi definíciói és a nemzetfelfogásokból építkező sztereotíp narratívák – a keleti etnikai államok idegengyűlölők, a nyugati polgári nemzetállamok jóindulatúak, „színavakok” (Nagy, 2011) – a kisebbségi nemzetek történeti hátterének nem ismerete és a nyugati hatalmak ebből következő történelmi tévedései (Brunner, 1995) a közép- és kelet-európai tagállamokkal szemben folytatott *kettős mérce* eredői. A kisebbségvédelem megkövetelése a tagállamok körétől nemhogy nem képes megoldani a kisebbségvédelem problémáit, hanem azok még átpolitizáltabbá válnak, amelyek így vagy elhalványulnak az egyes nemzetállam-építő ideológiák nyomása alatt, vagy épp etnikai konfliktusokhoz vezetnek.

Láthatjuk, hogy a definíciós csapda nem áll meg a terminológia kérdésénél, kettős folyamatot indukál. Egyfelől a megfelelő fogalmak hiánya és a fogalomrendszer fragmentáltsága révén a tudományos reflexiók megkésetté válnak a valós folyamatok észleléséhez, a tudomány nem lesz képes a döntéshozatal asztalára vitaanyagot tenni, ezáltal az EU-n belüli vándorló és bevándorló közösségek problémái sem kerülnek értelmezésre, szétválasztásra, hanem „összemosódnak”, egyre átpolitizáltabbá válnak, összeütközhetnek nemzetállam-építő stratégiákkal, így végképp ellehetetlenül az autochton kisebbségek

létezése. Másfelől azonban az EU bővítési és regionális politikái nyomán<sup>58</sup>, főként a szubszidiaritás alkalmazásával felerősödhetnek az etnoregionalizmus folyamatai, de tágabb európai térségünk geopolitikai helyzetváltozásai is közvetett módon képesek hatni a kisebbségi jogérvényesítésre. Ezek közül számottevő hatással bírnak a szomszédos Szerbia és Ukrajna területén létrejövő *de facto államok* (Koszovó, Krími Köztársaság, Novorosszija), vagy a regionalizált európai államok megélénkülő etnoregionális mozgalmi, önálló nemzetállam-építési törekvései (Katalónia), továbbá az EU-tagállamok számának brexit miatti csökkenése is hatást gyakorol a kisebbségek önrendelkezési igényére, hiszen az EU-tagság fenntartásának igénye a korábbi szecessziós mozgalmakat reaktíválja Skóciában, Észak-Írországban. E példák esetleges sikerei nyomán pedig további spillover hatás bontakozhat ki az európai regionalizált, illetve szövetségi államok és egykori gyarmattartó birodalmak körében.

Bár a fenti példák egyelőre a metatémák szintjén mozogunk, valamennyi probléma az elméletalkotásból, annak hiányából és a definíciós csapdából eredeztethető. Amennyiben ezt a gondolatmenetet elfogadjuk, nem nehéz belátnunk, hogy szükség van a régi fogalmak megkérdőjelezésére, a kortárs jelenségekre reflektálni képes új fogalmakra. A disszertációban bemutatásra kerülő NTA-kutatások eredményeivel éppen arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy mindehhez tudományos kutatásokra, és az empirikus tapasztalatok megozstására van szükség.

Ide vonatkozóan David J. Smith megállapítását tartom mérvadónak, miszerint a közép- és kelet-európai térségben zajló nemzet- és identitásépítési folyamatok vitatott kérdései miatt szükség van a nemzetiségek döntéshozatalba történő befogadásának és az autonómiák gyakorlati megvalósulásának tanulmányozására, regionális összehasonlítására, a gyakorlati perspektívák feltárására és az érintett közösségek véleményének megismerésére (Smith, 2013a: 117 és 2017: 115). Smith véleményével egyezően több számos NTA-kutató a létező gyakorlatok bemutatására helyezné a hangsúlyt az elméleti orientáció helyett (Nimni, 2013: 15; Malloy, 2015a: 1; Osipov, 2013: 133), ezzel egyébként az NTA önálló kutatási területté válása is elősegíthető.

Itt kiemelt szerzők véleményével egyetértve a disszertáció céljaként a magyar NTA legújabb jelenségeinek (a nemzetiségi önkormányzati rendszerre épülő parlamenti képviselő) gyakorlati értékelésére vállalkozom. Ehhez azonban a szabályozási módok teljessége nélkül vizsgálati alapot igyekszem kínálni az egyes régiós NTA-megoldások ismertetésével, illetve a magyar NTA modell számára releváns gyakorlatok kihangsúlyozásával (4. fejezet), majd ezt követően az NTA magyarországi megvalósulását tárgyalom (5. fejezet). Végül empirikus vizsgálódásaim eredményei szerint körvonalazom a magyarországi kisebbségek belső viszonyrendszerének, adottságainak megfelelő képviselői modellt (6. fejezet).

---

<sup>58</sup> Michael Keating részletesen foglalkozik az európai integráció nemzetállami szerepeket és nemzetiségi mozgalmakat, valamint ezek viszonyrendszerét átalakító hatásaival, l. Keating, 2006.

## 4. Nemzetközi kitekintés: az NTA Közép- és Kelet-Európában

A korábbi többnemzetiségű birodalmakat, majd mesterségesen létrehozott multietnikus kommunista föderációkat Kelet- és Közép-Európában számos területileg elszórt, ám egymással átfedésben élő kisebbség alkotta, illetve alkotja ma is az egykori birodalmak helyén létrejövő nemzetállamokat. Ezen államok közül számos alkalmazza a disszertáció fenti fejezetében bemutatott NTA valamely modelljét. A különböző országok kortárs példái az államok azon útkeresését tárják fel előttünk, amely során a többség és kisebbség együttélése, a sikeres politikai részvétel és a kulturális elidegenedés, valamint a területi elszakadás kihívásai között manővereznek. Elsősorban a Magyarországot körülölelő közép- és kelet-európai régió NTA-eszköztárából ismertetek néhányat a teljesség igénye nélkül, amelyek a konzultatív mechanizmusoktól, a közigazgatás valamely szintjén megjelenő képvisellettől a választott testületeken át a kisebbségi pártalapításig, illetve a csökkentett küszöbérték alkalmazásáig, hovatovább a garantált parlamenti képviseletig terjednek. Ezek tárgyalásakor semmiképp sem szeretném azt az érzetet kelteni, hogy egyik vagy másik megoldás egyetemleges, illetve hiánytalanul megvalósították az adott kisebbség öngazgatását.

Egy-egy speciális megoldás eredményessége számos tényezőtől függ, így például az adott állam által alkalmazott választási rendszertől, a kisebbségek proaktív vagy államellenes magatartásától, integritásuk fokától, de leginkább a társadalomban kifejtett hatásuk mértéke alapján ítéltetők meg. Az etnokulturális sokféleség pedig hosszú távon akkor lesz fenntartható, ha ezt a többségi társadalom is feladatának érzi (Marko, 2010: 254–255). Eszerint akár a közvetlen módon meghatározott speciális intézkedések is lehetnek csupán szimbolikus jelentőségűek (garantált mandátumok a kisebbségek számára, előre rögzített kvóták stb.), míg a kisebbségek képviseletének támogatására közvetetten, vagyis a csoporthoz való tartozás kritériumának intézményesítése nélkül (alacsony választási küszöb, választókörczetek kedvező kialakítása stb.) is jelentős eredmények érhetők el a közéleti részvétel terén (Székely, 2009: 226–237).

Ugyanakkor az alábbi fejezetben a különböző országok által megvalósított NTA-megoldások között egy-egy országtanulmányt követően kiemelem azon speciális megoldásokat, amelyeket Magyarország számára jó gyakorlatként tartok számon, mivel a kisebbségek hatékony közéleti szerepvállalásának előmozdítása miatt éretté váltak az alaposabb tanulmányozáshoz. A jó gyakorlatok hazai viszonyoknak megfelelő újragondolása a magyar modell fejlődéséhez is hozzájárulhat<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Az alábbiakban tárgyalt országtanulmányok esetén a jelenleg érvényben lévő rendszerek áttekintése a célom. Ennek megfelelően a legfrissebb szakirodalmi források feldolgozására törekedtem, azonban – mivel a törvényhozás folyamatosan változó terület – bizonyos aktuális szempontok mégis kimaradhattak, esetleg a néhány éves szakirodalmi értékelések a jelenlegi körülmények között már nem helytállóak. Ugyanakkor a korábbi elemzések is tanulsággal szolgálnak a jó gyakorlatok megfogalmazásához.

## 4.1. Románia

Románia etnikailag, nyelvileg és vallásilag is heterogén állam. A 2011-es népszámláláson a románon kívül 19 nemzetiség érte el az 1 000 főt, ezek a következők: bolgárok, cigányok, csángók, görögök, horvátok, lengyelek, macedónok, magyarok, németek, olaszok, oroszok (másnéven lipovánok), örmények, szerbek, szlovákok, tatárok, törökök, ukránok, zsidók. E közösségek a 20,1 milliós lakosságból mintegy 3,4 millió főt, a lakosság mintegy 17%-át adják (hozzátéve, hogy a lakosság mintegy 6%-ának a népszámlálási adatokban ismeretlen az etnicitása, Schreiber et al., 2017). A magyarok a lakosság 6,5%-át, a cigányok 3,3%-át teszik ki, a további közösségek osztoznak a fennmaradó 1,3%-on (Albert-Lőrincz, 2018: 66). Egy további nem nemzetiségiként számon tartott közösség, a kínaiak is elérték az 1 000 fős határt, az 1 000 fő alatti csoportokat pedig – például a ruszinokat – a census az „egyéb közösségek” címke alatt tartja számon (Schreiber et al., 2017: 441–442).

### 4.1.1. A kétkamarás szisztéma Janus-arcú jellemvonásai

Noha explicit módon semmilyen törvényben nincs rögzítve, hogy Romániában 20 nemzetiségi kisebbséget ismernek el, számos törvény és intézkedés 20 közösségre (a felsorolt 19, valamint a ruszinok) vonatkozik (Horváth, 2011: 169). E felsorolt kisebbségek egy része dominánsan városi közösség (mint a macedónok, olaszok, örmények, törökök, tatárok, zsidók), míg másik részük rurális térségekben él, a magyarok és a szerbek esetében mindkettő jellemző (Schreiber et al., 2017: 443).

Noha az ország aláírta a kisebbségek védelméről szóló legjelentősebb nemzetközi szerződéseket, ezek implementációja már korántsem mondható teljesnek (Decker, 2008: 102–103). A sokak által európai léptékben is a kisebbségbarát országok élvonalába sorolt román politika rendszer<sup>60</sup> egyik fő eleme a kisebbségek parlamenti képviselője. A választási szabályok ugyanis lehetővé teszik, hogy különböző csatornákon keresztül kisebbségi képviselők kerülhessenek be a parlamentbe, ennek következtében a '90-es évek elejétől az arányos reprezentációt és a kisebbségek számára kedvezményesen megszerezhető helyeket kombináló rendszer működik. Míg előbbi módon a parlament felsőházába, a Szenátusba (*Senat*), utóbbi módon az alsóházba, a Képviselőházba (*Camera Deputaților*) lehet bekerülni<sup>61</sup>. Az arányos rendszer szabályai oly módon kerültek megalkotásra, hogy az a

---

<sup>60</sup> Bakk Miklós perspektivikus elemzéséből lényegretörően megismerhetjük a román alkotmány, politikai rendszer és kisebbségpolitika sajátosságait a romániai rendszerváltás távlatából (Bakk, 2011). Bakk szerint a kisebbségi és nyelvi jogok érvényesítése szemszögéből nem az alkotmányreform, hanem a közigazgatási szerkezetátalakítás eredményezhet pozitív fejleményeket. Míg ugyanis az alkotmányjog az állampolgár helyét jelöli ki a kötelezettségek és jogosultságok viszonylatában, addig a közigazgatási jog az állami szolgáltatások (oktatás, egészségügy, szociális szolgáltatások stb.) részletszabályait. Bakk feltevését arra alapozza, hogy míg a politikai közösségek alanyiségére kiható alkotmányos reformok a forradalmi időkben jellemzőek, ezzel szemben a konszolidáltabb időszakok – mint amilyen az aktuálisan zajló európai integráció is – a közigazgatási reformok korszakai (Bakk, 2011: 360–361).

<sup>61</sup> A 2016. évi választások eredményeként a Képviselőházban 329 képviselői mandátum, a Szenátusban 134 szenátori mandátum került kiosztásra. A román parlamentben a magyar érdekeket az RMDSZ és az MPP kiegyezését követően 21 képviselő és kilenc szenátor képviseli.

legnagyobb kisebbség, a magyar közösség számára folyamatos választási sikert tesz lehetővé. Székely István Gergő felhívja a figyelmünket arra, hogy Romániában a kisebbségi mandátumok garantált rendszere csak 1992-ig állt fenn, amely következtében a választási törvény alanyi jogon garantált egy mandátumot a legtöbb érvényes szavazatot elérő, de a mandátumszerzés feltételeit nem teljesítő kisebbségi szervezet számára. E módon 1990-ben tíz kisebbség jutott be a Képviselőházba, a legkisebb örmény közösség 399 szavazattal (Székely, 2009: 256–257).

Ezzel szemben az angol nyelvű irodalom Romániát a garantált mandátumszerzést fenntartó országok csoportjába sorolja, tévesen, így gyakran garantált helyekről<sup>62</sup> számol be miképp ezt Protsyk–Maticescu (2010) is teszi, ám a Képviselőházba való bejutás a kisebbségi szervezetek számára 1992-től nem automatikus, a választási küszöbtől való eltérés egy alternatív küszöb alapján kerül megállapításra. Eszerint a nemzeti kisebbségek szervezetei abban az esetben jutnak mandátumhoz, ha a választásokon nem tudják megszerezni a képviselői vagy szenátori mandátumot, ám az országos szinten egy képviselőre érvényesen leadott szavazatszám legalább 5%-át viszont teljesítik (Ua.).

Ettől eltekintve Románia a kisebbségei számára kiosztható 18 mandátummal vitathatatlanul Európa egyik legszélesebb kisebbségi parlamenti képviseletét tartja fenn, ugyanakkor fontos jelezni, hogy a román rendszer korántsem problémamentes (Protsyk–Maticescu, 2010: 31–32; Smith, 2013b: 37; Székely, 2009: 255–279).

Székely István Gergő a választójog aspektusából széleskörűen gyűjti össze a „kifelé jól eladható” román kisebbségi képviseleti rendszer hiányosságait (Székely, 2009)<sup>63</sup>. Az ideáltipikus modellel kapcsolatos képet leginkább az árnyalja, hogy a 18 mandátum úgy kerül kiosztásra, hogy abból mindössze egy jut a többszázézes roma kisebbségnek, viszont ugyanúgy egy-egy a romák lélekszámát összesen meg sem közelítő többinek (ez alól a magyar kisebbség kivételt képez). A román rendszer további sajátossága, hogy kisebbségi szervezetek is indulhatnak a választásokon, amelyeknek nem szükséges, hogy jogi státuszuk (párt) legyen (Protsyk–Maticescu, 2010). A 2004-től bevezetésre kerülő közhasznú státus (ami három éves működéssel szerezhető meg) csökkentette a kisebbségek politikai mobilitását, ám azzal, hogy kizárólag a parlamentben képviselettel rendelkező kisebbségek juthatnak állami támogatáshoz az entikai mobilizáció serkentése lehetett a döntéshozók célkitűzése (Lantschner–Kmezić, 2012: 239).

---

<sup>62</sup> A garantált mandátumok helyett a „kedvezményes mandátum” és a „kedvezményesen megszerezhető mandátum” kifejezések használatát tartom célravezetőnek, ezért az idézett művek ide vonatkozó részénél is így járok el. Kifejezetten a román rendszer tárgyalásakor más forrásokban (Bochsler, 2006 alapján Székely, 2009) a bónusz-mandátum terminus is fellelhető még, amely egyébként a lengyel választási szaknyelv egyik eleme.

<sup>63</sup> Székely István Gergő szerint a következő tényezők okozzák a román rendszer legszembetűnőbb problémáit: a kisebbségekkel szembeni differenciálatlan bánásmód, amely nem biztosítja a romák számára az arányuknak megfelelő képviseletet; a definiálatlan kisebbségfogalom és a hatékony ellenőrzőmechanizmus hiánya a helyhatóságoktól a parlament szintjéig tapasztalható etnobiznisz forrása; a jelöléssel kapcsolatos diszkriminatív intézkedések több mandátumot vesznek el a kisebbségektől, mint amennyit kedvezményesen biztosít számukra a rendszer (Ua.).

Protsyk és Maticescu tanulmányukban parlamenti névsor és saját szakértői megítélésük alapján (ami vitatható módszertani megoldásnak tekinthető) elemezték a képviselők összetétele alapján az egyes kisebbségek képviseletének mértékét. Arra a következtetésre jutottak, hogy a kedvezményes helyek rendszerének következtében a kisebb közösségek is jól teljesítenek, sőt, minél kisebb csoportról beszélünk, annál inkább felülreprezentáltak a parlamentben (Protsyk–Maticescu, 2010: 33–34). A magyar közösség esetében ugyanakkor nem a kedvezményes helyek biztosítják a képviseletet, hanem a közösség rendszerváltáskor létrejött szervezete, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (a továbbiakban RMDSZ) veszi sikerrel az arányos rendszer küszöbértékét és kerül be a parlament mindkét kamarájába (Protsyk, 2010: 7; Protsyk–Maticescu, 2010). Ennek köszönhetően a kisebbségi képviselet megjelenik a Szenátusban is, ahol átlagosan 9–12 magyar képviselő volt jelen a rendszerváltást követő időszakban, viszont a felsőházi kisebbségi, de nem magyar képviselők száma elenyésző. A 2004–2008-as ciklusban például a 10 magyar képviselő mellett egy örmény képviselő volt, ami a szenátusi helyek 8%-át jelentette. Az alsóházban ezzel ellentétben mintegy 12%-os kisebbségi jelenlétről beszélhetünk ugyanezen időszakra vonatkozóan (Protsyk, 2010: 8). Az arányos listáról való bekerüléshez a küszöb 5% a pártok és 8% a koalíciók számára. A képviselői helyek 42 választókerület (41 plusz a főváros) között kerülnek arányosan elosztásra a következő elv alapján: minden 70 000 lakosra jut egy hely az alsóházban és minden 160 000 lakos után egy hely a felsőházban. Az RMDSZ valamennyi választáson teljesítette a bejutási küszöböt, és emellett még az is igaz, hogy alacsony azon magyar képviselők száma, akik valamilyen más pártból jutottak be a parlamentbe (Protsyk, 2010: 9). Általánosságban is jellemző, hogy a pártok igen ritka esetben indítanak listájuk befutó helyein kisebbségi képviselőt (Protsyk–Maticescu, 2010: 35). Ugyanez vonatkozik az RMDSZ-re is, amely listájáról sem kerülnek be más kisebbségek képviselői a parlamentbe (Ua. 37).

A román rendszer egy további sajátossága, hogy versenyzésre készíti az egyazon etnikumhoz tartozó kisebbségi szervezeteket, hiszen egy közösségnek csak egy képviselői hely jut az alsóházban. A kedvezményes helyek rendszere ugyanakkor aktivizálja a kisebbségi közösségeket, ezt támasztja alá az is, hogy 1990-től 2000-ig folyamatosan növekedett a képviselői helyet elnyert közösségek száma. A 2008-as választási reform sem érintette e rendszert, abban az évben 18 kedvezményes helyet nyert el 19 kisebbségi közösség (a csehek és szlovákok közös kisebbségi szervezettel képviseltették magukat)<sup>64</sup>. Ugyanakkor a reformmal szigorodtak a szabályok, például olyan kisebbségi szervezeteket segítenek az új körülmények, amelyeknek már van képviselője a parlamentben. Azoknak

---

<sup>64</sup> A 2016. évi román parlamenti választásokon 17 kedvezményes képviselői helyet szereztek a kisebbségek a kedvezményes módszernek köszönhetően (NPKI, 2016). E mandátumok birtokosait a politikai elemzések alapvetően a mindenkor kormányoldalt erősítő mandátumok barátaiként tartják nyilván, Székely például a kormánypártok „leghűségesebb szövetségeseiként” mutatja be a kisebbségi képviselőket, akik egyrészt a külső szemlélő előtt erősítik Románia kedvező megítélését, a parlamenten belül viszont szembeállíthatók az RMDSZ törekvéseivel (Székely, 2009: 273).

ugyanis, amelyeknek nincs, a központi választási bizottság számára egy olyan taglistát kell benyújtaniuk, amelyen a megelőző választáson a magukat az adott közösséghez tartozónak vallók legalább 15%-a szerepel tagként. Ez a szabály nem vonatkozik azon szervezetekre, amelyek már képviseltetik magukat a parlamentben. A szabály következtében jelentősen csökken a választásokon induló kisebbségi szervezetek száma (Protsyk, 2010: 9–10).

A román parlamenti szabályok lehetővé teszik a kisebbségi képviselők számára, hogy kisebbségi parlamenti csoportokat hozzanak létre és akár vezető parlamenti pozícióhoz is jussanak. Az, hogy mely képviselő milyen úton jutott a parlamentbe, nincs befolyással a jogköreire. A kisebbségi csoportok mind a parlament alsó-, mind felsőházában szerephez jutnak, illetve koalíciós kormányzás formájában már kormányzati szerephez is jutott a magyar közösség. A kormányzati részvétel pedig lehetővé tette, hogy a kisebbségekhez kapcsolódó törvénykezéshez szükséges többséget biztosítsák, aminek a parlament mindkét kamarájában fontos szerepe van, ugyanis mindkettő foglalkozik kisebbségi kérdésekkel (Ua. 3). A kritikusok ugyanakkor megjegyzik, hogy a kedvezményes helyek által elnyert képviselő nem elegendő a kisebbség akaratának érvényesítéséhez, ami részben abból is fakad, hogy a képviselők gyakran egyéni belátásuk szerint működnek és nem számolnak be munkájukról a mögöttük lévő szervezeteknek kellő átláthatósággal (Lantschner–Kmezić, 2012: 239).

A parlament alsóházában általában két kisebbségi csoport működik: a kedvezményes helyekkel bekerült képviselők csoportja, valamint az RMDSZ választási sikerével bejutott képviselők csoportja (utóbbinak a Szenátusban is van csoportja). A kedvezményes helyekkel bejutott képviselők csoportja hagyományosan a Képviselőház döntéshozó testületeiben is képviselteti magát, így az Állandó Hivatalban (*Standing Bureau*) és a Parlamenti Csoportvezetők Bizottságában (*Parliamentary Group Leaders Committee*), valamint arányosan vezetői helyek illetik meg a Képviselőház állandó bizottságaiban is. Protsyk képviselőkkel készített interjúinak tanulságai alapján elmondható, hogy a csoportra igen nagyfokú belső szolidaritás, a többségi véleményhez való igazodás jellemző. Az RMDSZ csoportjának a döntéshozatal során – nagyobb méretéből fakadóan – még inkább kulcsszerepe van, ráadásul koalíciós partnerként rendre kormányzati szerepe is van. Ez természetesen lehetőség érdekei (elsősorban a magyar kisebbség, ám más kisebbségek érdekeinek)<sup>65</sup> határozottabb képviselőre (Protsyk, 2010: 11–12).

Az RMDSZ a Szenátusban is vezetői pozíciókhoz jut bizottságokban és döntéshozó testületekben. A magyar közösség felsőházi jelenléte azért is lényeges, mert az alkotmányos hatalommegosztás szerint a Szenátus az a szerv, ahol a nemzeti kisebbségek státuszát érintő törvényjavaslatokat tárgyalják (Ua. 12). Kifejezetten kisebbségi bizottság egyik parlamenti

---

<sup>65</sup> Az RMDSZ motivációiról, céljairól (úgy mint a román politikai közéletbe való integráció, a magyarság legitim képviselője érdekében kialakított „szakszerűségi stratégia”, a hatalom-ellenzék viszonylatában alkalmazott közvetítői szerep, a magyar közösség számára fontos törvények „etnicitásmentesítése” stb.) átfogó képet ismerhetünk meg Toró Tibor RMDSZ-es parlamenti képviselő 2004–2008-as ciklus plenáris ülésein elhangzó felszólalásainak diskurzuselemzése által (Toró, 2009).

házban sem működik. Ugyanakkor mindkettőben működik az Emberi Jogi, Vallásügyi és Kisebbségi Bizottság (*Committee for Human Rights, Religious Matters and Minorities*), és e bizottságok kompetenciájába tartoznak a kisebbségi kérdések. 2003 óta a törvényjavaslatokat a felsőház bizottsága tárgyalja. A helyi közigazgatási, valamint decentralizált közügyekhez tartozó kérdésekben ugyanakkor az alsóházi bizottság a kompetens. Minden törvénytervezet átmegegy mindkét kamara kezén (a döntéshozásra 45, illetve a komplexebb tervezetek esetében 60 napjuk áll rendelkezésre), mielőtt a plenáris ülés elé kerül. A bizottságoknak igen széles jogköreik vannak, hiszen a törvényjavaslatokat illetően módosításokat tehetnek, valamint maguk is készíthetnek új törvénytervezeteket. Hagyományosan mindkét Emberi Jogi, Vallásügyi és Kisebbségi Bizottság elnöke kisebbségi képviselő. Ugyanakkor nem minden, a kisebbségeket érintő kérdést tárgyalnak e bizottságok, így lényeges, hogy a kisebbségi képviselők részt vehessenek további bizottságok munkájában is. Míg a Képviselőházban egy képviselő csak egy bizottságban lehet tag, a Szenátusban lehetséges a többszörös tagság is. Ezt kihasználva az RMDSZ valamennyi, releváns bizottságba képes tagot delegálni (Ua. 12–13).

Összességében Protsyk beszámolója alapján a képviselők szerint a kisebbségi kérdések mind fontosabb szerepet kapnak a parlamenti munkában. A kisebbségek igénye képviselőik felé mindinkább az, hogy az általánosabb, gazdasági, infrastrukturális kérdésekre is fókuszáljanak, különösen igaz ez a kisebb, rurális térségek közösségeinek esetében (Ua. 13–14).

Ugyanakkor a román parlamenti képviseleti rendszer vívmányai ellenére sem mentes az ellentmondásoktól. A kedvezményes helyek rendszerének esetében a legnagyobb kihívást a túl liberális szabályozás, míg az arányos rendszer esetében éppen a túl magas küszöb jelenti. A garantált helyeknek köszönhetően egyrészt számos kisebbségi közösség képviselteti magát a parlamentben, ugyanakkor ez az etnobizniszt<sup>66</sup> is növeli (l. Lantschner–Kmezić, 2012: 238). Protsyk–Maticescu beszámolnak például egy magyar képviselőről, aki arányos listáról nem jutott be a parlamentbe, majd megalakította a Romániai Ruténok Egyesületét, annak elnöke lett, és 2000-ben elnyert egy kedvezményes kisebbségi helyet. Az efféle visszaélések pedig a rendszer iránti társadalmi bizalom csökkenéséhez, a kisebbségi közösségek autenticitásának megkérdőjelezéséhez vezetnek (Protsyk–Maticescu, 2010: 40–41).

Az arányos rendszer esetében ugyanakkor a magas választási küszöb következtében a magyar közösségnél egypárti monopolhelyzet alakult ki. Ennek pedig az a következménye, hogy a pártnak alacsonyabb a társadalmi beágyazottsága (Protsyk, 2010: 15; Protsyk–Maticescu, 2010: 37). Amennyiben a magyar közösség tagjai egy másik szervezetre szavaznak, kockáztatják a képviseletüket a Szenátusban (Protsyk–Maticescu, 2010: 37–

---

<sup>66</sup> Az etnobiznisz-jelenség Romániában – ahogy a többi speciális megoldást alkalmazó ország körében is – problematikus, az identitáshoz való jog elméleti lehetőségei és gyakorlati tapasztalatai közötti kontrasztos helyzetről, valamint a romániai kisebbségek „identitás-bevallásának” hasznáról Fábíán Gyula megállapításai árnyalják a korántsem pozitív képet (Fábíán, 2002).



38). A rendszer másik jelentős problémája, hogy nem ad választ a roma közösséget érintő kihívásokra. A roma közösség a jelenlegi rendszerben igencsak alulreprezentált<sup>67</sup>, és a magas listás bejutási küszöb nem teszi lehetővé, hogy a roma közösség a felsőházban képviseltesse magát, ami a közösség kihívásainak jóval hatékonyabb megoldását tenné lehetővé (Protsyk, 2010: 15; Protsyk–Maticescu, 2010: 41).

Ahogy azt Lantschner és Kmezić a parlamenti rendszer kritikai áttekintésekor kifejtik, a képviselőknek valójában korlátozott lehetőségek állnak rendelkezésükre, hozzájuk képest sokkal hatékonyabb munkát tudnak végezni a közéletben a helyi szinten szerephez jutó politikusok. Igen nagyszámú a kisebbséghez tartozó tanácsstagok száma, a magyar közösség esetében különösen a helyi közigazgatási pozícióikban magas a kisebbségi arány. Ugyanakkor a roma közösség a helyi szinten is alulreprezentált (Lantschner–Kmezić, 2012: 239; Salat, 2014: 128).

A parlamenti képviselet mellett megemlíthető eleme a kisebbségvédelemnek Romániában az önálló jogi személyiséggel nem rendelkező Nemzeti Kisebbségek Tanácsa, amely a kormány tanácsadó szerveként, tehát egyfajta konzultatív testületként működik. A tanács fő feladatai a kisebbségi szervezetekkel való kapcsolattartás, a szervezetek munkájának támogatása, a kormány felé javaslatok megfogalmazása a kisebbségi oktatási, pénzügyi és közigazgatási kérdésekre vonatkozóan. A tanács hat albizottság munkáján keresztül látja el feladatait (kulturális, vallásügyi és a sajtóért felelős szakbizottság, pénzügyi szakbizottság, közigazgatási és jogi ügyek szakbizottsága, tanügyi és ifjúsági szakbizottság, társadalmi és gazdasági ügyekért felelős szakbizottság, valamint civil szervezeti és nemzetközi intézményi kapcsolatokért felelős szakbizottság)<sup>68</sup>. Lantschner és Kmezić az érintettekkel készített interjúik tanulságai alapján megjegyzik, a tanács valódi hatékonysága megkérdőjelezhető. A tanács a parlamentben képviselettel rendelkező kisebbségi szervezetek tagjaiból áll, valamennyi szervezetből három személy tagja a tanácsnak. Ez tehát azt jelenti, hogy amennyiben valamely szervezet képviselteti magát a parlamentben, az jelen lesz a tanácsban is. Ez a gyakorlat azonban tovább szűkíti azon szervezetek körét, akik hallathatják hangjukat, hiszen ahogy fentebb szó esett róla, a parlamentben nem jelen lévő szervezeteknek a szigorú szabályok miatt szinte nincs esélyük bekerülni, ezáltal a tanács munkájából is kiszorulnak. A szerzők további problémaként jelzik, hogy a bizottságok – noha havonta kellene ülést tartaniuk – munkája kevésbé szervezett, egyedül a pénzügyi szakbizottság tesz eleget a követelménynek. Ez is jól mutatja, hogy a tanács aktív szerepet tulajdonképpen a források elosztásában vállal, valódi dialógusról nem beszélhetünk a tanács és a kormány között (Lantschner–Kmezić, 2012: 250–251).

---

<sup>67</sup> A Romániában élő romák pontos létszámára vonatkozóan nincsenek pontos adatok, mivel a legutolsó, 2011. évi népszámláláson többen amellett döntöttek, hogy romának vagy magyarnak vallják magukat, illetve a lakosság 6%-a nem nyilatkozott hovatartozásáról. Mindemellett 619 007 fő, vagyis az összlakosság 3,2%-a, vallotta magát romának.

<sup>68</sup> További információk a Nemzeti Kisebbségek Tanácsának honlapján: <http://www.dri.gov.ro/hu/consiliul-minoritatilor-nationale/>; Letöltés dátuma: 2018.06.18

#### **4.1.2. Késésben: a nemzeti kisebbségek státuszát szabályozó törvénytervezet**

A kisebbségek romániai helyzetét tárgyalva feltétlenül szót kell ejteni arról az 1993 óta folyamatosan formálódó átfogó törvénytervezetről a nemzeti kisebbségek státuszát érintően, amely 2005-ben a European Centre for Minority Issues (a továbbiakban ECMI) tudományos platform szakértőinek közreműködésével is csiszolódott<sup>69</sup>, és amelyet éveken át tárgyalt a parlament, ám végül nem került elfogadásra. A tervezet alapvetően a kulturális autonómia észt modelljét kívánta alkalmazni Romániában, azzal a céllal, hogy a kisebbségek a nyelvhasználat, az oktatás, a kultúra és a média területein nagyobb kontrollt gyakorolhassanak (Decker, 2008: 107–108). Protsyk kutatása alapján az eredménytelenség elsődleges oka a kisebbségi képviselők közötti véleménykülönbségben keresendő a javaslat bizonyos kulcskérdéseiről (Protsyk, 2010: 13–14; Smith, 2013b: 38).

Az egyik kritika például az volt, hogy a javaslat nem oldja meg az etnobiznisz kérdését, sőt, a kulturális autonómiával az etnobiznisz következtében pozícióhoz jutó, ám valódi közösségi támogatást nem élvező kisebbségi vezetők még nagyobb támogatást kaphatnak. Kritika illette a kisebbségek részéről a tervezet azon pontját is, hogy az az egymással versengő szervezetek közül a legnagyobbat tartotta legitimnek, amivel a többi szervezet kizárható. Hasonlóképpen problémásnak találták a kisebbségek, hogy amennyiben a legnagyobb kisebbségi szervezetek megalapítanák kisebbségi tanácsukat, akkor a Nemzeti Kisebbségek Tanácsa (l. alább), a kisebbségek jelenlegi legfőbb konzultatív szerve jelentőségét veszítené. A kisebb közösségek pedig úgy gondolták, nem lenne elegendő erőforrásuk önálló kisebbségi tanács megalakításához (l. részletesebben Decker, 2008: 109–110). A kisebbségek mellett a kormány részéről is érte kritika a tervezetet. Az egyik problematikus kérdés például az volt, hogy a tervezet a felállítandó kisebbségi tanácsokat autonóm adminisztratív szervezetként képzelte el, azaz azok közvetlenül a releváns minisztérium alá tartoztak volna, tehát nem álltak volna fölöttük a kormányzat regionális, helyi szintjei. Sőt, a tervezet készítői törvényhozói hatalommal is felruházták (volna) a tanácsokat. A kormány nézőpontja szerint pedig emiatt paralel intézmények jöttek volna létre (Ua. 110–111).

#### **4.1.3. A területi autonómia kérdése**

A magyar kisebbség képviselétéről szólva Románia esetében a '90-es évek elejétől napirenden lévő (területi értelemben is vett) autonómia kérdése sem kerülhető meg. Az RMDSZ részletes koncepciója a személyi elvű autonómiáról, speciális státuszú helyi önkormányzatokkal és regionális területi autonómiával már 1993-ra elkészült, ám a kérdés azóta is nyitott maradt. Ennek egyik fő okaként a szakirodalom egybehangozón az autonómia

---

<sup>69</sup> L. a 2005-ben Romániában, az ECMI, egy román államtitkár (egyben az Interetnikus Kapcsolatok Osztályának elnöke), a kisebbségi parlamenti képviselők, valamint a Nemzeti Kisebbségek Tanácsának részvételével megvalósult kerekasztal tanulságait összefoglaló dokumentumot (Decker–McGarry, 2005). [http://eprints.brighton.ac.uk/8241/1/Enhancing\\_minority\\_governance\\_Report\\_54%5B1%5D.pdf](http://eprints.brighton.ac.uk/8241/1/Enhancing_minority_governance_Report_54%5B1%5D.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.18.

fogalma körüli konszenzushiányt<sup>70</sup>, valamint a különböző szereplők közötti kooperáció hiányát nevezi meg (vö. Salat, 2014: 124–128; Lantschner–Kmezić, 2012: 255–256; Decker, 2008: 106). Ahogy arra Salat Levente figyelmeztet, a romániai magyar közösség jelenleg is az autonómia számos formáját élvezi (elvben vagy gyakorlatban) Romániában: az anyanyelvi oktatás lehetősége, az anyanyelvi médiumok megléte, az anyanyelvi egyházi élet lehetősége a funkcionális autonómia területére, a helyi közigazgatásban betöltött pozíciók pedig az adminisztratív autonómia területére sorolhatók (Salat, 2014: 128). Salat tanulmányában részletesen áttekinti az 1991 és 2005 között, a magyar kisebbség képviselői<sup>71</sup> által kidolgozott 16 autonómiacsomagot. Ezek vagy leteszik voksukat az autonómia egyik fajtája mellett, vagy kombinálják a személyi, kulturális és területi autonómia különböző elemeit. Összegezve a tapasztalatokat a szerző kiemeli, hogy a javaslatok leggyakrabban az adott kisebbségi szervezet rövid távú politikai érdekeinek szolgálatában készültek<sup>72</sup>, és közös tulajdonságuk, hogy egyik előkészítésébe sem vonták be a román felet. A rendkívül sokféle javaslatot megfogalmazó csomagok üzenetei mind a lehetséges politikai partnereket, mind a román közvéleményt összezavarták. A jól strukturált és megfelelően közvetített üzenetek hiánya pedig a közvélemény negatív attitűdjéhez vezetett, az etnikai autonómia bármely fajtájáról legyen is szó. További nehézséget jelent a magyar közösség passzivitása is, hiszen egyik dokumentum sem vezetett átfogó párbeszédhez a közösségen belül sem arról, hogy az autonómia mely formája szolgálhatná leginkább a magyarság érdekeit (Ua. 134–137)<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Bodó Barna a székelyföldi autonómia mozgásteréről, megvalósíthatóságáról szóló számvetésében új szemponttal, a román nemzetépítésben kulcsszerepet játszó magyar ellenségkép „domesztikációjával” helyezné röppályára a székely autonómiát (Bodó, 2016).

<sup>71</sup> Az RMDSZ mellett a Magyar Polgári Párt (MPP), az Erdélyi Magyar Néppárt (EMNP), a Székely Nemzeti Tanács (SZNT) és az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács (EMNT) vettek részt ezek kidolgozásában. Ahogy Salat jelzi, az RMDSZ kivételével valamennyi párt és szervezet az elégedetlenség okával alakult, ami gátolja köztük a kooperációt. A romániai magyar közösségek politikai projektjeiről és jövőképeiről, összefogásuk horizontális lehetőségeiről különös tekintettel az autonómiaformák „nemzeti minimumát” illetően I. Toró Tibor és Toró T. Tibor vitaindítóját (Toró–Toró T., 2011).

<sup>72</sup> Bárdi Nándor tényfeltáró munkájában a „magyarságpolitikai dilemmákkal” tágabb kontextusba helyezhető a székely autonómiatörekvések realitása. E problémakatalógusban a magyar kisebbségi közösségek elitjeinek kapcsolatrendszeri válságkezelése mellett olyan nehézségek is kivizsgálásra kerülnek, mint a határontúli magyarság 1918 óta tartó népességcsökkenése vagy a szomszédos országokban élő magyarság nemzettudat-problémái (Bárdi, 2004: 251–258).

<sup>73</sup> Zahorán Csaba a román politikai diskurzust differenciáltan vizsgálja a többségi társadalom autonómiáról alkotott véleményének árnyaltabb megismeréséhez, megértéséhez (Zahorán, 2014). A szerző szerint a székely autonómia megvalósításához elsőként a székelyföldi román népesség megnyerésére van szükség, vagy legalábbis „semlegesítésére”, ami a folyamatos párbeszédrel kezdhető el. Ugyanakkor a székelyföldi románság körében kétségesnek tűnhet a centralizált nemzetállam lebontása, hiszen ők már jelenleg is hátrányban vannak az erőforrásokért folyó napi küzdelemben. E kérdéskört már Rainer Bauböck is tárgyalja a belső kisebbségek problematikáinál (Bauböck, 2002: 149–153). Ezzel szemben Will Kymlicka arra hívja fel a figyelmet, hogy opposzió helyett olyan megközelítésben érdemes tárgyalni a lehetőségekről, amelyek rávilágítanak arra, hogy a területi autonómia és a kulturális autonómia együtt is működőképes lehet (Kymlicka, 2007: 390–391).

### *Jó gyakorlatok*

Romániát választási rendszere, a kisebbségek kiterjedt parlamenti részvételi lehetősége miatt a fejlett kisebbségpolitikát megvalósító európai országok közt említi az angol nyelvű NTA-irodalom. Ennek ellenére a román szisztéma elenyésző része ajánlható a magyar NTA figyelmébe, ugyanakkor a román kisebbségvédelmi rendszer mélyreható tanulmányozása annál szükségesebb. A román példán keresztül megérthető, hogy hiába a demokratikusnak tűnő szabályozás, ha hiányoznak a kontrollmechanizmusok. Vagy azt is mondhatnám: amit az állam az egyik kezével ad a kisebbségeknek, a másik kezével rögtön visszaveszi, példának okáért a jelöléssel kapcsolatos diszkriminatív intézkedések több mandátumot vesznek el a kisebbségektől, mint amennyit kedvezményesen biztosítanak számukra. Ugyanakkor néhány momentum mégis megfontolásra javasolható, amennyiben a hazai döntéshozók fejleszteni szándékoznak a szószólói rendszert.

A Románia által alkalmazott igen méltányos *alternatív küszöb* (a képviselői mandátumhoz szükséges szavazatszám 5%-a alapján kiosztható nemzetiségi mandátum) valamennyi magyarországi nemzetiség számára teljes értékű mandátumot eredményezne. A már a választások előtt szinte borítékolható kedvezményes helyek azonban önmagukban nem eredményeznek hatékony közéleti részvételt, jóllehet, a párszáz fős közösségek számára igen. Ugyanakkor hátrányosan érintik a legnagyobb roma közösséget. Vagyis a román példa esetleges implementációjakor egyfelől szükség lenne a közösségek differenciált támogatására, másfelől – mivel a kontroll nélküli kedvezmények rendszere intézményesíti az etnobizniszt, amelyet az igazságtalan támogatási rendszer (csak azon kisebbségek részesülnek támogatásban, akik mandátumhoz jutnak) felerősít – az alternatív küszöb mellett a névjegyzék szűrő funkciójának megerősítése is szükséges.

A *kisebbségi szervezetek közötti verseny* feltételeinek megteremtése (a legtöbb szavazathoz jutó szervezet listavezetője kapja a mandátumot) hazánkban is növelné az etnikai mobilizációt, amely feltehetően hozzájárulna az adott közösségen belüli politikai pluralizmus kifejlődéséhez. E metódus alkalmazása azonban csak a választások valódi tétje (teljes értékű mandátum) mellett javasolható.

A kisebbségek létszamarányuknak megfelelő reprezentációja bizonyára a magyar közigazgatásban is előmozdíthatná a kisebbségi nyelvhasználat erősödését, ám a magyarországi kisebbségek szórványban élnek, ezért nem feltétlenül javaslom e megoldás átvételét. Továbbá a román gyakorlat alapján is maradhatnak kétségeink afelől, hogy például egy közigazgatási kvóta alkalmas-e a romák esélyeit javítani (noha a tömbmagyarságot illetően vitathatatlanul). Ezzel szemben a magyar viszonyok közt egyes kisebbségek esetében igen pozitív előrelépést jelentene, ha az önkormányzat munkája során biztosított lenne az anyanyelven történő döntéshozatal. Példának okáért egy szerb nemzetiségi önkormányzat testületi ülésén biztosított lenne a testületi ülés anyanyelven történő levezetése, határozathozatala (ami jelenleg rendszerint a jegyző kisebbségi nyelvi ismereteinek hiányában nem lehetséges). Ehhez azonban nincs szükség kvóták alkalmazására, hanem a jelentősebb szerb lakosságárányú településeken a törvényességi felügyeletet ellátó jegyzőnek ismernie kellene a közösség anyanyelvét. Ugyanez igaz a

kisebbségi támogatásokra benyújtott pályázati anyagok nyelvi kérdései esetén: mivel azokat a megyei hivatalokba, majd onnan az illetékes szakminisztériumba továbbítják, a többségi (magyar) nyelv használata elkerülhetetlen. A hitélet terén is hasonló kihívások tapasztalhatók, például a határ menti horvát közösségek anyanyelvű vallásgyakorlásában (több településre nem jut horvát nyelvű pap), noha e kérdés egyházi hatáskörébe tartozik.

Az ECMI Románia számára készített szakértői javaslatai (2005) közt megjelenő, ám a valóságban hatályba nem lépő koncepcióban körvonalazott kisebbségi tanácsok intézménye a magyar NTA-modell fejlődését is előmozdítaná. Eszerint a jelentősebb hazai kisebbségi szervezetek tagjai közül *autonóm adminisztratív tanácsot* hoznának létre a szakpolitikailag releváns minisztériumok mellett. E szervezet a kisebbségi ügyekben való döntéselőkészítési folyamatokban és a kisebbségek-kormányzat közötti rendszeres párbeszéd kialakításában kapnának szerepet (a Magyarországi nemzetiségek bizottságától függetlenül), tagjai nem a megválasztott országos tisztviselők közül (elnökök, szószólók) tevődnének össze, hanem az alulról szerveződő közösségekből, szervezetekből. Az ECMI tervezetében szereplő konzultatív, döntéselőkészítő ernyőszervezethez hasonló platform képes lenne összefogni a magyarországi kisebbségpolitika szakértőit, szakértő testületeit (Országos Nemzetiségi Tanács, Nemzetiségi Támogatási Bizottság stb.) és a kisebbségi érdekérvényesítés professzionalizálódását, az érdekartikuláció és közösségek közötti koordináció fejlődését eredményezhetné. Noha a konzultációs mechanizmusok előmozdítását maguk az érintettek sem a legfontosabb megoldandó feladataik közé sorolják (l. lejjebb a 4. diagram eredményei közt).

#### **4.2. Szerbia**

Ahogy a vonatkozó NTA-szakirodalom rendre hangsúlyozza, Szerbia egy asszimetrikusan decentralizált és etnikailag sokféle lakosságú ország (Beretka, 2013, 2016; Korhecz, 2015). Lakosságának majdnem 20%-a több mint 20 különböző etnikai csoporthoz tartozik. Az ország 169 helyi önkormányzatából 68-ban alkotja a lakosság legalább 10%-át nemzetiségi kisebbség (Beretka, 2013: 181). A legnagyobb kisebbséget a magyarok jelentik, akik majdnem kivétel nélkül Vajdaság Autonóm Tartomány területén élnek (mintegy 253 000 fő, azaz a teljes lakosság 3,5%-a). A második legnagyobb kisebbség a roma közösség, őket követik a bosnyákok (147 000 és 145 000 fővel). Rajtuk kívül jelentős a horvát, a szlovák, az albán, a montenegrói, a vlach, a román, a macedón, a bolgár, a bunyevác és a rutén közösség (Korhecz, 2015: 69). A szakirodalom kiemeli, hogy e kisebbségek között jelentős különbségek vannak történetüket, nyelvi és kulturális sajátosságaikat tekintve (Ua. 69–70). Az országban élnek ún. hagyományos kisebbségek, amelyek évszázadok óta az ország területén tartózkodnak, államalkotó nemzeteknek tekinthetők (mint a magyarok, németek vagy románok). A közösségek másik csoportja Jugoszlávia felbomlásával vált kisebbséggé az újonnan létrejött Szerbia területén (mint a szlovének, horvátok, macedónok, bosnyákok). Az eltérő történeti háttér meghatározza azt is, hogy az egyes közösségek milyen mértékben képviseltetik magukat politikailag a különböző állami szervekben, hogy mennyire szervezettek, hogy kisebbségi pártjaik milyen mértékben vesznek részt a politikai

arénában, vagy hogy milyen intézményi háttérrel rendelkeznek (Beretka, 2013: 181–183; Korhecz, 2015: 70).

A szerb törvényhozás a nemzeti kisebbségekre vonatkozó meglehetősen tág definíciót alkalmaz. Jogi értelemben bármilyen etnikumú csoport vagy közösség, nemzet vagy nemzetiség kisebbségnek tekinthető, amennyiben például régóta egy adott területhez köthető, és saját nyelvvel, kultúrával, etnikai sajátosságokkal rendelkezik, amely alapján különbözik a többségi lakosságtól. Azonban a törvény nem határozza meg pontosan ezeket és a további kategóriákat, nem létezik az országban hivatalos lista az elismert kisebbségekről, így tulajdonképpen nincs semmilyen akadálya egy nemzeti kisebbségi csoport „létrehozásának” (Beretka, 2013: 182).

E kisebbségi közösségek formailag egyenlő jogokkal rendelkeznek, amelyeket a szerb alkotmány, valamint további törvények garantálnak. Általánosságban elmondható, hogy a kisebbségek önkormányzati jogot élveznek az oktatás, a kultúra, a tájékoztatás és a hivatalos nyelvhasználat területein. E jogokat 2002 óta a választások útján felálló nemzeti tanácsok gyakorolhatják (Beretka, 2013: 182–183; Dobos, 2013: 167; Korhecz, 2015: 70).

#### **4.2.1. Vajdaság: területi autonómia?**

Az NTA fenti formája mellett Szerbia rendelkezik két autonóm tartománnyal is. A már említett Vajdaság Autonóm Tartomány az ország északi részén fekszik és a soketnikumú, multikulturális és többnyelvű lakossága felett csak limitált végrehajtói hatalmat gyakorol. Ugyanakkor a Vajdaság autonómiája nehezen illeszthető az autonómiamodellek sorába, ugyanis nem rendelkezik a szakirodalomból ismert autonómiákra jellemző jogosítványokkal, illetve a központi hatalom jogosítványainak van alárendelve (Beretka, 2016: 72–73). A Dél-Szerbiában fekvő Koszovó és Metóhia pedig külön politikai-jogi státusszal rendelkezik, amelyet speciális autonómiaként definiálnak. Noha a tartomány 2008-ban kikiáltotta függetlenségét, az alkotmány továbbra is az ország szerves részeként tekint a területre. Beretka rámutat, hogy a szerb alkotmány a Vajdaságban és az ország más területein élő kisebbségek közötti megkülönböztetésre ad alapot, mert a tartomány kormányának lehetővé teszi, hogy a területén élő kisebbségeket többletjogokkal ruházza fel. Az alkotmány így tulajdonképpen különbségeket tesz kisebbségek között aszerint, hogy azok hol élnek (Beretka, 2013: 181 és 2016).

#### **4.2.2. NTA: A nemzeti tanácsok rendszere**

A nemzeti tanácsok intézménye 2002-től működik Szerbiában, ám 2009-ig, a *Nemzeti Kisebbségek Nemzeti Tanácsairól Szóló Törvény* megszületéséig státuszuk, kompetenciáik és finanszírozásuk nem volt részletesen rögzítve. A 2009-ben bevezetett, majd 2014-ben jelentősen módosított komplex törvény pótolta e hiányosságokat (Beretka, 2013: 185; Korhecz, 2015: 71). A 2014 októberében tartott választásokat követően 19 tanács került felállításra, valamint az azzal egyenértékű Zsidó Közösségek Szövetsége (Beretka, 2013: 185; Korhecz, 2015: 71).

Korhecz elemzése szerint három fő politikai körülmény vezetett a nemzeti tanácsok rendszerének kialakulásához. Az első ezek közül a jugoszláv hagyományok folytatása volt. Ahogyan a szerző rámutat, annak ellenére, hogy a föderatív Jugoszlávia a kommunista párt autokratikus szabályai szerint vezetett állam volt, az etnikai sokféleség kezelésének meglehetősen fejlett mechanizmusa volt. Az alkotmányos és törvényi keretek garantálták az országban élő nemzetek és nemzetiségek egyenlőségét, és az etnikai sokféleség fenntartásához az intézményrendszer is hozzájárult. Lényeges volt, hogy a kisebbségek arányos képviseléssel rendelkeztek az állami intézményekben. A szocialista Jugoszlávia összeomlását követően a Milošević vezette szocialista párt fenntartotta a korábbi vonatkozó törvényi irányvonalat, és a többi posztoszocialista soknemzetiségű állammal összehasonlítva a kisebbségvédelem jogi standardjai a '90-es években is viszonylag magasak voltak (Korhecz, 2015: 73–74).

Korhecz szerint a másik fő ok, amely elvezetett a nemzetiségi tanácsok rendszeréhez, a Miloševićot követő jugoszláv és szerb kormányok eredményeiben keresendő (Ua. 74–75). A nemzetközi szankciókat követően az új jugoszláv és szerb kormányok célja az emberi jogok problémakörének rendezése volt az európai standardok átvételével. Az Európa Tanácshoz és potenciálisan az EU-hoz való csatlakozás fontos prioritásokká váltak. Ennek volt köszönhető az is, hogy a 2002-es kisebbségi törvény az Európa Tanács Keretegyezményének alapvetéseit átvette.

Harmadik tényezőként pedig a magyar politikai pártok jelentős politikai befolyását nevezi meg Korhecz. Ahogyan kiemeli, a szocialista egypártrendszert követően a magyarok hamar megszervezték politikai képviselőiket és felléptek autonómiatörekvéseik érdekében. Az elmúlt 20–25 évben a magyar politikai pártoknak három fő jellemzőjük volt Szerbiában: visszautasították az erőszakot; nyíltan megfogalmazták autonómiatörekvéseiket (területi vagy nem területi); és politikai céljaikat Szerbia jogi és politikai rendszerében igyekeztek elérni, sosem követelték például a szerb-magyar határ felülvizsgálatát. 1990 és 2000 között számos autonómiára vonatkozó javaslatot tett a magyar kisebbség, amelyeket rendre visszautasítottak a kormányok. 2000-ben aztán jelentős fordulatot hozott, amikor a szocialista párt összeomlott és a legnagyobb magyar pártot, a Vajdasági Magyar Szövetséget (a továbbiakban VMSZ) is közrefogó koalíciós kormány alakult. Ez pedig megteremtette a lehetőséget, hogy a VMSZ jelentős hatást gyakoroljon a kisebbségi jogok fejlődése területén. A VMSZ javaslatai is hozzájárultak a 2002-es törvény és az azzal létrejövő nemzeti tanácsok életbe lépéséhez, majd a 2009-es, a nemzeti tanácsok kompetenciáit jóval konkrétan szabályozó törvény megszületésében is kulcsszerepe volt a magyar pártnak és szakértőinek (Ua. 75–78).

A jelenlegi szabályok szerint két módon lehet megválasztani a nemzeti tanácsokat. Amennyiben egy kisebbség tagjainak legalább 40%-a regisztrál önkéntesen, közvetlen választásokat lehet tartani (Korhecz, 2015: 79; Beretka 50%-ról beszél, l. Beretka, 2013: 187–188; Beretka, 2016: 78, l. még Salat, 2015: 255–256 is). A nemzeti tanácsok tagjait arányos választási rendszerben választják meg, a listákra kisebbségek szervezetei (politikai pártok, NGO-k vagy állampolgárok egy csoportja) állíthatnak jelölteket. Ahogyan Beretka

kifejti, kritikaként felvethető, hogy a törvény nem specifikálja a regisztrációról való leiratkozás vagy egy másik kisebbség regisztrációs listájára való átiratkozás kérdéseit, vagy például azt, hogy az önkéntes identitásvállalás megnyitja a lehetőségeket az etnobiznisz számára (l. részletesebben Beretka, 2013: 189–190).

Amennyiben nem sikerül összegyűjteni a szükséges regisztrációs számot, akkor az elektori közgyűlés tagjai közvetett módon választják meg a tanács tagjait. Az elektorok olyan személyek lehetnek, akiket a kisebbség méretétől függően 20–100 regisztrált választó támogat. 2010-ben mindössze három kisebbségi csoportnak kellett indirekt választást rendeznie (horvátoknak, macedónoknak és a szlovénoknak), mert e csoportok nem tudták összegyűjteni a szükséges regisztrációk számát (Ua. 188). Valamennyi kisebbség ugyanazon a napon tartja a választásokat (Korhecz, 2015: 79).

A kisebbségi nemzeti tanácsok fő feladata a közösségek érdekeinek képviselete (Beretka, 2013: 185), kompetenciáik három fő területet fednek le: autonóm döntéshozói hatáskörök; jóváhagyási és javaslattevési hatáskörök; javaslattevési hatáskörök a kultúra, az oktatás, a hozzáférés és a nyelvhasználatot érintő döntésekben (Korhecz, 2015: 80–81). A törvény célja nem a döntéshozatali hatáskörök delegálása a nemzeti tanácsok számára, sokkal inkább a tanácsok bevonása a döntéshozatali folyamatokba. E kompetenciák többsége a gyakorlatban az oktatás és kultúra olyan közintézményeinek vezetésébe való bekapcsolódást jelenti, amelyek a kisebbségek identitása szempontjából kiemelkedő fontosságúak (Ua. 85). Beretka megállapítása szerint összességében a kisebbségi nemzeti tanácsok meglehetősen gyenge kompetenciákkal rendelkeznek, ugyanis a végső döntést mindig más szervek hozzák meg azokon a területeken is, amelyek a tanácsok kompetenciakörébe tartoznak (oktatás, kultúra, hivatalos nyelvhasználat, média) (Beretka, 2013: 190–191, vö. még Korhecz, 2015: 85 is).

A *Kisebbségi Tanácsokról Szóló Törvény* szabályozza a tanácsok pénzügyi kérdéseit is. A kisebbségi tanácsok kapnak állami támogatást, de emellett még privát, külföldi és anyaországi támogatást is kaphatnak. Továbbá amennyiben autonóm tartomány területén működnek, akkor a tartományi költségvetés, illetve olyan közösségeket képviselő tanácsok, amelyek a helyi lakosság legalább 10%-át teszik ki, a helyi önkormányzatok költségvetéséből is részesednek. A tanácsok költségvetésének 30%-a egyenlő mértékben biztosított állami támogatás, míg a maradék 70% a csoport méretétől, oktatási és kulturális intézményeik helyzetétől, médiaprogramjaik számától és azon települések számától függően kerül kiosztásra, ahol a kisebbségi nyelv hivatalos. Ugyanakkor a kiosztott támogatás mértéke mindig az aktuális költségvetés függvénye, nem állandó összeg (Beretka, 2013: 193; Korhecz, 2015: 81–82).

A finanszírozási kérdéseket illetően megállapítható, hogy a nemzeti tanácsok nem önállóak gazdasági értelemben. Noha a tanácsok felállíthatnak saját intézményeket önállóan vagy más szervekkel közösen (akár az állammal, megyékkel vagy helyi önkormányzatokkal), az ilyen intézmények fenntartása nem lehet drága, és nagymértékben külső támogatásra szorul (Beretka, 2013: 191). A tanácsoknak továbbá joga van már létező intézmények alapítói jogát átvenni, ám attól az intézmény „közstátusza” nem változik, és a



korábbi alapítónak, amennyiben társtulajdonos lesz, ugyanúgy megmarad finanszírozási kötelezettsége (Beretka, 2013: 191, l. még Korhecz, 2015: 84 is).

A vonatkozó szakirodalom kiemeli, hogy ugyan első látásra a kisebbségi nemzeti tanácsoknak nagyfokú autonómiája van a kulturális ügyekben, e tekintetben jelentős különbségek vannak az egyes kisebbségek között (Beretka, 2013: 192–193; Korhecz, 2015: 82–83). Vannak olyan közösségek, amelyek anyanyelvükön fejlett oktatási rendszerrel rendelkeznek, de olyanok is, amelyek standard nyelvváltozattal sem (Beretka, 2013: 192–193). Ahogyan Korhecz hozzáteszi, elsősorban azoknak a kisebbségeknek kedvez a jelenlegi rendszer, amelyek igényei és lehetőségei a magyarokéhoz hasonlóak, hiszen – ahogyan fentebb már szerepelt – a magyar közösség sikerrel befolyásolta a szerb rendszer kialakulását (Korhecz, 2015: 83). Elsősorban azok a közösségek tudják kihasználni a szerb NTA előnyeit, amelyek fejlett intézményrendszerrel és politikai, valamint adminisztratív tőkével rendelkeznek (Korhecz, 2015: 89). Az egyes kisebbségek közötti különbségek nemcsak a csoportok közötti különbségekből fakadnak, hanem abból is, hogy a tanácsok törvényben meghatározott kompetenciáikat eltérő módon gyakorolják (Beretka, 2013: 195).

Nehézséget jelent, hogy sem az alkotmány nem részletezi a tanácsok jogi természetét, valamint kompetenciáit, sem a 2009-es törvény nem rendelkezik a tanácsok jogi jellemzőiről, ami azt jelenti, hogy a tanácsok részben mint kormányzati szervek, részben mint helyi adminisztratív szervek működnek, de NGO-hoz hasonló jellemzőik is vannak (Beretka, 2013: 185–186, l. még 2016: 76–77). E tisztázatlan jogi helyzetből következően előfordulhat például, hogy a különböző állami szervek eltérően értelmezik a kisebbségi nemzeti tanácsok kötelességeit és jogait, és például különböző állásfoglalásokat adhatnak ugyanarról a témáról az egyes tanácsokra vonatkozóan. Ezek a tisztázatlanságok pedig tovább mélyítik az egyébként is meglévő asszimmetriát a különböző kisebbségek között (Beretka, 2013: 186). További kritikaként említhető, hogy gyakran az állam passzivitása akadályozza meg a kulturális autonómia sikeres működését, ugyanis nehezíti a helyzetet, hogy az állami szervezetben nincsenek képviselve a kisebbségek, nem megfelelő tehát a koordináció az állam és a tanácsok között (Ua. 192–193).

Fontos kiemelni, hogy a kisebbségi nemzeti tanácsok mellett a kisebbségi politikai pártok is képviselik a kisebbségek érdekeit. A tanácsok sikeressége a tanácsok és a politikai pártok közötti együttműködéstől is függ, amennyiben a politikai pártok valódi koordináló szerepet képesek betölteni a tanácsok és az állam között (Ua. 186). A koordináció színterei a 250 fős nemzeti parlament (*Narodna Skupština*) és a magyar kisebbség számára a 120 fős Vajdasági Autonóm Tartomány Képviselőház (*Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine*). A szerb parlament tagjait (miként a vajdasági tartományi parlamentet is) egyfordulós proporcionalis szisztéma szerint választják, a köztársasági szintű választások esetében egyetlen választóközvet fedí le az országot. A kisebbségek listáira sem országos, sem tartományi, sem a helyi önkormányzatok szintjén nem vonatkozik a többségi politikai pártok

számára előírt 5%-os bejutási küszöb, ehelyett az ún. *természetes bejutási küszöb*<sup>74</sup> van érvényben mindkét szinten, ahol egy kisebbségi mandátum az egy mandátumot eredményező szavazatok összegének és a kiosztható mandátumok számának hányadosaként szerezhető (NPKI, 2016). A tartományi választások esetében a többségi pártoknak 6 000, a kisebbségi szervezeteknek 3 000 aláírás összegyűjtése szükséges a listaállításhoz. Ennek eredményeként a 2016-os szerbiai köztársasági szintű parlamenti választásokon 4 kisebbségi listán összesen 10 mandátum, közte 4 magyar került kiosztásra, míg a tartományi parlamentben a VMSZ 6, a Magyar mozgalom az autonómiáért – VMDK szövetsége a HDK támogatásával 2 mandátumot szerzett (NPKI, 2016). Ugyanakkor a választási küszöb nem alkalmazása a kisebbségekre vonatkozóan nem jelent jogi garanciát a kisebbségek hatékony részvételére, sokkal inkább a kisebbségi politikai képviselet előmozdításának eszköze tud lenni (Palermo–Woelk, 2004: 231 és 235 alapján Székely, 2009: 233). Ennek egyik következménye a kisebbségi közösségek aszimmetrikus módon megvalósított képviselete, amely Székely szerint alapvetően a nem túl kicsi, politikai szervezettel rendelkező közösségeknek kedvezhet, másfelől beindíthatja a kisebbségi közösségen belüli politikai pluralizmust, ebben az esetben egy kisebbség akár több szervezete is mandáthoz juthat (ahogy az tartományi szinten a magyarok esetében látható)<sup>75</sup>.

Összességében tehát a szerbiai nemzeti tanácsok rendszere fontos szerepet játszik a kisebbségi jogok biztosításában, valamint általában véve a kisebbségek politikai döntéshozatalban való részvételében. Ugyanakkor míg a kisebbségek további anyagi támogatás és szélesebb kompetenciák mellett kampányolnak, a szerb többséget képviselő politikai erők a gyengébb kompetenciákat preferálnak. Noha 2002 óta fejlődött a rendszer, korántsem egységesen működik az egyes kisebbségek tekintetében. Problémát jelent továbbá, hogy a szerb hivatali szervek gyakran nem kezelik elfogadható partnerként a nemzeti tanácsokat. A rendszer további fejlődése érdekében lényeges lenne tehát egyrészt az egyes kisebbségek nemzeti tanácsai közötti, valamint a központi állami szervek és a nemzeti tanácsok közötti együttműködés elősegítése. Korhecz szerint célravezető lenne, ha a szerb kisebbségpolitika a továbbiakban a differenciálás elve mentén fejlesztené a rendszert, azaz fokozottabban figyelembe venné a kisebbségi csoportok közötti demográfiai, történelmi, politikai és kulturális különbségeket (Korhecz, 2015: 89–91).

A szerb kormány 2016 márciusában elfogadta a csatlakozást szolgáló kisebbségügyi akciótervet, amely a tanácsok helyzetének előmozdításáról is szól. Az akcióterv a tanácsok

---

<sup>74</sup> A szerbhez hasonló implicit küszöböt alkalmaz még Németország és Lengyelország, illetve Románia fenti példája is hasonló módon alapul, ám azt az explicit módozatok közé sorolja a választási szakirodalom (Székely, 2009: 231).

<sup>75</sup> A köztársasági szinten és a tartományi szinten egyaránt a „Vajdasági Magyar Szövetség – Pásztor István” elnevezésű listán a vajdasági magyar pártok (VMSZ, VMDK, MEP) jelöltjei összefogásban indultak (NPKI, 2016). Noha a tömbmagyarság területén az érdekképviselet egyre fragmentáltabb, ugyanakkor az érdekvérvényesítés a rendszer mindhárom szintjén (a helyi szint választási eredményeit a dolgozatban nem tárgyalom) biztosított.

szerepét a társadalmi integráció elősegítésében látja, amihez azonban, ahogyan Beretka megjegyzi, nélkülözhetetlen a jogállásuk és hatásköreik definiálása (Beretka, 2016: 84).

Noha a szerbiai nemzeti kisebbségi tanácsokat a számukra biztosított jogok ellenére az állami szervek jó esetben csupán konzultatív partnernek tekintik, Purger Tibor szerint a konfliktusok ellenére ez az intézmény mégis jelentősen beágyazott ahhoz, hogy az etnikai kulturális autonómia (Purger az NTA személyi elvű autonómiájaként azonosítja a szerbiai magyar lehetőségeket) prototípusának tekintsük (Purger, 2012: 1). A szerb NTA további fejlődésének kerékkötőjeként Purger a bonyolult jogi keretek kisebbségi problémákra nyújtott sztenderdizált megoldásaiban látja, amelyek nem képesek optimális megoldást nyújtani egy soknemzetiségű állam eltérő kisebbségi léthelyzeteire és az etnikai kulturális önkormányzatiság változó mértékeire. Hiszen a szerb állam a különböző kisebbségek eltérő szükségleteit „hagyományos” egységes megoldással kezelné. Ebből következően kétséges a még szélesebb körű etnikai önkormányzatiság felé való elmozdulás, annál is inkább, hiszen ahhoz a törvényalkotó hatáskör kiterjesztésére és a pénzügyi erő növelésére lenne szükség (Ua. 13). David J. Smith is rámutat Purger megfigyeléseire kapcsolódva, hogy nehéz minden kisebbségre vonatkozó általános következtésekre jutni, hiszen az autonómia megvalósítása csoportról csoportra eltérő mintázatokat mutat, ugyanakkor Smith a glasgow-i kutatóprojekt összehasonlító vizsgálata alapján a szerbiai magyar gyakorlatot a sikeres autonómiák közé sorolja (Smith, 2017: 125–126).

A fenti optimista hangokkal szemben Halász Iván a környező országok alkotmányainak kisebbségvédelmi palettájának elemzésével arra a megállapításra jut, hogy azok ellentétes törekvéseket foglalnak magukban: a rendszerváltás utáni korszaknak megfelelő jogkiterjesztő attitűd és a nemzetállam-építési ambíciók feszülnek egymásnak. Szerbiát azonban az alkotmányozásban már nem a rendszerváltás, hanem a volt jugoszláv tagállamokhoz hasonlóan az elhúzódó délszláv válság miatt az európai uniós csatlakozás vezérelte. Tehát az integráció hatása a közép-európai országokénál bőkezűbb, részletesebb szabályozás. Halász azonban figyelmeztet, az alkalmazott kisebbségpolitikai helyzet nem az alkotmányos megfogalmazások kiolvasásából ismerhető meg, hanem a társadalom működésének megértéséből (ide sorolhatók még a jogérvényesülés hagyományai és a jogkövető, avagy jogkerülő tradíciók is) (Halász, 2011: 335).

### *Jó gyakorlatok*

A Szerbia által alkalmazott NTA-modellből a Korhecz Tamás által javasolt (2015) *differenciálás elve* mint kisebbségpolitikai policy javasolható a magyar döntéshozatalba való meghonosításra. Noha a kisebbségek egyenlő és kielégítő státuszának elérése és fenntartása kívánatos, mégis célravezetőbb lenne példának okáért a néhány ezer fős örménységet és a többszázezres, az itt kiragadott örménységtől teljesen eltérő szociokulturális hátterű roma közösség problémáit másképpen kezelni. Ehhez azonban nagyobb figyelmet érdemes fordítani a kisebbségi közösségek közötti történelmi, demográfiai, kulturális és politikai természetű különbségek tanulmányozására. A differenciálás elvének alkalmazását a kutatás tapasztalatainak összegzésénél (1. lejjebb a disszertáció 6. fejezetében) fogom bemutatni a

magyarországi kisebbségek parlamenti képviseleti modelljének fejlesztésére vonatkozó javaslatomnál.

### **4.3. Horvátország**

Horvátország szintúgy etnikailag heterogén állam. Lakosságának mintegy 7,7%-a tartozik valamilyen etnikai kisebbséghez, amelyek helyzetét a horvát alkotmány, illetve a 2002-ben megszületett kisebbségi törvény szabályozza (l. Dobos, 2013; Győri Szabó, 2006; Petričušić, 2015). A 2000-ben módosított alkotmány államalkotó tényezőként ismeri el az autochton kisebbségeket (Győri Szabó, 2006: 341). Az alkotmány garantálja a nemzeti kisebbségek jogait, valamint szabadságukat, hogy kifejezzék nemzeti hovatartozásukat, szabadon használhassák nyelvüket, valamint kulturális autonómiát biztosít számukra (Petričušić, 2015: 55).

#### **4.3.1. Törvényi háttér**

A 2002-es *Nemzeti Kisebbségek Jogainak Alkotmányerejű Törvénye (Constitutional Law on Rights of National Minorities)* valamennyi érvényes kisebbségvédelmi standardot magában foglalja (Petričušić, 2015: 53). Az alkotmányerejű törvény jogok egész sorát garantálja, ami elősegíti a kisebbségi kultúrák megőrzését, fejlesztését és szabad kifejezését. A kulturális autonómia megvalósítása a kormányzati intézmények és a kisebbségi szervezetek és intézmények között oszlik meg. Előbbiek az állami támogatás elosztását kontrollálják, utóbbiak a kulturális identitás megőrzése érdekében projekteket valósítanak meg (Petričušić, 2015: 55).

Az alkotmányerejű törvény mindemellett a kisebbségi képviselet egy új modelljét is lefekteti, a nemzeti kisebbségi tanácsok rendszerét. Ugyan ezeket közvetlenül választják meg a kisebbségek tagjai (amennyiben a helyi lakosság több mint 1,5%-a tartozik az adott kisebbséghez), ám ezek csak konzultatív szervek (Petričušić, 2015: 55, részletesebben l. lejjebb).

A horvát alkotmányerejű törvény részletezi a kisebbségeket illető különleges jogokat mint a kulturális autonómia garanciáit. Ezek a következők (Petričušić, 2015: 56 és Győri Szabó, 2006: 342 alapján):

- kulturális autonómia
- képviseleti jog az állami, regionális, helyi választott testületekben, a végrehajtói, bírói szervekben
- a helyi közéletben való részvétel joga nemzeti kisebbségi bizottságok, illetve képviselő útján
- a saját nyelv és írásrendszer magán, nyilvános és hivatalos használatának joga
- szimbólumok és jelvények használatának joga
- fontos történelmi személyekről való megemlékezés joga
- a kisebbségi nyelven és írásrendszeren való oktatáshoz való jog
- valláshoz való jog, vallási közösségek létrehozásához való jog
- önszerveződési és egyesülési jog

– nyilvános médiához való hozzáférés joga

A kulturális autonómia megvalósítását lehetővé tevő programokat állami szinten a Nemzeti Kisebbségek Tanácsa (*Council for National Minorities*), a Kulturális Minisztérium (*Ministry of Culture*) és a Tudományos, Oktatási és Sportminisztérium (*Ministry of Science, Education and Sport*) finanszírozza. Noha a finanszírozás megoszlik a különböző állami szervek között, és kevés kontroll jut a kisebbségi szervezeteknek és intézményeknek, a horvát rendszer a kisebbségi szervezeteknek és intézményeknek lehetővé teszi, hogy aktívan részt vegyenek a kulturális autonómia megvalósításában (Petričušić, 2015: 56).

Az Alkotmányerejű Törvény, valamint a *Kisebbségek Nyelvén és Írásrendszerén Zajló Oktatás Törvénye (Law on Education in the Language and Script of National Minorities)* és az *Általános és Középfokú Iskolákban Zajló Oktatásról és Nevelésről Szóló Törvény (Law on Upbringing and Education in Primary and Secondary Schools)* rendelkeznek a kollektív kisebbségi identitás oktatáson keresztüli fenntartásáról. Horvátországban régi tradíciója van a kisebbségi nyelven történő oktatásnak. A magyar, olasz, cseh, szlovák, szerb, ukrán és rutén közösségek, akiknek tagjai saját nyelvükön tanulhatnak, általában elégedettek a rendszerrel, noha sem a kisebbségi szervezetek, sem a tanácsok nem dönthetnek oktatási kérdésekben (Ua. 58).

A *Nemzeti Kisebbségek Nyelveinek és Írásrendszereinek Használatáról Szóló Törvény (Law on the Use of Languages and Script of National Minorities)* írja elő, hogy milyen feltételek mellett válhat egy kisebbségi nyelv és írásrendszer hivatalossá regionális és helyi önkormányzatokban (községek, városok és megyék). Három lehetséges feltétel van, ezek a következők: (1) az adott község, város vagy megye lakosságának legalább egyharmadát kell kitennie a kisebbségi nyelv beszélőinek; (2) az intézkedés egy vonatkozó nemzetközi megállapodásból következik (3) avagy egy község, város vagy megye a törvényeiben egy kisebbségi nyelv és írásrendszer használatát írja elő (Ua.).

#### **4.3.2. Képviselő a helyi közéletben: a választható nemzeti kisebbségi tanácsok rendszere**

A 2002-es törvény lehetővé tette, hogy – a magyarországi önkormányzati rendszerhez hasonlóan – a kisebbségek nemzeti kisebbségi tanácsokat, illetve képviselőket választhassanak (Győri Szabó, 2006: 343). A nemzeti kisebbségi tanácsok konzultatív testületek, amelyek a kormányzás helyi vagy regionális szintjein működnek (községekben, városokban vagy megyékben). Fő céljuk, hogy a kisebbségek érdekeit képviseljék abban az adminisztratív egységben, ahol felállították őket és működnek. Amennyiben az adott kisebbség alacsony lélekszámú (kevesebb mint 100 fő) az adott önkormányzati egységben, a választópolgárok nem tanácsot, hanem képviselőket választhatnak (Győri Szabó, 2006: 343; Petričušić, 2015: 58–59).

Akkor lehet tanácsokat létrehozni, ha az adott adminisztratív egység kisebbségének lélekszáma nem kevesebb mint 1,5%-a a lakosságnak, és amennyiben az adott egységben legalább 200 kisebbségi él városok és községek esetében, illetve 500 fő a megyék és a főváros esetében (Petričušić, 2015: 59; Győri Szabó, 2006: 343; Salat, 2015: 255). Azok a

horvát állampolgárok rendelkeznek szavazati joggal, akiknek az adott községben, városban vagy megyében állandó lakcímük van, emellett mint a nemzeti kisebbségek tagjai regisztrálniuk kell a választási regiszterben azon megye államigazgatási hivatalánál, ahol élnek. A nemzeti kisebbségi tanácsok tagjait vagy a képviselőket közvetlenül, titkos szavazáson választják 4 évre, ahogyan ezt a vonatkozó törvény (*Law on the Election of Members of the Representative Bodies of Local and Regional Self-Government*) meghatározza. A képviselőket kisebbségi szervezetek vagy kisebbségek tagjainak csoportja jelölheti. Politikai pártok nem állíthatnak jelölteket, ám ez nem jelenti azt, hogy a jelöltek nem lehetnek párttagok (Petričušić, 2015: 59; Győri Szabó, 2006: 343).

A tanácsok elnökét és elnökhelyettesét a tagok választják titkos szavazással. Az elnök képviseli a testületet, hívja össze az üléseit, és további fontos jogai és kötelezettségei vannak. A tanácsnak el kell fogadnia egy munkaprogramot, pénzügyi tervet és alapszabályt is, és e dokumentumokat nyilvánossá kell tennie a helyi vagy regionális hivatalos közlönyben. A tanácsok tagjai önkéntesen végzik feladataikat. A tanácsoknak nyújtott pénzügyi forrásokból a tagok csupán kompenzációt kaphatnak. Ez azt jelenti tehát, hogy a tagoknak e tevékenységük részmunkaidős tevékenység lehet, ami negatívan hathat a tanácsok professzionális működésére (Petričušić, 2015: 60).

A tanácsok általában elsősorban konzultatív kompetenciákkal rendelkeznek. Azaz joguk javaslatokat tenni az adott önkormányzati egység felé a kisebbségek helyzetének javítása érdekében. Emellett javasolhatnak képviselőket államigazgatási szervekbe és önkormányzati szervekbe. A tanácsok tehát – hiába választják őket közvetlenül – nem kormányzó szervek, amelyek autonóm funkciókkal rendelkeznének, hanem javaslattevő funkcióik vannak (Győri Szabó, 2006: 343–344; Petričušić, 2015: 60).

A tanácsok működésének anyagi oldalát a helyi vagy regionális önkormányzati egységek biztosítják. Ugyanakkor – mivel a nemzeti kisebbségek gyakran gazdaságilag hátrányos területeken élnek, ahol nincsen elegendő bevétele az önkormányzatoknak – a tanácsok nem jutnak hozzá az őket megillető forrásokhoz. Az alkotmányerejű törvény nem rendelkezik arról, hogy ilyen esetben hogyan lehet kárpótolni a tanácsokat vagy szankcionálni az önkormányzati egységeket, csupán lehetővé teszi, hogy a kisebbségi tanácsok tevékenységeit állami költségvetésből fedezzék. 2009-ben például a kormány alternatív forrást biztosított azon tanácsoknak, amelyek a helyi önkormányzati egységektől nem jutottak forráshoz, ám ez a beavatkozás nem mondható folyamatosnak, 2012-ben és 2013-ban volt még rá példa (Petričušić, 2015: 60–61).

A kisebbségeket érintő törvényhozás során az önkormányzati egységeknek kötelességük kikérni a kisebbségi tanácsok véleményét. Amennyiben a tanács úgy találja, hogy a készülő változás sérti az Alkotmányt, az Alkotmányerejű Törvényt, vagy bármilyen más kétoldalú kisebbségügyi törvényt, azonnal értesítenie kell a Központi Államigazgatási Hivatalt (*Central State Office for Administration*), az önkormányzati egység hivatalait és a Nemzeti Kisebbségek Tanácsát (*Council for National Minorities*, részletesebben l. lejjebb). A Központi Államigazgatási Hivatalnak jogában áll, hogy határozatát továbbítsa a kormánynak és alkotmánybíróági felülvizsgálatot kezdeményezzen. Erről az érintett

önkormányzati egységet értesítenie kell. A tanácsok – közösen a Nemzeti Kisebbségek Tanácsával, a Központi Államigazgatási Hivatallal és a kormánnyal – szintén kezdeményezhetnek alkotmányos felülvizsgálatot (Ua. 61).

Az alkotmányerejű törvény előírja, hogy a nemzeti kisebbségi tanácsok koordinációs egységeket hozhatnak létre helyi, regionális vagy nemzeti szinten, amelyek egy vagy több etnikumból is állhatnak. A tanácsok feljogosíthatják a koordinációs egységeiket, hogy közös intézkedésekről döntsenek, amelyeket a tanácsok végrehajtanak. Amennyiben regionális szinten a nemzeti kisebbségi tanácsok több mint fele koordinációra lépne, ez azt jelenthetné, hogy az egész Horvát Köztársaság területén érvényes koordinációs egység jönne létre, ám ez mindeddig még nem történt meg (Ua.).

A koordinációs egységek – ellentétben a tanácsokkal – nem jogi személyiségek és éppen ezért nehezen intézményesíthetők. Emellett nem kapnak anyagi támogatást sem, sem az önkormányzati egységektől, sem az államtól. 2011-ben módosították az Alkotmányerejű Törvényt annak érdekében, hogy az együttműködések hiányosságait kezeljék. Eszerint a nemzeti tanácsok országos szintű koordinációs egysége akkor állítható fel, ha a tanácsok több mint fele ebbe beleegyezik. A nemzeti koordinációs egység mint nonprofit jogi entitás működhet, és jogi személyiségért kell folyamodnia oly módon, hogy regisztrál a Közigazgatási Minisztérium regiszterében (Ua. 62).

Általánosságban elmondható, hogy a kisebbségi tanácsok finanszírozási nehézségei következtében az eredmények is gyakran láthatatlanok maradnak, ami miatt igen alacsony a választási kedv a nemzetiségi közösségek körében. Az alacsony részvétel természetesen a legitimitás kérdését is felveti. A kisebbségi tanácsok választásai minden esetben külön időpontban kerültek megrendezésre a helyhatósági és a parlamenti választásoktól. Emiatt pedig jelentősen kevesebb szavazóhelyiségben lehetett leadni a voksokat, ami szintén a választási részvételt csökkenti, hiszen nem csak kevesebb helyen lehet ilyenkor szavazni, de a részvétellel nyíltan vállalni is kell a kisebbségi identitást, ami sokakat vissza is riaszthat (Ua. 63–64).

Összességében a horvát rendszer legfőbb hiányosságai között a nemzeti kisebbségi tanácsok és a helyi hatóságok, valamint a kormányzati szervek közötti hatékony kooperáció hiányát, a finanszírozási nehézségeket, a tisztázatlan feladatköröket, az alacsony választási hajlandóságot és a mindezekből következő legitimitás problémáját sorolhatjuk fel. Petričušić két utat kínál e nehézségek kiküszöböléséhez (Ua. 66). Az egyik, a kevésbé költséges megoldás a tanácsok intézményének eltörlése lenne, és a kompetenciáik átszervezése a megyék és városok végrehajtó szerveibe megválasztott nemzetiségi képviselők számára. Mivel a nemzetiségeknek egyébként is garantálva van e szervezetben a képviselet, képviselőik könnyen átvehetnék a tanácsok kompetenciáit. A második megoldás kevésbé radikális, ám a tanácsok kompetenciáinak strukturális átrendezését követelné meg. Megoldást jelenthetne, ha a kisebbségi önkormányzatok rendszeréhez hasonlóan (ahogyan az Szerbiában vagy Magyarországon működik) a tanácsok a jelenleginél jóval kiterjedtebb kompetenciakörrel lennének felruházva, például kulturális és oktatási feladatokat láthatnának el, és maguk is finanszírozási döntéseket hozhatnának, azaz jelentősebb pénzügyi autonómiával

rendelkeznének. További ajánlasként Petričušić megfogalmazza (Ua. 67), hogy hatékonyabb lenne, ha a Nemzeti Kisebbségi Tanács nem kisebb projekteket, hanem infrastrukturális projekteket (iskolák, múzeumok) finanszírozna. A jelenlegi rendszer ugyanis csak a kisebbségi szervezetek elburjánzásához vezet.

A horvát nemzeti kisebbségi tanácsok rendszere tehát valójában inkább szimbolikus képviselőket és nem részvételi modellt jelent. A tanácsok pusztán konzultatív szereppel rendelkeznek, és mivel pénzügyi függésben vannak, gyakran még a legegyszerűbb kompetenciákat sem gyakorolhatják. Az alacsony választási részvétel pedig megkérdőjelezi azt is, hogy a kisebbségek tagjai egyáltalán önszerveződési lehetőségként tekintenek-e a nemzeti kisebbségi tanácsok rendszerére. A tanácsok működését nemzetközi szervezetek – mint az Európai Bizottság is – szegényesnek találták (Ua.).

Horvátország példája jól mutatja, hogy a kisebbségvédelem céljára felállított új intézmény önmagában még korántsem biztos, hogy mérhető hatással lesz a kisebbségek életére. Az intézmények autonómiája és a választói támogatottság nélkül nem beszélhetünk sikeres NTA-modellről (Ua. 67–68).

#### **4.3.3. Garantált kisebbségi képviselő**

A 2002-es törvény bevezette a garantált kisebbségi képviselő intézményét is, a parlamentben és a területi önkormányzatok választott testületeiben egyaránt (Győri Szabó, 2006: 342). A kisebbségi szavazók számára speciális választókerület került felállításra, amely az egész ország területére kiterjed, illetve két szavazatuk van, míg az egyiket a pártlistára vagy a kisebbségi listára adhatják le, a másikat az egyéni képviselőre. Ugyanakkor a nemzetiségi névjegyzékben nyilvántartott választók a választások napján, a szavazóhelyen is eldönthetik, hogy a horvát vagy a nemzetiségi listára szavaznak-e, amit így az egész ország területén, sőt, határon túl, diaszpórában, illetve állandó lakóhely nélkül is megtehetnek. A magyar névjegyzékben regisztráltak száma kisebb hullámzásokkal ugyan, de növekvő tendenciát mutat, így 1992-ről 2016-ra 6 319-ről 9 981-re növekedett, illetve a horvátországi magyarok részvételi aránya a többi kisebbség közül a legmagasabb (52,22%) (NPKE, 2016). Horvátország nyolc garantált mandátumot tart fenn a kisebbségek számára parlamentjében (*Hrvatski sabor*), amelyből hármat a szerbek, egyet-egyét a magyarok és az olaszok kapnak, illetve a csehek és szlovákok szintén közös képviselői helyen osztoznak. Az albánok, bosnyákok, montenegróiak, macedónok és szlovének szintén egy mandátumot birtokolhatnak, illetve egy mandátuma van az osztrák, bolgár, német, lengyel, roma, román, ruszin, orosz, török, ukrán, vlach, zsidó (vagyis nem volt jugoszláv) közösségeknek (Kovács, 2014: 28–29; Kutassy-Nagy–Szajbély, 2010: 285; NPKE, 2016; Székely, 2009: 247–248)<sup>76</sup>. A változó létszámú horvát parlament a 2016-os választásokat követően 151 fős volt. A parlamenti képviselő mellett a horvát rendszer garantált képviselőket biztosít a területi

---

<sup>76</sup> 1. még a vonatkozó törvényt: Act on Election of Representatives to the Croatian Parliament <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=16930>; Letöltés dátuma: 2018.06.23.



(regionális, megyei, járási és helyi) önkormányzatok választott testületeiben is, amennyiben az adott kisebbség aránya meghaladja az 5%-ot (Győri Szabó, 2006: 342).

#### **4.3.4. A Nemzeti Kisebbségi Tanács**

A 2002-es törvény makroszinten létrehozta a Nemzeti Kisebbségi Tanácsot is (*Council of National Minorities*), amely egy kormányzat által finanszírozott intézmény (Győri Szabó, 2006: 344; Petričušić, 2015: 56). A Tanács tagjai a szabor, azaz az országgyűlés kisebbségi képviselői, illetve tagjai a nemzetiségi tanácsok által jelölt további hét személy, akiket a kormány nevez ki, valamint további öt fő, akik valamilyen kiemelkedő kulturális, tudományos, szakmai, vallási tevékenységet fejtettek ki és őket szintén a kormány nevezi ki. A tagok közül szintén a kormány választja ki a tanács elnökét és alelnökét, akik közül az egyik a népelességen belül legalább 1,5%-os számarányú kisebbség képviselője, azaz mindenképpen szerb (Győri Szabó, 2006: 344).

A tanács feladata, hogy kooperáljon a kormány és az önkormányzati szervek, a nemzeti kisebbségek tanácsai, a kisebbségi szervezetek és a jogi szervek között. A tanácsnak joga van javaslatot tenni a parlamentnek és a kormánynak a kisebbségi jogokat érintő kérdésekben. Emellett értékelheti a közmédia működését a kisebbségek szemszögéből és e területen is javaslatokat tehet. Legfontosabb kompetenciája pedig az, hogy a tanács osztja ki az állami támogatásokat a kisebbségi szervezeteknek és intézményeknek. A támogatásokat a kisebbségi közösségek arányosan kapják meg, ami azt jelenti, hogy a költségvetés elaprózódik. A kisebbségi szervezetek többségében kulturális projektekre, kiadványokra és az anyaországokkal való kapcsolattartás költségeire pályáznak. A fennmaradó költségeket a kisebbségi szervezetek anyaországi támogatásból vagy kisebb mértékben a helyi önkormányzatok támogatásából finanszírozzák. Emellett a kisebbségi közösségek szervezeteket is létrehozhatnak, több kisebbség alapított például könyvtárat. Ezek működéséhez és bérköltségéhez a Kulturális Minisztérium járul hozzá. A minisztérium továbbá a szakrális örökség (például a templomok) fenntartásához is biztosít forrásokat (Petričušić, 2015: 56–58).

#### *Jó gyakorlatok*

A horvát választási rendszer speciális kisebbségekre szabott lehetőségei közül a *garantált mandátum* intézménye ajánlható a magyarországi viszonyok közt való megvalósíthatóság szempontjából alaposabb tanulmányozásra. A garantált mandátumok száma azonban korlátozott lehetőség, ezért a kisebbségek arányos képviseletének biztosítása nehéz feladat elé állíthatja a döntéshozatalt és magukat a közösségeket is. Ugyanis a speciális mandátumok elosztási arányának érdemes tükröznie a különböző kisebbségek népelességarányát is. Ez a kitétel viszonylag nehezen lenne teljesíthető Magyarországon, mivel tetemes létszámkülönbségek vannak az egyes közösségek között. A legutóbbi népszámláláson 315 583 fős (de a legújabb kutatások l. Tátrai et al., 2017, és Péntes et al., 2018 tanulsága szerint lényegesen népesebb) roma közösség és a 2 820 fős szlovének közötti különbség első ránézésre talán áthidalhatatlannak tűnik. A horvát modell implementálása esetén ugyanis a

roma közösség több mandátumot birtokolhatna, azonban a csekély létszámú közösségeknek (például ruszin, örmény, görög, szlovén) össze kellene fogniuk. E pontnál azonban fontos megjegyezni, hogy Horvátországban is jelentős aránytalanságok tapasztalhatók, főként a szerb közösség hátrányára. Ennek ellenére a modell legfőbb ereje a kisebbségek közti koordinációban, párbeszédben rejlik. Meglátásom szerint a horvát kisebbségi képviseleti modellnek a délszláv válság utáni belpolitikai helyzet pacifikálásában is szerepe van, hiszen mind a szerbeknek, mind „más délszláv” népcsoportoknak (albán, bosnyák, montenegrói, macedón, szlovén) autoreprezentációs lehetőséget biztosít, ahogyan egyébként a többi, önálló mandátumhoz nem jutó kisebbség<sup>77</sup> számára is. A garantált mandátumok hazai bevezetése (a képviselőkkel megegyező jogosítványokkal) viszont a kisebbségi képviselet „hitelességének” növelése mentén képzelhető el. Ehhez elsősorban a névjegyzék fejlesztésére, a nemzetiségi listák jelöltállítására (versengő listák) és a közvetlen választás intézményesítésére lenne szükség a visszaélések elkerülése és a közösségeken belüli politikai pluralizmus növelése érdekében. Feltehetően pozitív fogadtatása lenne annak a horvát gyakorlatnak, miszerint a névjegyzékre feliratkozottak a választások napján, akár a szavazóhelyiségben is dönthetnének preferenciáik kinyilvánításáról (pártra vagy kisebbségi listára szavazzanak-e) és ehhez még jelentősebb jogszabályi módosításokra sincs szükség, csupán a technikai háttér (választási informatika) fejlesztésére. A garantált mandátum magyarországi alkalmazásának támogatottságát több más speciális képviseleti lehetőség közt a terepkutatás során teszteltem (l. lejjebb, az 5. fejezet 9. diagramjában).

#### 4.4. Szlovénia

Hasonlóan a térség többi államához, Szlovénia is etnikailag heterogén ország. A független Szlovénia 1991-es kikiáltását követően az országban élő kisebbségeknek két fő csoportját különböztethetjük meg: a történelmi, területi avagy autochton közösségeket, illetve az alkotmányosan nem elismert, területileg elszórtan élő, új kisebbségek csoportját. Míg az első csoportba az olasz (2 258 fő), a magyar (6 243 fő) és a roma (3 246 fő) kisebbség, a másodikba – amely számszerűleg mintegy húszszor nagyobb – elsősorban a korábbi Jugoszlávia nemzetiségei<sup>78</sup> tartoznak, akik a '60-as évektől a jobb munkalehetőségek miatt vándoroltak Szlovéniába. Ezen kívül külön említendő a szlovéniai német közösség (499 fő), amely ugyan alkotmányosan nem elismert, ám bizonyos kulturális jogokkal rendelkezik egy Szlovénia és Ausztria közötti kétoldalú megállapodás következtében (Komac–Roter, 2015: 93). A Szlovéniában jelenleg érvényes kisebbségvédelmi rendszer, amelynek keretei az alkotmányban és mintegy 60 törvényben vannak rögzítve, kizárólag a két autochton

---

<sup>77</sup> A 2016-os választásokon az osztrák, bolgár, német, lengyel, roma, román, ruszin, orosz, török, ukrán, vlach, zsidó közösségek összesen 3 832-en regisztráltak, a választásokon való részvételük 25,95%-os volt, amelynek eredményeként egy mandátumot közösen birtokolnak (NPKE, 2016).

<sup>78</sup> Ezek a népcsoportok a 2002-es népszámlálási adatok alapján csökkenő sorrendben: szerb (36 984 fő), horvát (35 642 fő), bosnyák (21 542 fő), muzulmánok (10 467 fő), albán (6 186 fő), macedón (3 972 fő), montenegrói (2 667 fő). Az adatok elérhetők: [https://www.stat.si/Popis2002/si/rezultati/rezultati\\_red.asp?ter=SLO&st=15](https://www.stat.si/Popis2002/si/rezultati/rezultati_red.asp?ter=SLO&st=15); (letöltés dátuma: 2018.08.12.)

közösségre, az olaszokra és a magyarokra korlátozódik. A romák tekintetében az alkotmány annyit jegyez meg, hogy a jogait törvényileg szükséges szabályozni. A vonatkozó törvényt, amely kevesebb jogot biztosít a romáknak, mint amennyit az olaszok és magyarok élvezhetnek, 2007-ben fogadták el (Ua. 95). A romák helyben vehetnek részt a döntéshozó folyamatokban, azon a húsz településen, ahol autochton közösséget alkotnak. Ezekben a helyeken egy roma képviselőt választhatnak az önkormányzati tanácsba, ám nem hozhatnak létre nemzeti önkormányzati közösség tanácsát. Ugyanakkor megalakult a Roma Tanács (*Roma Council*), egy nemzeti konzultatív testület, amelynek tagjait a Roma Szövetség (*Association of the Roma*) választja meg és nevezi ki (Ua. 96).

Szlovénia nem autochton kisebbségei számára tehát igen korlátozottak az érdekérvényesítés szervezett lehetőségei, tagjaik egyéni jogaik alapján léphetnek fel érdekeik ügyében – az alkotmány rögzíti, hogy mindenkinek joga van nemzeti hovatartozását kifejezni, valamint nyelvét és írásrendszerét használni. E közösségekre az alulról felfelé szerveződés jellemző, állami támogatást egyedül kulturális szervezeteiken keresztül kaphatnak (Ua.).

#### **4.4.1. Vegyes modell**

A két autochton közösségre vonatkozó rendszer egyik lényegi eleme az etnikailag vegyes területek fogalma. A magyarok és olaszok lakta két vegyes területen – függetlenül a kisebbségi közösség tényleges számbeli nagyságától – kollektív csoportjogok érvényesülnek, azaz a terület minden lakosára érvényesek. Azok a kisebbségek, akik viszont e területeken kívül élnek, a kisebbségi jogoknak csak töredékét élvezhetik (Komac–Roter, 2015: 98–99).

A szlovén rendszer a területi, személyi elvű és funkcionális autonómia vegyes modelljének tekinthető. A területi elv értelmében azokon a területeken, ahol a nemzetiségi kisebbségek élnek, létrehozhatnak ún. nemzeti önkormányzati közösségeket (*self-governing national communities*)<sup>79</sup>, továbbá mindegyik kisebbség működteti e közösségek egy-egy ernyőszervezetét is. Bizonyos kisebbségi jogok az alkotmány értelmében ugyanakkor más területeken is garantáltak. Ennek a személyi elvű autonómiának az értelmében az etnikailag vegyes területen kívül is biztosított a kisebbségi nyelvű oktatáshoz való jog, amennyiben legalább öt tanuló igényli azt, továbbá a választási regiszterbe történő feliratkozás joga is biztosított lakhelytől függetlenül (Komac–Roter, 2015: 98–99, l. még Salat, 2015: 255 is). A funkcionális autonómia értelmében a nemzeti önkormányzati közösségek például intézményeket hozhatnak létre (óvodákat, iskolákat, kulturális, tudományos és médiaintézményeket) (Komac–Roter, 2015: 100). A kisebbségek e jogositványai lényegében a magyarországi gyakorlattal megegyezők.

---

<sup>79</sup> A terminus Dobos Balázs fordítása (Dobos, 2017).

#### **4.4.2. A nemzeti önkormányzati közösségek kompetenciái és működése**

A nemzeti önkormányzati közösségek kompetenciáit az erről szóló törvény részletezi (*Self-Governing Ethnic Communities Act*)<sup>80</sup>. Eszerint valamennyi etnikailag vegyes területen elhelyezkedő településen, ahol olasz vagy magyar kisebbség él, a kisebbség felállíthatja jogi személyiségként működő nemzeti önkormányzati közösségét. Ezeket egy tanács irányítja, amelynek tagjai közvetlenül megválasztott kisebbségi képviselők. Ezenkívül mindkét kisebbség egy ernyőszervezeten keresztül is képviseli érdekeit, amely szintén jogi személyiségként működik, és amelyet a települési önkormányzati közösségek hoznak létre. E szervezeteket egy közvetett módon megválasztott tanács vezeti: valamennyi helyi önkormányzati közösség tanácsának tagjai megválasztják maguk közül azon képviselőket, akik az ernyőszervezet tanácsának tagjai lesznek. A helyi önkormányzati közösségek finanszírozását a települések biztosítják, míg az ernyőszervezet működését az állam. Az ernyőszervezet képviseli a kisebbség érdekeit a kormánynál (Komac–Roter, 2015: 100–101). Komac és Roter adatai szerint magyar nemzeti önkormányzati közösség öt településen működik, a Lendván megalapított ernyőszervezetnek pedig 21 tagja van (Ua. 101).

Az ernyőszervezetek a parlament, a kormány és más állami szervek számára is benyújthatnak javaslatokat, és e szerveknek kötelességük a kisebbségeket érintő kérdésekben az önkormányzat véleményét kikérni. Hasonlóan működik a rendszer a helyi szinten is: amennyiben egy helyi szerv, például egy helyi önkormányzati tanács a kisebbséget érintő kérdésben dönt, akkor a tanács kisebbségi képviselőinek kötelessége egyeztetni a helyi nemzeti önkormányzati közösséggel (Ua. 100).

Az önkormányzati közösségek kompetenciakörét Komac és Roter négy nagyobb témakörbe sorolva tekintik át. Ezek közül az első a nyelvi jogok gyakorlati megvalósulásának biztosítása. Szlovéniában az etnikailag vegyes területek hivatalosan kétnyelvűek, így az önkormányzati közösségeknek szerepük van például a kétnyelvű helységnévtáblák biztosításában (Ua. 102–103). A második feladata a közösségeknek a kisebbségi oktatás megszervezésében való közreműködés. Részt vesznek olasz iskolák és magyar-szlovén kétnyelvű iskolák alapításában és működtetésében, szerepük van például az iskolaigazgatók kiválasztásában. A szerzőpáros megjegyzi ugyanakkor, hogy az oktatás területén az önkormányzati közösségek hatékonysága a gyakorlatban limitált (Ua. 103). A következő területet a média és a kultúra jelentik, az önkormányzati közösségeknek ugyanis lehetőségük van kulturális intézményeket létrehozni, valamint saját nyelvükön médiatartalmat előállítani, vagy például a többségi médiában kisebbségi kérdésekről informálni. Médiatartalom előállításához külön állami támogatásban is részesülnek (Ua. 105).

Az autonómiamodell szempontjából legfontosabb kompetenciakört a döntéshozatali folyamatokban való részvétel jelenti. Szlovéniában mind helyi, mind országos szinten

---

<sup>80</sup> Az információ elérhető:

[http://www.un.gov.si/en/minorities/hungarian\\_national\\_community/constitutional\\_and\\_legal\\_position/](http://www.un.gov.si/en/minorities/hungarian_national_community/constitutional_and_legal_position/);

Letöltés dátuma: 2018.04.03.

tágnak mondható a kisebbségek mozgástere a döntéshozatali folyamatokban. Képvisellel rendelkeznek a politikai intézményekben helyi és országos szinten is, vétójoguk van, valamint az önkormányzati közösségek intézményével az önszerveződés lehetősége is biztosított. Az önkormányzati közösségek politikai pártként is működnek, külön kisebbségi politikai pártok nincsenek Szlovéniában. A parlamenti képvisellel nem rendelkező roma közösség 20 települési tanácstagot választhat.

A hatékony részvétel fontos pillére, hogy a kisebbségek közvetlenül választott képviselőket küldhetnek a települési tanácsokba, valamint a parlamentbe is. A kétkamarás szlovén parlament – amelyet a 90 fős Nemzetgyűlés (*Državni zbor*) és a 40 fős Nemzeti Tanács<sup>81</sup> (*Državni svet*) alkot – Nemzetgyűlésében, vagyis az alsóházban egy-egy fenntartott mandátummal rendelkezik a magyar és az olasz közösség. E képviselőknek nem kötelezettségük a kisebbségek ernyőszervezetével való azonos álláspont képviselete, ám a gyakorlatban élénken kooperálnak (Ua. 110).

Azok a választók, akik a magyar és az olasz nemzeti önkormányzati közösségek által készített kisebbségi névjegyzékben szerepelnek, *kettős szavazati joggal* rendelkeznek, de a legtöbb állammal szemben Szlovénia a speciális mandátumszerzés lehetőségét úgy kínálja fel az őshonos kisebbségek számára, hogy cserébe nem várja el az általános választójogról való lemondást. Noha számos jogértelmezés a két jog gyakorlásának összeférhetetlenségére, a szavazatok egyenlőségének elvével való ütközésre hivatkozik, ennek ellenére Szlovénia Alkotmánybírósága döntött a szavazategyenlőség elvétől való eltérés szükségességéről, s választójogi rendelkezései közt összehangolta e két lehetőséget (Komac, 2002: 24–25 alapján Székely, 2009: 252–253). A döntés eredményeként a szlovéniai magyarok és olaszok mind a helyi önkormányzati választásokon, mind a parlamenti választásokon élhetnek az általános választójogból következő listás szavazatukkal és a saját közösségük képviselőit is megválaszthatják (Ua. 251).

A különleges jogokat azok gyakorolhatják, akik a *speciális választói névjegyzékben* szerepelnek. Bárki, aki magát a nemzeti kisebbséghez tartozónak vallja, vagy korábbi választás alkalmával már szerepelt rajta, felkerülhet a listára, a következő kritériumok megfontolásával: az egyénnek hosszú távú kötődéssel kell rendelkeznie a közösség felé; a kisebbségi identitás megtartását fontosnak tartja; vagy családi kapcsolatban áll egy másik, a kisebbséghez tartozó személlyel (Komac–Roter, 2015: 106–107). A névjegyzék valójában attól speciális, hogy az állam helyett az önkormányzó közösségek működtetik, illetve az ide tartozó feladatokat a közösség által kijelölt három fős bizottság látja el. Vagyis az önkormányzat dönti el a közösséghez tartozás kritériumait. Székely István Gergő a Muravidéki Magyar Nemzeti Önkormányzati Közösség példáján keresztül szemlélteti, milyen feltételeknek szükséges megfelelnie a listára feliratkozóknak: integránsan részt kell

---

<sup>81</sup> A szlovén felsőház (Nemzeti Tanács) a különböző munkáltatói és munkavállalói csoportok, nem kereskedelmi szervezetek, helyi érdekcsoportok képviselőiből áll össze közvetett választás útján (OGYH, 2016).

venniük a közösség életében, valamint a nyelv és kultúra ismerete is a kritériumok közt szerepel (Komac, 2002: 22–24, illetve Korhecz, 2002: 177–178 alapján Székely, 2009: 244).

Ugyan a szlovén autonómiamodell számos tekintetben támogatja a kisebbségeket, és lehetővé teszi intézmények fenntartását, a kisebbségi identitás megerősítését, a szlovéniai kisebbségek mégsem mondhatók autonóm közösségeknek, akik maguk dönthetnének érdekeikről. A kisebbségek jogainak további megerősítésének egyik akadálya, ahogyan az a Komac és Roter szerzőpáros szerint a szlovén médiában tematizálódik, a szomszédos országok szlovén közösségekre vonatkozó kisebbségi jogainak korlátozottabb modellje. Egy másik fontos ok a rendszer fejlesztése ellen a kisebbségek alacsony számában keresendő. A szerzőpáros további két problematikus területre hívja még fel a figyelmet, amelyek a jövőben negatív irányba befolyásolhatják a rendszer hatékonyságát. Az egyik a deterritorializálódás jelensége, amikor bizonyos adminisztratív funkciók már nem kizárólag az egyén állandó lakcímének megfelelő településen biztosítottak, hiszen más területen nem kötelező például a személyes dokumentumokat a kisebbségi nyelven kiállítani és az ügyintézés is szlovénul zajlik. A másik jelenség az oktatáshoz kapcsolódik: a szülőknek jelenleg ugyanis már lehetőségük van, hogy gyermeküket lakóhelyükön kívüli iskolába irassák. Ez azzal jár együtt, hogy a kisebbségi tanulók már nem feltétlenül kétnyelvű, hanem szlovén egynyelvű iskolák tanulói lesznek (Komac–Roter, 2015: 108–109).

Érdemes hozzátenni, hogy az önkormányzati közösségek mellett a kisebbségek különböző egyesületeken keresztül is képviselik érdekeiket. Komac és Roter szerint e tekintetben lényeges különbség mutatkozik az olasz és a magyar közösség között. Míg az Olaszok Uniója (*Union of Italians*) az olasz kisebbségi érdekek képviselőjének legfőbb képviselője, a magyarok esetében a parlament kisebbségi tagja a kisebbség ügyeinek legaktívabb szervezője a havonta összehívott tanácskozással, amelyen részt vesznek az önkormányzati közösségek elnökei és a magyar intézmények vezetői is (Ua. 110).

Komac és Roter összegzése szerint ugyan az autonómiamodell Szlovéniában igen fejlettnak mondható, a gyakorlati működéssel a kisebbségek kevésbé elégedettek. Az egyik fő problémás területként a nyelvhasználat kérdése rajzolódik ki, a szerzőpáros például egy 2014-es felmérésre hivatkozva arról ír, hogy a magyar kisebbség 58%-a úgy véli, a hivatalos kisebbségi nyelvhasználat mindössze a törvények szövegében létezik, a gyakorlatban nem.

Ugyan a rendszer a két kisebbségi közösség döntéshozatali részvételének lehetőségét biztosítja, a gyakorlatban e részvétel mégsem mondható sikeresnek. Noha a közösségek részt vesznek a döntéshozatalban, igényeik nem találnak halló fülekre. További problémát jelent, hogy a nemzeti önkormányzati közösségek kompetenciái nincsenek kellőképpen definiálva. A közösségek sikeressége pedig túlzott mértékben függ attól, hogy a kisebbségi képviselők (helyi vagy fentebbi szinten) személyesen mennyire elkötelezettek tevékenységük iránt (Ua. 111–112).

### *Jó gyakorlatok*

A szlovén kisebbségvédelmi rendszer több elemét jelentős érdeklődés övezi a magyarországi nemzetiségek körében. A *kettős szavazati jog*, illetve a kontrollmechanizmust ellátó, a

közösségek fenntartásában működő *speciális névjegyzék* számos akut problémát képes lenne kezelni a jelenlegi magyar kisebbségi közéletből. A kettős szavazati jog – amely Magyarországon a nemzetiségek három szavazatával (az egyéni képviselőre, a pártlistára és nemzetiségi listára történő szavazás lehetőségével) valósítható meg – például elhárítaná a pártszimpátia és a nemzetiségi identitás kinyilvánítása közötti döntéskényszeret. Ugyanakkor a szavazategyenlőség kérdése feltehetően ismét vita tárgyát képezné<sup>82</sup>. A speciális névjegyzék pedig a közösségeken belüli kohézióra lenne építhető, amely ugyan néhány ezres közösségekben átlátható, ám a felett jelentős bizalmi tőke szükséges hozzá. Az ernyőszervezetek szintén jó gyakorlatként értelmezhetők a rendszer szereplői közötti koordinációs és konzultatív szerepkörük alapján. E kérdések alaposabb tanulmányozásához megvizsgáltam, hogy a kutatásban részt vevő kisebbségi döntéshozók (képviselők, elnökök, szószólók) miként reflektálnak a fenti képviseleti formákra, és igen meglepő visszacsatolást kaptam (1. lejjebb a disszertáció 9. diagramjában).

A szlovén NTA-moddal szembeni legerősebb kritika talán az, hogy Szlovénia fordított arányban biztosítja a területén élő kisebbségi közösségek számára a közéleti részvételhez való jogosítványokat. Míg az őshonos kisebbségeket a romák kivételével parlamenti képviselet illeti, a nagyobb bevándorló közösségek nem rendelkeznek kollektív jogokkal, ebből következőn Szlovéniát gyakran illetik a kisebbségekkel szemben alkalmazott *kettős mérce* vádjával (Székely, 2009: 249). Nézőpontom szerint azonban Szlovénia az őshonos kisebbségek védelme érdekében differenciálja a kollektív jogosítványok kedvezményezett köreit, és e tekintetben Magyarország számára is precedenst nyújt a régi közösségek-új közösségek közötti konfliktushelyzet jövőbeni rendezéséhez. Ennek ellenére a szlovén modell a romák kollektív jogainak elismerésében továbbra is hátrányban van, például a magyar modellhez képest is.

#### 4.5. Németország

Németországban négy elismert nemzeti kisebbség (*nationale Minderheit*) él: a szorbok, a dánok, a frízek, valamint a szintik és romák közösségei. Noha Németország nem tart fenn

---

<sup>82</sup> A magyar Alkotmánybíróság a szlovéntól eltérően a 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában a szlovéntól éppen ellentétesen foglalt állást a kettős szavazat ügyében. A taláros testület a kisebbségi szavazók „megkettőzött befolyását” vitatva elutasította a helyi önkormányzati választásokon azt a kedvezményes mandátumszerzési mechanizmust, amely lehetővé tette volna, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon legtöbb szavazatot szerző képviselő automatikusan bekerüljön a települési önkormányzat képviselő-testületébe (Székely, 2009: 254). Ugyanakkor véleményem szerint érdemes lenne e vitát újratárgyalni, hiszen míg 1993–2005 között bárki szavazhatott a kisebbségekre, vagyis a kedvezményes mechanizmus valóban utat nyitott volna a visszaélések előtt, a névjegyzék 2005-ös bevezetésével, illetve a névjegyzék intézményének egy szlovénhez hasonló megerősítésével, speciális névjegyzék bevezetésével biztosítható lenne a kedvezményezettek köre. Jóllehet, hogy a „megkettőzött befolyás” kritikája az országgyűlési választások szintjén továbbra is fennállna, viszont ennek hiányában „a két jog közötti választás kikényszerítése” továbbra is a kisebbségek közéleti részvételi lehetőségei ellen hatna, amelyek viszont felgyorsítanák a kisebbségek nyelvvesztésében, asszimilációjában tapasztalható tendenciákat. Továbbá jelentős hatással bír a 22/2005 (VI. 17.) AB határozat is, amelyben a magyar taláros testület a plurális választójog érvényesítése ellenében foglalt állást, mondván, hogy az egy ember-egy szavazat elve semmilyen indokkal sem korlátozható. A plurális választójog hazai és uniós érvényesíthetőségéről l. bővebben M. Balázs, 2017b: 136–137.

parlamentari férőhelyeket a kisebbségek számára, a dán (*Sydslesvigsk Vaelgerforening*) és a fríz (*Nationale Friiske*) közösségek politikai szervezeteire kedvezmények vonatkoznak a Schleswig-Holstein tartományi parlamenti (*Landtag*) és alsóházi (*Bundestag*) választásokon, és a szorb (vend) közösség is mentesül az 5%-os küszöb alól a szász és a brandenburgi tartományi parlamenti választásokon (vö. Pach, 2015a; Székely, 2009).

#### **4.5.1. A németországi szorbok helyzete**

A szorbok kizárólag Németország területén, Brandenburg és Sachsen tartományokban élnek, létszámuk mintegy 60 000 főre tehető. Anyaországgal nem rendelkeznek, ám a számos szorb nyelvváltozathól két standard változat is kialakult: az alsó- és felsőszorb, amelyeket azonban már nem mindenki, körülbelül 35 000-en beszélnek. A szorbot a népcsoport történelmi lakóhelyén, azaz elsősorban Sachsen tartomány észak-keleti részén, a történelmi Felső-Luzácia (Oberlausitz), valamint Brandenburg dél-keleti részén, Alsó-Luzácia (Niederlausitz) területén beszélik. Az Alsó-Luzácia területén élő szorbokat szokás vendekként is emlegetni. Sachsen néhány településén a szorbok a lakosság többségét alkotják. Mind Sachsen, mind Brandenburg alkotmánya garantálja a szorbok jogainak védelmét (Rein, 2015: 163–164).

A két tartomány alkotmánya és vonatkozó törvényei az oktatás területén garantálják, hogy NGO-szervezetek létrehozhatnak óvodákat és iskolákat. A mintegy 35 szorb és kétnyelvű óvoda egy részét helyi önkormányzatok, más részét egyházi vagy más szervezetek, illetve az állam tartja fent. Mindkét tartományban van lehetőség az alsófokú iskolától kezdve a középiskoláig szorb nyelvű vagy szorbot is oktató intézménybe járni. Két szorb gimnázium működik, a Lipcei Egyetemen pedig szorb egyetemi tanulmányok is végezhetőek (Ua. 154–165).

A szorbok elsősorban civil szervezetek segítségével szervezik közösségüket. Ezek közül a legtöbb regisztrált egyesület, és majdnem mindegyikük tagja a szorbok ernyőszerzetének, az eredetileg 1912-ben megalapított Domowinának. 1991 óta a Domowina politikailag független, autonóm ernyőszerzetként működik. Legfontosabb szervei a Közgyűlés (*Hauptversammlung*), az Irányítóbizottság (*Präsidium*) és a Szövetségi Bizottság (*Bundesvorstand*). E három közül legfontosabb a Közgyűlés, amely a Domowina munkájának irányvonalait kijelöli. A Domowina célja, hogy képviselje a szorb közösséget, megóvja és erősítse a nyelvet, a kultúrát, a hagyományokat és a közösség identitását, valamint képviselje érdekeit a különböző nyilvános és politikai szintereken. A Domowina képviseli a közösséget a Belügyminisztérium Szorbokat Érintő Kérdések Tanácsadó Bizottságánál is (*Beratender Ausschuss für Fragen des sorbischen Volkes beim Bundesministerium des Innern*) (Ua. 165–166).

A szorbokat érintő állami támogatások elosztásának feladatát a Szorb Nép Alapítványa (*Stiftung für das sorbische Volk*) végzi. Az alapítványt a szövetségi kormány, valamint Brandenburg és Sachsen tartományok által közösen finanszírozott, adminisztratív



célokkal működő szervezet (Ua. 167)<sup>83</sup>. Ahogyan azt Rein részletezi, a 2000-es évek eleje óta több alkalommal felmerült a kérdés a sorb közösségben arról, hogy regisztrált egyesület helyett közjogi szervezetként működjön a legfőbb képviseleti szerv, a Domowina, ami esetlegesen hatékonyabb képviseletet tenne lehetővé a politikai diskurzusbán (Ua. 170).

#### **4.5.2. A németországi dán és a dániai német kisebbség**

A németországi dán és a dániai német kisebbség bemutatásakor Malloy hangsúlyozza, hogy e két közösség alulról felfelé szerveződő érdekvédelmi mechanizmusokat dolgozott ki, létrehozva ezzel egy jól működő, funkcionális – a formális NTA-modellekhez hasonlóan erős – érdekképviseleti elrendeződést (Malloy, 2015b: 185–186).

A német-dán határ menti régióban mintegy 700 000 ember él, akiknek körülbelül 12,5%-a tartozik a történelmi kisebbséghez. A német és a dán kisebbségek mellett Schleswig-Holstein északnyugati sarkában az észak-frízek, valamint a tartomány középső részén szintik (romák) élnek. Arányaiban a legtöbb kisebbségi lakos Flensburg városában (21%) és Nordfriesland körzetében (9,7%) található. A dán oldalon, a határhoz közeli érintett településeken a német lakosság koncentrációja 5–8% között mozog. Rendsburg-Eckernförde körzetben pedig 1,5%-kal a legmagasabb a szinti lakosság aránya. E közösségek ezt a területet a további bevándorló kisebbségi csoportokkal együtt kulturális és nyelvi értelemben Európa egyik legszínesebb határterületévé teszik (Ua. 189–191).

A két ország kisebbségi kérdésekben történő együttműködésének fontos lépése volt az 1955-ben megkötött Bonn-Koppenhágai Nyilatkozat (*Bonn-Copenhagen Declarations*), amely ugyan jogilag nem kötelez, de erős morális alapot szolgáltat a kisebbségvédelem kérdésének. A nyilatkozat a két nemzeti kisebbségnek, a dánoknak Schleswig-Holsteinban és a németeknek Dél-Dániában egyenlő jogokat ír elő. Emellett széleskörű kulturális és oktatási jogokat biztosít, bármilyen önkormányzatiság vagy autonómia nélkül. A nyilatkozat tartalmaz továbbá egy kitéltet arról is, hogy a kisebbségvédelem, különösen pedig az oktatáspolitikai Németországban a szövetségi szintre delegált hatalmi ág. A nyilatkozaton túl mindkét ország aláírta és ratifikálta a legfontosabb európai és nemzetközi megállapodásokat, valamint mindkét ország alkotmánya védi a civil és politikai jogokat. Noha egyik alkotmány sem ismeri el a kisebbségeket, mindkettő speciális szabályokat biztosít a kisebbségi pártoknak (Ua. 191–192).

Schleswig-Holstein tartománya egyébként már a nyilatkozatot megelőzően, 1949-ben a Kieli Deklarációval (*Kiel Declaration*) elismerte a dán kisebbség jogait, különös tekintettel a dán kisebbség oktatáshoz való jogára. Majd 1990-ben szélesedtek a kisebbség jogai, és új törvények születtek az oktatás, a választások, az óvodáztatás és a média területein. Ezek értelmében a regionális és helyi választásokon a politikai képviselet és részvétel az általános szabályok alóli kivétellel biztosított: a dán kisebbség kivételt képez a szabály alól, és nem kell minden helyi választókerületben egy képviselőt választania.

---

<sup>83</sup> L. még a szervezet honlapját: <https://stiftung.sorben.com/deutsch/>; Letöltés dátuma 2018.08.16.

Dániában a német kisebbséget nem ismeri el formálisan az alkotmány, és a kisebbségi jogok védelmének nincsenek vonatkozó speciális törvényei. Az 1949-ben elfogadott Koppenhágai Jegyzőkönyv (*Copenhagen Protocol*) sorolja fel a német kisebbség jogait. A német kisebbség legtöbb szervezete a kisebbség ernyőszervezet, a Bund Deutscher Nordschleswiger tagjaként tevékenykedik (Ua. 192–193).

Tove H. Malloy (2015b) öt nagyobb szektort áttekintve mutatja be, hogy a funkcionális NTA-nak melyek a legfontosabb területei a dán-német határvidéken. A politikai szektorról szólva kiemeli, hogy elsősorban a két kisebbségi párt, valamint további képviseleti és konzultatív testületek tevékenysége jelentős. A dán kisebbségi párt, a Sydslevigsk Vælgerforening/Südschleswigscher Wählerverband (SSV) 1958 óta aktív a schleswig-holsteini tartományi országgyűlésben, ami annak is köszönhető, hogy nem vonatkozik rá az 5%-os bejutási küszöb, illetve a szigorú német párfinanszírozási szabályok sem, ennek eredményeként a dán kisebbségnek joga van elfogadni anyagi támogatást az anyaországtól (a többi németországi kisebbségnek nincs anyaországa) (Székely, 2009: 237). Községi szinten a párt 195 képviselőhellyel rendelkezik községi tanácsokban (*municipal councils*), valamint Flensburg városában is a tanács egyik legnagyobb pártja. Malloy 2015-ös adatai szerint a flensburgi polgármester is a dán kisebbségi párt képviselője.

A dániai német kisebbségi párt, a Schleswigsche Partei/Slesvigsk Parti (SP) 1964 óta nincs jelen közvetlenül a 179 tagú dán parlamentben (*Folketing*), noha Dánia implicit módon, vagyis anélkül kedvez kisebbségeinek (alacsony választási küszöb<sup>84</sup>, kedvező választókörzetek, listaállítási kedvezmények), hogy intézményesítene a csoporthoz tartozás feltételeit (Ua. 226). Ám a párt helyi szinten sikeresen működik, mert a többségi választók számára is attraktív. Ahogyan Malloy fogalmaz, az ún. „magyar modellt” alkalmazta az SP a dán hivatalokkal együttműködésben, amelynek keretében egy speciális képviseleti jog került bevezetésre. Ez lehetővé teszi, hogy ha az SP egyetlen képviselői helyet sem szerez meg, de megkapja legalább a szavazatok 25%-át, akkor jogosult egy képviselői helyre. Mindkét kisebbségi párt aktívan részt vehet tehát a döntéshozatali folyamatokban települési szinten, illetve Schleswig-Holsteinben a dán párt tartományi szinten is. A politikai pártok mellett lényeges továbbá, hogy 1949 óta számos olyan szervezet került felállításra mindkét kisebbség képviseletében, amelyek elősegítik a kisebbség és többség közötti politikai párbeszédet. Ezek a szervezetek általában konzultatív testületekként működnek, amelyek lehetőséget adnak a kisebbségek számára hangjuk hallatásához (Malloy, 2015b: 194–195).

E két kisebbség az oktatás és a kultúra területén bír a legnagyobb autonómiával. Mindkét közösség fenntart kulturális intézményeket (színházat, könyvtárat, múzeumokat, sportklubokat, ifjúsági klubokat stb.) és kulturális eseményeket szervez (fesztiválokat, koncerteket stb.). A könyvtárakban és múzeumokban kutatómunka is zajlik, utóbbiak tekintetében érdemes kiemelni azt is, hogy privát adományokból fenntartott intézmények is

---

<sup>84</sup> Székely a dán választási rendszert a világ legarányosabb rendszerei közé sorolja Izraellel és Hollandiával egyetemben. Ugyanakkor felhívja a figyelmet e rendszerek hátulütőjére, a szélsőséges pártok előretörési lehetőségére, ami viszont káros a kisebbségbarát politikai klímára (Székely, 2009: 226).

vannak köztük. A kulturális és közélet területén kiemelkedő jelentőségű, hogy mindkét kisebbség saját napi kisebbségi újsággal is rendelkezik. Míg a Németországban megjelenő dán lap, a *Flensborg Avis* kétnyelvű, addig a Dániában megjelenő német lap, a *Nordschleswiger* egynyelvű médium (Ua. 195–196).

Az oktatásról szólva általánosságban elmondható, hogy egyaránt célja a kisebbségi kultúra és identitás továbbadása, valamint a többségi társadalomban való boldogulásra történő felkészítés is, ezért az oktatási intézmények kétnyelvűek. Valamennyi, a határvidéken működő intézmény adminisztrációját a kisebbségek maguk végzik, többségükben privát intézményekről van szó. A dán kisebbség 2015-ben Malloy adatai szerint 50 óvodát, 46 általános iskolát és két középiskolát működtetett, míg a német kisebbség Dániában 21 óvodát, 40 iskolát és egy középiskolát. Mindkét közösség tanulói létszámának megfelelő arányú állami támogatást is kap, illetve a kétnyelvű oktatás biztosításához szükséges extra forrásban is részesül. Továbbá az anyaországok is támogatják a működésüket (Ua. 192–193 és 196).

A szociális szolgáltatások területén elsősorban az NGO-k jelentőségét emeli ki Malloy. Mindkét kisebbség esetében fejlett civil szervezeti hálózatról beszélhetünk, különösen az idősgondozás területén találkozhatunk jól működő kisebbségi szervezetekkel, amelyek együttműködnek az állami szolgáltatókkal is (Ua. 197).

A gazdaság területét tárgyalva Malloy a kisebbségek által létrehozott szervezetek tevékenységét állítja középpontba, amelyekben a kisebbségi állampolgárok gazdasági tevékenységet végeznek, ám nemcsak mint kisebbségiek, hanem mint a többségi társadalom tagjai is. Ide különböző mezőgazdasági szervezeteket, a turizmust vagy éppen az alternatív energia előállítását szolgáló szervezeteket sorol. A mezőgazdaságot tekintve kiemeli, hogy a dániai német kisebbség tagjainak jelentős része földművesként dolgozik, akik a biogazdálkodás serkentőiként pozícionálják magukat. Saját mezőgazdasági egyesületük is van (*Landwirtschaftlicher Hauptverein für Nordschleswig*), ahogyan a németországi dán kisebbség is rendelkezik egy megfelelő szervezettel (*Fælleslandboforeningen for Sydslesvig*). Emellett a dán kisebbség egy kereskedelmi kamarát is létrehozott. Mindkét kisebbség rendelkezik egy hitelszövetséggel is, amely a saját földműveseinek nyújt hitelt. A dán kisebbségnek saját bankja is van, amely ma már a többség számára is nyitott, ám hitelt csak mezőgazdasági tevékenységhez ad. A mezőgazdaság mellett a terület természeti értékeinek védelmét is fontosnak tartja mindkét kisebbségi közösség. A Watt-tenger védelmének kérdése a dán kisebbség fontos ügye, míg a német kisebbség a bioenergia előállításában lát el aktív szerepet (Ua. 198–199).

Összefoglalva Malloy kiemeli, hogy ugyan a két állam a határ menti kisebbségek kérdésében a Bonn-Koppenhágai Nyilatkozat irányelveit követi, a kisebbségi érdekképviselet többféle szinten és túlnyomórészt informális jelleggel valósul meg, ami olyan elrendeződésekhez vezet, amelyek az NTA hagyományosabb formáiban nem jöhetnének létre. Malloy szerint három fogalom, a választás (*choice*), a képesség (*capability*) és az akarat (*will*) fogalmain keresztül elemezhető a dán-német modell. A választás fogalma arra vonatkozik elsősorban, hogy a változásokat állampolgári aktivitáson és

tevékenységeken keresztül igyekeznek elérni. E tekintetben fontos részlet, hogy a kisebbségeknek lehetőségük van vezető pozícióba kerülni (például polgármesterként vagy helyi tanácsok képviselőiként). A képesség fogalma arra a lényegi jellemzőre vonatkozik, hogy e két kisebbségnek lehetősége van új vagy alternatív szolgáltatásokat létrehozni, amelyek alulról szerveződnek, és amelyeket saját maguk működtetnek. Jó példa erre a hiteluniók rendszere, a két kisebbség aktív tevékenysége a kulturális élet területén, a saját oktatás fenntartásának képessége vagy a saját szociális ellátórendszer kiépítése. A harmadik fogalom, az akarat pedig arra a képességre vonatkozik, hogy a közösségek változást tudnak elérni önálló irányítás és saját szabályaik alapján. Ez elsősorban a politikai képviselet területén mutatkozik meg, ahol mindkét kisebbség régóta sikerrel van jelen (Ua. 201–202).

Végül a működő funkcionális NTA-modell egy további kiemelendő eleme Tove H. Malloy szerint a fragmentáltság. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a központi vagy tartományi adminisztráció csak kevéssé van bevonva, ami lehetőséget ad az alulról induló kezdeményezésekhez. Másrészt a fragmentáltság a köz- és magánszektor közötti megoszlásra is vonatkozik. Míg a keretszabályozások egy része közjogi szabályozású, a kisebbségi intézmények döntő többségére a magánjog szabályai érvényesek, ami például lehetővé teszi rugalmas szolgáltatások létrejöttét. Jó példa erre a kisebbségi iskolák rendszere, amelyek magánintézmények, ám közfunkciókat látnak el. Harmadsorban a fragmentáltság teszi lehetővé azt is, hogy a kisebbségek olyan közhivatali funkciókat lássanak el, amelyeket egy hagyományos NTA-elrendezés nem tenne lehetővé, hiszen utóbbi szigorúan meghúzza az önkormányzatiság határait. A szociális szektor vagy a gazdasági szektor alulról jövő kezdeményezései jó példák erre. Összességében tehát a dán-német határ menti területen működő funkcionális NTA előnye, hogy nem húzza meg szigorúan saját modellje határait, hanem – amikor erre lehetőség nyílik – teret ad a pragmatikus megoldásoknak (Ua. 201–202).

### *Jó gyakorlatok*

A német-dán határ menti régió kisebbségei, illetve a németországi szorbok által megvalósított NTA-modell a többi fenti országtanulmánytól lényegesen eltérő gyakorlatot eredményezett. Az eltérések egyrészt abból adódnak, hogy Németországban (noha a kisebbségek jogait a területileg illetékes tartományok alkotmánya, illetve több államközi egyezmény is garantálja) a kulturális autonómiához szükséges politikák (például az oktatás) a szövetségi szint kompetenciái, másfelől Dánia a csoportjogok formális elismerése nélkül, speciális kisebbségvédelmi törvények hiányában közvetett módon, a választási rendszerén keresztül (alacsony választási küszöb, kedvező választókörzetek kialakítása) támogatja a kisebbségeit. Noha a kisebbségek esetében a választási küszöbtől való eltekintés német példája, illetve az alacsony dán küszöb alkalmazása nagyvonalú gesztusok, azok csak a németországi dán és szorb, valamint a dániai német kisebbségnél nagyobb közösségek számára eredményezhetnének mandátumot. Tehát a közvetett módszereket e kontextusban, a csoportjogok intézményesítése, vagy például garantált mandátumok rendszere nélkül semmiképp sem emelném ki követendő példaként.

Ugyanakkor a közjogi formák (önkormányzatok) hiánya, a központi, tartományi adminisztráció kevésbé kisebbségspecifikus működése *fragmentáltságot* alakított ki a köz- és magánzféra viszonylatában (Malloy, 2015b). Vagyis, mivel az állam nem határozta meg az önkormányzatiság határait, beindult az önszerveződés, így mindkét országban alulról felfelé építkező érdekvédelmi mechanizmusokat dolgoztak ki a kisebbségek, és az általuk létrehozott magánintézmények, civil szervezetek segítségével számos közfeladatot láttak el az oktatás (óvodák, iskolák, könyvtárak), a szociális szektor (idősek otthona) és a gazdaság terén is (bank, hitelszövetség, kereskedelmi kamara). Mindezt a hagyományos NTA-modellek nem teszik lehetővé. Az alulról szerveződő NTA-modell előnye, hogy kevésbé formálisak az öngazgatás határai, amely ezáltal hatékony, pragmatikus megoldásokat képes megvalósítani – függetlenül.

#### **4.6. Összefoglaló megjegyzések a nemzetközi kitekintés alapján**

Salat Levente (2015) számos szempont alapján értékeli mindazokat az NTA-formákat, amelyeket a Malloy–Osipov–Vizi szerkesztésében megjelent kötet különböző európai és azon kívüli ország esetében bemutat, és amely a disszertáció fenti, az egyes országokra vonatkozó áttekintések egyik fő forrása is volt. A következőkben Salat összegzéséből emelek ki néhány lényeges megállapítást, azon országokra koncentrálva, amelyek a disszertációban is szerepelnek.

Ahogy a fent bemutatott országok is rámutatnak, a különböző államok eltérő fogalmi keretekkel operálnak. Salat szerint az NTA végső soron kollektív jogok eredménye. E jogok közé tartozik az is, hogy egy e jogokkal felruházott közösség valamilyen testületet válasszon, amely testület egyrészt mint reprezentatív fórum, másrészt mint egy adminisztratív eszköz működik. E választott testületnek többféle elnevezése létezik: lehet kisebbségi/nemzetiségi önkormányzat (*minority/nationality self-government*), ahogy az Magyarország esetében is van; lehet nemzeti önkormányzati közösség (*self-governing ethnic communities*), miként az Szlovéniában létezik; de hívhatják például nemzeti tanácsnak is (*national councils*), mint Szerbia és Horvátország esetén. Amennyiben az intézményi keretek kevésbé komplexek, akkor beszélhetünk például pusztán önkormányzati kompetenciáról is (*self-administration competence*), ahogyan a szorbok esetében az megfigyelhető. Függetlenül a terminológiától, e modellek közös eleme a személyi elv (*personal/personality principle*), hozzátevé, hogy a területiség kérdése az NTA esetében is több országnál a rendszer része (például Horvátország, Szlovénia vagy Magyarország esetében is). E testületek kompetenciái legáltalánosabban az oktatás, a nyelv, a kultúra, az egyházi élet és a média területeire terjednek ki. Azon elrendeződések – mint a dán-német határ menti területeknél láthattuk – ahol e kompetenciák érintik a szociális szolgáltatások vagy a gazdasági szektor területeit, atipikusnak tekinthetők. Salat ezen atipikus kompetenciák közé sorolja a politikai képviselőket is (Salat, 2015: 250–251).

Számos esetben az NTA-elrendeződés ideológiai háttére az országok alkotmányában rögzített kollektív vagy más speciális jogokban keresendő, ugyanakkor érdekes területi mintázatok is kirajzolódnak. Szerbia, Horvátország és Szlovénia esetében a jugoszláv

örökség befolyását tapasztalhattuk, Szerbiában inkább pozitív, míg Szlovéniában negatív értelemben. Salat is osztja azt a szakirodalmi véleményt, hogy Magyarországon a kialakult NTA-modell ideológiai háttere inkább a határon túli magyar kisebbségek iránti kötelezettségben gyökerezik (Ua. 252). Utóbbi kérdés, vagyis a magyar NTA létrejöttének okait magam is vizsgálom a disszertációban (l. lejjebb az 5. diagramban), eredményeim szerint Salat megállapításával a kutatás résztvevőinek többsége azonos véleményen van. A dán-német határterület pedig annak példája, hogy az NTA a köz- és magánszféra partnerségének elvén is létrejöhet (Ua. 251–252).

Az országok túlnyomó többségében az NTA-elrendeződés az adott ország közjogában rögzített, számos ország esetében vonatkozó speciális törvényi szabályozásról beszélhetünk, így például Magyarország mellett Romániában, Horvátországban, Szerbiában vagy Szlovéniában is. E tekintetben is eltér a dán-német modelltől, amely sem az országok alkotmányában, sem közjogi szinten nincs rögzítve (Ua. 253).

Salat az országtanulmányok tapasztalatai alapján a választások kérdését tekinti az NTA egyik legnagyobb lehetséges konfliktusforrásának. Két szempontot emel ki, a területiség és a választói regisztráció kérdéseit. A területiség esetén két fő modellel számolhatunk: az egyik esetben a kisebbséget képviselő testület megválasztását egy választókerületben szervezik meg (ilyen például a dolgozatban áttekintett országok közül Szerbia), a másik esetben a választási folyamat az ország adminisztratív alegységeiben történik (ahogy Magyarország, Horvátország, Szlovénia vagy Románia esetében). A választói regiszterek tekintetében Salat megállapítja, hogy minden olyan országban, ahol közvetlenül megválasztott kisebbségi testület van, létezik a regiszter intézménye, ugyanakkor az egyes országokban eltérő határfokú szabályrendszer kapcsolódik hozzá. Hasonlóképpen különböző megoldásokkal találkozunk a tekintetben is, hogy miként áll össze az egyes országokban a választások jelöltjeinek listája (Ua. 254–257).

Különbségek mutatkoznak az egyes országok között abban is, hogy a megválasztott kisebbségi képviselői testületek jogi személyiségek-e avagy más jogi státusszal rendelkeznek. Szerbia, Horvátország, Szlovénia és Magyarország esetében a megválasztott testületek jogi személyiségek, míg a dán-német határterület esetében a szervezetek túlnyomórészt magánszervezetek, annak ellenére, hogy számos közfunkciót látnak el (Ua. 257–258).

Ami a különböző NTA-elrendeződésekhez kapcsolódó kompetenciák kérdését illeti, Salat négy kategóriába sorolja az egyes modelleket. Az első a „hatékony kompetenciák erős jogi és intézményi alapokkal” csoportja, ide a vizsgált országok közül egy sem tartozik, Salat több más ország vizsgálata alapján a számik képviselői modelljét sorolja ide. A második a „hatékony kompetenciák erős intézményi és jogi alapok nélkül” csoport, ahova például a dolgozatban is bemutatott dán-német modellt rakja Salat. E modellben a politikai részvétel mellett további szektorokban is erős képviselővel találkozunk (oktatás, gazdaság, szociális sféra), a kisebbség és többség közötti politikai diskurzus megvalósul. A harmadik kategória – ahova Magyarországot és a környező országokat, Horvátországot, Szerbiát és Szlovéniát is sorolja a szerző – a „szimbolikus kompetenciák erős jogi alapokkal” csoportja. Ezekben

az esetekben a megválasztott képviseleti szervek kompetenciái is világosan rögzítettek, ugyanakkor e választott képviseleti szervek jobbára konzultatív funkciókat látnak el. A döntéshozói kompetenciák pedig olyan közintézményekhez vannak delegálva (többnyire kulturális és oktatási intézmények), amelyeket a kisebbségek maguk állítottak fel és működtetnek. Lényeges megállapítás, hogy e választott testületek hatékonysága gyakran azzal áll összefüggésben, hogy milyen kapcsolatot ápolnak a helyi vagy központi igazgatási szervekkel. Végül a negyedik csoportba, a „*gyenge kompetenciák tisztázatlan jogi alapokkal*” kategóriába a posztszovjet terület modelljeit sorolja Salat, amelyekre általában jellemző, hogy ugyan a kultúra és oktatás területein elvben beszélhetünk a kisebbségekre ruházott kompetenciákkal, ám mérhető és átlátható tevékenységgel csak ritka esetben számolhatunk (Ua. 258–261).

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy az NTA-modellek alulfinanszírozottak. Kivételt ez alól a több forrásból működő modellek, például a szorbok esetében tapasztalhatunk. Az anyaországi támogatás jellemzően pozitívan befolyásolja a modellek működését. Horvátország és Magyarország esetében kihívást jelent, hogy a választott testületek anyagilag a helyi hatóságoktól függenek. Salat is megerősíti, hogy ez Magyarország esetében például megnehezíti azt, hogy a kisebbségek intézményeket vegyenek át (Ua. 261–262).

Az NTA-elrendeződések legitimitása elsősorban a választási részvétel adataival mérhető, ám e szemponttal a tanulmányoknak csak kisebb hányada foglalkozik részletesebben. A szerb adatok például a választók elégedettségéről tanúskodnak, hiszen a regisztráltak száma választásról választásra növekvő tendenciát mutat. Ugyanakkor Horvátországban mindössze 10%-os részvételi arányról beszélhetünk, ami megkérdőjelezi a rendszer legitimitását (Ua. 262). Ám az egyes országokon belüli kisebbségek között is jelentős különbséget fedezhetünk fel a részvételi adatokat illetően. Így például, míg a horvátországi szerbek legkevésbé vesznek részt a garantált mandátumok megválasztásában, addig a magyar közösségnél növekvő regisztrációt és a legnagyobb arányú részvételt tapasztaljuk (NPKI, 2016).

A modellek általános eredményességének vizsgálatához Salat két faktor számbavételét tartja kiemelkedő fontosságúnak: a célcsoportok elégedettségének mértékét, valamint az NTA-modell kisebbségek vitalitásának megőrzéséhez tett hozzájárulását. Egy lényeges szempontként felveti ezek mellett a többség elégedettségének kérdését is, ám e tekintetben a kutatások ugyancsak kevés információt nyújtanak. Szlovénia esetében például a magyar és olasz közösségek elégedetlenségüknek adnak hangot, hiszen a részvételi lehetőségeik inkább szimbolikusak maradnak. Az NTA-elrendeződések hatékonyságát nagymértékben csökkentheti az etnobiznisz jelensége is, ahogy a disszertáció is rámutat, a horvát, a magyar (Salat, 2015: 263–264), és a román rendszer esetében is releváns kérdés ez (Székely, 2009: 264, 274 és 279). A német-dán vagy a szerb modell (a magyar kisebbségre vonatkozólag) ugyanakkor már nagyobb elégedettségi mértékről tanúskodik, aminek oka lehet például az, hogy e modellek sikerrel vonják be az érintett csoport szereplőit aktív módon és teret adnak az alulról jövő kezdeményezéseknek. Jól mutatja ezt az is, hogy –

ahogyan Salat kiemeli – ezen elrendeződések jövőbeli fejlesztésének iránya elsősorban magukon a kisebbségeken és nem a többségi döntéshozókon múlik (Salat, 2015: 264).

A különböző NTA-elrendeződések központi kérdése, hogy milyen mértékű a kisebbségek önkormányzási lehetősége (*self-rule*). A terminológia tekintetében igen széles skáláról beszélhetünk az egyes országokat tanulmányozva, az önálló adminisztrációtól (*self-administration*) az önrendelkezésig (*self-determination*). A különböző testületek aktivitása a szimbolikus funkciótól a parlamenti részvételig szintén széles skálán mozog. Lényeges hozzátenni ugyanakkor, hogy az önszabályozási intézmények (*self-regulating institutions*) megléte nem garanciája önmagában a sikeres NTA-nak. Amennyiben ezek az intézmények a helyi és a regionális szintek között fragmentáltan működnek (miképpen erre a német-dán példán keresztül láttunk példát) az jelentősen csökkenti a hatékonyságot, ugyanis hiába működtenek a kisebbségek ernyőszervezeteket, vagy helyi és regionális pártokat, ha döntéseik a többség számára nem kötelező érvényűek (Ua. 265 és 270).

Összefoglalva Salat szerint három lényegi faktor szükséges egy jól működő NTA-hoz: megfelelő jogi státusz, a célcsoport tagjainak alulról felfelé történő részvétele, valamint megfelelő finanszírozás. E három tekintetben a tanulmányozott országok közül Salat szerint Szerbia, valamint a német-dán határterület tűnik a leghatékonyabb modellnek, míg a horvát, a szlovén és a magyar példa is azt mutatják, hogy a felülről lefelé meghatározott elrendeződések, amelyek nem az érintettek akarátán nyugszanak, lényegesen kevesebb eséllyel lesznek sikeresek, különösképpen a megfelelő finanszírozás hiányában (Ua. 270).

Az NTA koncepcióját vizsgálva Salat arra hívja fel figyelmünket, hogy bármilyen autonómiaelrendezés esetén öt tényezőre van szükség: (1) egy államra, amelynek hatóságai hatalmukat egy (2) államszint alatti entitással (*sub-state entity*) vagy entitásokkal meg kívánják osztani. (3) Mindez valamilyen intézményi keretek között történik, jogilag meghatározva. (4) A folyamat célja, hogy az államszint alatti entitásnak garanciát nyújtson, hogy létezéshez való joga elismert, politikailag és intézményesen biztosított. (5) A folyamat eredménye pedig elméletben egy újraértelmezett politikai közösség, amelyben a demokrácia és a sokféleség összeegyeztethetőek és az önrendelkezés (*self-determination*) joga nem monopolizált. E folyamat egyik lényegi eleme tehát az, hogy egy állam elismer egy adott közösséget, majd a megosztott hatalom intézményi kereteinek lefektetése következik. A TA és NTA közötti különbség, hogy előbbi politikailag jóval költségesebb, ám gyakorlati megvalósítását tekintve Salat szerint egyszerűbb. Az NTA esetén komplikáltabb lefektetni az egyértelmű intézményi kereteket, ami viszont a hatékonyság egyik kulcsa. Az NTA lényegi kérdéseként tehát az rajzolódik ki, hogyan lehet az államhatalmat – amely szükségszerűen a területiséghez kapcsolódó fogalom – nem területi elrendeződésekben megosztani (Ua. 271–272).

A döntéshozók szempontjából fontos tanulsága az országtanulmányoknak, hogy amennyiben az autonómiára mint az államépítés eszközére tekintünk, akkor bizonyos szegmensek hatékonyabban működhetnek autonómia esetén, így végső soron maga az állam is hatékonyabban teljesít az adott területeken. Amennyiben nyitott az állam az autonómiára, a modellt érdemes minél szélesebb területre kiterjeszteni és közvetlen választások útján



megvalósítani. Ehhez szükség van egy választói névjegyzékre, amely minimális objektív kritériumokon alapuló önkéntes regisztrációval jön létre. A kisebbségi választásokat érdemes az országos választásokkal egyidőben tartani, hiszen ez csökkenti a költségeket és valószínűleg növeli a részvételt, ezzel pedig a legitimitás mértékét. Fontos gyakorlati tanulság, hogy a költségek megosztása (például az anyaország bevonásával) növelheti a stabilitást. Mindemellett bármely NTA esetén a sikeresség kulcsa abban is keresendő, hogy a többség mennyire fogadja el a rendszert, hiszen egy kiegyensúlyozott, jól működő NTA-ból nemcsak a kisebbség, hanem az egész politikai közösség profitál (Salat, 2015: 273).

## 5. NTA Magyarországon: előzmények, reflexiók és az empirikus kutatás eredményei

Magyarországon már a nemzeti ébredés korától fogva léteztek koncepciók a kisebbségek autonómiájára vonatkozóan, amelyek olykor törvényi erőre emelkedtek, de leginkább ideák maradtak. Mégis e korábbi koncepciók, reformjavaslatok, történelmi események máig meghatározó hatásúak az öngazgatásról való gondolkodásunkban (vö. Pach, 2015b). Mielőtt a disszertáció fókuszában lévő rendszerváltás utáni, de leginkább a parlamenti képviselő szemszögéből fontos momentumokat tárgyalom, röviden felvillantom, hogy nézőpontom szerint mely történelmi események bizonyultak a magyarországi NTA-modell kialakulása számára mérföldkönek, vagyis mi tekinthető az adott történelmi korszak gyűjtőpontjának.

A történelmi modern kor számára az 1848-49-es szabadságharc és forradalom vívmányai másfél évszázad távlatából is jelentősnek bizonyulnak. E korszak lenyomataként értelmezhető ugyanis a szabadságharc végnapjaiban elfogadott (noha valóra soha nem vált) 1849. évi nemzetiségi törvény, amely Európa első kisebbségi törvénye volt. 1848-49 szellemisége hatott az emigrációban élő Kossuthra is, aki kútahtyai alkotmánytervezésében a szabadságharc és forradalom tapasztalatai alapján államszerkezeti reformtervként a Duna menti kis népek összefogását ajánlotta – megkésve. 1848-49 tanulságai az 1868-as Deák–Eötvös-féle nemzetiségi törvényre is hatottak a kisebbségek politikai egyenlőségének igényével. Bár Magyarország az első világháború végéig egy „soknemzetiségű, soknyelvű országalakulat jellegzetességeit” mutatta, az egynyelvű nemzetállam igényére törekvő politikai erők és a nemzetiségi erőviszonyoknak megfelelő föderális állam hívei képtelenek voltak kiegyezni egymással, végül az 1918-as összeomlás elkerülhetetlenné vált.

A kisebbségi önrendelkezésről alkotott hitek és vélemények második nagy mérföldköve az 1918-as összeomlás és az azt követő versailles-i békerendszer, amely az új világrendet az etnikai határvonalak figyelmen kívül hagyásával alakította ki. Bibó így vallott 1918-cal kapcsolatban: *„ennek a következménye egyrészt az volt, hogy Magyarországot sorozatos belpolitikai válságok rázták meg, melyek végül is a legsötétebb reakciót juttatták uralomra, másrészt az, hogy a magyar politikai szemlélet egész Magyarország felosztását egyszerűen brutális erőszaknak és a győzők hipokrizisének tulajdonította, és nem volt képes disztintiválni a leválásra érett másnyelvű területek elcsatolása és az oktanul és igazságtalanul elszakított magyar nyelvű területek elszakítása között. Ennek következtében nem tudott elszakadni a történelmi nagy Magyarország ábrándképétől, és még inkább abba a lelkiállapotba került, hogy Európa neki egy súlyos igazságtalansággal adósa”* (Bibó, 2004: 87). Végül is e lelkiállapot vezetett a második világháborúbeli szerepvállalásunkig, amelynek mérlege a háborús veszteségekkel, a száműzetésekkel, kitelepítésekkel és népességcserékkel, valamint az 1947-es Párizs környéki békeszerződéssel szétzilálta a Kárpát-medence hagyományos etnoszféráit. A békeszerződések másik következményeként

Magyarország a szovjet impérium részévé vált, ami a civil társadalom történelmi együttélési létformáit, a polgári társadalom fejlődését a saját világgépével kívánta helyettesíteni. E tengelytörés a kisebbségi életvilágot hosszú időre az *underclass* szegmensébe taszította<sup>85</sup>.

A repressziós korszak vége a szoft-kádári '80-as évtizedre tehető. Ám az NTA számára mérvadó kisebbségi önrendelkezésről való gondolkodás a rendszerváltás folyamataiban kezdődött, először 1989-ben a felülről ellenőrzött Nemzetiségi Kollégiumban (majd Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium), majd alulról szerveződően 1991-től a közjogi státuszt magára soha nem öltő Kisebbségi Kerekasztal létrejöttével. A kerekasztaltárgyalások vezettek a sokat hivatkozott 1993-as kisebbségi törvény elfogadásához. E korszak törekvései, a kisebbségi rendszerváltás dátumával, 1993-mal fémjelezhetők. Valamennyi későbbi, a kisebbségpolitika számára releváns esemény ebből következik, ehhez mérten viszonyítjuk, ahogy a parlamenti képviselő létrejöttét is.

A magyarországi kisebbségek XIX. századi útkereséseit, XX. századi útvesztőit a rendszerváltásig bezárólag a fentieknél részletesebben nem tárgyalom a disszertációban, hiszen egyrészt azt már sokan mások megtették (Bindorffer, 2010 és 2011; Dobos, 2009a, 2011; Györi Szabó, 2006; Majtényi, 2007; Pap, 2007), másrészt a választott téma fókuszát is félrevinném. Csupán kihangsúlyozni kívántam a fentiekben azt a másfél évszázados kontinuumot, amelyen a magyarországi kisebbségek haladtak. A disszertáció 5. fejezetében a rendszerváltástól fogva ismertem a magyar NTA evolúcióját főként a választási rendszer és az intézményrendszer fejlődésén keresztül. Majd alaposabban a kisebbségi joganyag generális megújítását és további fejlődési lehetőségeit vizsgálom a parlamenti képviselő gyakorlati megvalósításán keresztül.

### **5.1. Kisebbségek Magyarországon**

A mai Magyarország területén élő kisebbségi közösségeket Vizi Balázs három csoportba sorolja. Az elsőt a tradicionális kisebbségek csoportja alkotja, amelynek tagjai már 1989 előtt is elismert kisebbségként voltak számon tartva, és amelyek az ország területén szétszórta, hagyományos történelmi területeiken, gyakran falvakban élnek. Ide sorolja a horvátok, németek, románok, szerbek, szlovákok és szlovének közösségét<sup>86</sup>. E csoportok közös jellemzője, hogy a (kutatás szempontjából is jelentős) kulturális autonómia megvalósításához széles intézményi hálózattal rendelkeznek. A második csoportba az örmények, bolgárok, görögök, lengyelek, ruszinok és ukránok közösségét sorolja a szerző, akik elsősorban a XX. század során érkezett bevándorlók leszármazottai és jellemzően nagyobb városokban élnek. E közösségeket csupán 1989-ben ismerték el. A harmadik

---

<sup>85</sup> A magyarországi kisebbségek kollektív bűnösségének vádjáról, a győztes hatalmak nemzetiségei számára biztosított túlélési stratégiákról, a kisebbségek disszimilációjának területi sajátosságairól, identitásrepresentációiról l. bővebben Bindorffer, 2005, 2010, 2011; Eiler, 2009, 2011; Föglein, 2006; Katus, 1993; Papp–Szarka, 2008; Seewann, 2015; Tóth, 2016, 2017; Tóth–Vékás, 2016; Valuch, 2005.

<sup>86</sup> E közösségeket a kutatás során „régii közösségeknek” és „kartásoknak” is nevezem, mivel a magyar Országgyűlés e közösségek védelmében 1992. november 5-én aláírta, majd a 35/1995 (IV.7.) Ogy. határozatával ratifikálta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját.

csoportba pedig a romákat sorolja, akik az ország egész területén, változatos méretű közösségekben élnek, számos szociális nehézséggel küzdenek, és akik a nemzetiségi önkormányzati rendszert is gyakran új kihívások elé állították (Vizi, 2015: 35). E csoportok mellett természetesen további – olykor igen nagyszámú – nyelvi-kulturális kisebbségi közösségekkel is számolnunk kell, így az országba bevándorló nem magyar nemzetiségű, itt letelepedő vagy éppen az itt házat vásárló és szezonálisan érkező külföldiekkel<sup>87</sup>.

Az 1993-as kisebbségi törvény 13 elismert kisebbséget sorol fel, majd ezt követi a 2011-es újabb törvény is. Azon közösségek tartoznak e 13 elismert csoport közé, amelyek már legalább 100 éve Magyarország területén élnek, és a többségtől nyelvükben, kultúrájukban, hagyományaikban különböznek és összetartozás-tudatról tesznek tanúbizonyságot<sup>88</sup>.

A rendszerváltást követő szabad népszámlálásokon jelentősen nőtt a nemzetiségi kötődés<sup>89</sup>. 1980-hoz képest tízszeresére nőtt az identitásdeklarációk száma, a roma és a német közösség dinamikus létszámnövekedése pedig napjainkig tartó folyamat. Azonban a 3. táblázat adatai közt is megfigyelhető, hogy még a legmagasabb számok is jelentősen elmaradnak a nemzetiségek saját becsült adataitól. A növekvő létszám- és nyelvhasználati adatok azért is figyelemre méltók, mert a teljes népesség körében a 2001-es 94%-ról 85%-ra csökkent a nemzetiséghez tartozás megvallása, azaz az állampolgárok 15%-a nem nyilatkozott erről. A népszámlálási adatokban mutatkozó tendencia, azaz hogy 1990-től 2011-ig 232 751 főről 555 507-re nőtt a magukat nemzetiséginek vallók száma, igazolni látszik az intézkedések hatékonyságát. Ám Vizi – összhangban további szerzőkkel (például Chronowski, 2015; Dobos, 2013; Pap, 2017) – arra figyelmeztet, hogy a népszámlálási adatokat óvatossággal érdemes kezelni, hiszen a kisebbségi identitás értelmezése korántsem problémamentes (Vizi, 2017: 34). Chronowski Nóra szerint a megnövekedett számok oka a hatékonyabb kommunikáció, valamint a kisebbségi regisztráció bevezetése is lehet, ám mivel másfél millióan az etnikai hovatartozás tárgyában nem nyilatkoztak a népszámlálás során, az adatok nem tekinthetőek egzaktnak (Chronowski, 2015: 6–7).

A népszámlálási adatok tárgyalása kritikai megközelítést igényel, hiszen az identitás és annak nemzeti-etnikai alkotóelemei szubjektív, dinamikus kategóriák, amelyeknél minimum három szempont együttes vizsgálata szükséges. Ilyen az identifikáció (kik vallják magukat a közösséghez tartozónak), a kategorizáció (kiket tart a környezetük az adott közösséghez tartozónak) és a látencia kérdése (kik nem tartják célszerűnek megvallani a közösséghez tartozásukat, bár megnyilvánulásaik erre utalnak) (Tóth–Vékás, 2014: 36–37).

---

<sup>87</sup> A KSH adatai szerint 2018. január elsején 156 000 külföldi állampolgár tartózkodott az országban, akiknek túlnyomó többsége Európából, azon belül is nagy számban a szomszédos országokból érkezett (KSH, 2017: 11), utóbbiak között feltételezhetően magas a magyar nemzetiségűek aránya.

<sup>88</sup> A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 1. § 2. bekezdése.

<sup>89</sup> A nemzetiséghez tartozás megvallása 2001-hez képest 94%-ról 85%-ra csökkent. Ennek okát Tóth–Vékás nem a kisebbségek körében tapasztalható magas látenciában, hanem a nemzeti identitás természetének értelmezésével kapcsolatos mélyebb társadalmi folyamatokban látja (Tóth–Vékás, 2014: 72).

**3. táblázat:** A Magyarországon őshonos nemzetiségek alakulása (1980–2011)

Nemzetiség	A népszámlálások adatai a nemzetiséghez tartozás szerint (fő)					A nemzetiségek saját becslései (fő)
	1980	1990	2001	*2011	**2011	***1999
Bolgár	n.a.	n.a.	1 358	3 556	6 272	3 500-10 000
Cigány/Roma	6 404	142 683	189 984	308 957	315 583	400 000-600 000
Görög	n.a.	n.a.	2 509	3 916	4 642	4 000-4 500
Horvát	13 895	13 570	15 597	23 561	26 774	80 000-90 000
Lengyel	n.a.	n.a.	2 962	5 730	7 001	3 000-3 500
Német	11 310	30 824	62 105	131 951	185 696	200 000-220 000
Örmény	n.a.	n.a.	620	3 293	3 571	6 000
Román	8 874	10 740	7 995	26 345	35 641	25 000
Ruszin	n.a.	n.a.	1 098	3 323	3 882	2 000
Szerb	2 805	2 905	3 816	7 210	10 038	5 000-10 000
Szlovák	9 101	10 459	17 693	29 647	35 208	100 000-110 000
Szlovén	1 731	1 930	3 025	2 385	2 820	5 000
Ukrán	n.a.	n.a.	5 070	5 633	7 369	10 000
Összesen	54 120	226 728	313 832	555 507	644 497	835 000-1 083 995

*Forrás:* KSH, 2011; \* A 2011-es nemzetiséghez tartozás adatai a kettős kötődés adatai nélkül;  
\*\* A kettős kötődés adataival; \*\*\* J/1397 számú Beszámoló a Magyar Köztársaság területén élő  
nemzeti és etnikai kisebbségek helyzetéről (1999). Az adatokat a kisebbségek adták meg.

A létszámadatakra vonatkozó kritikai megközelítés főként a magyarországi roma közösség létszámának tanulmányozásakor merülhet fel<sup>90</sup>. A 2011-es census során ugyanis mintegy 316 000 fő vallotta magát romának, ugyanakkor – ahogy Péntes János és szerzőtársai tanulmányukban ismertetik – a Debreceni Egyetem munkatársai által 2010–2013 között keltezett külső (szakértői) besorolással készített, az ország összes településére kiterjedő adatfelvétel alapján a magyarországi roma közösség létszáma napjainkra 876 000 főre tehető, ami a teljes népesség 8,8%-a (Péntes et al., 2018: 21). A 3. táblázat alapján is megállapítható, ami a roma közösségek összlétszámával kapcsolatos: az egyes kutatási eredmények közt jelentős szórás tapasztalható. Mindebből azonban nem mérési hibákra, hanem arra következtethetünk, hogy a különböző kutatások eltérő módszertant alkalmaznak, és arra, hogy az ön- és külső klasszifikációs rendszer működési mechanizmusában is különbségek vannak (a roma közösségek etnikai határvonalainak elmosódottsága, a roma kategóriába sorolás inkohérens kritériumrendszere stb.) (Tátrai et al., 2017: 45).

Érdekes adalékokkal szolgálhatnak a települési nemzetiségi önkormányzati választások roma választási statisztikái mind a népszámlálási adatok tanulmányozásához, mind a roma közösségek létszámára irányuló tanulmányok kritikai megközelítéséhez.

<sup>90</sup> A népszámlálások során használt kérdőívek aggályosnak tekinthető kategorizációs gyakorlataira a nyelvészeti szempontú munkák is felhívják a figyelmet, rámutatva, hogy a hibás kategorizáció következtében torzulnak a nyelvhasználatról kapott adatok, részletesen l. Heltai, 2015: 37–40.

Eszerint ugyanis a különböző roma jelölőszervezetek képviselőjelöltjeire települési szinten összesen 261 858 szavazat érkezett. Ha elfogadjuk a korábbi kutatások azon megállapítását, hogy a nemzetiségi kötődésnek nincs jelentős szerepe a választói magatartás alakulásában, és a nemzetiségek által sűrűbben lakott települések választási eredményei sem térnek el jelentősen a hasonló települések összevont eredményeitől, akkor azt gondolhatjuk, hogy a nemzetiségi választói magatartást ugyanazon tényezők befolyásolják, mint a többségi társadalomét. Ezek pedig a falu-város különbség, a település nagysága, a regionális társadalmi, gazdasági és civilizációs különbségek stb. (Egry, 2006: 189 és 196.) Tehát a kisebbségi közösségeknek a többségével megegyezőek nemcsak a pártpreferenciáik, hanem a részvételi hajlandóságuk is (Ua. 187)<sup>91</sup>. Példának okáért a 2014-es önkormányzati választásokon 44,3%-os volt a részvétel<sup>92</sup>, és ezzel nagyságrendileg megegyező volt az etnikai mobilizáció is, eszerint a 18 év feletti roma népesség létszáma mintegy 600 000 főre becsülhető. Ez a szám a 2011-es népszámlálások romákra vonatkozó létszámadataihoz a kettős identitás adatait figyelembe véve sem áll közel, noha számításba kell venni, hogy az utolsó népszámlálások alkalmával mintegy 1,4 millió fő tekintette magánügyének a nemzetiségi hovatartozására vonatkozó kérdést. Ugyanakkor a választási részvételből levezetett becslés közelebb áll az ezredfordulón közölt kormánybeszámolóban foglalt statisztikákhoz, amely a roma közösség saját becslése volt, illetve (figyelembe véve az inaktívak létszámát) még inkább közelít a Pénzes–Tátrai–Pásztor-féle tanulmány adataihoz.

A homogén nemzetállamra vonatkozó kategóriákra<sup>93</sup> reflektálva érdemes megjegyezni ugyanakkor, hogy noha más országokkal összehasonlítva Magyarországon a teljes népesség számához viszonyítva alacsonynak mondható – különösen, ha kitekintünk a nemzetállami gondolkodásmódban létező európai kontextusból – a többségitől eltérő nyelvi-kulturájú közösségek száma, korántsem minden diszciplína tartja e homogenitást és egynyelvűséget magától értetődő ténynek. A magyarországi nemzetiségi közösségekben végzett empirikus nyelvészeti kutatások is alátámasztják, hogy az asszimilációs folyamatok ellenére a nyelvi sokféleség és többes etnikai identitás napjainkban is hétköznapi tapasztalatok a kisebbségi közösségekben (vö. például Bartha, 2007; Bartha–Hámori, 2011; Bindorffer, 2005; Borbély, 2014; Erb, 2012; Erb–Knipf, 2001; Pachné Heltai, 2017; Szalai, 2007; Uhrin, 2015).

---

<sup>91</sup> Egry megállapításait a nemzetiségek szervezésében 1998-ban induló Nemzetiségi Fórum nemzetiségi zászlóshajó-településeken elért választási eredményeire, majd ugyanazon települések négy évvel későbbi választási statisztikáinak megfigyelésére alapozza.

<sup>92</sup> A 2014. évi önkormányzati választások adatai: <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/napo7.html>; Letöltés dátuma: 2018.06.18.

<sup>93</sup> Lijphart és Brunner kritériumai alapján akár homogén nemzetállamnak is tekinthetnénk Magyarországot, ha nem ismernénk a történelmi hagyományait és az egymást követő népszámlálások adatait. Arend Lijphart szerint egy állam abban az esetben homogén, ha lakosságának minimum 80%-a egyazon nemzethez, etnikumhoz vagy nyelvközösséghez tartozik. Érdemes azonban e sarokszámokat óvatossággal kezelni, mert például valóban homogénnek tekinthető-e Finnország, Románia vagy Szlovákia (Győri Szabó, 2006: 44).

## 5.2. Az 1993-as kisebbségi törvény mint mérföldkő

A rendszerváltást követően egyetértés alakult ki arról, hogy a kisebbségi jogokat szabályozó törvénykezést új alapokra kell helyezni. A '93-as törvény mögötti szándék az volt, hogy megoldást találjanak a kicsi, területileg szétszórt és az asszimiláció folyamatában már előrehaladott közösségek, valamint a nagyszámú, önmagában is megosztott roma közösség számára. Vizi szerint az elsődleges cél az volt, hogy olyan intézményi struktúra álljon fel, amely képes a kisebbségi identitás, a kultúrák és nyelvek túlélését biztosítani, továbbá lehetővé teszi a kisebbségek politikai képviselétét (Vizi, 2015: 33–34). Az Alkotmány 1989-es módosítása már említette a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok intézményét, valamint a politikai képviselét biztosítását (Ua. 39). Majd ezen alapvetéseket a Nektv. implementálta és részletezte.

Miután a Minisztertanács 1989. április 24-i hatállyal létrehozta a Minisztertanács Nemzetiségi Kollégiumát (később Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium), az államigazgatáson belül a kisebbségi szervezetek bevonásával elkezdődött a későbbi törvény éveken át zajló előkészítése (Bindorffer, 2011: 83–96; Kállai–Varjú, 2010: 178–182; Pach, 2015b: 134; Vizi, 2015: 36;). 1991. január 30-tól a kilenc magyarországi kisebbségi szervezetet tömörítő Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztala a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatallal együttműködve fogta össze a képviselőre vonatkozó koncepciók kimunkálását. Ahogyan azt korábbi tanulmányomban hangsúlyozom (Pach, 2015b: 134), a törvényalkotás folyamán számos témában különböző álláspontok formálódtak a releváns kulturális, nyelvi, képviselői érdekek; a személyi hatály összetett problematikája; a kisebbségi önkormányzati formák keletkezése, feladat- és hatáskörei; gazdálkodásuk és finanszírozásuk összefüggései; a főbb kisebbségi jogok; a jogérvényesítés garanciái; az országgyűlési képviselő és a kisebbségi ombudsman intézményeinek kérdéseiről (Dobos, 2009a: 150).

Miként Vizi Balázs összefoglalja, alapvetően két elgondolás került egymással szembe a törvény kidolgozása folyamán: a liberális vagy individualista koncepció, illetve az autonomista koncepció. Míg a liberális koncepció mellett érvelt, hogy a stabil demokratikus keretek és az emberi jogok tiszteletben tartása önmagában megfelelő politikai és jogi környezetet kínál a kisebbségek számára az önszerveződéshez, addig az autonomista koncepció szerint megfelelő és jogilag meghatározott önkormányzati struktúra nélkül a kisebbségek túl gyengék lennének érdekeik képviselőjéhez. Ahogy az ismeretes, ez utóbbi koncepció került ki győztesen, a törvényt pedig 1993 júliusában 96,5%-kal fogadta el az Országgyűlés (Vizi, 2015: 36–37). A törvénnyel kialakult a kisebbségi képviselő alapvető intézményi kerete, a kisebbségi önkormányzati rendszer, amelyet lényegében a jelenleg is érvényes, 2011-es új nemzetiségi törvény is követ, kiegészítve egy fontos további NTA-formával, a parlamenti képviselő intézményével. A törvény 2005-ös, 2010-es módosítása, majd az új 2011-es törvény ellenére tehát azt mondhatjuk, hogy az 1993-ban létrejövő struktúra alapvetően máig meghatározza a kisebbségi önkormányzati rendszert. Ebből viszont az következik, hogy már a rendszer kereteinek kialakításakor, az 1993-as törvény kidolgozásakor megoldatlan problémák, illetve hiányosságok, úgymint a finanszírozás, a

romák eltérő szociokulturális helyzete, a parlamenti képviselő vagy éppen a jogalanyiség kérdésköre előrevetítették a jövőbeni rendellenességeket és dilemmákat, amelyek a későbbi módosítások alkalmával, illetve a 2011-es új törvényénél is előtérbe kerültek (Molnár Sansum, 2017: 200).

Vizi szerint, elméleti aspektusból vizsgálva, a Nektv. és az általa bevezetett önkormányzati rendszer Karl Renner, illetve Jászi Oszkár elgondolásainak megvalósítását, a gyakorlatban a személyi elvű autonómia implementálását jelentette. Ezen elvi alapvetés lényege az identitás szabad vállalása és autonóm képviselői testületek választása, biztosítva ezzel a kulturális autonómiát (Vizi, 2015: 38–39). Ennek megfelelően a törvény három pillérré épül (Ua. 41): (1) a diszkrimináció elutasításának és az identitás szabad választásának a biztosítására, (2) az egyéni jogok biztosítására (például a nyelvhasználat vagy a névhasználat területein (részletesebben l. Kállai–Varjú, 2010: 188–189) és (3) a kollektív jogok biztosítására (egyebek mellett a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga).

A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy helyi és országos szintű kisebbségi önkormányzatok jöttek létre, eltérő kompetenciákkal. Ahogyan Kállai Ernő és Varjú Gabriella rámutatnak (Kállai–Varjú, 2010: 190), e megoldás sajtóságot keveri a területi és személyi elvű autonómiát. Az identitás szabad megvallásán alapuló választás mellett ugyanis területi elemeket is be kellett vonni a rendszerbe. Minthogy Magyarországon az érintett közösségek szétszórta élnek, a törvény kidolgozása során alapegységként a település került meghatározásra. A Nektv. szerint a helyi kisebbségi önkormányzatok feladatkörei elsődlegesen a törvényben meghatározott kollektív és egyéni jogok érvényesítésére terjedtek ki. Így többek között a saját vagyon felhasználására, szervezeti és működési rend meghatározására, ösztöndíjak és kitüntetések alapítására, intézményalapításra. Ugyanakkor lényegi problémát jelentett, hogy az intézményfenntartás anyagi háttere és szabályozása nem volt biztosított. A feladatkörök bővíthettek továbbiakkal is, amennyiben a települési önkormányzat ilyeneket átruházott a kisebbségi önkormányzatra, ez a gyakorlatban azonban kevésbé volt jellemző. Fontos elem volt még a kisebbségi önkormányzatok együttdöntési jogosítványa, amelynek segítségével befolyásolni tudták a közösséget érintő döntéseket (úgy mint a nemzetiségi oktatási-nevelési intézmény intézményvezetőjének kinevezése). A kisebbségi önkormányzatok hatékony működését ugyanakkor megnehezítették a pénzügyi nehézségek (a működést a települési önkormányzatoknak kellett biztosítani) és a nem egyértelmű kompetenciakörök, valamint szabályok (Kállai–Varjú, 2010: 191–192; Pap, 2017:110; Vizi, 2015: 40).

A mindenkor hatalom a parlamenti képviselő bevezetéséig az országos önkormányzatokat tekintette a közösségek legitim képviselőinek. (Az egyes közösségek „*mini parlamentjének*” (bolgár résztvevő) is nevezett országos önkormányzatok, illetve az országos önkormányzatot irányító elnökök vezető szerepe a szószólói státusz létrejöttével változáson ment át annak függvényében, hogy a régi elnök megtartotta-e korábbi pozícióját vagy szószóló lett-e, illetve milyen forgatókönyv szerint tud együttműködni elnökként a szószólóval, vagy szószólóként az új elnökkel. Az elnök és a szószóló szerepfelfogását a



kutatás tapasztalatai alapján a parlamenti képviselőt fejezetnél fogom tárgyalni.) A 2005-ös módosításig az országos önkormányzatok feladata volt a megyei szintű képviselő is (Kállai–Varjú, 2010: 192; Vizi, 2015: 40), noha ez utóbbi változott, a 2011-es törvény az itt felsorolt kompetenciák közül mind a települési, mind az országos önkormányzatok esetében számosat megőrzött.

### 5.3. A kisebbségi választások kritikái

Az 1993-as törvénnyel elinduló rendszert érő egyik fő kritikacsoport a szabad identitásvállalás intézményéhez fűzhető, amely a 2005-ös módosítás indítékául is szolgált. Az, hogy a gyakorlatban tulajdonképpen bármely magyar állampolgárságú személynek joga volt szavazni és jelöltté válni a kisebbségi önkormányzati választásokon, megnyitotta a kaput a visszaélések és az etnobiznisz-jelenség vagy másképpen etnokorrupció mára jól ismert, a szakirodalomban több helyütt részletesen tárgyalt jelenségei előtt<sup>94</sup>.

#### 5.3.1. Az etnobiznisz-jelenség

Amennyiben az identitáshoz való jogot alapvető emberi jogként fogjuk fel, és vállaljuk a kisebbségi identitásunkat, akkor ezt nem politikai stratégiák érdekében tesszük, hiszen közösséget a szabadsághoz való jog klasszikus megnyilvánulásaként választunk. Bíró Gáspár szerint „nem a hagyomány jelöli meg, hogy kiket kell, vagy kiket nem szabad választanom. Viszont a hagyomány, s ezen belül a kultúra az, ami a választás szabályszerűségeit, kódjait meghatározza” (Bíró, 1995: 24). Ezzel szemben a rendszerváltás utáni kisebbségi jogok alanyisága képlékenynek mondható, mivel az identitás szabad vállalásának elve a gyakorlatban a szabad identitásválasztással teljes mértékben felcserélhetővé vált (Kállai, 2009: 35).

A negyedszázadnyi intézményi és önkormányzati hálózatosodás folyamán a kisebbségi önkormányzati rendszer hiányosságai egyre látványosabban kerültek felszínre. A rendszerrel szembeni alapvető alkotmányos követelmény csupán az önkormányzatiság elve volt, vagyis az, hogy az adott közösség hozza létre a képviselőt ellátó testületet. Ám ez az elv sérült, mivel a kisebbségi önkormányzati rendszer csak akkor tekinthető legitimnek, ha az önkormányzatok megalakulása a választás folyamatán keresztül visszavezethető az egy-egy önkormányzat által képviselt kisebbségi közösséghez (Kaltenbach, 2003: 2). A kisebbségi törvény hiányosságaira már az első kisebbségi önkormányzati választások után néhány évvel fény derült. Az etnobiznisz kifejezés az 1998-as ombudsmani jelentésnek köszönheti életútját. A Nektv. legnagyobb hiányossága ugyanis az volt, hogy a nemzetiséghez nem tartozó választópolgárok is részt vehettek a kisebbségi önkormányzati választásokon (Kállai, 2017: 3). Mivel az ezredfordulót követően még a harmadik választás tapasztalatai is azt mutatták, hogy az etnobiznisz-jelenség még továbbra is felívelőben van, a jogalkotó a személyi hatókör szabályozásával kívánta korrigálni a hiányosságokat. Ennek

---

<sup>94</sup> A kérdéssel magam is több helyütt foglalkozom, l. Pach, 2006, 2015a, b.

megfelelően a választási visszaélések csökkentése érdekében bevezetésre került a 2005-ös módosítással<sup>95</sup> a regisztráció intézménye, noha a kisebbségi biztos már az új intézmény bevezetése előtt sem volt meggyőződve arról, hogy a nyilatkozattétel meg fogja oldani a problémákat. Mivel a magyarországi kisebbségek hagyományosan kistelepüléseken, szórványban élnek, Kaltenbach felvetette a regisztráció intézményének differenciált bevezetését, eszerint a nagyobb népességszámú településeken öt főnél jóval több ajánlás összegyűjtése lett volna szükséges, ám az ombudsman előre látta, hogy a szigorítások, főként az asszimiláció előrehaladott állapota miatt, a közösségek ellenállásába fognak ütközni (Tóth, 2007: 204).

A 2005-öt követő kisebbségi választásokon történő részvétel feltétele a regisztráció, amely viszont nem kötelező erejű és továbbra is önbevalláson alapuló, tehát továbbra sem jöttek létre a közösséghez tartozás objektív kritériumai. Passzív választójogot pedig csak valamilyen kisebbségi szervezet ajánlására lehet gyakorolni. A szabályozás az ombudsmani jelentések szerint sem sok eredménnyel járt, a problémás kisebbségi önkormányzatok száma pedig továbbra sem csökkent<sup>96</sup> (Vizi, 2015: 41 és 48). A korrekció eredménytelenségét mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy az etnobiznisz gyanújával érintett kisebbségi önkormányzatok még a törvénymódosítást<sup>97</sup> követően is tovább működtek, még azokon településeken is, ahol a 2001-es népszámlálás adatai nem igazolták az adott kisebbségi önkormányzatot létrehozó nemzetiség jelenlétét (Majtényi, 2005: 113). Ennek megfelelően a 2006-os és a 2010-es kisebbségi választások alkalmával is tovább növekedett a kisebbségi névjegyzékben szereplők, a megalakult kisebbségi önkormányzatok és az „áلكisebbségi”<sup>98</sup> etnobizniszgyanús önkormányzatok száma (Kállai, 2010: 4).

Az áلكisebbségi szervezetek legnagyobb károsultjai minden bizonnyal a kisebbségi közügyek ellátására létrejött valódi képviseleti szervezetek, amelyek a visszaélések tömegesedésével szemben tehetetlenek maradtak, illetve jelentős állami forrásokat veszítettek. Mivel azonban a 2005-ös szabályozások is hatástalannak bizonyultak, hiszen nem tették lehetővé a kisebbségi önkormányzatok alkotmányos keretek közt történő megválasztását, a kisebbségi joganyag átfogó szabályozása elkerülhetetlenné vált (Szalayné Sándor, 2014: 8).

---

<sup>95</sup> 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról.

Elérhető: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0500114.TV>; Letöltés dátuma: 2018.05.02.

<sup>96</sup> Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről (OBH, 2006: 16–25), valamint Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről, (OBH, 2006: 11–27) idézi Vizi, 2016: 48.

<sup>97</sup> A 2005. évi CXIV. törvény újdonsága a kisebbségi választói jegyzék bevezetése.

<sup>98</sup> A kisebbségi ombudsman a 2010. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokról készített jelentésében konkrét esettanulmányok segítségével mutatja be, hogy a kisebbségi közösségekhez nem tartozó személyek milyen módszerekkel hoznak létre áلكisebbségi önkormányzatokat.

**4. táblázat:** A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok számának alakulása 1994–2014 között (helyi, területi és országos szinten együtt)

Nemzetiség	1994- 1995	1998- 1999	2002- 2003	2006- 2007	2010- 2011	2014
Bolgár	5	15	32	41	44	35
Cigány/Roma	478	767	1 000	1 138	1 258	1 218
Görög	7	19	32	36	39	37
Horvát	58	75	109	123	135	120
Lengyel	8	33	52	50	52	43
Német	163	272	342	390	436	420
Örmény	17	26	32	33	41	34
Román	12	33	45	51	75	67
Ruszin	1	10	33	55	79	46
Szerb	20	35	45	43	51	48
Szlovák	52	76	116	123	129	119
Szlovén	7	11	14	12	12	11
Ukrán	-	5	14	20	24	18
Összesen:	828	1 377	1 866	2 115	2 375	2 216

*Forrás:* BM, NVI, NEKH, KIM adatai alapján saját

A 4. táblázatban megfigyelhető, hogy még a 2005-ös módosítást követően is dinamikusan nőtt a kisebbségi önkormányzatok száma. Néhány, mára klasszikussá váló esettanulmányon keresztül pedig a következőkben szemléletesen bemutatásra kerül az is, hogy a személyi elvű autonómia hatókörének alanyiséga milyen útvesztőkbe került a kisebbséghez való tartozás objektív mércéi miatt. A joggal való visszaélés klasszikus esetei a kisebbségi közösségek kiszolgáltatottságának példái, ám az ezek mentén megfogalmazható kritikák elsősorban nem az önkormányzatisággal, hanem a választási rendszerrel szembeni kritikaként értelmezhetők.

#### 5.3.1.1. A jászladányi iskolaügy

A jászladányi esetet Kaltenbach Jenő beszámolójában az önkormányzati választások állatorvosi lovaként említi, amely a jogszabályi hiányosságok átfogó felülvizsgálatára, mielőbbi „paradigmaváltásra” sarkallta az ombudsmant (Kaltenbach, 2002). A történet előzményei 2001-ig nyúlnak vissza, amikor a jászsági nagyközség vezetése elhatározta, hogy a helyi iskolában, mégpedig egyazon iskolaépületen belül elkülöníti a roma és nem roma gyerekek oktatását. Kállai és Törzsök a magániskola ügyét<sup>99</sup> a dezintegrációs krízis

<sup>99</sup> A jászladányi iskolaügy részleteit bővebben l. Kaltenbach Jenő 2002-es ombudsmani beszámolójában, illetve Kállai Ernő – Törzsök Erika Cigánynak lenni Magyarországon c. összeállításában (Hell István tanulmánya alapján).

legbiztosabb megnyilvánulásaként jellemzi összeállításukban (Hell tanulmánya alapján Kállai–Törzsök, 2002: 71–72).

A kísérlet elsöre meghiúsult, ugyanis a helyi cigány kisebbségi önkormányzat törvény adta együttdöntési jogánál fogva megvétózta a roma oktatási program szerint működő általános iskola ellehetetlenítését, és nem támogatta az alapítványi magániskola létrehozását. Mivel azonban a település vezetői nem nyugodtak bele a kisebbségi önkormányzat döntésébe, a következő évben a cigány kisebbségi önkormányzati választásokon az öt fős képviselő-testületbe négy vállaltan nem a közösséghez tartozó személy, köztük a polgármester felesége nyert mandátumot cigány kisebbségi önkormányzati képviselőként, hogy elhárítsák az akadályt a korábbi terv megvalósítása elől és vétó nélkül létre tudják hozni az alapítványi iskolát. A jogsértő terv alapelve szerint az önkormányzat a helyi iskola egyik felét a szülők által létrehozott alapítványi iskolának adja bérbe, amely havi négyezer forintos tandíjjal működik, az iskola másik felében a tandíjmentes önkormányzati iskola működik tovább, ahová a roma származású, illetve hátrányos vagyoni és társadalmi helyzetű diákok járnak, akik családjai nem tudják a tandíjköteles alapítványi iskolát megfizetni. Az ügyben az országgyűlési biztos, a megyei közigazgatási hivatal, a megyei bíróság, az Oktatási Minisztérium és mintegy kilenc évvel később még a Legfelsőbb Bíróság is elmarasztalta végzésében a település vezetését, ám a jogvita alapkérdésében nem született érdemi döntés, illetve a pereskedő felek is különbözően értelmezték a bírósági ítéletet.

Az esettanulmány legfőbb üzenete az, hogy a „papírforma” szerint létrehozható a kisebbségi önkormányzat, amelynek kisebbségi érdekképviselői funkciója az „alapítók” szándéka szerint akár teljesen ellehetetleníthető. A jászladányi események következtében elkerülhetlenné vált a kisebbségi választójogi reform a névjegyzék intézményének és garanciáinak megteremtésével. Ám sem a szegregált iskolák ügye, sem a jogalanyiség problémaköre nem került megnyugtató rendezésre. A jászladányi iskolaügy hatására több szegregált iskola ügye közismertté vált. Ennek következményeként, illetve egy korábbi 2000-es felmérés folytatásaként 2004-ben az Oktatási Minisztérium megrendelésére a hatékony kormányzati intézkedések megalapozása jegyében a Felsőoktatási Kutatóintézet 624 általános iskola közt<sup>100</sup> felmérte, melyek azok az intézmények, amelyekben a roma származású tanulókat elkülönítve, alacsony hatékonysággal oktatják. A kutatás eredményeként megállapításra került, hogy a roma gyerekek iskolai szegregációja, etnikai alapú elkülönítése kedvezőtlen tendenciát mutat hazánkban, ezért 44 iskola vonatkozásában, ahol a roma gyerekek aránya meghaladta a diákok 50, illetve 80%-át, sürgős kormányzati beavatkozást fogalmaztak meg a szakértők az elkülönítés gyakorlatának felszámolására (Havas–Liskó, 2005).

---

<sup>100</sup> A kutatás mintájába olyan normál általános iskolák kerültek be, ahová az adatok szerint annyi roma származású tanuló jár, hogy ezáltal lehetőség nyílt az elkülönített oktatásra.

A 2005-ös tanulmányban megnevezett problémakör alapján a jászladányi iskolaügyben felperes érdekképviselői szervezet „az egyenlő bánásmód követelményének megsértése” miatt pereskedett az oktatási kormányzattal, amelynek elsőfokú ítéletében a Fővárosi Törvényszék 2018-ban megállapította, hogy az alperes 28 általános iskolában megsértette a „*cigány etnikai kisebbséghez tartozó tanulók vonatkozásában az egyenlő bánásmód követelményét azzal, hogy a 2003/2004 tanévtől kezdődően fenntartotta, illetve fenntartja a cigány gyerekek iskolai szintű elkülönítését a nem-cigány gyerekektől*”<sup>101</sup>. A nem jogerős döntés arra kötelezi a fenntartói jogosítványokat gyakoroló államigazgatási szerveket, hogy a 28 intézményből 13-ban, ahol a mai napig is elkülönített oktatás folyik, a következő iskolai tanévtől ne indítsanak első osztályt, illetve ezek esetében szükséges megváltoztatni a beiskolázási körzethatárokat és előírás a beiskolázásra kerülő tanulók beilleszkedésének támogatására szolgáló deszegregációs intézkedési terv is. Mindezek végrehajtását öt éven keresztül szükséges ellenőrizni.

Ugyan az állam a kisebbségi tanulók kiegészítő támogatásának szabályozásán keresztül igyekezett orvosolni a szabálytalanságokat, ennek ellenére a szegregált oktatás – vagy „cigány iskola” ahogy a köznyelvben ismertté vált – felszámolása napjainkban is zajlik. A kedvezőtlen beiskolázási körzethatárok, a roma gyerekek felzárkóztatása miatt alkalmazott csökkentett követelményrendszer konzerválja, sőt, a szabad iskolaválasztás lehetőségével fokozza is a településen belüli elkülönítés lehetőségét. Az átlagosnál kedvezőtlenebb tárgyi és személyi feltételekkel rendelkező körülmények hatására a középosztálybeliek igyekeznek elkerülni a gyengébb oktatási színvonalú iskolákat mind a kistelepüléseken, mind a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben is. A folyamat eredményeként alacsonyabb tanulói létszámú, nem teljes kihasználtsággal működő, hátrányos társadalmi helyzetű gyerekek számára fenntartott iskolák jönnek létre, ahonnan kevesebb a továbbtanuló, ennél fogva megakad a romák társadalmi integrációja, fenntartva ezáltal a munkanélküli létformát és a mélyszegénység újratermelődésének lehetőségét.

Kaltenbach szerint a jászladányi iskolaügy és az önkormányzat ügye nem összekeverendő, hanem két különböző dolog. A kisebbségi biztos feltevése szerint, ha Jászladányban szerbek élnének, a szerbek örömmel fogadták volna a külön iskola létrehozását, amely a szerb identitás megőrzését sokkal inkább segíti, mint a közös iskola. Ezzel szemben a jászladányi romák a magyarországi roma társadalom többségéhez hasonlóan felzárkózni és integrálódni szeretnének, beilleszkedni a közösségbe, és a helyi társadalom az iskola szétválasztásával és az alapítványi iskolából való kiszorításukkal éppen ezen céljukban akadályozta meg őket. Mivel a kisebbségi önkormányzat érdekképviselői funkcióját a helyiek kikapcsolták, ezért az ombudsman javaslata szerint a helyi romáknak arra kellene törekedniük, hogy minél inkább integrálódjanak a „nagy önkormányzat” testületébe, minél többen váljanak tagjaivá a jászladányi önkormányzat képviselő-testületének, hogy aztán maguk tudják képviselni az ügyeiket. Ehhez azonban a helyi

---

<sup>101</sup> A Fővárosi Törvényszék 40.P.23.675/2015/84. 2018. április 18-i döntése alapján.

önkormányzati törvényt is módosítani kellett volna, mivel Kaltenbach szerint az éppen akkor hatályos választási rendszer a 10 000 fő alatti települések a „*győztes mindent visz*” elve alapján működött<sup>102</sup>.

#### 5.3.1.2. A fővárosi románok esete

A választási rendszerben rejlő kiskapuk már négy évvel az első választások után, az 1998-as kisebbségi önkormányzati választásokra ismertté váltak azok körében, akik a törvényi hiányosságokban meglátták a haszonszerzés lehetőségét. A speciális kisebbségi jogokkal való visszaélés alanyaira Kaltenbach Jenő vezette be a „*kakukkfióka*” kifejezést. Ezzel a szófordulattal szemléltethetővé vált, hogy számos esetben olyan személyek alakítottak kisebbségi önkormányzatokat, akik nem tartoztak a választott közösségükhöz, nem ismerték annak se a kultúráját, se a nyelvét, vagy éppen más közösséghez tartoztak, s tették ezt mindazért a nem túl jelentős, ám négy évig folyamatos, éppen ezért vonzó jövedelemszerzési lehetőségért, amely a jogsértést semmilyen retorzióval nem fenyegette (Eiler–Kovács, 2000: 88). Mivel a regisztráció intézményének bevezetéséig a kisebbségi választásoknak nem volt kidolgozott metódusa, ezért a többségi társadalom is részt vehetett a nemzetiségi választásokon, így olykor a közösség nagyságánál lényegesen több szavazatot szereztek a kisebbségi listák. Ez volt a jellemző a fővárosi kerületek második, illetve harmadik választási periódusai során, ahol taroltak a kisebbségi listák, alaposan megbolygatva ezzel a tényleges erőviszonyokat. Így fordulhatott elő az is, hogy a szimpátiaszavazatok hatására korábbi ex-politikusok, médiaszemélyiségek, vagy az érdektelenségből fakadó ábécé sorrendben történő voksolás miatt a névváltoztatáshoz folyamodó jelöltek a lista elejére kerülve hivatali státuszokhoz, társadalmi megbecsültséghez, illetve a nagyobb városokban és a fővárosban – ahol a kisebbségi önkormányzatok állami támogatásai a helyi önkormányzatok jóvoltából kiegészítésre kerültek – jelentős anyagi erőforrásokhoz jutottak.

Ugyanakkor a kistelepülések kisebbségi választásai esetében ez a típusú etnobiznisz a társadalmi kontroll miatt kevésbé volt működőképes. Ennek következtében a nagyobb városokban hagyományosan jelenlévő kisebbségi közösségek egyrészt jelentős forrásoktól estek el, másrészt kiszorultak a saját ügyeik feletti döntéshozatal folyamatából, hiszen a megválasztott települési kisebbségi önkormányzati képviselők automatikusan elektorokká váltak, a választott képviselők pedig maguk közül választották meg az országos önkormányzat képviselő-testületeit, saját közösségük „mini parlamentjét”. Ebből következően minél több olyan képviselő került megválasztásra, akik nem voltak tagjai az adott közösségnek, annál nagyobb eséllyel kerültek álkisebbségiek az országos önkormányzatok közgyűléseibe.

Az 1998-as választások során több kisebbségnél tapasztalták a külső befolyást, azonban a magyarországi románok kálváriája az 1998-as fővárosi, illetve 1999-es országos

---

<sup>102</sup> Rádai Eszter: A gordiuszi csomó. Beszélő: Roma-dossier. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-gordiuszi-csomo-0>; Letöltés dátuma: 2018.06.07.

önkormányzati választásokon az etnobiznisz közösséget megrázó eklatáns példájává vált, amelynek híre az egész társadalmat bejárta. Az ügy tárgyalása előtt fontos kiemelni, hogy ehhez hasonló probléma a közösség meggyengülése nélkül nem történhet meg. A magyarországi románság dezintegrációja már a rendszerváltás utáni években elindult. Ebben az időben ugyanis a rendszerváltás előtti Magyarországi Románok Demokratikus Szövetsége az egyesületi törvénynek megfelelően a Magyarországi Románok Kulturális Szövetségévé alakult át, amely valódi ernyőszervezetként számos magyarországi román tagszervezet és település érdekeit képviselte kizárólagosan. A szervezet azonban már 1993-ban jelentős törést szenvedett, amikor a szövetség elnökválasztási küzdelmében az elit két táborra szakadt. Ezt követően 1994 őszén a helyhatósági választásokkal egyszerre alakultak meg a románok lakta településeken a román kisebbségi önkormányzatok, majd 1995 tavaszán a Nektv. által 53 főben maximalizált országos testületet is megválasztották maguk közül az elektorok. Ám nagy meglepetésre a 70 jelölt közül a hazai román értelmiség egy jelentős része nem jutott mandátumhoz az országos önkormányzat képviselő-testületében. Éppen azok maradtak kívül, akik a szövetség 1993-as elnöki csatájában az akkoriban megválasztott elnökhöz húztak. Ezzel szemben az alulmaradó aspiráns megnyerte az 1995-ös országos önkormányzat első elnökségét – a kívülmaradók véleménye szerint összeesküvés árán. A konfliktust mélyítette, hogy a többi kisebbséggel ellentétben (például a németek, szlovákok) a románok nem szüntették meg a korábban vezető szerepet betöltő szövetséget, amely így a politika tárgyalópartnereként nyilvántartott, és ezáltal az „etnohatalmat” magához vonó országos testület belső ellenzékévé vált, tovább mélyítve ezáltal a korábbi törésvonalat<sup>103</sup>.

A magyarországi románság tehát a megosztottság állapotában jutott el az ominózus 1998–99-es választásokig, amely előtt azonban már a közösség vezetői érzékelték, hogy a töredezettségüket és a törvényi kikapukat kihasználva a magyarországi románok közösségéhez nem tartozók kívánnak beavatkozni a közösség belügyeibe, ugyanis Magyar-Román Demokrata Szövetség néven – főként Romániából áttelepült magyarok és identitást váltó budapesti romák közreműködésével – gyanús szervezetet alapítottak. Ennek eredményeként az 1998 őszén tartott kisebbségi önkormányzati választásokon háromszorosára nőtt a magyarországi román kisebbségi önkormányzatok száma, amelynek közel felét Budapesten hozták létre annak ellenére, hogy a magyarországi románság központi települései Békés, Hajdú-Bihar és Csongrád megyében találhatóak. Ennek megfelelően a 75 fővárosi képviselőből 60 főt a közösség egyáltalán nem ismert, az országos elnökség és a szövetség közleménye szerint az elektorok 40%-a nem tartozott a magyarországi románok közösségéhez.

A román kisebbségi önkormányzatok jelentős létszámnövekedése az országos önkormányzat megválasztására is kihatott, mivel a helyi testületekben mandátumot nyert

---

<sup>103</sup> Az eseményeket részletesen a Magyar Narancs korabeli cikke a Foia românească magyarországi román hetilap körüli konfliktussal szemlélteti.

képviselők, vagyis elektorok feladata volt az országos testület megválasztása. Az újonnan mandátumot nyert budapesti képviselők célja azonban egy fővárosi román önkormányzat létrehozása volt az új szervezet irányításával, amelyért cserébe biztosították volna az autentikus románság vezetői számára az országos román önkormányzat megválasztását (Dobos, 2011: 177–178). Az autentikus román közösséghez tartozó elektorok azonban elutasították az alkut, elhatárolódtak a nem román képviselőktől és bojkottálták az országos testület megválasztását. Mivel a törvény szerint az elektorok 75%-os részvételével biztosított a határozatképesség és az autentikus közösség távolmaradásával másodjára sem sikerült megválasztani az Országos Román Önkormányzatot, az ebből következő skandallum elkerülhetetlenné vált. A választási visszasságok felderítésére a nemzetiségeket felügyelő kormányzati szerv és a kisebbségi ombudsman is vizsgálatot indított, az autentikus román közösség pedig a nem román elektoroktól való elhatárolódást követően 20 román kisebbségi önkormányzat összefogásával megalakította a Magyarországi Román Önkormányzatok szövetségét, amelyet a kormányzat tárgyalópartnereként ismert el.

A konfliktus megoldását sürgette több román közjogi méltóság, így például a román ex-köztársasági elnök, Emil Constantinescu, és az aktuálisan hivatalban lévő román miniszterelnök, Radu Vasile is magyarországi látogatása során. Válaszul a magyar parlament a diplomáciai feszültséghez vezető problémát 1999 júniusában a kisebbségi joganyag módosításával igyekezett megoldani, amelynek eredményeként az alakulóülésen részt vevő elektorok határozatképességéhez szükséges létszámaránya 50% plusz egy szavazatra csökkent, illetve a jogszabály-módosítás további kulcsfontosságú eleme volt, hogy az Országos Választási Bizottság a határozatképtelen elektori gyűléstől számított 60 napon belül még egyszer összehívhatja a döntéshozó plénumot. A módosítások eredményeként mintegy hét hónappal a többi országos önkormányzat megalakulását követően 1999. szeptember 18-án Gyulán, Kreszta Traján vezetésével megalakult az új Országos Román Önkormányzat, és ezzel egyidejűleg megszűnt az ideiglenes csúcsszerveként funkcionáló Magyarországi Románok Szövetsége (Ua. 179).

A magyarországi románok példája alapján megállapíthatjuk, hogy az elektori választási rendszer<sup>104</sup> a magyar közjogi berendezkedés számára idegen volt, ugyanakkor a románság ügye nem volt rendhagyó. Az elektori rendszer kislistás szavazása más kisebbségeknél is torzításokat eredményezett főleg a fővárosi és az országos testületekben, mert a szavazatok relatív többségével a mandátumok döntő többségét meg lehetett szerezni. Az már csak részletkérdés volt, hogy a manőverek az adott közösségen kívülről érkeztek-e,

---

<sup>104</sup> Az elektori választások arányosságának mérésére a *Loosmore–Handby-index* szolgál. A korábbi kislistás választási rendszerrel történő szavazások következtében már relatív többséggel meg lehetett szerezni szinte az összes kiosztható mandátumot. Példának okáért az 1995-ös elektori gyűlésen a Lungo Drom a szavazatok 40 százalékával szerezte meg a maximálisan kiosztható 53 mandátumot, de az index az utolsó elektori választások alkalmával, 2003-ban is jelentős aránytalanságokat mutatott az Országos Cigány Önkormányzatnál, ahol 53 mandátumból 49-et a Demokratikus Roma Koalíciónak, 3-at a Lungo Dromnak és egy mandátumot egy független jelöltnek osztottak ki (Dobos, 2011: 195). Eszerint megállapítható, hogy az országos önkormányzati választásokra a „győztes mindent visz” elve érvényes.



vagy a közösségen belüli politikai-ideológiai, avagy regionális törésvonalak mentén szerveződtek az „ethohatalom” megszerzésére, átmentésére, megakadályozására.

### **5.3.2. A roma szervezetek polarizálódása**

A kisebbségi választási rendszer problematikái a roma szervezetek pártosodási folyamatán a fővárosi és országos roma testületek példáin keresztül szemléltethető. E példák sorából kiemelhető a 2003. január 11–12-i Országos Roma Önkormányzat elektori gyűlése, amely egyrészt pillanatképet mutat a korábbi elektori választási rendszer problematikáiról, másrészt a magyarországi roma társadalom belső viszonyrendszeréről is. Ennek alaposabb megértéséhez az ország második legnagyobb roma képviseleti fórumának 1999-es esetére is érdemes kitérni, mert az 1999-es fővárosi és a 2003-as országos választások mechanizmusai között párhuzamok vonhatók. A kisebbségi önkormányzati rendszer első négyéves tapasztalatai alapján már a második ciklusra megszűnt a fővárosi roma kisebbségi önkormányzat. 1999-re oly mértékű gyanakvás övezte a kilenc fős képviselő-testület politizálását, hogy a fővárosi testület választásán a 23 fővárosi kerület kisebbségi önkormányzat 115 elektorából csak 60, kizárólag a regnáló Roma Parlament nevű szervezet elektorai jelentek meg, noha a határozatképességhez 75%-os részvételre, vagyis 87 fő közreműködésére lett volna szükség. Az történt ugyanis, hogy a szándékosan távolmaradók inkább lemondtak az önkormányzat létrehozásának jogáról, a jogbiztonság iránti igényükről, mintsem a Roma Parlament képviselőinek biztosítsanak ismét lehetőséget önkormányzat létrehozására. A korábbi képviselői státuszok átmentésének megakadályozásával ugyanis ellehetetlenült az országos politika szemszögéből jelentős fővárosi roma ellenzék bázisának kiépítése.

Az 1999-es fővárosi választásokéhoz hasonlóan az Országos Cigány Önkormányzat 2003. január 11–12-i elektori gyűlése is a határozatképesség hiánya miatt nem hozott létre új testületet az első gyűlés alkalmával. Ennek fő oka, hogy a 2002-es tavaszi országgyűlési választások eredményei a 2003-as év eleji roma elektori gyűlést is befolyásolták, ugyanis a roma képviselők a bal-jobb politikai törésvonalat involválták közösségükbe, amely mentén két táborra szakadtak: a baloldaliak a Demokratikus Roma Koalícióban, a jobboldali parlamenti erőkhöz húzóak a Lungo Dromban csoportosultak.

Noha a Lungo Drom 1995 előtt az MDF, majd az első Országos Cigány Önkormányzat megválasztásakor a Horn-kormány támogatását is bírta, a szervezet és elnöke 1999-es újraválasztásával a Fidesz-MPSZ-FKgP-MDF koalíció bizalmát is megszerezte. A mindenkor kormányzat és a domináns roma szervezet közti paktumpolitika gyakorlattá válását azonban a választások ciklikussága, az országos és kisebbségi önkormányzati választások (helyi és országos is) időbeli eltolódása, de főleg a domináns roma szervezet politikai erőterbe való belépése törte meg. A Lungo Drom ugyanis 2001. december 21-én a Fidesszel és az MDF-fel országgyűlési és helyhatósági választásokra kiterjedő formális együttműködést kötött, amelynek eredményeként a szervezet elnöke ugyan országgyűlési képviselői mandátumot nyert, illetve a Lungo Drom a 2002. évi őszi kisebbségi önkormányzati választásokon 40%-os eredményével relatív többséget szerzett a roma

szervezetek körében, ám az országgyűlési választásokon vesztes pozícióba került, így már nem számíthatott a második MSZP–SZDSZ kormány támogatására.

Az ominózus elektori gyűlésen a Lungo Drom számos képviselőjének vitatott távolmaradását<sup>105</sup>, majd az elektori gyűlés közjátékát követően a 4 592 főből álló elektori közösségből a Lungo Drom obstrukcióját követően végül csak 1 347-en szavaztak, így az 1995 óta hatalmon lévő Lungo Drom az 53 fős országos testületben mindössze egy képviselői mandátumhoz jutott, míg a többi 52-öt a 2002-ben kormányra kerülő MSZP–SZDSZ-kormányhoz lojális Demokratikus Roma Koalíció jelöltjei szerezték meg. Vagyis az elektori gyűlés szemszögéből nem az ősszel a közösség körében megnyert kisebbségi választások, hanem a tavasszal elveszített országgyűlési választási eredmény bizonyult üggyöntőnek. Ennek következményeként az MSZP–SZDSZ-kormány az irányába elkötelezett vezetőt, a korábbi SZDSZ–Phralipe szövetségben országgyűlési mandátumot nyert, aktuálisan Medgyessy Péter miniszterelnök politikai tanácsadójaként tevékenykedő Horváth Aladárt és baloldali szervezetét, a Demokratikus Roma Koalíciót támogatta. Ennél fogva a Lungo Drom és főként a romapolitika a pártpolitika kelepccéjébe került, hiszen az elektori testület nem a saját közössége belső erőviszonyai mentén alakulhatott meg, hanem az országos politika erőviszonyainak megfelelően. Következésképp, hiába volt az őszi választás nyertese a jobboldali roma szervezet, a baloldalhoz lojális elektorok a kormánypártok szimpátiáját fehér sállal és vörös szegfűvel demonstrálva és a végeredményt befolyásolva az első és második választás végkimenetelét is eldöntötték. Ugyanakkor a vörösszegfűs kampány miatt, és mert a végeredmény megállapításakor több szavazatot számláltak, mint ahány elektor érkezett a választásra, a Lungo Drom vezetője jogsértések miatt a Legfelsőbb Bírósághoz fordult és megóvta a választások végeredményét. A bíróság a választási eljárással kapcsolatban megállapította, hogy az *„alkalmas arra, hogy az eltérő érdekeket megjelenítő elektori csoportok meghiúsítsák az országos önkormányzat megválasztását”* (Tóth, 2007: 195), majd a 2003. január 11-i Országos Választási Bizottság által jóváhagyott elektori gyűlés eredményeit megsemmisítve a választás megismétléséről döntött. A bíróság állásfoglalása szerint a korábbi elektori gyűlés határozatképtelen volt, mert a Nektv. értelmében az elektori gyűlés határozatképtességének kritériuma a megválasztott képviselők legalább 50%-os részvétele. A 2003. március 1-jén megismételt választáson a szavazáson résztvevő 2 832 elektorból közel 1 300 fő a baloldali és 1 000 elektor a jobboldali szervezet jelöltjeire voksolt<sup>106</sup>, illetve akadtak egyéb szervezetek

---

<sup>105</sup> A korabeli sajtóhírek, jellemzően a jobboldalhoz köthető sajtóorgánumok arról számoltak be, hogy a Lungo Drom számos vidéki képviselője nem kapott vonatjegyet az elektori gyűlésre, illetve számtalan képviselőt félretájékoztattak a gyűlés időpontjáról. Az elektori gyűlés elhíresült fehér sálás, vörös szegfűs színjátékáról és a Lungo Drom kivonulásáról l. bővebben Színjáték sállal és szegfűvel. Rossz dátum a meghívókon, több szavazólap, mint küldött. [https://mno.hu/migr\\_1834/szinjatek-sallal-es-szegfuvel-723933](https://mno.hu/migr_1834/szinjatek-sallal-es-szegfuvel-723933); Letöltés dátuma: 2018.06.09.

<sup>106</sup> A megismételt szavazás körülményeiről és végeredményéről a Magyar Narancs közölt publicisztikát: [http://magyarnarancs.hu/belpol/megismetelt\\_orzagos\\_cigany\\_onkormanyzati\\_valasztas\\_peldat\\_mutatva-61047](http://magyarnarancs.hu/belpol/megismetelt_orzagos_cigany_onkormanyzati_valasztas_peldat_mutatva-61047); Letöltés dátuma: 2018.06.09.

(CSZOSZ, Kitesz-MCF, MCF, MCFSZ, MCDSZ, MDCHSZ, Országos Roma Szövetség, Phralipe, Roma Polgári Tömörülés) és független jelöltek is. Ehhez képest megmagyarázhatatlan az az aránytalanság, hogy az 1995 óta domináns pozícióban lévő Lungo Drom csupán két hellyel szerzett többet a közgyűlésében, mint az előző elektori gyűlésen<sup>107</sup>.

A Political Capital elemzése szerint (Political Capital, 2013)<sup>108</sup> az OCÖ-választások koncentráltabb formában képezik le az országgyűlési választásokat. Ezt a megállapítást erősíti az az összefüggés, miszerint ciklusról ciklusra az a szervezet nyeri a választásokat, amely a kormányzat bizalmát élvezi. Csupán adalék e megállapításhoz, hogy az 1999-es elektori gyűlésen a Lungo Drom elnökének újraválasztásakor jelen volt az aktuálisan hivatalban lévő belügyminiszter, vagy 2003-ban, amikor a Lungo Drom kisebbségi önkormányzati választási győzelmétől függetlenül a Demokratikus Roma Koalíció az elektori gyűlés mindkét fordulójában elsőprő többséget szerzett, ugyanis a szervezet elnökjelöltje az akkori miniszterelnöki tanácsadó, Horváth Aladár volt, aki korábban az SZDSZ–Phralipe összefogásával jutott országgyűlési mandátumhoz. Vagy a 2003-es választás megismétlését követően az elektori gyűlés konfliktuskezelésében személyesen vett részt az akkori MSZP-s romaügyi államtitkár, Teleki László. Majd Horváth Aladár három hónapos elnökségét követően Kolompár Orbán töltötte be a tisztséget. Az új elnök 2005-ben alapította a Magyarországi Cigány Szervezetek Fóruma Roma Összefogás Pártot (a továbbiakban MCF), amely 2007-től annak ellenére folytatni tudta az elnökségét, hogy mind a 2006-os őszi kisebbségi önkormányzati választásokon (2 662 és 2 380 mandátum)<sup>109</sup>, mind a 2007-es országos önkormányzati választásokon (28 és 25 mandátum) is a Lungo Drom ért el jobb eredményt<sup>110</sup>. Az OCÖ 2007. március 13-i alakuló ülésén a szervezet közgyűlése érvénytelenül választotta meg Kozák Jánost. A választásokkal kapcsolatban több furcsaság is kiemelhető: a szervezet élére történő jelölést az országos választáson alulmaradó MCF-frakció kezdeményezte a Lungo Drom soraiból. A Lungo Drom jelöltjei néhány MCF-es szimpatizáns közbelépésének köszönhetően nem tudták visszahúzni soraik közé a jelöltet, vagyis fizikai beavatkozás történt. A szavazást követően a Lungo Drom-frakció jelentős része ismét obstrukcióval élt, kivonult az ülésről. A jelölt maga is meglepődött a jelölésén (noha az MCF egykori alapítói közé tartozott), majd miután szándéka ellenére az MCF egyhangú és néhány Lungo Dromos képviselő támogatásával az alakuló ülés berekesztését követően szabálytalanul megválasztották, első beszédében széles társadalmi összefogást

---

<sup>107</sup> Az Országos Cigány Önkormányzat elektori gyűlésének eredményei és az érvényes szavazatok száma jelöltként elérhető: [http://www.valasztas.hu/onkval2002/esz/esz\\_hu/kisebbségi/kisebbségi\\_ind.htm](http://www.valasztas.hu/onkval2002/esz/esz_hu/kisebbségi/kisebbségi_ind.htm); Letöltés dátuma: 2018.06.08.

<sup>108</sup> Az elemzés elérhető: [http://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article\\_read=1&article\\_id=921](http://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=921); Letöltés dátuma: 2018.06.08.

<sup>109</sup> A 2006. évi kisebbségi önkormányzati választásokon a roma szervezetek eredményeiről l. bővebben [http://www.valasztas.hu/onkval2006/hu/07/7\\_0.html](http://www.valasztas.hu/onkval2006/hu/07/7_0.html); Letöltés dátuma: 2018.06.09.

<sup>110</sup> A közgyűlésről l. bővebben [http://hvg.hu/itthon/20070313\\_cigany\\_lungo\\_drom\\_mcf\\_kozak\\_kolompár](http://hvg.hu/itthon/20070313_cigany_lungo_drom_mcf_kozak_kolompár); Letöltés dátuma: 2018.06.09.

hirdetett, majd napokkal később lemondott. Ezt követően az érvénytelenül megválasztott elnök a március 31-én megismételt alakuló ülésen maga helyett az ellenkező politikai táborhoz kötődő korábbi elnököt, az MCF-es Kolompár Orbánt javasolta elnöknek, akit 29 igen, 1 tartózkodás és 23 nem ellenében – tehát ismét néhány Lungo Dromos szavazat segítségével – a szervezet régi-új elnökévé választottak. A történekről a Lungo Drom elnöke a következőket nyilatkozta: „*erőszakkal és törvénytelen módon, megint csak a kormányzat és nem a cigányság választja ki a magyarországi cigányság képviselőjét*” (Hvg.hu, 2007). Néhány évvel később, a következő ciklusban a Fidesz–KDNP 2010-es országgyűlési győzelmét követően a 2010-es őszi kisebbségi önkormányzati választásokon a Lungo Drom ismét diadalmaskodott, illetve a 2011-es országos önkormányzati választáson tovább tudta növelni fölényét az MCF-fel szemben (37 és 16 mandátum), ennek következtében minden akadály elhárult a korábbi elnök visszatérése előtt. A legutóbbi, 2014-es országos nemzetiségi önkormányzati választásokon az új szabályok értelmében 53-ról 47 főre csökkent az Országos Roma Önkormányzat közgyűlése, amelyben a Lungo Drom 29, az MCF 6, a Roma Polgárjogi Mozgalom 6 és a Roma Polgárjogi Tömörülés is 6 mandátumot nyert. Vagyis a korábban kétpólusú országos szervezet ellenzéki tábora folyamatosan csökken és az országos ellenzék polarizációjához hasonló folyamatokat követ.

Az előzőekhez hasonlóan többször is bebizonyosodott, hogy a rivális erők bojkottjával megakadályozható a fővárosi és országos testületek megválasztása, ezért elkerülhetetlenné vált az elektorok helyett a kisebbségi közösségek által elfogadott szervezetek közreműködésére bízni a jelölés procedúráját és a választás folyamatát közvetlenül az érintettek hatáskörébe utalni. Az elektori rendszer kudarcjai közben rávilágítottak egy másik kritikai aspektusra is: a kisebbségi önkormányzatok létrehozása indokolatlanul könnyű, mivel a települési szinten a jelöltséghez elég volt csupán öt ajánlást gyűjteni, illetve öt jelöltet állítani, ezt követően pedig nemcsak a kisebbségi, hanem a többségi választók szavazatával legitimálni a rendszert. Ezzel szemben az olyan testületek létrehozása, amelyek valódi politikai súllyal bírnának, úgymint a fővárosi és országos önkormányzatok, az elektorok 75%-os jelenléte szükséges a határozatképességhez nem csak az első, de az elektori gyűlés sikertelenség esetén a második fordulóban is. Ehhez képest még az országgyűlési választások eredményességi kritériuma is sokkal megengedőbb volt, az első fordulóban 50%-os, a másodikban 25%-os részvételi kritériumával. Továbbá az elektori gyűlés egy olyan jelentős létszámú közösség esetében, mint amekkora a magyarországi romák közössége, jelentős szervezést és kontrollt is igényelt, ezt tanúsítják a választások tisztaságával kapcsolatban korábban a Legfelsőbb Bírósághoz benyújtott óvások is, amelyekkel kapcsolatban Kaltenbach Jenő megjegyezte, hogy a botrány a jogszabály hibája, 4 500 ember összezsúfolásával nem lehet betartani és betartatni a jogszabályokat.

Egry Gábor tanulmányában rámutat arra, hogy a magyarországi választás-kutatásokban a legnehezebb az etnikai hovatartozás és a választói magatartás összefüggéseinek feltárása. Ebben jelentős akadályozó tényező, hogy az első világháborút követően a mai napig az etnikai alapú pártszerveződések a pártversenyben nem tudtak országos szinten eredményt elérni. Egry a sikertelenség okait az identitásra és a nemzeti

tudat kialakulására vezeti vissza, amelyben a kisebbségek területi szórvány elhelyezkedésének nagy szerepe van, mivel a jelentősebb lélekszámú közösségek, főleg a németek és a szlovákok nem tömbben, hanem hagyományosan nyelvszigeteken és vegyes lakosságú településeken éltek és élnek. A falusi nemzetiségi polgárok számára a nemzeti mozgalom eszméje kevésbé volt befogadható, illetve a sikeresebb kísérleteket a politika megfelelően igyekezte ellensúlyozni (Egry, 2006: 170). Ezen érvek kiegészíthetők még a második világháború után tapasztalt magyarországi németek kollektív bűnbakképzésével és elűzetésével (Seewann, 2016/2: 343), ami feltehetően valamennyi kisebbség etnikai szerveződéseire kihatott. Majd a kommunista ideológia társadalomképének kialakításában a nemzeti kötődésnek és nemzetiségi különbségeknek már nem volt szerepe, ennek megfelelően a szocializmus évtizedeiben elismert közösségek kirakatjelleggel részt vehettek a parlamenti munkában (Bindorffer, 2010: 30–37). Mivel az etnikai pártszervezéseknek a XX. században nem alakultak ki hagyományai, ezért a Nektv. a kisebbségi pártok helyett is a kisebbségi civil szervezések és a kisebbségi önkormányzatokat jelölte meg a kisebbségi különjogok kedvezményezettjeinek. Ezt a momentumot erősíti az a tény is, hogy az MDF-kormány az a Kisebbségi Kerekasztal folytatott tárgyalásokat, amely még egyesületként sem volt bejegyezve, noha valamennyi kisebbségi szövetség képviselőjét magába tömörítette.

Egry is kiemeli Doboshoz hasonlóan, hogy a rendszerváltást követő pártversenyben csak az 1998-ban több nemzetiség által életre hívott Nemzetiségi Fórum és néhány kisebb cigány szervezet vett részt, eredménytelenül. Dobos Balázs 1990–2010-ig terjedően vizsgálja a jelentősebb szervezetek eredményeit, ezek közt kiemeli, hogy 1998-ban a német-horvát-szlovák kötődésű Nemzetiségi Fórum, valamint 2006-ban az MCF Roma Összefogás Párt tudott területi és országos listákat állítani (Dobos, 2011: 74).

Megállapítható, hogy a választási rendszer sajátosságai és a roma közösségek belső viszonyrendszere, megosztottsága és eszköztelensége okán a roma közösségek önálló indulásuk esetén nem szereztek mandátumot, noha a magyarországi roma társadalom egységes fellépése esetén a közösség létszámánál fogva önállóan, a pozitív diszkrimináció eszközei nélkül is könnyedén képviselőkhöz juthatnának. Ennek kapcsán Dobos az etnikai pártok sajtóvisszhangjának elemzésével hívja fel figyelmünket arra, hogy a romák esetében az etnikai alapú pártszerveződés nem csak a roma sajtóban váltott ki ellenérzéseket, de a választási eredmények tükrében a roma társadalomban sem talált megfelelő társadalmi bázisra. A roma társadalom roma pártokra történő gyenge választási hajlandósága elsősorban a szakértelem, az eszközök, valamint az átfogó kommunikáció hiányára vezethető vissza, ugyanakkor a roma pártok a szélsőséges, romákkal szembeni ellenérzések felerősítésének jelentős tényezői. Emellett azonban szükséges megjegyezni, hogy az interjúk tapasztalatai rávilágítottak arra, nemcsak a romák, hanem valamennyi magyarországi közösség számára jelentős polémiát jelent az etnikai identitás és a politikai preferencia kifejezése közötti döntéskényszer. Ennek felismeréseként a magyarországi parlamenti pártok már a rendszerváltástól fogva az etnikai pártok helyett a kisebbségi civil szervezetekkel kötöttek

szövetséget<sup>111</sup>, illetve hasonló megfontolásból a kisebbségi különjogok és pozitív diszkrimináció kedvezményezettjeivé is a kisebbségi civil szervezetek és a kisebbségi önkormányzatok váltak (Dobos, 2014a: 161).

Bár a rendszerváltástól 2010-ig terjedően bejegyzett 28 roma párt közös jellemzője a pártversenyben önállóan elért eredménytelenség, a speciális preferenciák esetükben markánsan megjeleníthetők. Az etnikai pártokkal kapcsolatos klasszikus dilemma a romák esetében is felmerül, hiszen a roma pártok sikertelensége rámutat arra, hogy az etnikai törésvonalak kihangsúlyozása helyett célravezetőbb, ha a különböző társadalmi problémák – a romák esetében elsősorban a szociális ügyek – megoldását tekintenek a pártszervezés alapjainak (Dobos, 2014b: 3). Viszont a roma elektori gyűlések esettanulmányaiban az is látható, hogy a roma elit etnikai alapú identifikációs igényét már az 1990-es évek végére meghaladta a pártpreferencia kinyilvánítása, és ahelyett, hogy a közösség által demokratikusan megválasztott párt keresné a mindenkori kormány támogatását, 2001-től a pártversenyben való részvétel került előtérbe és a folyamat fordítottan valósult meg: az éppen aktuális politikai erő választ magának romaszervezetet. Láthatjuk, hogy mindig az éppen regnáló kormánypártokhoz gravitáló roma szervezetek képesek ciklusról ciklusra felülkerekedni mind az elektori választásokon, mind a jelölőszervezetek közvetlen választásán. Ám a politikai törésvonalak országos testületekbe történő bevonása aláásta az együttműködés lehetőségét mind a fővárosi, mind az országos testületekben, olykor még a testületek létrehozását is megakadályozva. Ennélfogva pedig szükség lenne megtárgyalni azt a mára szélesebb körben elfogadottá vált vélekedést, miszerint a roma közösség ügyeinek azon részét, amelyek nem a nemzetiségi identitáshoz köthetők, hanem a társadalmi integrációhoz és egyenjogúsághoz, valamint a szegregáció leküzdéséhez, a kisebbségi önkormányzati rendszeren kívül lehet csak megoldani (Tóth, 2007: 205). Más kutatások megközelítése szerint az, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszert a roma közösségek elfogadták (ha egyáltalán szó lehet ilyenről) nem vagy csak kevésbé járult hozzá a romákkal szembeni hátrányos megkülönböztetés, illetve kirekesztés problémáinak kezeléséhez (Smith, 2017: 126).

### **5.3.3. A romák és az önkormányzatiság**

A kutatásom során folytatott interjúk tapasztalatai is megerősítik a korábbi kisebbségi biztos azon véleményét, miszerint a romák problémáinak megoldása elsősorban a kellő eszközök,

---

<sup>111</sup> A parlamenti pártok és a kisebbségi szervezetek együttműködése viszont az említett okok miatt hatékonyabbnak bizonyult. 1990-ben az SZDSZ–Phralipe együttműködése két mandátumot eredményezett országos listán Hága Antónia és Horváth Aladár képviselők számára (Györi Szabó, 2006: 412). 2002-ben Farkas Flórián jutott parlamenti mandátumhoz a Fidesz–MPP–MDF–Lungo Drom választási szövetség sikerének köszönhetően (Erdős, 2013: 268). Ezt követően a Lungo Drom és a Fidesz a 2004-es és a 2008-as európai parlamenti választásokon is kooperált, aminek eredményeként Járóka Livia előbbi választáson a lista 8. helyéről, utóbbin a 7. helyéről nyert európai parlamenti mandátumot. Ezt követően a korábbi OCÖ, majd ORÖ elnök Farkas Flórián immár 2010-ben területi választókerületi mandátumot, majd 2014-ben és 2018-ban országos listás mandátumot nyert.

források és szakértelem hiányában nem a kisebbségi önkormányzati rendszeren belül, hanem a társadalom más intézményrendszerében lennének megoldhatók (Kaltenbach, 2002). Molnár Emília szerint a romák társadalmi integrációjának elősegítéséhez elengedhetetlenül fontos egyrészt a leszakadó társadalmi rétegek problémáit hatékonyan kezelni képes etnikailag semleges szociálpolitikai rendszer megléte, másrészt pozitív önkép kialakítása és társadalmi megbecsülésük elismerése, amelynek intézményes keretét a kisebbségi önkormányzati rendszer szolgál (Molnár, 2004: 131).

A roma kisebbségi önkormányzatok legerősebb funkciói a többi kisebbségekkel egyenlő méltóság kiharcolása, a roma identitás tartalmának meghatározása és a döntések meghozatalában való részvétel által az egyenrangú partnerként való elismerés. Ugyanakkor a kisebbségi önkormányzatok érdekérvényesítő szerepének kibontakozását és a társadalmi integrációt olyan tényezők akadályozzák, mint a marginális szerepben osztozó roma vezetők szerepfelfogása, akik a kisebbségi önkormányzatok törvényben meghatározott feladata, vagyis a kulturális autonómia megvalósítása helyett a rendszerváltás óta marginális helyzetben lévő közösség igényeihez igazítják tevékenységüket, elsősorban szociális feladatokat magukra vállalva. Ennek következtében a „helyi szociális lobbiként” végzett tevékenység, illetve a források és jogkörök hiányában a szociális problémák megoldásának kudarca egyrészt a szegénység etnicizálásához, romák általi reprezentációjához, másrészt a roma közösség kisebbségi önkormányzati intézményrendszerrel szembeni bizalmatlanságához vezetett, illetve az önkormányzatok működésének átláthatósága, követhetősége szintén a bizalomvesztés okozója.

*„Előfordul, hogy miután nagycsaládosok kisebbségi önkormányzatokat alapítanak, segélyosztásba kezdenek és kulturális programokat szerveznek, tehát nagy önkormányzatként viselkednek. Ezáltal rossz kapcsolatba kerülnek a települési önkormányzattal.” (roma résztvevő)*

Vagyis a roma önkormányzatok létrejötte, nagy száma sem eredményezi automatikusan a romák problémáinak megoldását és főleg nem a romák politikai reprezentációját. Ugyanis a választási rendszerből fakadó aránytalanságok következtében az elektori rendszerben megválasztott OCÖ/ORÖ és a helyi szint között alig jött létre korábban érdemi kapcsolat, így a helyi ügyeket sem lehetett hatékonyan becsatornázni az országos romapolitikába. Amennyiben viszont becsatornázhatók lennének a helyi ügyek, kérdéses, hogy az országos csúciszerv, a képviselők képesek-e, hajlandók-e a kormányzat és a különböző intézmények felé közvetíteni a helyi szint problémáit. A csúciszerv, valamint az országos vezetők helyi társadalomba való gyenge beágyazottsága miatt gyakori a bizalomvesztés a vezetők felé. Mindebből következően a romák számára a kisebbségi önkormányzati rendszer paternalista, függelmi viszonyt testesít meg, amelyben az érdekek képviselője mindig valamilyen magasabb, erősebb intézménnyel való függelmi relációban nyilvánul meg, és amelyben az alárendelt szereplő döntéshozatali részvétele ellehetetlenül. Molnár szerint e tényezők miatt a kisebbségi önkormányzatok aligha képesek képviselni a roma közösségek érdekeit, hiszen azok maguk is függelmi viszonyban állnak a települési önkormányzatokkal (Molnár, 2004: 132).

#### 5.3.4. *Önkormányzatok versus civil szervezetek*

Nemcsak a roma, hanem valamennyi nemzetiségi közösség körében folytatott interjúim tapasztalatai alapján az önkormányzatisággal szembeni kritikaként merült fel az etnobiznisz lehetősége, ami főleg nem az önkormányzatiság, hanem a választási rendszer kritikájaként értelmezhető. A terepkutatás tapasztalatai szerint az etnobiznisz-jelenség létezése számottevő károkat okoz a nemzetiségi közösségeknek. Már a szóhasználat is sértő a képviselők számára, akik szerint a jelenség létezése és a kifejezés közbeszédben való elterjedése is erodálja a tekintélyüket és az önkormányzati rendszer iránti bizalmat is, rontva ezáltal a nemzetiségek társadalmi megítélését, hiszen a mára a közbeszédben elterjedt szókapcsolat „etno” része a kisebbségekre, „biznisz” része pedig az „ügyeskedésre” utal. Ugyanakkor már a kisebbségi önkormányzati rendszer második és harmadik ciklusára növekvő visszaélések miatt felerősödött az a polémia, amely a kisebbségi önkormányzatok legitimitációhiányával volt kapcsolatos. A jászladányi eset tanulsága szerint az etnobiznisz olyan településeken, ahol a nemzetiségi közösség jelen van, bénítóan hat a valódi közösség érdekképviselőjére, hiszen a közösség tagjait kivonja a közösséget érintő döntéshozatali folyamatokból, mivel ha az adott önkormányzat testületében a nem közösséghez tartozók kerülnek többségbe, akkor a valós közösség tagjai már nem tudják érdemben befolyásolni a testület döntéseit. A közjogi alapon létrejövő önkormányzatok és a magánjogi, polgárjogi alapon működő civil szervezetek legitimitációjával, kisebbségi érdekvédelmi funkciójával kapcsolatos polémiaiban Rátkai Árpád a civil szervezetek mellett foglal állást (Rátkai, 2000: 112–113 és 129). Rátkai a kisebbségi civil szervezetek<sup>112</sup> elsőbbsége mellett az alábbi érveket sorakoztatja fel:

- (1) A kisebbségi társadalmi szervezetek megfelelő kereteket biztosítanak a kisebbségi érdekvédelem és hagyományápolás, vagyis a kulturális autonómia megvalósítása számára. A kisebbségi önkormányzatoknak dedikált feladatok ellátásához valójában nincs szükség e közjogi formához, mert az egyesületek egyszerűbben, demokratikusabban és hatékonyabban képesek ellátni a kulturális autonómiához kapcsolódó feladatokat.
- (2) A kisebbségi társadalmi szervezetek működése a tagság számára követhető és átlátható, az egyesületek vezetői beszámolási kötelezettséggel tartoznak a tagság irányába, a vezetők visszahívhatók és újraválaszthatók.
- (3) Számos egyesület jelentős múltra tekint vissza, sok esetben az elődszervezet már 1989 előtt is a közösség érdekeit szolgálta. Az egyesületek e típusai nem kizárólag a törvényi erőn nyugszanak, hanem valódi társadalmi beágyazottságon alapulva az adott közösség kontrollja alatt állnak.

---

<sup>112</sup> A civil szervezetek társadalmi jelentőségéről, klasszifikációjáról és az önkormányzatokkal való együttműködésükről l. bővebben Kákai László átfogó kutatásait. Kákai, 2009.



- (4) A helyi kisebbségi közösség képviselőire létrejövő helyi társadalmi szervezetek vagy országos szervezetek helyi fiókszervezetei nyitottak, tehát bárki csatlakozhat hozzájuk, aki elfogadja a szervezetek céljait.

A továbbiakban Rátkai a kisebbségi önkormányzatokkal szembeni ellenérveket is kifejti, jelezve, hogy miért tartja alkalmasabbnak a kulturális autonómia megvalósítása szempontjából az egyesületi formát:

- (1) Az önkormányzatok közjogi szervezetek, ami nem jelenti azt, hogy az egyesületeknél magasabb rendűek, hanem csak különbözőek. Hibás feltételezés, hogy az állami hatalom és a törvény ereje legitimációt biztosít a kisebbségi önkormányzatok számára. Noha az önkormányzatok nagyságrenddel több forráshoz is jutnak, mint az egyesületek, ugyanakkor kontroll nélkül költhetik el az állami, illetve önkormányzati forrásait.
- (2) Az önkormányzatok tagjait szélesebb körből választják meg, mint az egyesületek vezetőségét, főként nagyvárosokban, ami szintén nem garantálja az önkormányzatok legitimációját, hiszen a 2005-ös törvénymódosításig a többségi társadalom tagjai is részt vehettek a választásokon, ezt követően pedig a nyilatkozattétellel sem jött létre a közösséghez való tartozás erős kontrollja. A 2005 előtti időszakból főleg az „ábécé-preferencia” (vagyis a jelöltek ismeretének hiányában a jelöltek sorrendje szerinti választás) miatt a nagyobb településeken a tudatos, hozzáértő személyre szavazók szavazatai kevesebbet értek abban az esetben, ha jelöltjeik a lista végén szerepeltek, ezáltal számos településen kontraszelekció alakult ki. Rátkai kiemeli, hogy az általa vizsgált településeken a romák esetében kevésbé megfigyelhető jelenség az abécé-preferencia, mert a többségi választópolgárok a romákkal szembeni előítéletessége és a közösség alacsonyabb társadalmi presztízse okán kevésbé igyekeztek kitüntetni bizalmukkal a roma jelölteket, vagyis kevesebben vettek részt a cigány kisebbségi önkormányzat megválasztásán (Ua. 121).
- (3) Az etnobiznisz-jelenséggel összefüggésben Rátkai megjegyzi, hogy bár a kisebbségi civil szervezetek és önkormányzatok egyaránt állami támogatásokhoz juthatnak, viszont a támogatáshoz jutás feltételei egyértelműen az önkormányzati formának kedveznek, emellett az állam a kisebbségi önkormányzatok működését is törvényi garanciák szerint támogatja, így az önkormányzatoknak törvényi kötelessége a kisebbségi önkormányzatoknak helyiséget, technikai infrastruktúrát, illetve a jegyző útján szakmai segítségnyújtást biztosítani. Ugyanakkor az elnyert források felett az önkormányzatok sok esetben a közösség bevonása nélkül diszponálnak, míg az egyesületek gazdálkodása a tagság folyamatos ellenőrzése alatt áll. Az Állami Számvevőszék feladata a pénzfelhasználás számviteli szabályoknak való megfeleltetése, az utólag beépített területileg illetékes kormányhivatali kontroll pedig a törvényeknek megfelelő működést ellenőrzi. Ezzel szemben a képviselő-testület határozatainak tartalmába nincs semmilyen szervnek beleszólása.
- (4) Míg a települési önkormányzatokat a pártok, az ellenzéki erők és a sajtó ellenőrzi, addig a kisebbségi önkormányzatoknak nincs ellenzéke, aki ellenőrizné a testületek

működését, így a testületek a gyakorlatban el tudnak szakadni közösségüktől, illetve amennyiben nincs valódi nemzetiségi háttérük, rejtve maradhatnak a többi közösség előtt.

- (5) Számos település esetében a kisebbségi önkormányzat megválasztása tét nélküli, ezeken a helyeken a választás aktusa felesleges, főként azért, mert az aktivisták már a választások előtt eldöntik (befolyásolják) a kisebbségi önkormányzati választások végeredményét.

Rátkai végül mérleget von és arra a következtetésre jut, hogy főként az etnobiznisz-jelenség, a legitimitáció- és kontrollhiány miatt a helyi kisebbségi önkormányzatok nem illeszthetők be a demokratikus társadalmi struktúrába, illetve ahol a kisebbségi önkormányzatoknak mégis megfelelő legitimitációjuk van, az a kisebbségi önkormányzatokat létrehozó és mögöttük lévő, őket támogató egyesületeknek köszönhető (Ua. 128). Ugyanakkor a kétpólusú rendszerből következően az egyesületekhez fűződő viszony lazulása, a civil szférától való eltávolodás várható, amelyek további aggasztó jelenségeket válthatnak ki (például egyes kisebbségek politizálással, historizálással igyekeznek pótolni hiányzó legitimitációjukat). A szerző csupán egyetlen érvet vesz számításba az önkormányzati rendszer fenntartása mellett, ez pedig az, hogy az önkormányzatiság megvonása súlyos visszalépés lenne a kisebbségi érdekképviselő közjogi súlyában, ezért ennek megfelelően nem is az intézmény megvonása, szerzett jogok visszavonása javasolható megoldásként (Ua. 129).

A kulturális autonómia megvalósításának legfőbb biztosítéka a kisebbségi szervezetek (és itt nem tesz különbséget egyesület és önkormányzat közt) demokratikus létrehozása, valamint demokratikus és hatékony működtetése. Ugyanakkor feleslegesnek tartja azon települések kisebbségi önkormányzatait, ahol nem működnek kisebbségi egyesületek és lehetőség sincs ezek létrehozására, mert ha adott településen nincs legalább tíz fő, aki a jogszabályok szerint részt vehetne kisebbségi szervezet létrehozásában, akkor valószínűsíthetően az ilyen kisebbségi önkormányzatok etnobiznisszel foglalkoznak. Rátkai szerint a megfelelő legitimitációval bíró kisebbségi egyesületek küldöttei választhatnák meg az országos kisebbségi önkormányzatokat is, ezáltal megerősödhetnének az országos testületek.

Rátkai a 2002-es választások etnobiznisz-gyanús kisebbségi önkormányzati választásainak tanulmányozásával megállapítja, hogy a kisebbségi önkormányzatok outsiders általi létrehozása nem a jelöltek küzdelme, hanem valójában csapatmunka. A csapatmunka pedig akkor ér el eredményt, ha az öttagú testületbe legalább három képviselő-jelölt bejut, ezért a kisebbségi önkormányzati választásokat ezeken a településeken a „csapatok versenyeként” mutatja be, hiszen ha csak egy csapat indult a választásokon, akkor a személyek között nem alakult ki verseny, mert valamennyien képviselővé váltak (Rátkai, 2003: 80). Mivel a legtöbb helyen nem voltak jelölőszervezetek, kisebbségi egyesületek, ezért maguk a kisebbségi jelöltek informális csapatai (kvázi függetlenek) kezdték el megszervezni a csapatokat, ezért a jelöltekről valójában a helyi aktivisták egy szűk csoportja döntött. A „nem nevesített csapatok” jelöltjei mögött függetlenként szerepeltek, mert így

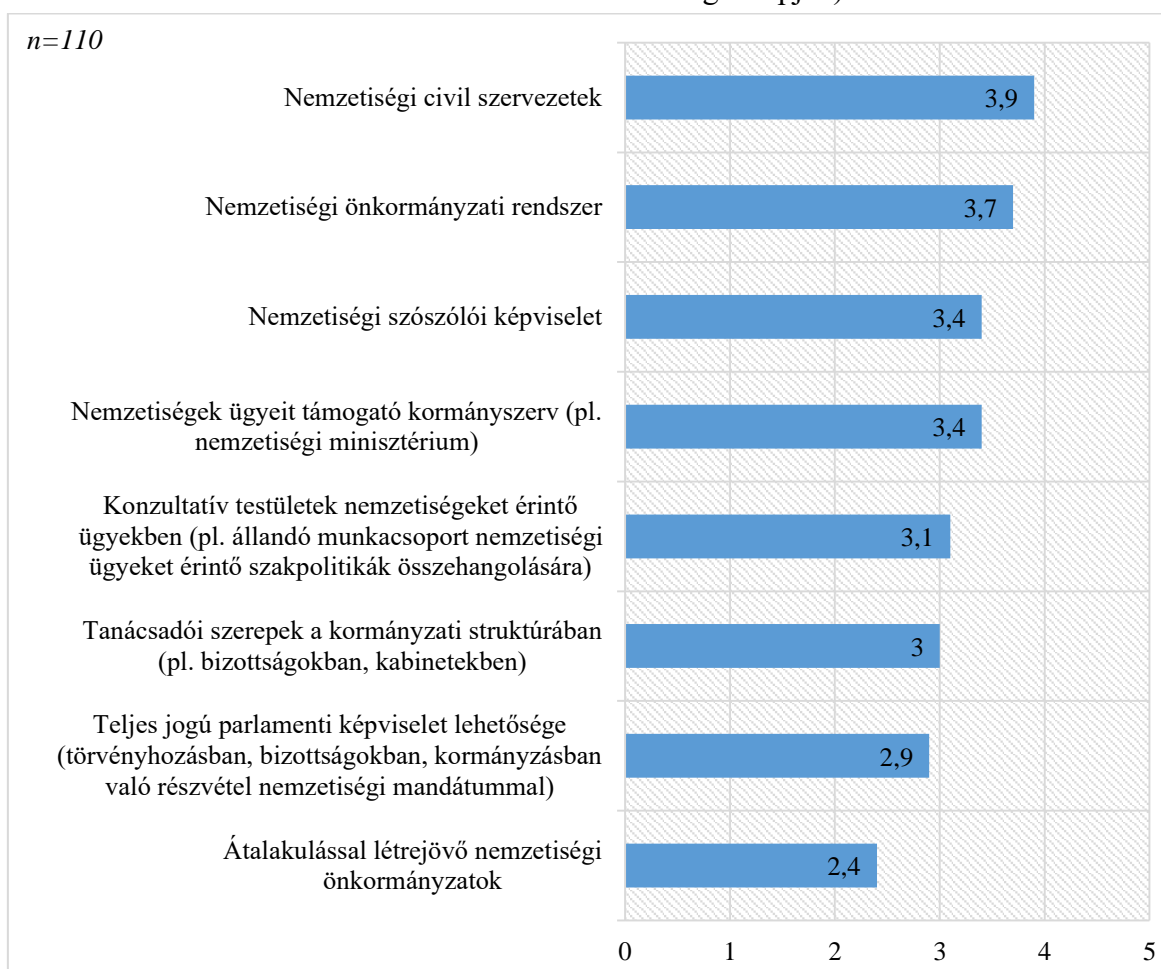
jegyztették be magukat. Valójában azonban sokkal kevesebben voltak olyanok, akik a saját ismertségükben és vonzerejükben bízva különutasként indultak, őket Rátkai „outsidernek” nevezi, akik részvételükkel színesítették a mezőnyt, de valójában a bejutási esélyük, illetve többségbe kerülésük esélye minimális volt (Ua. 81). Rátkai a 2002-es választásokon 150 dél-alföldi település közül 112 olyan települést talált, ahol a kisebbségi önkormányzati választásoknak nem volt tétje. Ezeket a választásokat „fait accompli” választásoknak, azaz tét nélküli választásoknak nevezi, mivel már a jelölés szakaszában, vagyis a csapatok megszervezésénél eldől az eredmény, majd általában öt jelölt neve szerepel a szavazólapon, akik bármennyi szavazat megszerzését követően képviselővé válnak, illetve ahol nyolc-kilenc jelölt neve volt feltüntetve, azok egy része „áljelölt” volt. A vizsgált dél-alföldi régió tét nélküli választásai a roma kisebbségi önkormányzatok 65%-ára, a nem roma kisebbségi önkormányzatok 85%-ára volt jellemző 2002 őszén (Ua. 83–84).

Az önkormányzati rendszerrel kapcsolatos szakirodalmi, valamint terepkutatás során megfogalmazott kritikák ellenére a nemzetiségi önkormányzatok elfogadottsága kutatásom tapasztalatai szerint a létező intézményi megoldások közül a második legmagasabb (1. lejjebb az 1. diagramban). A kutatásom visszaigazolja az önkormányzatok és civil szervezetekkel kapcsolatos polémiát, hiszen a nemzetiségi civil szervezetek élvezik a legnagyobb támogatottságot. Ehhez azonban hozzátartozik az is, hogy a mintában résztvevő 110 fő közül 88 fő országos önkormányzati képviselő, akik helyi nemzetiségi önkormányzati rendszerben is kellő beágyazottsággal rendelkeznek, és mivel a kutatásba a kulcspozícióban lévő országos önkormányzati képviselők kerültek bevonásra, a képviselők nagy valószínűséggel valamelyik lokális, regionális vagy éppen országos nemzetiségi civil szervezet életében is meghatározó funkciót töltenek be, tehát van tapasztalatuk, összehasonlítási alapjuk.

A mélyinterjúk tapasztalatai alapján megállapítható az is, hogy a két forma, vagyis az önkormányzati és a civil szervezeti nem egymást kizáró, hanem egymást feltételező kategóriák. Valamennyi interjúalany megerősítette, hogy „nincs egyik a másik nélkül” és ez a tapasztalat elsősorban a humánerőforrás szűkössége miatt nyert létjogosultságot. Jóllehet, ezek működése különböző mintázatokat ölt adott település ismerve, a települési önkormányzatokkal kialakított kapcsolatai, valamint az adott nemzetiségi közösség saját jellemvonásai alapján. Fontos itt, még az 1. diagram ismertetése előtt említést tenni a későbbi 4. diagram eredményeiről is, miszerint a kutatásban résztvevők második legfontosabb célkitűzése az önkormányzás súlyának növelése (13%), amit viszont a civil szervezetek fejlesztése követ (12%).

Az 1. diagramon látható, hogy valamennyi nemzetiségi intézmény közt a nemzetiségi civil szervezetek és önkormányzatok élvezik leginkább a felmérésben szereplők bizalmát, mivel e két szervezetről szinte valamennyiüknek tapasztalata van, míg a szószóló intézményére nincs rálátásuk, illetve a tanácsadói és konzultatív szerepkörök csak egy szűk szakértői elit esetében merülhetnek fel, továbbá a konzultáció sem a kormányzat és a kisebbségek, sem a kisebbségek közt nem vált beágyazott gyakorlattá.

**1. diagram:** A nemzetiségi intézmények megítélése működőképességük alapján (öt fokú skálán adott értékelések átlaga alapján)



*Forrás:* saját

### 5.3.5. *A kvázi pártok küzdelmeiről*

A többséyes kisebbségi választásokon, ahol két vagy akár több csapat is indult, ott a valódi versenyhelyzet következtében a választások kimenetelétől függően dőlt el a képviselő-testületek összetétele. Ugyanakkor Rátkai Árpád megfigyelései szerint főként a romák közösségei esetében a választás folyamatában már nem az etnokulturális sajátosságok megőrzése, hanem a különböző szociális problémák megoldása vált hívószóvá, és a helyi szervezetek az országos roma szervezetek fiókszervezeteiként a pártpolitikai törésvonalakat tükrözték. Ilyen módon a Lungu Drom sikerei eredményezték először a CSZOSZ, majd az MCF és az MCDSZ megszerveződését, amelyek Rátkai szerint egymást igyekeztek túllicitálni a helyi szervezetek számával és azok neofita jelöltjeivel (Rátkai, 2003: 85). Rátkai szerint a pártosodás tétje, hogy az országos kisebbségi szervezetek minden helyi szervezetet igyekeznek erőforrásként bevonni, maguk alá gyűrni annak érdekében, hogy az országos szervezetek kvázi pártként a későbbi országos elektori gyűlésen minél jobb pozícióba kerüljenek. Véleményem szerint az alulról jövő „fait accompli” választások, a családi politikálás, valamint a valódi nemzetiségi jelenléttel nem rendelkező szigetszerű

etnobiznisz a mérleg egyik oldala, ezzel szemben a másik a felülről szervezett etnobiznisz, amelyben a kisebbségi közélet irányításáért rivalizáló országos szervezetek gyakran egymást vádolják álkisebbségi önkormányzatok létrehozásával, álkisebbségi önkormányzatok támogatásával, a kisebbséghez nem tartozók bevonásával, vagyis etnokorrupcióval. Ugyanakkor Rátkai vizsgálatai alapján a roma szervezetek esetében zárható ki legbiztosabban, hogy az elektori választások idején az országos testületet a „gádsók”, vagyis a nem roma szavazók szavazataival sikerült megválasztani. Ezzel szemben a politikai pártokat reprezentáló országos szervezetek közti feloldhatatlan érdekellentétek és a szervezetek szavazatomaximalizálási törekvései az amúgy is megosztott roma közösség önkormányzatainak működését lehetetlenítik el leginkább (Ua. 86).

Az országos szervezetek gyakran politikai érdekektől vezérelve, illetve a közöttük lévő ideológiai törések vagy a közösségek regionális megosztottságából adódóan saját közösségükön belüli más szervezetek legyőzésére és kiszorítására törekednek a helyi közösségek összefogása, saját közösségük képviselése, illetve a kulturális autonómia megvalósítása helyett. A küzdelem tétje a kutatásom szlovák résztvevője szerint az „etnohatalom” megszerzéséért folyik, amelyhez az intézmények csupán eszközül szolgálnak, ebből következően a belharcokkal terhelt közösségek életében elterjedt álláspont szerint az önkormányzati rendszer, majd később a szószóló intézménye is, de főként a többszörös (civil és önkormányzati) finanszírozási rendszer a források és hatalmi pozíciók megszerzése miatt több kisebbségi közösség dezintegrációját eredményezte az érdekellentétek kiélezésével. A roma szervezetek közti ellentétek mellett még számos példával illusztrálhatnám a magyarországi kisebbségek között a választási rendszeren keresztül mélyülő törésvonalakat.

A magyarországi örmény közösség két fő csoportja közti ellentét a kisebbségi önkormányzati rendszer létrejöttéhez vezethető vissza, főként az országos önkormányzat választása körüli szituációkban válik egyre mélyebbé. Az örmények közötti konfliktus két országos szervezet szembenállásából ered. A XX. század folyamán Örményországból és Törökországból Magyarországra érkező, anyanyelvüket megőrző örményeket az Arménia Népe Kulturális Egyesület (Arménia) képviseli, míg a XVII. században elsősorban Erdélyben letelepülő örmények Magyarországra áttelepülő, anyanyelvüket elvesztő, ebből következően magukat „magyarörményként” definiáló közösség utódai az Erdélyi Örmény Gyökerek Kulturális Egyesületben (EÖGYKE) tömörülnek. A szembenállás a kisebbségi önkormányzati rendszer fennállása óta egyre inkább mélyül. A köztük lévő konfliktus már a második kisebbségi önkormányzati ciklusban kirobbant. Miután az EÖGYKE már 1998-ban létrehozta Szegeden kisebbségi önkormányzatát, az Arménia is megkereste azokat a személyeket, akik hajlandóak lennének az ő színeikben indulni a 2002-es helyi kisebbségi választásokon, kiszorítva ezáltal az EÖGYKE képviselőit. Hasonló kezdeményezések a legtöbb örmények lakta településen, illetve olyan településen is tapasztalhatóak voltak, ahol a 2001-es népszámlálás adatai nem igazolták a közösség jelenlétét. Ezen „álörmény” önkormányzatok létrehozásának célja a „magyarörmény” és „örményörmény” szervezetek pozíciójának befolyásolása volt az országos önkormányzatban. A Fővárosi Örmény

Önkormányzat elnöke (EÖGYKE) közleményében<sup>113</sup> tájékoztatta a nyilvánosságot, hogy az alábbiak szerint az Arménia köreiből ajánlatot kaptak a 2014. október 12-i országos nemzetiségi választásokra:

*„Az örmény nemzetiség egységes megjelenése érdekében az EÖGYKE vonuljon ki az Országos Örmény Önkormányzattól teljes egészében és ők kivonulnak a fővárosi önkormányzattól. A helyi önkormányzatok jelenlegi állapotát megtartva kivonulnak a mi kerületeinkből, nem tábláznak ránk. A részletekről meg fogunk állapodni.”* (Arménia Népe Kulturális Egyesület)

A konfliktusokkal terhelt viszony legutóbb a 2014. évi nemzetiségi önkormányzati választásokon is kiélezett küzdelmet ígért. Az Arménia végül országosan 67 mandátumot szerzett, amelyből nyolc országos önkormányzati mandátum, míg az EÖGYKE 33 országos mandátumából hét országos önkormányzati mandátum. Az EÖGYKE elnökének választási beszámolójával<sup>114</sup> szemléltethető a két szervezet közötti kapcsolat és az Országos Örmény Önkormányzat belső viszonyai is:

*„Az ellentábor morális hozzáállása kibukott. Eddig is sejtettük, talán biztosak is voltunk benne (amikor 2010-ben gomba módra szaporodtak a vidéki önkormányzatok ott, ahol vagy egyáltalán nem, vagy csak minimális létszámban éltek örmények [Kalocsa, Tiszaujváros, Dombóvár, Pápa, Siófok, Dorog, Alsónémedi, Dunakeszi, Tura, Tamási]), hogy nem játszik fair eszközökkel. Ha valaki megnézi a táblázatban a megszűnt önkormányzatokat, akkor világossá válhat, hogy az előző 2010-es országos választást is csak úgy tudták megnyerni, hogy sok vidéki városban, ahol nincs is kellő számú örmény közösség, „álörmény önkormányzatokat” szerveztek, ezzel érték el a többséget. A választás az Erdélyi Örmény Gyökerek Kulturális Egyesület hatalmas morális fölényével zárult. Hogy ezt a fölényt működési szinten is realizálhatjuk-e, az a jövő kérdése. A tárgyalások talán most majd elkezdődhetnek. Addig azonban még várjuk a rendőrségi vizsgálatok eredményét.”* (EÖGYKE)

Az interjúk tapasztalatai szerint az OÖÖ közgyűlésében többséget élvező Arménia a 2014–2018-as ciklus végére a szervezet SZMSZ-ére hivatkozva kizárta az EÖGYKE teljes tagságát, majd ezt követően belső személyes ellentétek miatt az Arménia egy részét is, ezáltal ellehetetlenítve a 15 fős testület határozatképességét. Ennek ellenére az Arménia megmaradt képviselői csoportja az OÖÖ elnökével három fős nemzetiségi listát<sup>115</sup> állított, amelyet az NVB 2018. március 7-én szabályosnak minősített, vagyis befogadott<sup>116</sup>, noha a

---

<sup>113</sup> Az Erdélyi Örmény Gyökerek Kulturális Egyesület közleménye az Országos Örmény Önkormányzat tájékoztatójára elérhető: [http://epa.oszk.hu/01400/01440/00098/pdf/EPA01440\\_EOGYKE\\_2014\\_10\\_22-23.pdf](http://epa.oszk.hu/01400/01440/00098/pdf/EPA01440_EOGYKE_2014_10_22-23.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.11.

<sup>114</sup> Az elnöki beszámoló a 2014. október 12-én tartott örmény nemzetiségi választásról az EÖGYKE honlapján elérhető: <http://www.magyarormeny.hu/index.php?apps=news&article=21>; Letöltés dátuma: 2018.06.11.

<sup>115</sup> Az Országos Örmény Önkormányzat 3 fős listája elérhető az NVB honlapján a 181/2018. NVB határozat mellékleteként.

<sup>116</sup> 182/2018. NVB határozat - az Országos Örmény Önkormányzat által az országgyűlési képviselők 2018. évi általános választásán állított nemzetiségi lista nyilvántartásba vételének tárgyában alapján. Elérhető: <http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/182-2018-nvb-hatarozat-az-orszagos-ormeny->

listavezető személyét a kutatásban részt vevő örmény képviselők nem ismerték, illetve a listaállításban sem vettek részt. Az események következményeként az OÖÖ alelnökei, pénzügyi bizottságának vezetője és képviselő-testületének többsége, az örmény intézmények vezetői 2018. április 25-én közleményükben<sup>117</sup> az elmúlt évek átláthatatlan működése miatt lemondásra szólították fel az OÖÖ elnökét és hivatalvezetőjét.

*„Az Országos Örmény Önkormányzat alelnökei, pénzügyi bizottságának vezetője és képviselőtestületének többsége, az örmény intézmények vezetői, közleményben tudatják az illetékes hivatalokkal, tájékoztatják a közvéleményt, valamint a magyarországi örmény közösséget, hogy az Országos Örmény Önkormányzat elnöki tisztségét jelenleg betöltő Serkisian Szevántól és a hivatal vezetőjétől az elmúlt évek átláthatatlan működése miatt, valamint az Országos Örmény Önkormányzat, a teljes magyarországi örmény kulturális intézményrendszer, az örmény színház, a hétvégi iskola és óvoda, valamint az örmény újságok működését szándékosan ellehetetlenítő, törvénysértő akadályoztatása, közösségünk létezése ellen irányuló magatartása, önkényes, felhatalmazás nélküli intézkedései, a nemzetiségi szószólói választásokon tanúsított erkölcsileg és morálisan mélyen elítélendő lépései miatt a mai naptól elhatárolódnak, megvonják bizalmukat, őt azonnali lemondásra és a hivatalból történő, haladéktalan távozásra szólítják fel.” (Arménia Népe Kulturális Egyesület)*

A korábbi esettanulmányok alapján a kisebbségi biztos nem az önkormányzatokban, hanem a választási rendszerben látta a hibát, ezért a kisebbségi joganyag módosítását sürgette a regisztráció intézményének bevezetésével, amely azonban garanciális biztosítékok és a közösség kontrollja nélkül továbbra is kijátszható maradt, hiszen álkisebbségi önkormányzatok még a nyilatkozattétel ellenére is működtethetők, létrehozhatók. A jelenség a mai napig több szinten, eltérő motivációk mentén és különböző formákban zajlik.

A kutatás 110 résztvevője közül összesen 21 fő említette a kisebbségvédelmet a nemzetiségi fennmaradás számára legfontosabb tényezők első három helyén, vagyis a magyarországi NTA fontos elemeként (1. lejjebb a 4. diagramban). Ám a megoldandó feladatok közt a jogvédelem fejlesztése a saját kutatási eredményeim közt egyáltalán nem került a megoldandó feladatok fő körébe, sőt a jövőbeni teendők közt a legkevesebb említést kapta. Mindez nem azt jelenti, hogy jelenleg már nincs tennivaló e téren, hanem inkább azt, hogy számos akut probléma megelőzi a kisebbségvédelmet. A nemzetiségi vezetőkkel folytatott interjúk alapján, a soft adatok tanúsága szerint számos teendő van e téren, úgymint a települési önkormányzati rendszer centralizációjával kiüresedő kisebbségi vétó joga, vagy éppen a valódi közösségi bázison alapuló önkormányzatok túlzott adminisztrációs kényszere és törvényességi felügyelete.

---

önkormányzat-által-az-országgyűlési-kepviselek-2018-évi-altalanos-valasztasan-allitott-nemzetisegi-lista-nyi; Letöltés dátuma: 2018.06.11.

<sup>117</sup> A közlemény elérhető: [http://os.mti.hu/hirek/136000/az\\_armenia\\_nepe\\_kulturalis\\_egyesulet\\_kozlmenye](http://os.mti.hu/hirek/136000/az_armenia_nepe_kulturalis_egyesulet_kozlmenye); Letöltés dátuma: 2018.06.11.

*„Azt gondolom, hogy az egész nemzetiségi törvény több sebből vérzik, és nem alkalmas arra, hogy segítse a nemzetiségeket az asszimilációval szembeni harcban, sőt néha még elő is segíti azt. Nemzetiségi vonalon is szembe kellene nézni az idők változásával, és a nemzetiségi törvényt is ehhez kellene igazítani. Új formákat és új lehetőségeket kellene keresni ahhoz, hogy fiataljainkat meg tudjuk tartani. Én azt látom, hogy a nemzetiségi önkormányzat intézménye nem segíti elő a fejlődést, az idők változásával talán egy kissé idejétmúlt is. Az önkormányzatok támogatási rendszere és az egyre sokasodó adminisztratív feladatok éppen azokat az önkormányzatokat terhelik meg legjobban, amelyek mögött van valódi tömegbázis, és amelyek komolyan gondolják a feladataikat, míg a tömegbázis nélküli »fantom« önkormányzatok, vagy azok, amelyek ugyan rendelkeznek tömegbázissal, de csak az anyagi lehetőségeket akarják kihasználni, vígan evickélnék a lehetőségek tengerében. Ennek az lehet a következménye – és már hallok ilyen hangokat – hogy azok, akik tenni szeretnének a nemzetiségükért, mert ez a szívügyük, elkedvetlenednek és feladják.” (szlovák résztvevő)*

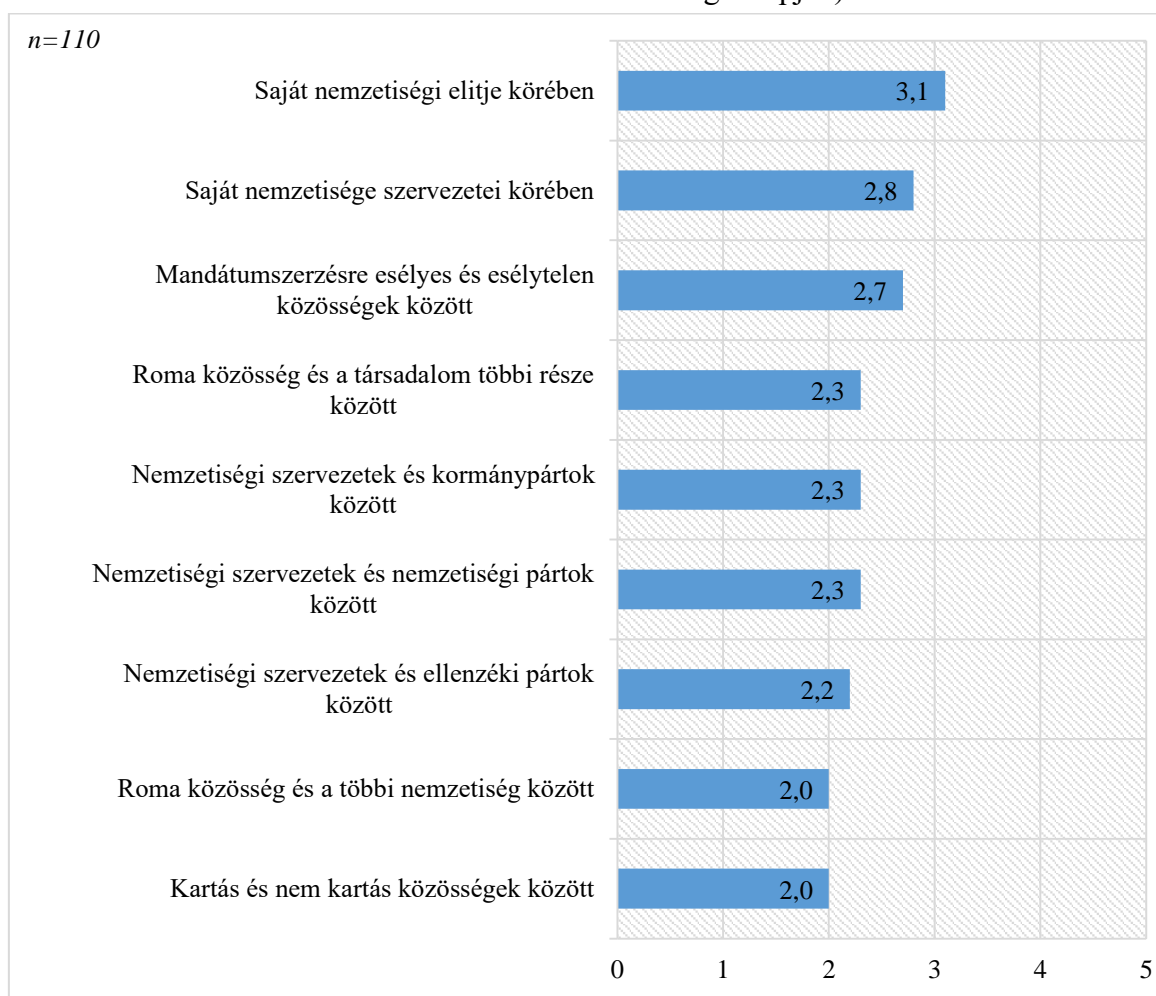
A kutatásban részt vevő főként szószólók kettős mércéről beszéltek, véleményük szerint a nemzetiségi önkormányzati rendszer települési szintje túlbürokratizált, gyakran a működéshez szükséges eszközök és kompetenciák sem adóttak. Főként a nemzetiségi önkormányzatok működését biztosító feladatalapú támogatáshoz szükséges határozathozatali procedúra fejt ki a törvényhozó szándékával ellentétes hatást: a valódi közösségi bázison működő önkormányzatok esetében a bürokratikus nyomás a motiváció hiányához vezet. Jellemzően ugyanis a kisebbségi önkormányzatok képviselői a helyi közösségek motorjai, akik gyakran társadalmi szervezetekben is aktívan szerepet vállalnak, sok esetben ugyanis rajtuk kívül nincs más, aki elvégezze az adott közösség érdekképviseletét, kulturális feladatait. Rájuk az adminisztrációs kényszer demotiválóan hat. Ezzel szemben az álkisebbségi szervezetek számára a valódi nemzetiségi jelenlét nélkül, vagy épp a közösség kontrolljának hiányában kevésbé megterhelő néhány határozatot meghozni a működési támogatásért „cserébe”.

A települési szint problémáitól eltérnek az országos nemzetiségi önkormányzatok működési mechanizmusai, amelyek hivatalait többnyire jelentős tapasztalattal bíró pénzügyi-adminisztratív szakértők vezetik, tehát itt az alsó szinten érzékelhető adminisztratív teher nem az elsődleges kritikák körét alkotja. Az országos önkormányzatokkal szembeni kritikák velejét az átláthatatlan döntéshozatal adja (ahogy az OÖÖ példája mutatja). Ezzel kapcsolatban a kutatásban részt vevő szószólók elmondása szerint több esetben az országos nemzetiségi önkormányzatok döntéseinek tartalmi felülvizsgálatára lenne szükség, főként a nemzetiségi szószólók listaállításánál.

A konfliktusok megoldatlansága a helyi szinten elsősorban a túlbürokratizáltság, a humán kapacitások (erőforrás, tudás) hiánya miatt egyrészt a társadalmilag aktív képviselők elkedvetlenedéséhez, inaktivitásához vezet, míg az országos szinten az elnöki kör átláthatatlan működése és döntéshozatala vezet a jelölőszervezetek közötti konfliktushelyzetekhez.



**2. diagram:** A nemzetiségi választások során érzékelhető konfliktusok nagysága (öt fokú skálán adott értékelések átlaga alapján)



**Forrás:** saját

A kutatásban résztvevők véleménye szerint aktuálisan – vagyis a nemzetiségi szószólói képviselő, illetve a kedvezményes mandátum – megszerzéséért folytatott küzdelemben a legkiélezettebb konfliktusok a saját közösségen belül folynak, egyrészt az elit körében (3,1), másrészt a saját nemzetiségi szervezetek, vagyis a jelölésben szerepet vállaló szervezetek, kvázi pártok körében (2,8). Ám ezen belül is érdemes különbséget tenni az egyes közösségek között, ugyanis a konfliktusokat a jelölőszervezetek száma, nagysága, a köztük lévő ellentétek fennmaradása determinálja. A kutatás tapasztalatai szerint azon közösségek esetében minimális a konfliktus, ahol a 2014-es országos önkormányzati választásokon egyetlen nagyobb jelölőszervezet (esetleg egy nagy és egy-két kis szervezet) részvételével zajlott a procedúra. A 2014-es országos önkormányzati választásokon egy szervezete volt a bolgároknak (Magyarországi Bolgárok Egyesülete), a németeknek (Észak-magyarországi Német Önkormányzatok Szövetsége Egyesület), a szlovéneknek (Magyarországi Szlovének Egyesülete), az ukránoknak (Magyarországi Ukrán Kulturális Egyesület), illetve a szervezetei közti közös koordinációja volt a szerb közösségnek (NHKE Lórév–PBSZE–Srpski Forum–Szegedi Szerbek–Szerb Klub). E közösségek lényegében az országos

önkormányzat 2018-as nemzetiségi listaállításra is meg tudták őrizni egységüket, illetve transzparens módon intézték a jelöltállítás folyamatát. Ugyanakkor azon közösségek esetében, amelyek országos önkormányzata többpólusú, két vagy három szervezet által megosztott, korántsem volt feszültségmentes az együttműködés. A konfliktusok jellemzően az országos elnök és elnökség, illetve a szószóoló megválasztása körül csúcsosodnak ki.

További konfliktushelyzet a 2018-as országgyűlési választások előtt a nemzetiségi mandátumra esélyes és esélytelen közösségek közt (2,7) rajzolható ki. Előbbi kategóriába a németek és romák, utóbbiba az összes többi közösség tartozik. Az interjúk tanulságai alapján az elnökök és szószóolók körében megoszlanak a vélemények az immár valódi közelségbe kerülő nemzetiségi mandátumszerzés lehetőségéről. Jellemzően a kutatásban résztvevő kisebb közösségek szószóolói – főként ahol az elnök és a szószóoló közt konfliktust szült a státuszok megosztása – formáltak kritikus véleményt a teljes jogú képviselőről. Ahol ilyen típusú konfliktus tapasztalható, ott a szószóolói státusz legitimitása, illetve a szószóoló és elnök státuszának összeférhetetlensége is megkérdőjeleződött. Egy másik tipikus konfliktusforrás elnök és szószóoló között, hogy a korábban domináns pozícióban lévő elnök a 2014-es országgyűlési választások alkalmával a nemzetiségi lista első helyéről szószóolóként bejutott a parlamentbe, és ettől fogva az elnök és a szószóoló eltérő szerepfelfogása következtében megszűnt köztük az együttműködés. Ennek következtében a szószóoló elveszítette korábbi domináns pozícióját, befolyását az országos önkormányzat döntéshozatali folyamataiban, így többek közt a listaállításra való befolyását is (például görög, horvát, lengyel, ukrán, szlovák).

Az általános szószóolói narratíva szerint *„az elnök igyekszik kontroll alatt tartani a szószóolót, ezáltal a szószóoló a közgyűlés kezébe kerül”* (ruszin résztvevő). Néhol a jelölés 2014-ben nem a képviselők köréből történt, hanem a kisebbségi szférán kívülről (például örmények), ennek következtében a kívülről érkező szószóoló kevésbé tudott beépülni a közösség életébe, ugyanakkor a 2018-as jelöltállításban ismét kívülről érkező jelöltnek szavaztak bizalmat. Noha a közvetlen választás alkalmasabb arra, hogy a közösség erőviszonyainak megfelelő közgyűlés jöjjön létre, ugyanakkor aggodalomra adhat okot, hogy *„az országos önkormányzati választáson olyan településeken is tudnak szavazni, ahol nincs helyi nemzetiségi önkormányzat, nincs közösség”* (ruszin résztvevő). Eszerint pedig számottevően befolyásolhatók a jelölőszervezetek közti erőviszonyok.

A 2. diagram többi dimenziójában nem tapasztalható szignifikáns konfliktusforrás. Az interjúalanyok és a surveyt kitöltő képviselők egyhangú véleménye alapján nem alakult ki konfliktushelyzet egyik parlamenti erővel, tehát a kormányzópártokkal és az ellenzékkel sem, ami mindenképp megnyugtató. Sőt, a szószóolók a parlamenti erők részéről tanúsított befogadó attitűdről számoltak be. A nemzetiségi pártok és nemzetiségi szervezetek konfliktusa némiképp „kakukkozás” a kérdőív-kérdések között, hiszen Magyarországon csak a roma közösségeknek vannak kvázi pártjai, jöllehet, e szervezetek többé-kevésbé állandó konfliktusban állnak egymással. A legkisebb konfliktusforrás a roma közösséggel kapcsolatban mérhető. Ebben a dimenzióban azonban kiemelendő, hogy a kutatásban résztvevők véleménye szerint a roma közösségek és a többi nemzetiség közötti konfliktus

kisebbség (2,0), mint a romák és a többségi társadalom között (2,3), vagyis a résztvevők szerint a kisebbségek egymás iránti szolidaritása létező jelenség. A romákkal kapcsolatos attitűd a kutatásban részt vevő roma válaszadók szerint sem mutatott eltérést a nem roma válaszadókhoz képest. Továbbá a kartás és nem kartás kisebbségek közti szembenállás mértéke a legcsekélyebb, ám ehhez hozzáfűzhető, hogy az interjúk során a szószólók és elnökök is többen voltak, akik nem tudták, hogy mit jelentenek ezek a kategóriák.

A nemzetiségi közösségek közötti konfliktusok fő hordozói tehát a nemzetiségi szervezetek, amelyek a helyi, területi és országos testületekben is megjelenítik a közösségek belső tagoltságát. A jelölőszervezetek összhangja alapján megállapítható, hogy a bolgár, német, szerb, szlovén és ukrán közösségek mára viszonylagos nyugvópontra érték közösségük belső demokráciájának megszilárdításában. A nemzetiségi szervezetek pártosodását taglaló alfejezetben bemutatásra került, hogy a roma közösségek esetében miként vált 2014-re ismét meghatározó helyzetűvé a Lungo Drom. Az ORÖ választási magatartása kapcsán megállapítható, hogy a korábbi aránytalanságok a 2014-es országos önkormányzati választásokra mérséklődtek. A 47 fős országos testületből 29 mandátumot birtokol a Lungo Drom, és a belső ellenzéki tömb 2010-et követően az ellenzéki parlamenti erők fragmentációjának megfelelően többpólusúvá vált: a korábban domináns MCF hat, az RPM és az RPT szintén hat-hat mandátumot birtokol a közgyűlésben. Noha a 2018-as országgyűlési választások kampányszakaszában jelentős médiavisszhang és több botrány is övezte a szervezetet, a korábbi ciklusokhoz képest kiegyenlítettebb erőviszonyokat tükröz a csúcsszervezet működése. Ennek megfelelően a közgyűlésben vezető szerepet betöltő Lungo Drom nem vetítette ki abszolút többségi helyzetét a 2018. évi országgyűlési választásokra, így a három fős országos lista<sup>118</sup> első és harmadik helyén Lungo Drom-jelölt, a második helyén MCF-jelölt szerepelt<sup>119</sup>. A belső ellenzék számára biztosított második hely azért sem nevezhető szimbolikus gesztusnak, mert a ciklus során az első hely megüresedésekor automatikusan a második helyen lévőre száll a szószólói státusz, illetve a második hely alapértelmezett módon az országos elnököt illeti. Ugyanakkor kérdéses, hogy a jelenlegi ORÖ-t övező interperszonális konfliktusok lehetővé teszik-e a meghatározó pozíciók következő ciklusra történő átmentését.

A magyarországi román közéletből sem tűntek el a törésvonalak. A 2014. október 12-i országos önkormányzati választások közvetlen és listás választása a 15 fős országos testületben az 1999 óta domináns helyzetű Összefogás a Magyarországi Románokért Egyesület képviselőit hét, az 1999-től belső ellenzéki pozíciót betöltő szövetség tagjait a

---

<sup>118</sup> L. bővebben <http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/138-2018-nvb-hatarozat-az-orszagos-roma-onkormanyzat-altal-az-orszaggyulesi-kepviselok-2018-evi-altalanos-valasztasan-allitott-nemzetisegi-lista-nyilv>; Letöltés dátuma: 2018.0.14.

<sup>119</sup> Az országos szervezet listaállítása idején ugyanakkor petíció indult a RomNet.hu nevű közéleti portál főszerkesztőjének kezdeményezésében egy „társadalmi közmegegyezésen alapuló” listaállításról, amelynek élére a korábbi kisebbségi biztost javasolták, a kezdeményezést 357-en támogatták aláírásukkal. L. bővebben [http://www.romnet.hu/hirek/2018/02/20/hiteles\\_parlamenti\\_szoszolot\\_a\\_magyarorszagi\\_romaknak](http://www.romnet.hu/hirek/2018/02/20/hiteles_parlamenti_szoszolot_a_magyarorszagi_romaknak); Letöltés dátuma: 2018.06.14.

Méhkeréki Románok Egyesület képviselőiként hat, a Budapesti Román Egyesület képviselőit két mandátumhoz juttatta, eszerint a közösség hármas belső tagoltsága fennmaradt.

A magyarországi szlovákok és horvátok esetében a regionális ellentétek mérvadóak, e közösségek szervezeteinek közös jellemvonása, hogy a különböző területi csoportjaik számarányát, súlyát igyekeznek az országos testületeikben is leképezni. A Magyarországi Horvátok Szövetsége hat magyarországi régió nyolc horvát népcsoportját (bosnyákok, bunyevácok, Dráva menti horvátok, gradistyei horvátok, Mura menti horvátok, rácok, sokácok) reprezentálja. A horvát közösség életében 2003-ban a baranyai horvátok létszámarányához képest az országos testületben elért alacsonyabb mandátumaránya okozott konfliktust (Dobos, 2011: 196). Ugyanakkor a legutóbbi ciklusban az elnök és a szószóló is baranyai horvát volt. A 2014-es országos önkormányzati választásokon a Szövetség 15, míg a Magyarországi Gradistyei Horvátok Egyesülete–Országos Magyar-Horvát Baráti Társaság–Mura menti Horvátok Egyesülete alkotta konglomerátum nyolc mandátumot szerzett az Országos Horvát Önkormányzat 23 fős közgyűlésében. A 2018-as országgyűlési képviselőválasztáson a horvátok hat fős listáján a regionális kiegyenlítettségre törekvő Szövetség képviselői szerepeltek.

A szlovák közösség korábbi kétpólusú tagoltsága napjainkig fennmaradt, azonban némi átalakulás mégis megfigyelhető a közösség politikai szerveződésében. A 2014 előtti ciklusokban ugyanis a Nógrád, Komárom-Esztergom és néhány kisebb Heves megyei települést magába foglaló Magyarországi Szlovákok Közhasznú Szövetsége állt szemben a Magyarországi Szlovák Szervezetek Uniója-Szövetségével, amely a Békés és Csongrád megyei települések szlovákságának érdekképviseletét látta el. A 2014. október 12-i országos önkormányzati választásokra azonban a korábbi rivális szervezetek kiegyeztek egymással, ugyanakkor új törésvonal alakult ki immár a két új szövetséges összefogása és a 2014-ig elnök, majd 2014–2018 között szószóló személye körül tömörülő, regionálisan kevésbé behatárolható, főként budapesti, Pest és Veszprém megyei képviselőkből álló Identita Szlovák Egyesület között. Előbbi szövetségesek 18, a szószóló körüli erők hét mandátummal rendelkeztek az Országos Szlovák Önkormányzatban, amely számarányánál fogva elveszítette befolyását az országos listaállítás során.

A régi kisebbség-új kisebbség közötti konfliktus alatt jelen esetben nem a Magyarországon autochton közösségek és a kerekasztalhoz diplomáciai okok miatt később csatlakozók (ukránok, ruszinok) és a többi közösség közti ellentétet értem. Egy adott közösségen belül konfliktust eredményezhet, ha az intézményi pluralizmus kiépülésétől fogva a közösség életében meghatározó szervezet az anyaországból újonnan áttelepülő nem (csak) magyar állampolgárok csoportjaival, új szervezeteivel vagy akár önkormányzataival kerül szembe. A régi közösségek ilyen típusú „kiegészülése” a népszámlálásokon nyugvó vizsgálatok és a terepkutatás tapasztalatai alapján is létező jelenség, amelynek során az újonnan érkezők több közösség életében egyre nagyobb, közvetlen politikai hatást kívánnak kifejteni a közösség életében, korábban kialakult viszonyok felülírásával, és természetesen a hatalmi struktúrák átalakításával (Dobos, 2011: 68). Az új kisebbségek tagjai tehát a nem

(csak) magyar állampolgársággal rendelkezők, akik jelentős hányada az adott kisebbség anyaországában született, majd jellemzően a rendszerváltás után áttelepült Magyarországra. A nem magyar állampolgárok az országos átlagot meghaladóan vannak jelen a bolgár, a román és a ruszin közösség életében, míg a lengyel és örmény anyanyelvűek körében többségbe kerültek. Szintén a 2001-es népszámlálási adatok tanulmányozása alapján került megállapításra, hogy a kisebbségi kötődésüket felvállalók körében az országos átlagot meghaladó mértékben vannak jelen a külföldön születettek, főként ugyanazon közösségekben, amelyekben a nem magyar állampolgárságúak az országos átlagot meghaladják (Ua. 69).

Tóth Ágnes és Vékás János a 2001-es népszámlálások adatai alapján megállapítják, hogy a ruszinok 55%-a, a románok és ukránok közel 50%-a, a bolgárok és a lengyelek 42%-a, a szerbek 38%-a, az örmények 31%-a, a görögök 19,5%-a külföldön született (Tóth–Vékás, 2004: 4428–4429). Dobos Balázs Tóth és Vékás megállapításaihoz még hozzáfűzi, hogy a migrációs folyamat alanyi köre elsősorban kedvező demográfiai adottságú, képzett és gazdaságilag aktív személyekből áll, akik a régi közösségek, vagyis a kisebbségi közösségek Magyarországon született tagjainál lényegesen erősebb identitással rendelkeznek és jóval aktívabb kisebbségi nyelvhasználat jellemző rájuk.

#### **5.4. Pozitív fejlemények**

A Nektv. gyakorlati alkalmazása során a kisebbségi önkormányzati választások rendszerszintű visszaélései és az intézményrendszer működési zavarai rávilágítottak a kisebbségi joganyag átfogó megváltoztatásának időszerűségére. Ennek megfelelően változás történt a kisebbségi önkormányzatok létrejöttének szabályaiban, ugyanis míg a testületek korábban közvetlen választással, átalakulással vagy települési kisebbségi önkormányzattá nyilvánítással jöhettek létre, az új szabályozás csak az első lehetőséget tartotta meg, illetve bevezette a névjegyzék intézményét is. Emellett a kisebbségi önkormányzatok közügyekben való részvétele is szabályozásra került. A kisebbségi önkormányzatok feladatellátása az önkormányzatok működésének átláthatóbbá válásával, a gazdálkodás ellenőrzésével, a kompetenciakörök egyértelműsítésével került szabályozásra.

Új elemként jelent meg a korábbi helyi és országos szint között egy harmadik, a megyei szint, amelynek főként az intézmények közötti koordinációban jutott szerep. Fontos változás volt az oktatási és kulturális intézmények átvételének lehetősége is, aminek következtében a kisebbségi önkormányzatok fenntartóvá léphettek elő (Kállai–Varjú, 2010: 194–197). A finanszírozás problémája azonban megoldatlan maradt, így a sikeres működés továbbra is a települési önkormányzat és a települési kisebbségi önkormányzatok együttműködésétől függött (Vizi, 2015: 41). A pozitív fejlemények közt az alábbiakban a magyarországi NTA-modell alapjául szolgáló kisebbségi intézményrendszer kerül bemutatásra.

#### **5.4.1. Kiteljesedő kulturális autonómia**

A magyarországi NTA negyedszázada alatt jelentős intézményi-önkormányzati hálózatosodás történt<sup>120</sup>, ugyanakkor a kisebbségi önkormányzati rendszer problémái és a parlamenti képviselet ügye a 2010–2014 közötti törvényhozási periódusig megoldatlan maradt. A Nektv. és a kisebbségi önkormányzatok célkitűzéseiként meghatározott disszimiláció igényével kapcsolatos fenntartások részben teljesültek, ugyanis a magyarországi kisebbségek rendszerváltáskori előrehaladott asszimilációja hatalmi eszközökkel sem vált megfékezhetővé, ugyanakkor a kisebbségi önkormányzati rendszer megvalósítása nem jelentett kockázatot a kisebbségek közjogi képviseleti lehetőségei számára (Majtényi, 2005: 109). Véleményem szerint a felülről érkező jogi eszközök, a települési önkormányzatok mintájára létrehozott kisebbségi önkormányzati rendszer és a kisebbségi önkormányzatok által működtetett intézmények által nemhogy lejáratódott a kisebbségek közjogi képviseletének igénye, hanem éppen ellenkezőleg, kialakult az a kisebbségbarát társadalmi-politikai környezet Magyarországon, amelyben a kisebbségi parlamenti képviselet ügye megkerülhetetlenné vált<sup>121</sup>. Ugyanakkor azt megállapítani, hogy mi lett volna, ha a kisebbségek hatalmi szóra nemcsak önkormányzatokhoz, de parlamenti képviselethez jutnak, túlmutat az elemzés keretein – ugyanakkor feltételezem, hogy a közéleti részvétel egy kiterjedtebb változatával lenne dolgunk.

A kisebbségi önkormányzati rendszert Vizi Balázs kritikusan értékeli, mivel szerinte a kulturális autonómia valódi lehetőségei igencsak limitáltak. Jelentős probléma, hogy hiányzik a hatékony együttműködés a kisebbségi önkormányzatok és más állami szervek között, és továbbra is fennáll a helyi kisebbségi önkormányzatok települési önkormányzatoktól való függése. Mindössze néhány gyakorlati példa van arra Vizi szerint, hogy a kisebbségek intézményeket vennének át az államtól vagy települési önkormányzattól, ami pedig a kulturális autonómia egy erős eleme lehetne. Saját megfigyeléseim azonban Vizi Balázstól némiképp eltérőek, ugyanis az interjúalanyok a helyi, illetve országos önkormányzatok által fenntartott intézményi kör bővüléséről számoltak be (l. lejjebb a 3. diagramban). Vizi szerint az intézményátvételnek elsősorban anyagi okai vannak és problémásnak tartja azt is, hogy a jelenlegi modell nem egyformán szolgálja az egyes kisebbségek érdekeit. Míg a szlovákok, szlovének, szerbek, horvátok, románok és németek esetében például az oktatás területén sikerekről is beszámolhatunk, a roma közösség érdekeire nem reflektál a rendszer, és a szétszórt kisebbségek, mint a lengyel, az örmény vagy a görög esetében pedig nem képes megtartani a közösségeket (Vizi, 2015: 50–52).

---

<sup>120</sup> A hálózatosodás folyamata aktuálisan is zajlik. A Njtv. legutolsó módosítása a kulturális autonómia mai állapotának látleleteként is értelmezhető, hiszen a törvény egyik főbb eleme az Országgyűlés munkájában való részvétel egyes kérdéseinek szabályozása mellett az államtól átvett nemzetiségi intézmények működtetéséhez szükséges vagyongazdálkodási jogszabályok biztosítása.

<sup>121</sup> A Századvég Alapítvány 2013. április 14–17. között országos reprezentatív mintán mérte a nemzetiségi parlamenti képviselet társadalmi támogatottságát. A felmérésbe bevont 1 024 fő megkérdezése alapján a lakosság 58,1%-a pártállástól függetlenül támogatta az őshonos kisebbségek parlamenti képviseletét (Századvég, 2013).

Pap András László is kritikusan értékeli a kisebbségi önkormányzatok intézményének rendszerét. Létjogosultságát két szempont, egy demográfiai és egy politikai szempont alapján kérdőjelezi meg. Az előbbi esetben arra hívja fel a figyelmet, hogy a 2011-es népszámlálás során a lakosság mindössze 6,5%-a vallotta magát valamely kisebbségi csoporthoz tartozónak. A politikai komponens pedig arra a gyakorta emlegetett megfontolásra vonatkozik, hogy a magyar kisebbségi önkormányzati rendszer elsősorban nem a magyarországi igények és a magyarországi etnikai összetételből fakadóan, sokkal inkább azért jött létre, hogy példát mutasson a magyar kisebbségek lakta szomszédos országok számára (Pap, 2017: 110–111). Paphoz hasonlóan Vizi is hangsúlyozza, hogy semmilyen politikai nyomás, sem egyéb sürgős kérdés nem indokolta a kisebbségi önkormányzatok bevezetésének szükségességét a '90-es évek elején, sokkal inkább van szó szerinte is arról, hogy e lépés Magyarország külpolitikai érdekeit szolgálta (Vizi, 2015: 32). Ahogyan azt Pap ismerteti, többek között ezt a kérdést – azt az érvet tehát, hogy az önkormányzati rendszer azért jött létre, hogy azt Magyarország a szomszédos országokkal folytatott bilaterális tárgyalásokon előljáró pozitív mintaként felmutathassa – emeli ki egy 2006-os EBESZ<sup>122</sup> riport is, amely a magyarországi kisebbségi önkormányzatok rendszerét értékelte a romani közösség politikai részvételének szempontjából (Pap, 2017: 112–114).

Véleményem szerint a magyarországi NTA az intézményrendszer stabilitásán, bővülésén, a kisebbségi önkormányzati rendszer gyarapodásán keresztül is értékelhető. A kulturális autonómia intézményi lehetőségei a kisebbségi önkormányzati rendszer kialakításának kezdetétől fogva (először az országos önkormányzatok kompetenciái közt) súlyponti kérdéskörként jelent meg, s ezen belül a kisebbségi intézmények alapítása és fenntartása (többek között könyvtárak, múzeumok, oktatási intézmények)<sup>123</sup>, működési garanciáik biztosítása több évtized eredményeként nyerte el mai formáját. Miután a kisebbségi közösségek megerősödésük érdekében egyesületi hálójuk és önkormányzati rendszerük felépítésével párhuzamosan intézmények alapításához fogtak, már a második négyéves ciklus idejére fény derült az intézmények súlyos anyagi gondjaira, 2003-ig ugyanis nem volt a kisebbségi intézmények finanszírozásának elkülönített költségvetési kerete. Az országos kisebbségi önkormányzatok intézményeik fenntartása érdekében csupán pályázatokat adhattak be az éves működési keretük biztosítására. Ezeket a pályázatokat a kormány a nevesített kisebbségi célú előirányzatokból biztosította vagy néhány esetben a működésképtelenség elkerülése érdekében egyedi támogatásokkal segítette. Az alapított és fenntartásra átvett intézmények pénzügyi zavarai rávilágítottak arra, hogy szükség van a kisebbségi intézményrendszer finanszírozásának új, fenntartható módozatára. A problémát

---

<sup>122</sup> The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Political Participation. OSCE. <https://www.osce.org/odihr/25974?download=true>; Letöltés dátuma: 2018.04.30.

<sup>123</sup> A kulturális autonómia megvalósítása számára nélkülözhetetlen intézmények: színházak, múzeumi kiállítóhelyek, országos gyűjtőkörrel rendelkező közgyűjtemények, könyvtárak, művészeti és tudományos intézetek, kiadók, országos hatáskörű közép- és felsőfokú oktatási intézmények. Az első intézmények: Szekszárdi Német Színház, Magyarországi Szerb Színház, Pécsi Horvát Színház, Hercegszántói Horvát Iskolaközpont, Magyarországi Szlovákok Kutatóintézete, Román Kutatóintézet, Szlovén Rádió stb.

az állam 2005-ben a Nektv. módosításával<sup>124</sup> igyekezte megoldani azáltal, hogy az intézményeket fenntartó országos kisebbségi önkormányzatok számára a központi költségvetésben nevesített támogatásokat közvetlenül garantálta<sup>125</sup>. A garantált finanszírozás törvényi feltételeinek kidolgozására első alkalommal a 2006-2007. évi kisebbségi választások után került sor, amikor az önkormányzatok területi szintjének<sup>126</sup> megjelenésével lehetővé vált az intézményalapítók és működtetők körének bővülése.

#### 5.4.1.1. *A Deutsche Bühne Ungarn esettanulmánya*

Az intézményrendszer „beüzemlése” során újabb rossz tapasztalatok merültek fel, jó példa erre a Deutsche Bühne Ungarn körüli bizonytalanság, amelynek kérdése mára megnyugtatóan rendezésre került, ugyanakkor az intézmény fenntartása körüli problémák nem egyedi esetként írhatók le, noha a megoldás modellértékűvé vált (vö. Pach, 2013: 99). A színház fenntartói vitájának híre Szekszárdtól a Bundestagig is eljutott. Tolna megye egyetlen kőszínházát hol a Tolna Megyei Önkormányzat tartotta fenn az Országos Német Önkormányzat szakmai irányítása mellett, hol pedig mindkettő közös fenntartásában működött, illetve az állam is kiegészítette a színház költségvetését. A közös fenntartás osztott jogosultságai azonban nem tették lehetővé a stabil működést sem a személyi, sem a szakmai kérdésekben, mígnem 2012. január 1-jétől a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata (a továbbiakban MNOÖ) vált az intézmény egyedüli működtetőjévé. Emellett a kormányzat a színház működési költségeit az MNOÖ által fenntartott intézmények támogatásához csoportosította át. Noha az állami támogatás némileg csökkent, a szakmai szempontokat figyelembe véve az MNOÖ az intézmény jó gazdájává vált, mert a közösség érdeke a színház stabil működése és szakmai fejlődése, amelyhez stabilan állami költségvetési támogatásokhoz jut. A többi nemzetiségi színház (például görög, szerb, szlovák) szintén e modellnek megfelelően működik, van azonban néhány kivétel is (például a Pécsi Horvát Színház a magyar költségvetésben önálló költségvetési tételként szerepel, illetve a Cinka Panna Cigány Színház ugyanezen a néven ismert alapítvány fenntartásában áll).

A kisebbségi intézményrendszer fejlődésének egyes állomásai azt mutatják, hogy a kulturális autonómiához szükséges intézmények stabil működtetői végül mégis szinte kizárólag az országos önkormányzatok lehetnek, mert az önkormányzati finanszírozás az adott önkormányzat jó vagy kevésbé hatékony gazdálkodásának, gazdasági helyzetének van kitéve. A nemzetiségi törvény is változtatott a korábbi szabályozáson: a hangsúly az

---

<sup>124</sup> A kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény (a továbbiakban 2005-ös törvény).

<sup>125</sup> A 2005. évi CXIV. törvény 59. § (3) bekezdése alapján.

<sup>126</sup> A törvénymódosítás a kisebbségi önkormányzati rendszer számára is újdonságot hozott: a kisebbségek területi érdekképviseleti fórumainak létrejöttével, a megyei és fővárosi önkormányzatok elektorok útján történő arányos választási rendszerben történő létrehozásával.



önállóságra került azáltal, hogy az állam biztosítja a kulturális autonómiával járó önrendelkezést, decentralizációt.

2007-től kezdve a mindenkori központi költségvetésről szóló törvény<sup>127</sup> nevesíti és garantálja az országos kisebbségi önkormányzatok által részben vagy egészben fenntartott intézmények támogatását, elősegítve a kulturális autonómia megvalósulását. Ennek eredményeként az országos önkormányzatok 2010-ben 48, 2013-ban 59, 2017-ben 77 olyan intézményt tartottak fenn, amelyek a kisebbségi kulturális autonómiát szolgálják.

#### **5.4.2. Árral szemben: a nemzetiségi intézmények decentralizációja**

Az országos nemzetiségi önkormányzatok 2017-re 77 oktatási-nevelési és kulturális intézmény fenntartóivá váltak, illetve ezzel párhuzamosan az állami köznevelési feladatátvétel a nemzetiségi intézményrendszerben is érezte hatását. Erre válaszul az országos önkormányzatok a nemzetiségi programok fenntartása érdekében 2017. év végére mintegy 58 intézményt visszavettek az állami fenntartásból, vagyis decentralizációs folyamat tanúi lehetünk (Gerencsér, 2012: 8). A nemzetiségi intézmények átadási folyamata éppen ellentétes trendet mutat az önkormányzati és államigazgatási szektorban zajló átfogó centralizációs folyamatokkal.

Az ide vonatkozó hatalmi súlypontváltások alapján Pálné Kovács Ilona hektikus átalakításként írja le a magyar önkormányzati modell legújabb változásait, amely egyrészt a rendszerváltást követő 20 év során felhalmozott és megoldatlan feladatokból, másrészt a decentralizációhoz köthető politikai erők hatalmi helyzetének és értékrendjének meggyengülésével is magyarázható (Pálné Kovács, 2017: 14–15). A helyi és területi politika rendszerváltás utáni két évtizedéről, majd a 2010-et követő nagyléptékű feladatátrendeződésről Kákai László munkáiból is átfogó képet<sup>128</sup> kaphatunk (Kákai, 2004 és 2015: 203–229). A települési önkormányzati rendszer, illetve a területi állam működési mechanizmusainak megértése főként azért létfontosságú, mert számos, a kisebbség számára lényeges közfeladat ellátása, illetve egyetértési jog is az önkormányzati rendszerhez mérten került kialakításra. Ebből következően a 2010-et követő nagy léptékű centralizáció a nemzetiségi szférát is érintette, viszont a nemzetiségeket érintő közfeladatok ellátásának változásait a disszertáció keretein belül nem tárgyalom, hozzátevé, hogy azokról további hiánypótló kutatások keretében lenne indokolt beszámolni.

---

<sup>127</sup> Aktuálisan Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 9. melléklete nevesíti az országos nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott intézmények támogatását.

<sup>128</sup> Az önkormányzati rendszer létrejöttének 20. évfordulója alkalmából rendezett pécsi konferencia (20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?) előadói mérleget vonnak a rendszerváltástól 2010-ig terjedő tapasztalatokról az önkormányzati típusmegoldásoktól a korrekciós lehetőségeken át a típusváltó reformokig, jelezvén, hogy a 2010-es évszám az önkormányzati rendszer szempontjából fordulópontot jelent (l. Kákai szerk. 2010). A 2010 utáni önkormányzati és nemzetiségi önkormányzati kapcsolatrendszerben megfigyelhető legfontosabb változásokat a Századvég alapítvány 2014-es kiadványa összegzi (Századvég, 2014).

A nemzetiségi intézmények decentralizációs folyamata az állami fenntartású intézmények esetében az országos nemzetiségi önkormányzatok kezdeményezésére, míg a települési nemzetiségi önkormányzat esetében az országos nemzetiségi önkormányzat közreműködésével indítható. Ennek menete, hogy a szereplők megvizsgálják az érintett intézmény vonatkozásában a törvényi kritériumok<sup>129</sup> teljesülését, vagyis azt, hogy az adott intézmény alapító okirata alapján ellát-e nemzetiségi feladatot: a tanulók legalább 75%-a részt vesz-e a nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai oktatásban, illetve kollégiumi ellátásban. Majd miután a felek meggyőződtek a feladatellátás biztosítottaságáról, az átadás indokoltsága esetén az állam a települési vagy országos nemzetiségi önkormányzatra ruhazza át az érintett helyi, térségi, illetve országos beiskolázású köznevelési intézmény fenntartói jogait. A feladatellátást szolgáló ingó és ingatlan vagyonelemek a közfeladat ellátásának idejére ingyenesen az átvevő vagyonelemébe kerülnek. Továbbá az átruházott közfeladatellátás a kulturális autonómiára fordítható állami költségvetési forrásokkal is kiegészül. A 2014. évi adatokhoz viszonyítva 2015 és 2018 között az évi működési és beruházási támogatások, valamint az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatok kumulált költségvetési adatai folyamatos növekedést mutatnak<sup>130</sup>.

A decentralizációs folyamat eredményeként 2017 év végére 58 kulturális, szociális és köznevelési intézmény került át az államtól a települési nemzetiségi önkormányzatok fenntartásába, ami nagyságrendileg megegyező a nemzetközi kitekintésben funkcionális autonómiaként bemutatott szlovén modell intézményrendszerével<sup>131</sup>. Az intézményrendszer számadatait szerepeltető 3. diagram számértékeit nem érdemes összehasonlítani egy-egy nemzetiség esetében. Ugyanis az országos önkormányzatok fenntartásában működő egy-egy intézménykomplexum olykor jelentős intézményi koncentráció eredményeként jött létre, ennél fogva óvodát, általános iskolát, gimnáziumot és olykor még pedagógiai intézetet is magába foglal. Így nem érdemes például egy iskolakomplexumokat egy nemzetiségi dokumentációs központtal összehasonlítani. Noha az NTA szempontjából valamennyi intézményre egyaránt szükség van, ezek funkcióiban, működésében, hatókörében jelentős eltérések tapasztalhatók, mindamelllett különböző szociokulturális adottságú csoportok egymástól teljesen eltérő igényeinek tesznek eleget.

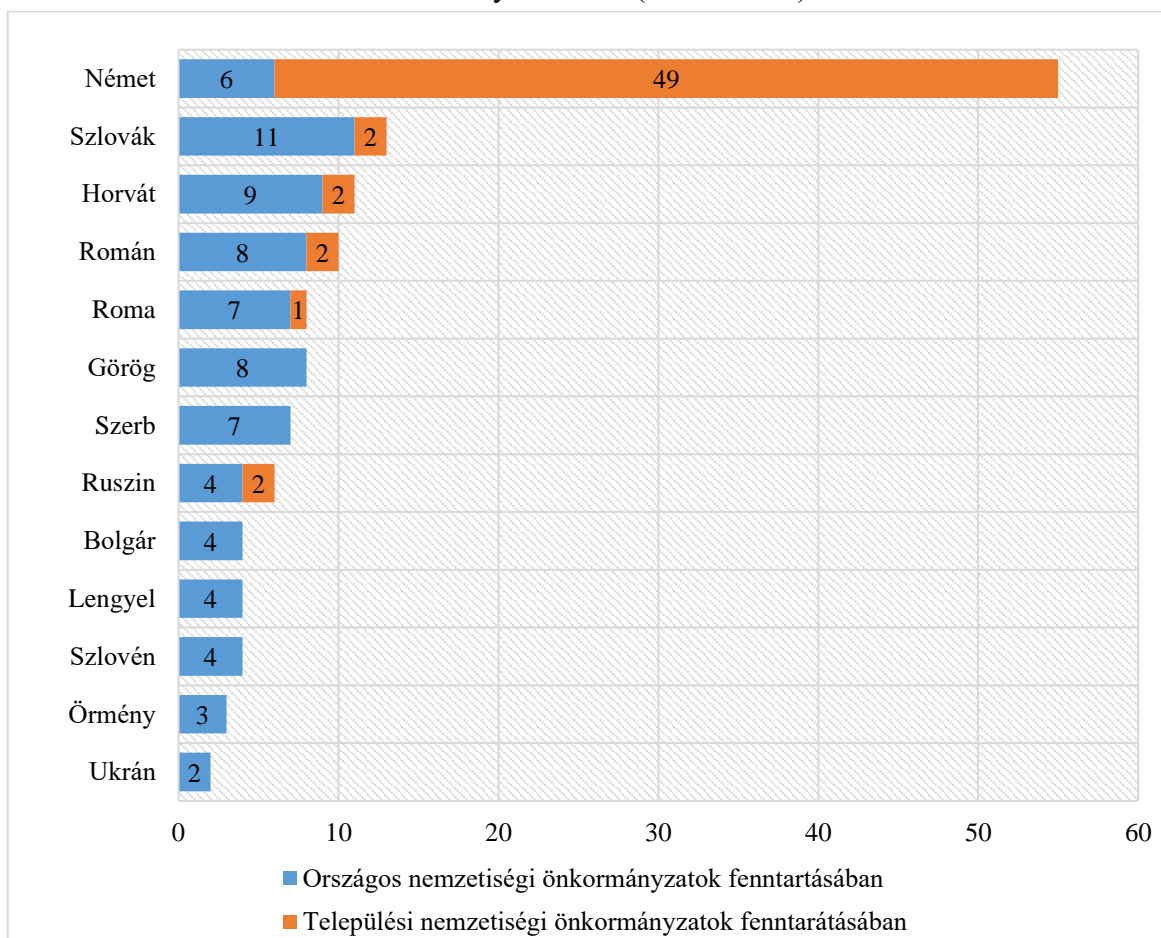
---

<sup>129</sup> Az Njtv. 25. § (1) és (2) bekezdése alapján ilyen kritériumok: az érintett intézmény alapító okirata alapján nemzetiségi feladatot lát el, és a gyermekek, tanulók legalább 75%-a részt vesz a nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelésben-oktatásban, illetve kollégiumi ellátásban részesül.

<sup>130</sup> A szószólói rendszer legitimitását erősítő, elsősorban szószólói narratíva szerint a 2010–2018 közötti időszakban a nemzetiségek számára biztosított költségvetési források 3-ról 10 milliárd Ft fölé emelkedtek, azaz megháromszorozódtak. L. bővebben <http://www.kormany.hu/hu/emberi-eroforrasok-miniszteriuma/hirek/jovore-tizmilliard-forint-fole-emelkedik-a-nemzetisegek-tamogatasa>; Letöltés dátuma: 2018.06.03.

<sup>131</sup> Az országos és települési nemzetiségi önkormányzatok által 2017. év végén fenntartott intézmények naprakész adatairól a nemzetiségi ügyekért felelős szaktárca (EMMI) tájékoztattott.

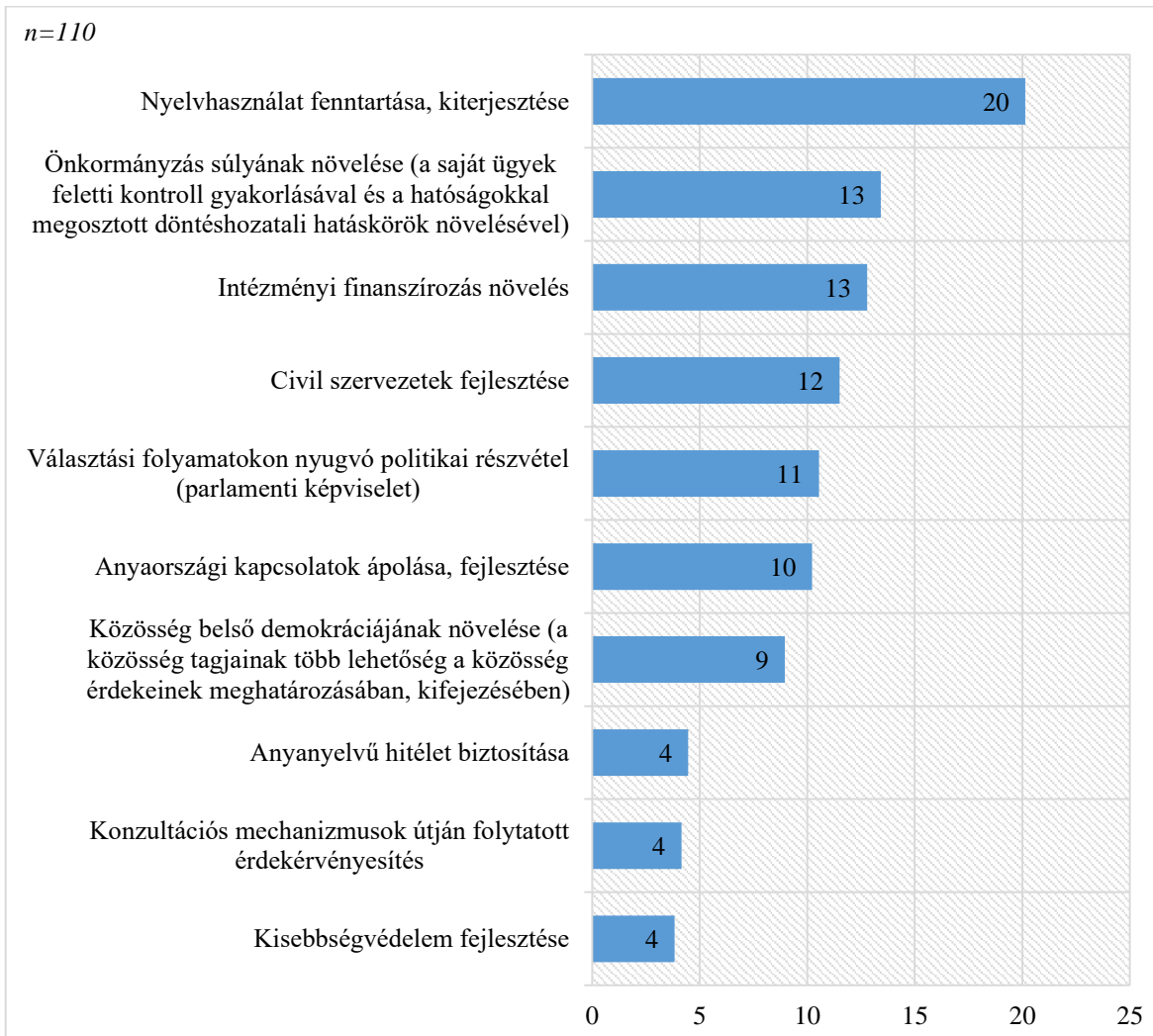
**3. diagram:** A települési és országos nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott intézmények száma (2017.11.02.)



*Forrás:* EMMI adatai alapján saját

A fentieknél több részletesebb tájékoztatást kaphatunk Az NTA tartalmi kérdéseit illetően a 4. diagram eredményeinek tanulmányozásával, amely a nemzetiségek legfontosabb megoldandó feladatait mutatja be. A mintában szereplő résztvevők szerint az intézményrendszer fejlesztése, illetve az intézményi finanszírozás növelése a nemzetiségi közösségek leglényegesebb feladatai közé tartozik, a válaszkategória a három legfontosabb feladat említésének összegzésével 20%-ot ért el. Ez alapján az intézményrendszer stabilitása a választási folyamatokon nyugvó politikai részvételnél, vagyis a 11%-os említést elért parlamenti képviselő ügyénél is lényegesen fontosabb. A sorrend ugyanakkor azt is szemléltetheti, hogy mik azok a területek, ahol a kisebbségek már számottevő eredményeket értek el, így például a kisebbségvédelem vagy éppen a konzultációs mechanizmusok útján folytatott érdekérvényesítés is ide tartozhat.

**4. diagram:** A Magyarországon élő nemzetiségek legfontosabb megoldandó feladatai (a három legfontosabb tényező összesítésével) (%)



*Forrás:* saját

A kutatás eredményei alapján a nemzetiségi nyelvhasználat fenntartása és kiterjesztése a legfontosabb feladat (20%), amely ugyan a többség folyamatos támogatását igényli, de az állami (jogszabályi) keretek megteremtésén túl inkább a kisebbségi közösségek vitalitásán múlik. Nézőpontom szerint a leggyakrabban említett kategóriák a magyarországi NTA-modell alapjai, amelyet a nyelvhasználat mellett az önkormányzat (13%) (önkormányzás, az önkormányzati intézményrendszer, az önkormányzatok által létrehozott, fenntartott vagy átvett intézmények) és a civil szerveződések (12%) alkotnak. Ehhez azonban szükséges hozzáfűzni, hogy a kutatásban résztvevők 80%-a képviselő, akik közösségeik legaktívabb tagjai, országos önkormányzati jelenlétük mellett jelentős feladatokat végeznek településeik nemzetiségi önkormányzataiban és vélhetően a helyi nemzetiségi civil szervezetekben is (hiszen a kulcspozíciók a szereplők korlátozott száma miatt gyakran összefonódnak), valamint a regionális és/vagy országos szervezetekben is aktívak (választási időszakban mindenképp).

Ebből következően a kutatások általános tapasztalata alapján a képviselők nem érdekeltek abban, hogy határozott kritikát fogalmazzanak meg, ezért jellemző képviselői attitűd a „rendszer működőképes, de...” vagy „bevált, csak tökéletesíteni kell”, illetve leginkább csak azt lehet leszűrni a parlamenti és önkormányzati képviselők, közigazgatási vezetők véleményéből, hogy csalódottságuk a választási és az önkormányzati rendszer egészével szemben megalapozott (Rátkai, 2003: 14). Erre is utalhat, hogy az önkormányzás súlyának növelését választották második helyen, amely viszont a kérdőívben az önkormányzati rendszernél kiterjedtebb kategóriaként, az öngazgatás egyfajta szinonimájaként szerepelt, és a saját ügyek feletti kontroll gyakorlásával és a hatóságokkal megosztott döntéshozatali hatáskörök növelésével ekvivalens fogalomként került beazonosításra (13%). A napi rutin, működési tapasztalatok miatt a képviselők és az elnökök nagyobb arányban jelölték megoldandó feladatnak az intézményi finanszírozást, mint a szószólok, akik érthető módon, pozíciójuknál fogva a parlamenti képviselő ügyét kezelik súlyponti kérdésként, ami viszont a vélemények összegzését követően csak a közepesen fontos feladatokhoz tartozik (11%).

A parlamenti képviselő megítélésével kapcsolatban a mélyinterjúk során eltérő véleményen voltak a szószólok és az elnökök, ugyanis az elnökök megosztottak voltak a szószóloi státusz, vagy akár a képviselő szükségességét illetően. Mindez két okra vezethető vissza: egyrészt többen tartanak attól, hogy egy nemzetiségi képviselő, amennyiben szavazati joggal rendelkezik, akkor a pártokkal szavaz, ami az elnökök véleménye szerint árthat a közösségüknek, másrészt pedig a parlamenti képviselő legitimitációja is kétséges körülményben, összehasonlítva az országos önkormányzatok legitimitációjával, ám utóbbi érvelésben gyakran pozícióféltség is közrejátszik. A kutatásomban szereplő dilemmákra már az ezredforduló körüli kutatások is rávilágítottak (Gyurok, 1999: 171). A további válaszok közt a középmezőnybe sorolható még az anyaországi kapcsolatok fejlesztése (10%), ami több közösség esetében állami szinten a kisebbségi vegyesbizottságokban zajlik. Ugyanakkor több közösségnek nincs vegyesbizottsága (például a németeknek), illetve számos közösségnek nincs anyaországa (roma, ruszin), de vannak olyan nemzetiségek is, amelyek esetében az állam és az anyaország aktuális viszonyrendszerében elakadt az anyaországi kapcsolattartás (örmény, ukrán).

A számos kritika ellenére elgondolkodtató, hogy a közösségek belső demokráciájának fejlesztése nem az akut feladatok között jelent meg (9%). Ebből akár arra is következtethetnénk, hogy a válaszadók képesek a közösségen belüli véleménykülönbségek megfogalmazására, artikulálására, illetve a véleménykülönbségek, olykor az egyes szervezetek közötti ideológiai távolságok áthidalására. Ugyan az interjúalanyok beszámoltak arról, hogy a nemzetiségeket érintő szakpolitikák összehangolásában, akár állandó, vagy ad hoc bizottságokban, tanácsadói testületekben való közreműködésben egy-egy közösség csupán szűk körének van lehetősége (főként oktatási, fejlesztési, finanszírozási ügyek), ezzel szemben a résztvevők egyáltalán nem tartották fontosnak a konzultációs mechanizmus fejlesztését sem az állam, sem a többi közösség relációjában (4%). Az interjúk során az anyanyelvű hitélet iránti igényüket, illetve a hitélet

fejlesztését főként a bolgár, a horvát és a szerb résztvevők emelték ki („*nincs elegendő horvát nyelven miséző pap*”), ennek megfelelően a feladat súlya a többi kategóriához képest csekélyebb (4%). A kisebbségvédelem fejlesztését jellemzően a roma résztvevők igénylik (4%), akik főként a hivatali ügyek ellátásához szükséges infrastrukturális feltételek, illetve humán kapacitás, önkormányzati képesség hiányáról és a szociális ügyekkel szembeni tehetetlenségről számoltak be.

### **5.5. Meg-megújuló kisebbségi joganyag**

A 2010-es országgyűlési választásokat követően átfogó alkotmányozási folyamat vette kezdetét, a közjogi rendszer megújításának fókuszába az új Alaptörvény megalkotása került. Mivel a modern demokratikus jogállamok működésének alapvető kritériuma, hogy az állampolgárok megfelelő időközönként és optimális módon élhessenek alapjogaikkal, meghatározva ezáltal, hogy kik gyakorolják a főhatalmat, a választási rendszer reformja és a képviseleti rendszer is átfogó szabályozásra került – jelentős politikai és jogi vitát kiváltva.

A választási szabályok átalakításának sarokköve a német modellen nyugvó háromcsatornás (egyéni körzet, területi és országos listás) vegyes szisztéma kétfordulós és kétszavazatos eljárásának egyszerűsítése lett a kétszavazatos (egyéni körzet, országos lista) egyfordulós gyakorlat bevezetésével, valamint a 386 fős Országgyűlés 199 képviselőre csökkentésével a választókörzetek arányosítása mellett. Továbbá jelentős újdonság az is, hogy a választójog gyakorlásának már nem feltétele a magyarországi állandó lakhely megléte, vagyis a határon túl élő magyar állampolgárok is a folyamat részesévé váltak (Századvég, 2013: 2). Mivel a demokratikus rendszerváltást követő két évtizedben nem került sor egyetlen kormányzati ciklusban sem a nemzetiségek parlamenti képviseletének megnyugtató rendezésére, a választási joganyag és a választási eljárás szabályainak újraalkotásakor a nemzetiségek képviseletének ügye sem maradhatott megoldatlan, ennek megfelelően a megújult nemzetiségi joganyag kedvezményes mandátumszerzéssel, illetve szószólói képviselettel biztosítja a nemzetiségek politikai döntéshozatalban való részvételét (Ua. 28–29). Az alábbi fejezetrész az új választási joganyag nemzetiségi tartalmának vívmányait, valamint a továbbra is megoldatlan, diszkomfortos elemeit világítja meg a terepkutatás tapasztalataival kiegészítve. Az Alaptörvény és sarkalatos törvények vonatkozó részletszabályainak bemutatása előtt a kulturális autonómia megvalósítása szempontjából kulcsfontosságú új nemzetiségi törvényt tárgyalom.

#### **5.5.1. Az új nemzetiségi törvény (2011)**

A kisebbségi törvény következő jelentős módosítása<sup>132</sup> az Alaptörvény elfogadását követően 2011-ben következett be. Ez a módosítás ugyan alapjában nem változtatta meg a '93-as elveket, ám Vizi meglátása szerint komplexebb, részletesebb – szerinte bizonyos részeit

---

<sup>132</sup> Ezt megelőzően még egy 2010-es módosítás csökkentette a települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatok képviselőinek számát, valamint megváltoztatta a települési kisebbségi önkormányzatok bizottságainak létrehozására vonatkozó szabályokat is (Kállai–Varjú, 2010: 198).

tekintve kaotikusnak is mondható – törvényről van szó (Vizi, 2015: 44). Lényeges vonása az új törvénynek az egyéni és kollektív jogok élvezetének határozottabb szabályozása. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvény (a továbbiakban Njtv.) a kisebbségi joganyag régóta fennálló korszerűsítési igénye mentén, a 2005. évi CXIV. törvényig visszanyúló előkészítési szakasz eredményeként jött létre. Ugyan a törvény előkészítése az átfogó szakmai-politikai vitákat mellőzte, a hosszas előkészítés folyamán a kisebbségi ombudsman által a közösségektől gyűjtött javaslatokat a folyamatra csatlakozó kormányzat kodifikálta, vagyis a jogszabály közvetett módon a jogalkotó és a kisebbségi közösség közti szinergiára épült (Gerencsér, 2012: 5).

Az Njtv. nemzetiségi közügyként biztosítja a nemzetiségek szuverenitását: (1) a nemzetiségek egyéni és közösségi jogainak érvényesülésével (anyanyelv ápolása, őrzése, gyarapítása, a kulturális autonómia nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása); (2) a közhatalomban való részvétel gyakorlásával (állami, helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati szervezetben való nemzetiségi képviselő és ezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosítása)<sup>133</sup>.

Fontos elem, hogy a törvény megkülönbözteti a nemzetiségeket azoktól az egyénektől, akik saját bevallásuk alapján e nemzetiségekhez tartoznak. Míg a közösségek a kollektív jogokat (mint a kulturális autonómiához való jogot), addig az egyének az individuális jogokat (mint a név- vagy anyanyelvhasználat jogát) élvezik. Jelentős újdonság a törvényben, hogy noha ugyanazon 13 nemzetiséget sorolja fel, mint elődje, kimondja, hogy bárki, aki betelepül az országba és úgy kívánja, gyakorolhatja a kisebbségi jogokat, a passzív választójog kivételével (Vizi, 2015: 45–46).

A 2011-es törvény továbbá Vizi összegzése alapján kiemeltebb hangsúlyt fektet a kulturális autonómia koncepciójára, a nemzetiségi önkormányzatokra pedig mint ezen autonómia megvalósításához szükséges adminisztratív eszközre tekint. Továbbra is három szinten, valamennyi szinten közvetlenül kerülnek megválasztásra a nemzetiségi önkormányzatok, a kompetenciák többsége azonban a helyi és az országos szintre van delegálva (Vizi, 2015: 46).

A kulturális autonómia korábbinál markánsabb definiálásával Gerencsér is egyetért, szerinte az új meghatározás a korábbi törvény részleteire, felépítésének logikájára épül. Az Njtv. is elismeri a kollektív nemzetiségi jogokat és a nemzetiségi kulturális autonómiát<sup>134</sup>, viszont a Nektv.-ben foglaltak szerint határozza azt meg az intézmények összessége, a nemzetiségi önszerveződés és az öngazgatás eszközei alapján. Az új autonómiafogalom a korábbinak megfelelően a szórványlétből következő adottságokhoz illeszkedően vegyesen alkalmazza a személyi és területi autonómia jellegzetességeit. Gerencsér saját autonómiaértékelési koordinátája alapján – ahol a horizontális síkon a személyi és a területi autonómia, a vertikálison a kulturális és a politikai önrendelkezés helyezkedik el – az Njtv.

---

<sup>133</sup> A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény. Értelmező rendelkezések 2. §.

<sup>134</sup> Az Njtv. 2. § (3) bekezdése alapján.

autonómiadefiníciója „fajtáját tekintve személyi autonómia, terjedelmét tekintve kulturális autonómia” (Gerencsér, 2012: 7–8)<sup>135</sup>.

A választáson való részvételhez, valamint a passzív választójog gyakorlásához regisztráció szükséges, ám ombudsmani állásfoglalásra<sup>136</sup> hivatkozva Vizi hangsúlyozza, hogy a regisztráció túl szabad formája miatt továbbra sem zárhatóak ki a visszaélések, az új törvény sem tartalmaz kellő garanciát a szavazati joggal való visszaélés megakadályozásához (Vizi, 2015: 48–49). A regisztráció tekintetében egy módosítást ugyanakkor hozott a 2011-es törvény: a választók mindaddig gyakorolhatják választási jogukat a kisebbségi választáson, amíg nem kérik a listáról való törlésüket. Egy 2013-as módosítás továbbá már kimondja, hogy a passzív választójog gyakorlásához a jelölteknek nyilatkozniuk kell arról, hogy képviselni kívánják közösségüket, beszélnek a nemzetiségi nyelvet és ismerik a tradíciókat és kultúrát (54.§, c. pont) (Vizi, 2015: 49). Egy 2009-től hatályos szabály szerint emellett az is szűkíti a visszaélések lehetőségét, hogy azok, akik egy másik nemzetiség jelöltjei voltak két megelőző országos nemzetiségi önkormányzati választáson, nem lehetnek ismét jelöltek.

A korábbi választási anomáliák hatására 2003-tól folyamatosan napirenden volt a különböző jogalkotási koncepciók közt egyrészt a helyi szinten a települési önkormányzatokkal egy napon tartandó közvetlen és kislistás rendszerben történő szavazás bevezetése kizárólag a regisztrált nemzetiségi szavazók részvételével, másrészt az országos önkormányzat arányos-listás szisztéma szerinti megválasztása a nemzetiségi szervezetek közreműködésével, illetve az önkormányzati választásokon alkalmazott *módosított Sainte-Lague-formulával* történő mandátumkiosztással (Dobos, 2011: 210).

A korábbi igények a 2011-es törvényben kerültek maradéktalanul átvezetésre, a korábban sokat bírált elektori választási rendszer<sup>137</sup> helyett a területi és országos nemzetiségi önkormányzatok esetében a közvetlen választást alkalmazva, noha a törvény hatályba lépését követő tapasztalatok alapján ezzel a változtatással a korábbi anomáliák továbbra sem tüntethetők el maradéktalanul a rendszerből (Jakab–Szilágyi, 2015: 49). A korábbi elektori választások kislistás választásai jelentősen torzították a választási eredményeket: (1) a helyi választói közösségek számára nem biztosította a rendszer a számarányuknak megfelelő képviseletet az országos önkormányzatokban, (2) arra ösztönözte az országos kisebbségi önkormányzati választásokon induló jelölőszervezeteket, hogy elektoraik létszámnövelése érdekében minél több településen alakítsák meg az őket támogató kisebbségi

---

<sup>135</sup> A kisebbség definícióinak kutatási eredményeiről l. bővebben Gerencsér–Juhász, 2001.

<sup>136</sup> Kállai Ernő 2011. Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről. [http://www.kallaierno.hu/data/files/velemeney\\_keszulo\\_nemzetisegi\\_torveny\\_tervezeterol\\_2011\\_11\\_04\\_yZofei.pdf](http://www.kallaierno.hu/data/files/velemeney_keszulo_nemzetisegi_torveny_tervezeterol_2011_11_04_yZofei.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.02.

<sup>137</sup> Az elektori választások arányosságának mérésére szolgáló *Loosmore–Handby-index* 2003-ban az utolsó elektori választások alkalmával jelentős aránytalanságokat mutatott az Országos Cigány Önkormányzatnál (Dobos, 2011: 195). A korábbi kislistás választási rendszerrel történő szavazások következtében már relatív többséggel meg lehetett szerezni szinte az összes mandátumot. Például az 1995-ös elektori gyűlésen a Lungo Drom a szavazatok 40 százalékával szerezte meg a maximálisan kiosztható 53 mandátumot.



önkormányzatokat, még akkor is, ha adott településen nincs jelen az adott nemzetiség. Ám az elektori rendszer megszüntetése mellett további garanciák beépítése lenne szükséges, mert a közvetlen választás eredményeként is befolyásolhatják a nemzetiséghez nem tartozók az országos önkormányzatok testületének személyi összetételét (Szalayné Sándor, 2014: 8). Vagyis az etnobiznisz lehetőségét a közvetlen választás intézményével sem sikerült felszámolni. Vizi is hasonló következtetésre jut, szerinte a törvény továbbra is fenntartja a lehetőséget az etnobiznisz számára, ahogyan erre a nemzetiségi biztoshelyettes is felhívja a figyelmet a 2014-es választások értékelésekor<sup>138</sup> (Vizi, 2015: 50).

A törvény 116. paragrafusa határozza meg a helyi önkormányzatok feladatait, megkülönböztetve a kötelező és önként vállalt feladatokat. Eszerint a kötelező közfeladatok közé tartozik:

- az intézményfenntartás
- az érdekképviselés, a jogok érvényesítéséhez kapcsolódó feladatok
- a területén működő állami, helyi önkormányzati vagy más által fenntartott intézményhez kapcsolódó döntési, együttdöntési jogok gyakorlása
- a közösség önszerveződésének támogatása, kapcsolattartás civil szervezetekkel és vallási közösségekkel
- a kulturális javak megőrzése érdekében tett intézkedések kezdeményezése
- közreműködés a fejlesztési tervek előkészítésében
- a nemzetiségi nyelven folyó nevelésre és oktatásra irányuló igények felmérése

Az önként vállalt feladatok közé tarthat emellett:

- nemzetiségi intézmény alapítása
- kitüntetés alapítása, odaítélése feltételeinek és szabályainak meghatározása
- nemzetiségi pályázat kiírása, ösztöndíj alapítása
- önként vállalt feladatok a nemzetiségi oktatási és kulturális öngazgatással összefüggő ügyekben, a helyi írott és elektronikus sajtó, a hagyományápolás és közművelődés, a társadalmi felzárkózás, a szociális, ifjúsági, kulturális igazgatás és a közfoglalkoztatás területén, valamint településüzemeltetési és településrendezési feladatok körében

A törvény ugyanezen paragrafusa kimondja továbbá, hogy ezen feladatok ellátására intézményt, gazdasági társaságot vagy más szervezetet alapíthat a nemzetiségi önkormányzat, kinevezheti vezetőit, gyakorolhatja az alapítói jogokat, ám vállalkozása a kötelező feladatok ellátásának rovására nem mehet.

Az országos önkormányzatok kötelező közfadatai közé tartozik a törvény 117. paragrafusa szerint:

- amennyiben egy településen nemzetiségi önkormányzat nem működik, a településen jelentkező érdekképviselési, érdekvédelmi feladatok ellátása

---

<sup>138</sup> Szalayné Sándor Erzsébet: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből.

- a megyei önkormányzat által ellátott önkormányzati feladatok kapcsán érdekképviseleti, érdekvédelmi tevékenység kifejtése
- országos szintű képviselet és az általa képviselt kisebbség védelmének ellátása
- a nemzetiségi kulturális autonómia fejlesztése érdekében országos szintű nemzetiségi intézményhálózatot fenntartása

Mindemellett, ahogyan azt a 118. paragrafus részletezi, az országos önkormányzat véleményt nyilváníthat az őt érintő jogszabályok tervezetéről, bilaterális és egyéb nemzetközi megállapodások hazai végrehajtásáról, javaslatot tehet a képviselt csoport érdekében közigazgatási szervek felé, illetve hatáskörükbe tartozó ügyekben intézkedést kezdeményezhet. Továbbá egyetértési joga van a fejlesztési tervekkel kapcsolatban.

Megemlítendő továbbá, hogy a 2011-es törvény egy régi-új lehetőséget, az átalakult nemzetiségi önkormányzat intézményét is bevezeti. A 71. paragrafus első és második bekezdése szerint „átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát az általános vagy időközi választást követő alakuló ülésen a települési önkormányzat, ha a választás napján *a*) a településen választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékében szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében szerepel, és *b*) a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a települési önkormányzati választáson.” Ez a szabály elméletben egy limitált területi autonómia lehetőségét kínálja fel (Vizi, 2015: 47–48).

### **5.5.2. Elvi aggályok és gyakorlati érvek a parlamenti képviselet ellen-mellett**

A parlamenti képviselet létjogosultságára vonatkozóan a téma magyarországi szakértői számos, a képviselet ellen és mellett szóló érvet sorakoztatnak fel. Pap András László a kisebbségi képviselettel kapcsolatban a következő képviseletelméleti aggályokat ismerteti (Pap, 2011: 4–5 és 2014: 11–12):

- (1) Az országgyűlési képviselők a népszuverenitás letéteményeseként a *szabad mandátum* garanciájával a politikailag egységes nemzet egészét képviselik. E gondolatmenethez kapcsolódva fejti ki logikai kelepccéjét Erdős Csaba is a nemzetiségek államalkotó státuszára hivatkozva. Miután a nemzetiségek is a „köz”-be tartoznak, így a „rendes” (vagyis nem nemzetiségi) képviselők amúgy is képviselik őket, ezért nehéz indokolni, miért van szükség a nemzetiségek képviseletének duplikálására. Erdős indoklása szerint a szabad mandátum a nemzetiségi képviselők feladataival illeszthető össze legnehezebben, illetve azért szükséges a népképviseleti elv megbontása, mert a nemzetiségi listán mandátumot szerző képviselőtől a törvény nem a köz-, hanem a nemzetiségi érdekek képviseletét várja el (Erdős, 2017: 24 és 26), ugyanakkor a logikus okfejtés ellenére a nemzetiségek képviseletének megkettőzöttsége továbbra is megoldatlan tényállás marad.
- (2) A kizárólag a kisebbségek képviseletét ellátó képviselő vagy frakció nehezen összeegyeztethető az egykamarás parlament kompetitív néppárti rendszerével. Ennek oka Pap szerint az, hogy a preferenciális mandátum a valódi képviseleti

legitimáció hiánya miatt csupán jelképes, ugyanis a nemzetiségi mandátumot nem politikai pártokkal folytatott versenyben, hanem a pozitív diszkrimináció által szerezték. Ugyanakkor az interjúk és a részvételi eredmények tapasztalatai szerint még a nemzetiségi mandátumszerzésre matematikailag esélytelen közösségek is megküzdnek egy erősebb legitimációjú, tehát minél több szavazattal támogatott szószóói mandátumért, illetve jelentős problémaként realizálható, hogy a nemzetiséghez tartozóknak választaniuk kell politikai preferenciájuk kinyilvánítása és a nemzetiségi identitásuk megvallása között.

- (3) A törvényhozás munkarendje kizárólag a kisebbségi ügyekben biztosít részvételi lehetőséget a nemzetiségi szószóók számára, illetve a nemzetiségeket képviselő bizottság is értelemszerűen a nemzetiségek ügyeire koncentrál<sup>139</sup>, ezért a korlátolt jogosítványokkal rendelkező nemzetiségi képviselők, illetve a bizottság nem képesek megakadályozni a kisebbségek számára kedvezőtlen döntéseket. Ezáltal a parlamenti részvételük jelképsége hatványozva érzékelhető, ugyanakkor a „médiapublicitást” biztosító szimbolikus gesztus hozadéka elenyésző az „alkotmányosság és képviseletelméleti költségek” viszonylatában.
- (4) Az Alaptörvény biztosítja a választójog egyenlőségét az „egy ember-egy szavazat” elve<sup>140</sup> alapján. Eszerint minden ember ugyanannyira szólhat bele a politikába, ezért hozzávetőlegesen minden ember szavazatának ugyanannyit kell érnie (Századvég, 2013: 16–17). Cserny és Péteri szerint ugyan ez az eljárásjogi elv könnyen értelmezhető és számszerűsíthető elvárás is, azonban a szavazatok azonos súlyának követelménye, amely elsősorban a választási földrajz, illetve a választási matematika függvénye, már árnyaltabb kitévelt jelent. A Velencei Bizottság *Code of Good Practice in Electoral Matters* c. dokumentumában egy kisebbségeket említő kitétel is található: a választókerületek közötti különbségek megállapításánál az egy képviselőre jutó választópolgárok számának meghatározására vonatkozóan: „választókerületenkénti eltérés nem haladhatja meg a tíz százalékot és semmiképp sem lépheti túl a tizenöt százalékot. Ettől csak kivételes körülmények között lehet eltérést engedni, így például az adott területen élő kisebbségek érdekeinek védelme vagy szórványosan lakott területi egységek védelme érdekében” (Cserny–Péteri, 2017, oldalszám nélkül). Az „egy ember-egy szavazat” elv a dolgozat későbbi fejezetében is kulcsfontosságú, amikor a nemzetiségi választók szavazategyenlőségének sérülését tárgyalom a nemzetiségekre leadott listás szavazatok kapcsán.
- (5) A nemzetiségi közösségek és a kisebbségi biztos nemzetiségi képviselet iránti töretlen elköteleződése sem jelenti automatikusan a kisebbségi képviselet indokoltságát.

---

<sup>139</sup> Az Ogytv. 22. §-a részletezi a nemzetiségeket képviselő bizottság hatásköreit.

<sup>140</sup> Az Alaptörvény 2. cikkének (2) bekezdésében megfogalmazott alapelv szerint.

- (6) Politikailag hasznos, viszont erkölcsileg és jogelméletileg nehezen védhető ügy a kisebbségi jogot a diaszpórapolitika szolgálatába állítani.
- (7) A fenti képviseletelméleti aggályok mellett jelentős érv, hogy a korábbi alkotmányból tévesen került kiolvasásra a képviselet megvalósításának igénye, hiszen az alkotmánybíróság állásfoglalása szerint a politikai képviselet a kisebbségi önkormányzatok formájában megvalósult, még ha a kisebbségi önkormányzati rendszer az etnobiznisz és egyéb szervezeti-működési zavarai okán a vártnál rosszabb, nem megfelelő megoldásnak tekinthető.
- (8) A kisebbségi önkormányzati választásokon tapasztalt visszaélések, vagyis a regisztráció intézményének kijátszhatósága felhívták a figyelmet arra, hogy a kisebbségi többletjogok személyi hatókörének meghatározása olyan problémát jelent, amelynek megoldása – vagyis az identitásvállalás korlátozása – sem a kisebbségek, sem a politika részéről nem támogatott.
- (9) A gyakorlatban megszerezhető két nemzetiségi mandátum (német, roma) a társadalmat érintő nagy ügyekben a 199 fős parlamentben akár a mérleg nyelve szerepét is betölthetik, ezáltal kényes szituációba hozva a kisebbségeket.

A képviselet ügyének támogatására a következő érvek hozhatók fel:

- (1) Az AB mulasztásos alkotmánysértést megállapító határozata, valamint az alkotmány 2010 május 25-i módosítása alapján<sup>141</sup> a *sui generis* parlamenti képviselet szerzett jogként értelmezhető.
- (2) A kisebbségi biztosok és a kisebbségek a rendszerváltástól fogva töretlenül képviselték a parlamenti képviselet ügyét.
- (3) A parlamenti képviselet a kisebbségek jogvédelmének szükséges és hatékony eszköze, amelynek viszonzása a szomszédos országoktól is elvárható, számon kérhető, noha érzékelhetően nem eredményezett morális kényszert a szomszédos országok kisebbségpolitikáiban. A kutatás tapasztalatai szerint a szomszédos országok jó gyakorlatai is hivatkozási alapnak tekinthetők a nemzetiségek döntéshozatali részvételének legitimitásához (például Horvátország, Szlovénia, Románia).
- (4) A történelmi tradíciók is hivatkozási alapot szolgáltatnak a nemzetiségi képviselet létjogosultságához. Az interjúk során a kutatás résztvevői a rendszerváltás előtti korszakok emblematisz nemzetiségi törvényeire (az 1868-as Deák–Eötvös-féle nemzetiségi törvény), a két világháború közötti ikonikus nemzetiségi

---

<sup>141</sup> Az Országgyűlés „26/2010. (V. 25.) OGY határozata az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 23/2010. (V. 14.) OGY határozat módosításáról” alapján.

- képviselőkre<sup>142</sup>, vagy akár a korábbi népfronti (kooptált) képviselőkkel fenntartott személyes jó kapcsolatra hivatkoztak leggyakrabban.
- (5) A népképviseleti elv megbontása a nemzetiségek országgyűlési képviselete miatt M. Balázs Ágnes szerint arra a feltevésre alapozható, hogy egyrészt egy nemzetiséghez tartozó képviselő jobban tudja közössége érdekeit képviselni, mint egy nem nemzetiségi, másrészt azért kell hozzásegíteni a nemzetiségeket az országgyűlés munkájában való részvételhez, mert önerejükből nehezen jutnának be (M. Balázs, 2017a: 232).
  - (6) Véleményem szerint a nemzetiségek parlamenti képviseletének legitimitása a rendszerváltást követő népszámlálások dinamikusan növekvő nemzetiségi adataival (Pach, 2015a), valamint a nemzetiségbarát környezet meglétével is alátámasztható (Századvég, 2013).
  - (7) Cservák Csaba szerint a hagyományosan a *soft-law* kategóriájába tartozó nemzetközi jogi dokumentumok (például Lund-deklaráció) jogi standardjainak kikényszeríthetősége csekély, illetve csak „morális kötőerővel” bírnak, viszont a kisebbségek számára biztosított jogosítványok az adott jogállam fejlettségének fokmérőjeként is értelmezhető (Cservák, 2014: 54).
  - (8) A magyar állam a megfelelő bánásmódért cserébe diplomáciai együttműködésre, közvetítői tevékenységre is számíthat a kisebbségektől az anyaországokkal fenntartott kapcsolatokban (Ua. 63). Ahogyan például az utóbbi évek diplomáciai feszültségeiben (például az orosz-ukrán, illetve örmény-azeri konfliktus) közvetítettek a kormányok között a szószólók.
  - (9) Véleményem szerint a szószólók 2014–2018 közötti parlamenti teljesítménye utólag is érvényt szerez a képviseletnek, egyrészt a nemzetiségek számára biztosított költségvetési támogatások növekedésével, másrészt a társadalmi integráció ügyének felszínre kerülésével és közvetítésével. A politikai elit és a nyilvánosság segítségével a szélesebb társadalom nemzetiségi ügyek iránti érzékenyítése szintén nyomós érv a kisebbségi képviselet és annak további fejlesztése mellett. Utóbbi érvelést a kutatás résztvevői is megerősítették: „*jelentős eredmény, hogy kialakult négy év alatt a konszenzuskészség a tizenhármak között (ruszin résztvevő)*”, illetve „*a szószólói rendszer érdeme, hogy a magyar politikai elit végre látott nemzetiségeket (szerb résztvevő).*”

---

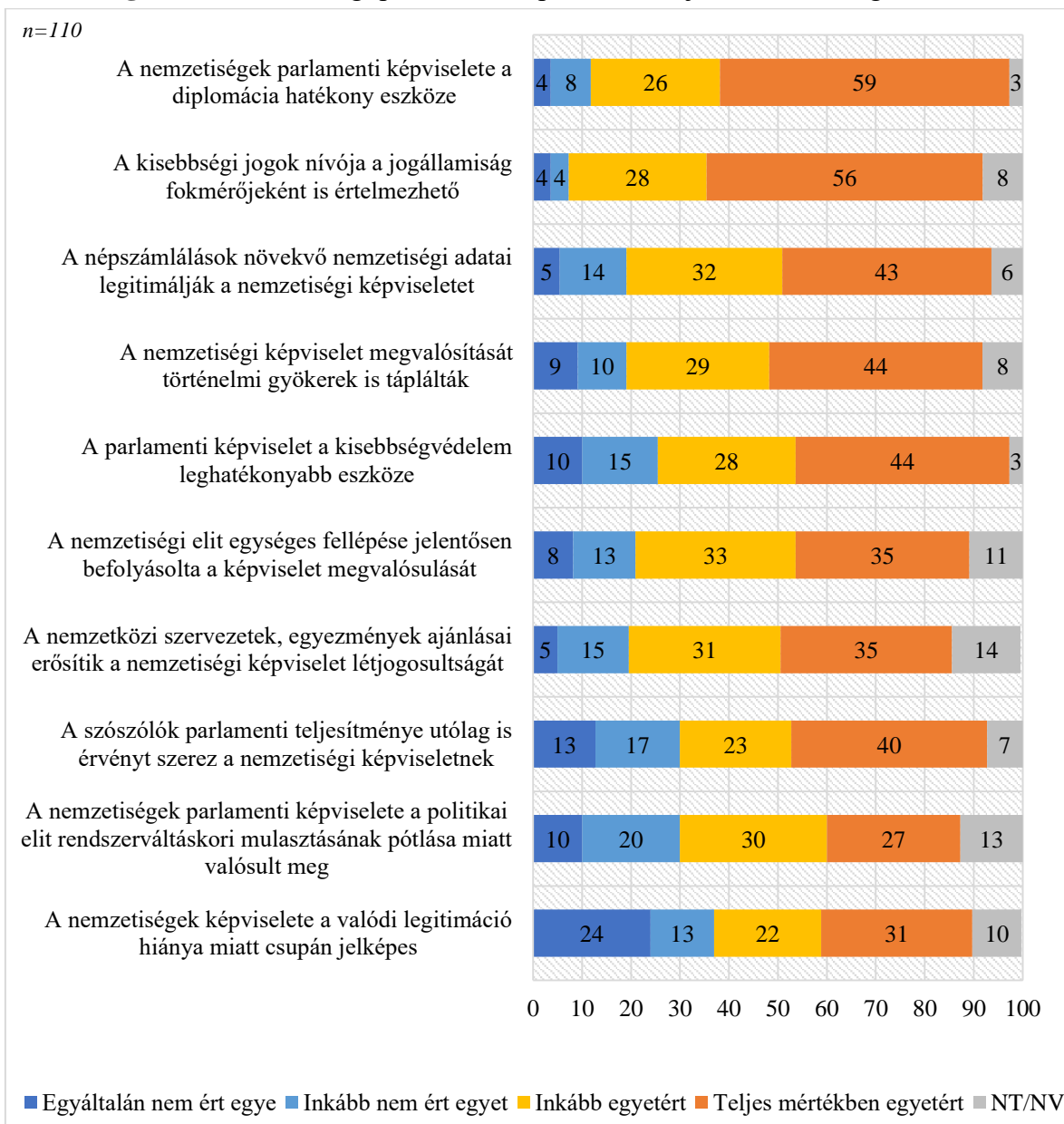
<sup>142</sup> A magyarországi német interjúalanyok Bleyer Jakabhoz térnek vissza történeti síkon, aki a két világháború között képviselte a magyarországi németek érdekeit a magyar országgyűlésben. Emellett az egyes sajtótermékek és közösségi oldalak bejegyzései közt is olvashatunk a 85 év utáni folytatásról. Például a nemzetiségi biztoshelyettes is ezt teszi közleményében az országgyűlési választások másnapján: „Bleyer Jakab 1933-as parlamenti munkája után ismét erős érdekképviseletet kap az ország második legnagyobb nemzetiségi közössége” (AJBH, 2017).

Mivel a parlamenti képviselő ellenében felmerülő kifogások a legitimitás és a hatékonyság kérdéskörében merülnek fel leggyakrabban, ezért az operacionalizálás szakaszában is e két témakörre egyszerűsítettem le a vizsgálatom tárgyát képező érveket és ellenérveket. Erre azért volt szükség, mert a *szabad mandátum* elve vagy az *egy ember-egy szavazat* elve elvont fogalmak, amelyeket viszonylag kevesen ismernek, illetve a szakzsargonon folyó beszélgetések és az elvont fogalmak kérdőívben szerepeltetése relatíve kevés adekvát válasszal kecsegtetnek. Ebből következően a parlamenti képviselő megvalósítása mellett szóló érveket és ellenérveket (például legitimitáshiány) közérthető módon teszteltem. Ennek eredményeként a kutatásban részt vevő szószólók és elnökök a képviselő létrejöttének legfőbb okaként a magyarországi képviselői modell „exportképességét” és a korábbi alkotmányos mulasztás pótlását említették.

Ezzel szemben a 110 fős mintát létszámuknál fogva nagyobb arányban kitevő képviselők véleménye felülírta a 26 fős elnöki és szószólói kör elgondolásait: az átlagos meggyőződés szerint a szószólói rendszer létrejöttének legfőbb okait a válaszadók 85%-a a képviselő diplomáciai alkalmazhatóságában, 84%-uk a magyar demokrácia fejlettségében, 75%-uk a történelmi előzményekben látja. Az évtizedek óta fennálló mulasztásos alkotmánysértés rendezésére a kutatásban résztvevők mindössze 57%-a tekint a képviselő létrejöttének valódi okaként. Mindez azért kiemelendő, mert ennél a válaszlehetőségnél a még oly kevesek által ismert *soft-law* kategóriába tartozó nemzetközi egyezmények is jobb eredményt értek el, noha mind a surveyben résztvevők, mind az interjúalanyok a legnagyobb arányban e válszkatóriánál nem tudták, mire gondoljanak (14%). Eszerint megállapítható, hogy a válaszadók nem hisznek abban, hogy a regnáló politikai elit önkritikát gyakorolt a korábbi elit mulasztásáért, ezért pótolta a korábbi elit mulasztását.

Szintén meglepő tanulsággal szolgál, hogy a kutatásban résztvevők 53%-a szerint a képviselői valódi legitimitás hiján csupán jelképes ügy. Az állítással a képviselők többsége egyetért, hiszen a szószólók és elnökök a szószólói rendszer erősítésében, jobb megítélésében érdekeltek, ennek megfelelően hisznek a képviselő legitimitációjában. A szószólók és az elnökök túlnyomó többsége cáfolta a képviselő legitimitáshiányára vonatkozó állítást, illetve csak néhány pozíciójából távozó szószóló, és azon közösségek vezetői adtak hangot csalódottságuknak, ahol a szószóló és az elnök kapcsolata kevésbé összeegyeztethető szerepfelfogásukból adódóan konfliktusossá vált (például görög, lengyel, örmény). Ugyanakkor a konfliktusokkal terhelt közösségek vezetői sem az új érdekképviselői formát, hanem a közösségük másik vezetőjének attitűdjét kifogásolták. A nézeteltérésekre, ha előbb nem, de annál a kérdésnél bizonyára fény derült, amelynél megvitatásra került, hogy a szószólók parlamenti teljesítménye utólag is érvényt szerez-e a nemzetiségi képviselőnek. A diagram ide vonatkozó értékeinél látható, hogy e kategóriának a második legnagyobb az elutasítottsága (30%) a többiek szerint provokatív, legitimitáshiányra vonatkozó kérdésfelvetést követően (37%).

### 5. diagram: A nemzetiségi parlamenti képviselet létrejöttének lehetséges okai (%)



Forrás: saját

#### 5.5.3. Alaptörvény, sarkalatos törvények: fókuszban a parlamenti képviselet

Ahogy arra már korábban utaltam, a 2011-es új nemzetiségi törvény a kisebbségi önkormányzatok intézménye mellett az NTA egy további formáját is lehetővé tette, a parlamenti képviseletet. A kisebbségi önkormányzati rendszerrel ellentétben ezen intézményről egyelőre jóval kevesebbet olvashatunk a magyar vagy nemzetközi szakirodalomban. Tudomásom szerint ez idáig az egyetlen tanulmány, amely részletesen bemutatja a rendszert és annak hiányosságait, Pap (2017) munkája.

A magyarországi nemzetiségek parlamenti képviseletéhez vezető úton jelentős szerepet játszott az 1992-es Alkotmánybírósági határozat<sup>143</sup>. Az egészen 2011-ig érvényben lévő 1949-es Alkotmány ugyanis utalt a képviselet valamilyen formájára: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják”<sup>144</sup>. E határozat kimondja az Országgyűlés alkotmányos mulasztását, hiszen „a nemzeti és etnikai kisebbségek általános képviseletének törvényi biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon”<sup>145</sup>, továbbá nem rendezettek a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatainak létrehozására vonatkozó feltételek és körülmények sem (Pap, 2017: 107–108). Az Alkotmánybíróság tehát határozatával felhívta a figyelmet a fennálló alkotmányellenes helyzetre és felszólította az Országgyűlést ennek rendezésére 1992. december 1-jei határidőig<sup>146</sup>.

Ezt követően számos álláspontot felsorakoztató vita alakult ki arról, hogy az 1993-as kisebbségi törvény elfogadásával az országgyűlés eleget tett-e az Alkotmánybíróság felszólításának (Századvég, 2013). Noha a korábbi Alkotmány nem beszélt egyértelműen parlamenti képviseletről, az 1993-as törvény már kimondta, hogy „a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre”<sup>147</sup>. Pap hozzáfűzi, hogy az országot nemzetközi szinten is számos kritika érte, amiért nem tett eleget a saját maga által felállított szabályoknak (Pap, 2017: 108). A kérdés nem rendeződött, és ahogyan arra Kállai rávilágít (Kállai, 2012: 47), 2007-től már az Alkotmánybíróság sem kezelte mulasztásként a fennálló helyzetet<sup>148</sup> – megkérdőjelezhető módon, hiszen az önkormányzati képviselettel nem helyettesíthető az országgyűlési képviselet. Mondhatni tehát, hogy e kérdés végére a rendszerváltást követően csupán több mint két évtizeddel, az új Alaptörvény elfogadásával bevezetett parlamenti képviselet intézményével került pont (l. még Pach, 2013 és 2015a, b).

A 2010-et követő új törvényhozási periódus alkotmányos átalakulása következtében a kisebbségi jogok Magyarország Alaptörvényében (a továbbiakban Alaptörvény) való megjelenítésével és az ezzel összhangban lévő *sarkalatos törvények*<sup>149</sup> kodifikációja során „a gyenge érdekérvényesítéssel bíró speciális jogalanycsoport” kiemelt védelme is biztosításra került a nemzetiségek államalkotó státuszának, oktatási-kulturális jogainak, önkormányzatainak és nyelvi jogainak alapjogi elismerésével (Jakab–Szilágyi, 2015: 49).

A 2011-ben elfogadott új Alaptörvény preambuluma, valamint XXIX. cikke lefekteti, hogy „a velünk élő nemzetiségek [innenről új terminológia] a magyar politikai

---

<sup>143</sup> 35/1992. (VI. 10.) AB határozat.

<sup>144</sup> 1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. 68. §.

<sup>145</sup> 35/1992. (VI. 10.) AB határozat III. pont.

<sup>146</sup> Ua.

<sup>147</sup> A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 20. paragrafusa. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300077.TV>; Letöltés dátuma: 2018.04.30.

<sup>148</sup> A 2006-os Alkotmánybírósági évkönyv a lejárt határidejű jogalkotói mulasztások közt említi a kisebbségek parlamenti részvételének ügyét, míg a kérdés a 2007-es évkönyvből egyszerűen kimaradt (Kállai, 2012: 47).

<sup>149</sup> A sarkalatos törvény az Alaptörvény T cikkelyének (4) bekezdése szerint „olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”.



*közösség részei és államalkotó tényezők*”, ezáltal az alapvető jogok katalógusába helyezi a nemzetiségek jogait, és fenntartja az általános emberi és polgári jogokon túlmutató sajátos kisebbségi státuszt is (Gerencsér, 2012: 3)<sup>150</sup>. Kimondja továbbá, hogy „a nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény határozza meg” (2. cikk), ám a parlamenti képviselő konkrét formája az Alaptörvényben nincs kifejtve – ahogyan arra Pap is felhívja a figyelmet (Pap, 2017: 102). A részletes szabályok két törvényben kerültek meghatározásra: a 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (a továbbiakban Vjt.)<sup>151</sup>, valamint a 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról<sup>152</sup>.

E két törvény szabályozása szerint a nemzetiségek jogosultak kedvezményes parlamenti mandátum megszerzésére, méghozzá az összesen 199 fős parlament 93 országos listáról megszerezhető helyeinek egyikére. Amennyiben valamely nemzetiségi lista elnyer egy mandátumot, azzal a mandátummal csökken a pártlistáról megszerezhető helyek száma (Chronowski, 2015: 11; Pap, 2017: 103). Nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak (Chronowski, 2015: 12; Pap, 2017: 103). A magyar rendszerben az országos önkormányzatok intézménye tehát igen fontos összekötő szerepet játszik a parlamenti képviselő és az NTA önkormányzati formái között. Valamennyi nemzetiség elméletben egy kedvezményes kvótához juthat, ennél több kvótához való jutáshoz az 5%-os parlamenti küszöbnek kellene megfelelniük a nemzetiségi listáknak. További lényegi eleme a rendszernek, hogy a nemzetiségi listára voksolni kívánó állampolgároknak választaniuk kell, hogy országos pártlistára, avagy – regisztrációt követően – nemzetiségi listára adják egyik szavazatukat. Egy állampolgár csak egy kisebbségi listára iratkozhat fel, ez a gyakorlat Pap értelmezésében nem támogatja a többes identitás kifejezését (Pap, 2017: 103).

Az országgyűlési választások nemzetiségi listájára történő feliratkozás szabályai lényegében megegyeznek a nemzetiségi önkormányzati választások esetén alkalmazott szabályokkal, azaz a rendszer a szabad identitásvállalás elvén nyugszik (Ua.). A nemzetiségi lista állításához a központi névjegyzékben szereplő nemzetiségi szavazók legalább 1%-ának ajánlása, legalább 1 500 ajánlás szükséges. A listán szereplő jelöltekkel szembeni kikötés, hogy a központi névjegyzékben nemzetiségi szavazóként szerepeljenek, a listán pedig legalább három jelöltnek kell állnia. Lényegi megkötés az is, hogy országos nemzetiségi önkormányzatok nem állíthatnak közös listát, továbbá semmilyen más intézmény, kisebbséget képviselő szervezet sem állíthat listát (Ua.).

A törvény szabályozza továbbá azt is, hogy hány szavazat szükséges egy nemzetiségi mandátum elnyeréséhez, a gyakorlatban ez mintegy 20-25 000 szavazatot jelent. E szám pedig jelentősen alacsonyabb, mint amennyi egy nem kedvezményes kvótához szükséges.

---

<sup>150</sup> A szakirodalomban gyakorta emlegetett kérdéskör az Alaptörvény új terminológiája, amit a legtöbben kritikusan értékelnek. Míg a korábbi 1993-as törvény „nemzeti és etnikai kisebbségekről”, addig az új „nemzetiségekről” beszél, e váltás indoka például Pap szerint tisztázatlan (Pap, 2017: 101). A kérdéshez l. még Vizi, 2015: 42–43 és Chronowski, 2015 is.

<sup>151</sup> 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.

<sup>152</sup> 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

Ám e szám elérésére csak a német és roma kisebbségnek van matematikai esélye (Pap, 2017: 104).

Az országgyűlési választásokról szóló törvény 18. cikkelye szerint valamennyi nemzetiséget, amely országos listát állított, ám nem szerzett elegendő szavazatot a képviselői helyhez, szószóló képviseli a parlamentben. A szószóló személye pedig a listavezető személyével azonos, ám nem lehet nemzetiségi önkormányzat elnöke vagy tagja. A szószóló kompetenciáiról az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény rendelkezik. A 29. paragrafus szerint:

- „A szószóló az Országgyűlés ülésén felszólalhat, ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti. Rendkívüli ügyben a szószóló a napirendi pontok tárgyalását követően – a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott módon – felszólalhat. A szószóló az Országgyűlés ülésein szavazati joggal nem rendelkezik”.
- „A szószóló a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában szavazati joggal vesz részt, az állandó bizottságok, illetve a törvényalkotási bizottság ülésein (...) tanácskozási joggal vehet részt”.
- „A szószóló kérdést intézhet a Kormányhoz és a Kormány tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a feladatkörükbe tartozó, a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben. Eszerint – amennyiben a Házbizottság úgy ítéli meg, hogy az adott témakör a nemzetiségek érdekei szempontjából releváns – szót kaphat a plenáris ülésen”<sup>153</sup> (vö. Pap, 2017: 105).

Pap András László a szószólói jogköröket áttekintve kritikusan megjegyzi, hogy e jogköröket jelentősen csökkenti az a tény, hogy a Házbizottság dönthet arról, mely témakörök tartoznak a nemzetiségek jogainak kérdései közé és melyek nem (Ua.).

A szószólói intézmény mellett további fontos eleme a rendszernek, hogy a 2012-es törvényben meghatározottak szerint a parlamentben egy Nemzetiségi Bizottság is felállítandó. Ennek célja a nemzetiségek jogainak és érdekeinek védelme és képviselete, továbbá a kormány nemzetiségeket érintő munkájának monitorozása is feladata. Ez az egyetlen parlamenti bizottság, amelynek a szószólók szavazattal bíró tagjai (Ua. 106).

A nemzetiségi szószólóknak, eltekintve attól, hogy szavazati joggal csak a fenti bizottságban rendelkeznek, továbbá csak a nemzetiségi kérdéskörökre terjednek ki kompetenciáik, az országgyűlési képviselőkkel egyenrangú státuszuk van. Így például mentelmi jogot is élveznek. Továbbá a szószólók használhatják saját anyanyelvüket szóbeli, illetve írásbeli kommunikáció során is, ám amennyiben a parlament például egy benyújtott javaslatukat tárgyalná, az már a többségi nyelven történik (Ua. 106–107).

---

<sup>153</sup> Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 29. paragrafusa.

**6. diagram:** A nemzetiségi szószó- és képviselőválasztás szabályaival való egyetértés (%)



*Forrás:* saját

A nemzetiségi szószó- és képviselőválasztás a jelöltállítás folyamatával veszi kezdetét, ami jelentős konfliktusokkal terhelt procedúra, amennyiben az adott országos önkormányzat regionális, ideológiai vagy pártalapú törésvonalak mentén megosztott. Jelenleg a listaállítás kizárólagos joga az országos önkormányzatoké. A műveletet azonban jelentős polémia övezi, ami kutatásomból is kiderült: noha a kutatási mintát 80%-ban a képviselők alkotják, akik maguk is részesei a jelöltállítás folyamatának, ennek ellenére a válaszadók alig több mint fele (51%) ért egyet a jelenlegi szabály helyességével, 40%-a pedig elutasítja azt. Bár az elnökök többsége meg van győződve arról, hogy a listaállítás az országos

önkormányzatok kompetenciája, hiszen az eljárás főszereplőiként az elnökök maguk is gyakran igyekeznek minél jobban a saját hatókörükbe vonni e feladatot, a szószólók és a hatályos szabályokkal egyet nem értő elnökök kétféle módon képzelik el a listaállítási szabályait:

- (1) Amely közösségeknél jelentős törésvonalak választják el a jelölőszervezeteket a közös lista létrehozásától, értelemszerűen a versengő listákat javasolták. Némely elnök, szószóló ezt még azzal is kiegészítené, hogy a jelöltállításban csak a közösségek életébe beágyazott szervezetek vegyenek részt, ezért bevezetné a szervezetek ellenőrzését (hasonló módon járnak el a lengyelországi kisebbségi szervezetekkel, illetve az ECMI Románia számára is ezt javasolta az etnobiznisz visszaszorítására). A szigorú kontroll főként a közösségen belüli bizalmatlanságra, olykor az etnobiznisz intézményesülésére utal. A versengő szervezetekkel szemben gyakori kritika, hogy megosztják a közösségeket és szétaprózzák a szavazatokat, éppen ezért e felfogás szerint azon szervezet küldhetne szószólót a parlamentbe, akinek a listája a legtöbb szavazatot szerezne. E javaslat támogatói a különböző listákra érkező szavazatokat összesítenék, hogy a szavazatok ne vesszenek el, maradjon esély a mandátumszerzésre, amely csak a jelenleginél kedvezményesebb kvóta esetén lenne lehetséges többeknek (a németek és romák mellett a szlovákoknak, horvátoknak és a szerbeknek).
- (2) A jelenleg hatályos szabályoknak megfelelően a nemzetiségi lista összeállítása maradjon az országos önkormányzat hatókörében, ugyanakkor a jelöltállítás történjen transzparens és demokratikus úton, főként sztenderdizálva, a képviselők és szószólók által követhető módon.

A nemzetiségi mandátumszerzés lehetősége is láthatóan megosztotta a kutatás résztvevőit: 46%-uk egyetért a jelenlegi módszerrel, 39%-uk nem, míg 15%-uk nem tudta megítélni a kérdést. Jellemzően azok a nagyobb lélekszámú közösségek válaszadói szeretnék a jelenlegi szabályok finomhangolását elérni, akik a kedvezményes mandátumszerzésre matematikailag esélytelenek<sup>154</sup>, viszont közel állnak hozzá (például horvátok, szerbek, szlovákok). A kedvezményes nemzetiségi mandátum, vagyis a kedvezményes kvóta a következőképpen számítható ki: a nemzetiségi listára leadott szavazatok, a pártlistás szavazatok és a töredékszavazatok összegét a listás mandátumok számával, tehát 93-mal kell elosztani, majd 4-gyel továbbosztani (tulajdonképpen ez a negyedelés jelenti a kedvezményt). Az így kapott hányados egész része alapján kerül megállapításra a kedvezményes kvóta. Egy nemzetiségi lista legfeljebb egy nemzetiségi mandátumot eredményezhet. Minden újabb kedvezményes mandátum az országos listán kiosztható 93 listás helyet csökkenti, az így fennmaradó mandátumok pedig a *D'Hondt-mátrix* segítségével kerülnek kiosztásra, azzal a kiegészítéssel, hogy az összes pártlistás szavazat mellé fel kell írni a nemzetiségi listák

---

<sup>154</sup> Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 16. § d), e) és ga) pontjai alapján.

kedvezményes kvótával csökkentett szavazatait, ennél fogva a kedvezményes mandátum mellett további mandátumhoz is juthatnának a nemzetiségek (például e módon a romáknak esélye lenne akár több mandátumot is szerezni). Vagyis a 199 fős Országgyűlés a nemzetiségi mandátummal együtt értendő (Századvég, 2013: 30–31). 2014-ben 22 022 szavazat volt a kedvezményes kvóta, amely ekkor nem eredményezett nemzetiségi mandátumot, így a 13 közösség egy-egy szószólót küldhetett a parlamentbe. Ezzel szemben 2018-ban 23 831 szavazat<sup>155</sup> volt a kedvezményes kvóta, ami a magyarországi németeket teljes értékű képviselőre juttatta.

A kutatás eredményei szerint a résztvevők alig több mint negyede (26%) értett egyet azzal, hogy a szószóló akár már egyetlen szavazattal is megválasztható, eszerint elég, ha a jelölt magára szavaz. Az interjúalanyok a valódi versenyt hiányolják leginkább a nemzetiségi választásokból. Kiemelték, hogy a szószólóválasztás tulajdonképpen nem is választás, hanem delegálás, hiszen a szószóló személye lényegében a listaállításkor eldőlt. Az eredmények ismeretében megállapítható, hogy e kategória elutasítottsága a legnagyobb (68%) valamennyi hatályban lévő szabály közül. A problematika összefügg az országos önkormányzat listaállítási jogával, illetve az ehelyett javasolható versengő listákkal. Megállapítható, hogy a kutatásban résztvevők túlnyomó többség azt szeretné, hogy a szószólói pozícióért valódi verseny folyjon. Ennek következtében a jelenleginél több szavazattal megválasztott szószóló nagyobb legitimitást biztosítana a szószólói képviselő számára.

A résztvevők 55%-a a választójog egyenlősége szempontjából aggályosnak tartja, hogy a mandátumszerzésre létszámuknál fogva esélytelen közösségek (a németeken és a romákon kívül valamennyi közösség) tagjai annak tudatában kérhetik felvételüket a névjegyzékbe, hogy szavazatuk nem eredményez nemzetiségi mandátumot, mivel a nyolc kisebb közösség együttvéve sem tudta volna teljesíteni a kedvezményes kvótát. Ezzel lényegében megegyező arányban (54%) gondolják úgy, hogy a „tét nélküli szavazás” a hátrányos megkülönböztetés egy megnyilvánulása, illetve a válaszadók több mint háromnegyede (78%-a) szerint ez a gyakorlat a pártlisták felé tereli a nemzetiségi választókat. Noha a nemzetiségi vezetők (szószólók, elnökök) számára evidencia a regisztráció és a nemzetiségi listára szavazás, a többségük megérti, hogy a nemzetiségi közösségek tagjai is a politikai döntések részeseivé szeretnének válni.

A kutatásban résztvevők több mint fele (54%) azzal is egyetért, hogy a parlamenti erők nem támogatják a nemzetiségek mandátumszerzésének ügyét, hiszen a hatályos szabályok értelmében a nemzetiségi mandátum az országos listán szerezhető 93 mandátum közül kerül kiosztásra, tehát a pártok versenytársai a nemzetiségi listák. Ugyanakkor a mandátumszerzésre esélyes szószólók elmondása szerint a nagyobb támogatottságú pártok nyílt színen is támogatják a törekvéseiket.

---

<sup>155</sup> L. bővebben NVB országos listás mandátumok számításai (2018. május 9.).

A kutatásban résztvevők 63%-a szerint a nemzetiségi mandátumok átrendezhetik a politikai erőteret, ezáltal a mérleg nyelve szerepét betöltő nemzetiségi képviselőket politikai támadások érhetik. A mandátumszerzésre készülő magyarországi német interjúalany arra a kérdésemre, hogy mi lenne, ha a német mandátum a mérleg nyelvét jelentené, ezáltal pedig a politikai támadások keresztútjába kerülne képviselőjük, a következőket válaszolta:

*„És akkor mi van? Én már nagyon szeretnék egy ilyen helyzetet. Ettől nem kell félteni a nemzetiségeket. Nem vagyunk mi gyerekek, pontosan tudjuk, hogy ha ilyen helyzetbe kerülünk, le kell ülni, nyugodtan végig kell gondolni. Bárcsak ilyen helyzetbe kerülnénk! Az öreg schleswigi dánok képviselője mondta, amikor a '90-es években volt egy olyan helyzet a schleswig-holsteini parlamentben, hogy ő volt a mérleg nyelve, hogy akkor most mit fog csinálni. Azt mondta, hogy »most elmegyek a parlamenti büfébe, rendelek egy pohár vörösbort, leülök a fotelbe és végiggondolom.« És ezzel azt is üzenté, hogy lehet vele beszélni arról, hogy... És egyébként utána be is szálltak egy SPD-s kormányba is, de ennek megkérték az árát. Nyilván a mai politika erről szól. És hagyományosan is. Szoktam mondani, mert mindig mondják nekem, hogy »a Bleyer után lehet végre független képviselőnk«, de a Bleyer nem volt független. A magyarországi németiséghez tartozó képviselők a '30-as évek parlamentjeiben azok valamelyik párt színeiben voltak bent és többnyire kormánypárti képviselők voltak. Volt, amikor sikerült is megkérni az árát, és volt, amikor nem, de olyan nem volt abban a rendszerben, hogy független.”*  
(német résztvevő)

Ezzel szemben a roma résztvevő hangsúlyozta, hogy részükről tudatos stratégia, hogy nem regisztrálnak a mandátumszerzéshez kellő számban (amely a különböző részvétel mellett nagyjából kalkulálható is), hiszen ezáltal bármely, a többségi társadalom számára kedvezőtlen, a roma képviselő szavazatával támogatott döntés etnicizálhatóvá válna.

A sajtó – főleg az említett baloldali orgánumok – részéről már a választási kampányidőszak alatt gyakran felmerülő kritika volt a magyarországi németekkel szemben, hogy a német mandátum a jelenlegi kormányzópártok stratégiájának részeként valósulhat meg, amelyért cserébe a német képviselő a kormánnyal fog szavazni. Ezzel szemben a német képviselőjelölt álláspontja az MNOÖ által meghatározott stratégia követése, vagyis:

- fő szabály szerint a német közösség érdekeinek pártatlan képviselete,
- a nemzetiségi bizottsággal konszenzusban,
- mindenkor kormányhoz lojálisan eljárva,
- amennyiben az a magyarországi németek közössége számára elfogadható.

A kutatásban résztvevők 65%-a ezzel megegyező álláspontra jutott, vagyis a nemzetiségi képviselő nem pártérdekek, hanem a nemzetiségi érdekek mentén szavazna a törvényhozásban.

#### **5.5.4. Országgyűlési választások 2014, 2018**

A kisebbségek identitás szerkezete jelentős kölcsönhatásban áll az etnikai mobilizációval. A nemzetiségi kötődést, illetve az identitás vállalását jellemzően olyan tényezők befolyásolják, mint a roma közösségek kivételével befejezettnek tekinthető társadalmi-gazdasági integráció, a kisebbségi nyelvvesztés előrehaladott állapota, vagy épp a hagyományos etnoszférák átalakulása (Dobos, 2011: 75). E tényezőket, valamint a nemzetiségi

pártszerveződések vagy a közös listák hiányát figyelembe véve megállapítható, hogy a nemzetiségi lakosság preferenciáit lényegében ugyanazon tényezők befolyásolják, mint a többségi társadalomét. Mivel a kisebbség a többségi társadalom által kialakított politikai struktúrákba mára betagozódott, a kisebbségi csoportok politikai preferenciái a többségével megegyezőek, vagyis azok éppen úgy a különböző ideológiák és normák anyagi dimenziói, de főként a regionális sajátosságok mentén formálhatók (Egry, 2006: 197).

Egry Gábor szerint a nemzetiségek azért vesznek részt a magyar politikai nemzet részeként a választásokon, mert nem rendelkeznek speciális preferenciákkal. E megállapítás azonban a 2014-es országgyűlési képviseléválasztásokon már nem feltétlenül állja meg a helyét, hiszen a döntéshozatalban való részvétel lehetősége eltérő mértékben ugyan, de bekapcsolta a parlamenti mandátumok megszerzéséért folytatott küzdelemben a kisebbségeket. Mielőtt megvizsgálom, hogy az egyes nemzetiségi közösségek milyen mértékben mobilizálhatóak a közéleti részvétel új formái (nemzetiségi szószóló, képviselő) következtében, fontos áttekinteni, hogy a kutatásban résztvevők miként vélekednek a képviselő megválasztását befolyásoló tényezőkről.

Az ötfokú skála válaszártékeinek átlagát figyelembe véve megállapítható (7. diagram), hogy a nemzetiségi választópolgárok számára legnagyobb dilemmaként a pártpreferencia kinyilvánítása és a nemzetiségi identitás megvallása közti döntéskényszer jelentkezett (3,9). Eszerint az országgyűlési képviseléválasztásokon a nemzetiségi választó számára a legjelentősebb dilemma annak eldöntése, hogy az egyéni választókerületi jelölt mellett a pártlistára vagy saját nemzetisége listájára (listavezetőjére) kíván-e szavazni. Továbbá a regisztráció, vagyis az országgyűlési képviseléválasztásokra kiterjedő nemzetiségi névjegyzékbe vétel is a választási részvételt akadályozó tényező (3,8), illetve az identitás vállalása szintén az etnikai mobilizációval összefüggésben lévő kategória (3,7).

**7. diagram:** A parlamenti képviselet (szószóló és teljes jogú képviselet) megválasztását befolyásoló tényezők értékelése (ötfokú skálán adott értékelések átlaga alapján)



**Forrás:** saját

A fent említett döntéskényszer mellett (miután a nemzetiségi választópolgár eldöntötte, hogy pártlista helyett nemzetiségi listára szavaz) a regisztrációnak is jelentős hatása van a részvételre:

- (1) A regisztráció elkötelezett választói magatartást feltételez, hiszen a nemzetiségi listára való szavazás már a választás napja előtt legkésőbb két héttel eldöntendő, mivel a 2018. április 8-i országgyűlési képviseléválasztásokon csak azon nemzetiségi választópolgárok vehettek részt, akik 2018. március 23-ig regisztráltak. Ezzel szemben azok, akik nem regisztráltak, a szavazófülkében már csak arról dönthettek, hogy melyik pártlistára adják voksukat, ekkor ugyanis a nemzetiségi lista már nem jöhet szóba.



- (2) A regisztrációt kényelmi szempontok is befolyásolják: a személyesen vagy levelezés útján történő online névjegyzékbe vétel időigényes, némi tájékozottságot és legalább felhasználói szintű számítógépes ismereteket is igényelhet, amennyiben az adott település hivatalában nem kerül sor a névjegyzékbevételi kérelem benyújtására.
- (3) Az idősebb generációt morális döntési kényszer elé állítja, főként a rossz történelmi tapasztalatok, a listázásoktól való félelem miatt.
- (4) A szakirodalomban napirenden lévő dilemma, hogy kinek kellene regisztrálnia, az államnak vagy a közösségeknek saját hatáskörben. Az interjúalanyok véleménye szerint a regisztráció jelenlegi módja elfogadható, noha felmerültek olyan vélemények is, miszerint a közösségeknél jobb helyen lenne a feladat, ám azt, hogy e megoldás megfelelő, még az elégedetlenek is vitatják. Ugyanis a regisztráció egyrészt felesleges adminisztratív terheket róna a közösségekre, amelyeknek ehhez nincs megfelelő tapasztalata, humán kapacitása, infrastrukturális háttere. Olyan közösségek esetében pedig, amelyek megosztottak, felmerül az adatokkal való visszaélés gyanúja. Tehát az egyes közösségek a névjegyzéket eltérő hatásfokkal lennének képesek vezetni, amihez a szükséges szakértelem és a kapacitás ugyan fejleszthető, de a közösségekben belüli bizalmi légkör nehezen pótolható.

A nemzetiségi közösségek jelentős hányadának részvételi hajlandóságát befolyásolja az a tény is, hogy adott közösségnek van-e rátermett politikusa, aki jó vezetői képességei révén képes mobilizálni a közösséget (3,5). Az elnöki interjúk általános tapasztalata szerint a vezetők kompetenciáitól függ, hogy adott közösség érdekképviselése hatékony-e vagy sem. A hatékony vezető személyiség kérdése tehát összefüggésben áll az etnikai mobilizációval, a magasabb részvétel pedig kihat a szószólói rendszer legitimációjára. Több elnök és szószóló álláspontja szerint csak és kizárólag a vezető személyétől függ, hogy a szószólói rendszerben miként valósítható meg a nemzetiségi képviselet. Eszerint hiába kerülne továbbfejlesztésre a nemzetiségi képviseleti rendszer a szószólói jogosítványok bővítésével, vagy a teljes jogú képviselet kedvezményezett köreinek kiszélesítésével (több kisebbség szerezhetne nemzetiségi mandátumot), mindez a megfelelő vezető személye nélkül nem eredményezné a jelenleginél hatékonyabb közéleti részvételt. Ebből következően a képviseleti rendszer továbbfejlesztése főként azon közösségek igénye, amelyek rátermett vezetőkkel rendelkeznek, akik a szószólói jogosítványok adta lehetőségekkel jelentős eredményeket értek el, és az új érdekképviselő gyakorlati alkalmazása során megtapasztalták a szószólói képviselet korlátait is (például napirend előtti felszólalás hiánya, a nemzetiségi ügyek napirendi ponttá nyilvánításának nehézsége, interpellációs jog hiánya).

A saját közösség társadalmi-demográfiai jellemzői közepesen erős befolyásoló tényezőként hatnak a választói hajlandóságra (3,4). Az autentikus közösségek kedvezőtlen demográfiai összetétele, ezzel szemben az „új közösségek” erősödő jelenléte konfliktusos helyzetet teremt a képviselet megválasztásánál, főleg az újak döntéshozatalba történő befogadása körül.

A többi válaszlehetőség közt nincs szignifikáns különbség, noha érdemes még kiemelni a szakirodalomban gyakran emlegetett kritikákra adott reflexiókat is. Elsősorban a választási mobilitás, választási hajlandóság kevésbé tűnik a választásokat elimináló tényezőnek (3,2). A későbbiekben a választási eredmények elemzésénél pedig azt is látni fogjuk, hogy ahol valódi tétje van a választásoknak, ott a többségi társadalom részvételi hajlandóságát is felülmúlták az egyes nemzetiségek részvételi adatai (magyarországi németek). A teljes jogú képviselet megvalósításának korlátozottságára vonatkozóan nem érkezett kiugróan magas értékelés (3,2), noha arra csak a német és roma közösségeknek van matematikai esélye. A szószerzői jogosítványok teljes jogú képviselőhöz mérhető korlátozottsága szintén nem mérvadó (3,1), ugyanakkor azt is fontos ismét hangsúlyozni, hogy a minta 80%-át képviselők alkotják. Ugyanezen kérdések megítélésénél a szószerzők teljesen más preferenciával rendelkeztek, nekik ugyanis létkérdés a teljesítményük növelését lehetővé tevő jogkör-bővítés, úgymint a napirend előtti felszólalás biztosítása vagy az interpellációs lehetőség, illetve jelentősen korlátozza a nemzetiségi szószerzők kompetenciáit, hogy a Házbizottság megítélése alá tartozik, mi nemzetiségi ügy és mi nem az. Illetve fontos még kiemelni, hogy a legkevésbé befolyásoló tényezők a szakirodalomban gyakran fellelhető kritikák, a közösségen belüli törésvonalak (2,9) vagy épp a szórványlét, hiszen a szószerzőválasztások a kistélepülések esetében is zavartalanul lebonyolíthatóak, főként akkor, ha az adott közösség nagyobb arányban alkotja adott település népességét (2,9).

A mélyinterjúk tapasztalatai szerint több elnök a nemzetiségi önkormányzati választások regisztrációs adataira (legutóbb 2014-ben tartottak ilyet) egyfajta hivatkozási alapként tekint az országos önkormányzat (vagyis saját maga) vezető szerepének meghatározásakor. Azonban érdemes alaposabban megvizsgálni, vajon miért regisztráltak a nemzetiségi önkormányzati választásokon mintegy négyszer annyian, mint az országgyűlési képviselőválasztásokon, és mi következhet mindebből. A terepkutatás tapasztalatai a 7. diagram eredményeivel rávilágítanak arra, hogy a nemzetiségi választók hajlandóságát legnagyobb mértékben a pártpreferencia kinyilvánítása és a nemzetiségi identitás megvallása közötti döntéskényszer (3,9), valamint a regisztráció (3,8) aktusa befolyásolják.

Az 5. táblázat választási statisztikai adatai közt megfigyelhető, hogy abban az esetben, amikor a nemzetiségi választók nincsenek döntéskényszerben a pártszimpátia és az identitás kinyilvánítását illetően (l. a 2014. évi települési, területi és országos nemzetiségi önkormányzati választások adatait), nagyságrendekkel többen regisztráltak (242 570 fő) mint az országgyűlési választásokra kiterjedően 2014-ben (35 289 fő) vagy legutóbb 2018-ban (59 445 fő). A 2018-as választásokon feltehetően a szószerzői intézmény növekvő ismertsége és elfogadottsága miatt többen regisztráltak, mint négy évvel korábban az új rendszer hatályba lépésekor, viszont ennél is nagyobb jelentőségű, hogy míg 2014-ben a névjegyzékben szereplők 55,38%-a szavazott, 2018-ban átlagosan 63,14%-uk.

**5. táblázat: Nemzetiségi választási statisztika (2014, 2018)**

Nemzetiség	Népszám	Névjegy-	Névjegyzékben		Névjegyzékben		Nemzetiségi		Szavazók aránya	
	-lálási	zékben	szereplők	szereplők	szereplők	szereplők	listákra leadott	szavazatok (db)	a közösségen	belül (%)
	adatok*	szereplők	országgyűlési	országgyűlési	országgyűlési	országgyűlési	érvényes			
	(fő)	2014**	választásra	választásra	választásra	választásra	szavazatok (db)			
		(fő)	kiterjedően (fő)	kiterjedően (%)	kiterjedően (%)	kiterjedően (%)				
	2011	2014	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
Bolgár	3 556	1 303	104	158	2,92	4,44	74	104	2,08	2,92
Görög	3 916	1 719	140	239	3,58	6,10	102	159	2,6	4,06
Horvát	23 561	10 181	1 623	2 278	6,89	9,69	1 212	1 743	5,14	7,4
Lengyel	5 730	2 172	133	264	2,32	4,61	99	210	1,72	3,66
Német	131 951	51 965	15 209	33 168	11,53	25,14	11 415	26 477	8,65	20,07
Örmény	3 293	2 256	184	268	5,59	8,14	110	159	3,34	4,83
Roma	308 957	150 439	14 271	18 497	4,62	5,99	4 048	5 703	1,31	1,84
Román	26 345	4 770	647	798	2,46	3,03	362	428	1,37	1,62
Ruszin	3 323	2 929	611	895	18,39	26,93	463	539	13,93	16,22
Szerb	7 210	1 610	349	427	4,84	5,92	236	296	3,27	4,11
Szlovák	29 647	11 512	1 317	1 645	4,44	5,55	995	1245	3,36	4,2
Szlovén	2 385	714	199	252	8,34	10,57	134	199	5,62	8,34
Ukrán	5 633	1 000	502	556	8,91	9,87	293	270	5,2	4,79
Összesen:	555 507	242 570	35 289	59 445	6,35	10,70	19 543	37 532	3,52	6,76

**Forrás:** KSH, NVI alapján saját (\*kettős kötődés adatai nélkül, \*\*nemzetiségi önkormányzati választásokra vonatkozóan)

Noha az önkormányzati és az országgyűlési választások regisztrációs és részvételi adatai közt valóban nagyra nyílt az olló, az önkormányzati választások összesített számadatainál tapasztalható jelentős különbségek főként a roma közösség választói magatartásából adódnak. A roma közösség jellemzően pártokra szavaz és szószólóra kevésbé, a közösség körében készített interjú megerősített abban, hogy belássam, a közösség vezetőinek nem célja a nemzetiségi mandátumszerzés. Ha így lenne, a romák létszámuknál fogva a preferenciális mandátum mellett még akár egy további mandátumot is szerezhetnének a nemzetiségi listáról. A pártpreferencia kinyilvánítása iránti erősebb szándékot támasztja alá az a tény is, miszerint a nemzetiségi névjegyzékben szereplő roma választópolgárok száma a kampányidőszak során a többi közösséggel ellentétes változást produkált, vagyis nem növekedett, hanem mintegy 2 000 fő regisztrációjának törlésével 20 000 fő alá csökkent.

A regisztrációk számának növelésében viszont a magyarországi német közösség volt a legeredményesebb, ennek megfelelően a matematikai eséllyel rendelkező közösség meghaladta a kedvezményes kvótát (23 831 szavazat) és 26 477 szavazatával nemzetiségi mandátumot szerzett. A többi közösség körében, amelyeknek matematikai esélye nem volt a mandátumszerzésre, 10% alatti regisztráció tapasztalható.

A részvételi hajlandóság szintén a kedvezményes mandátumszerzésre esélyes német közösségnél volt a legmagasabb, tehát ahol valódi tétje volt a választásoknak. Mindezzel cáfolhatók azon szakirodalmi megállapítások, miszerint a kisebbségek választói mobilitása a többségi társadalméval megegyező lenne. A magyarországi németek 79,83%-os aktivitása

még a regisztráció mint akadályozó tényező (a közösség 25,14%-a regisztrált) mellett is meghaladta a 2018. április 8-i 70,22%-os kimagasló részvételi arányt. Ezzel szemben azon közösségek körében, amelyeknek nem volt matematikai esélye a kedvezményes kvóta megszerzésére, a cél csupán a szószóelői intézmény legitimitációjának erősítése lehetett a korábinál több szavazat gyűjtésével. E közösségek közül a ruszinok regisztráltak a legnagyobb arányban (26,93%), noha részvételük átlagosnak mondható (60,22%). A többi közösség ennél lényegesen kisebb arányban (5-10% között) regisztrált.

A regisztráció az összes nemzetiségi választó körében 6,35%-ról 10,7%-ra nőtt 2018-ra, illetve a szószóelőkre leadott szavazatok is 3,52%-ról 6,76%-ra növekedtek ugyanerre az időszakra. Ez egyrészt azt mutatja, hogy a szószóelői intézmény ismertsége és támogatottsága erősödik, másrészt a pozitív fejlemények ellenére feltétlenül szükséges átgondolni, hogy milyen eszközökkel, újfajta eljárásokkal háríthatók el a nemzetiségi választók mintegy 90%-a elől az alapjoguk gyakorlását akadályozó tényezők.

### **5.6. A magyarországi NTA dilemmái a terepkutatás tükrében**

A magyarországi NTA-modell dilemmáiról szóló fejezet részben főleg a nemzetiségi parlamenti képviselő megvalósulásával kapcsolatos kritikákat hasonlítom össze a kutatásban résztvevők széles spektrumon szórt véleményeinek összegzésével. Ezáltal ugyanis lehetőség nyílik egy konszervatív tünő modell körvonalazására (l. lejjebb a disszertáció 6. fejezetében).

A szakirodalom összességében meglehetősen kritikusan értékeli a magyarországi NTA-modellt, mind a kisebbségi önkormányzati rendszert, mind – noha itt még hangsúlyozottan kevesebb a tapasztalat – a parlamenti képviselő intézményét. Ahogy arról már korábban szó esett, mások mellett Pap és Vizi is kiemelik, hogy a kisebbségi önkormányzatok rendszerének bevezetését elsősorban Magyarország külpolitikai érdekei motiválták és kevésbé a magyarországi igények és az etnikai összetétel (Pap, 2017: 110–111; Vizi, 2015: 32). Pap szerint továbbá a rendszer legitimitását a kisebbségi csoportokhoz tartozók alacsony száma is megkérdőjelezi (Pap, 2017: 110–111), noha a nemzetközi kitekintést nyújtó fejezetben láthattuk, hogy a szlovén, a horvát vagy akár a román kisebbségek parlamenti képviselője sem alapul a képviselők nagyobb bázisán<sup>156</sup>.

A finanszírozással (és a választási rendszerrel is) szorosan összefügg az etnobiznisz kérdése, ami az egyik legtöbbet tárgyalt kritikai pont a rendszerrel kapcsolatban. Pap szerint az etnobiznisz (Pap szóhasználatában etnokorrupció<sup>157</sup>) abból fakad, hogy a magyar adatvédelmi törvény tiltja a szenzitív adatok kezelését, amilyen az etnikai származás adata

---

<sup>156</sup> Később Pap problémásnak tartja azt is, hogy amennyiben egy csoport felvételét kérné a már meglévő 13 kisebbség mellé elismert közösségként, első lépésként legalább 1 000 aláírással ellátott népi kezdeményezést kell benyújtania az Országgyűlés elnökének. Minthogy az Országgyűlés szuverén intézményként ezután maga dönthet, Pap szerint ez éles ellentmondásban áll az egyébként egyértelműen definiált követelményekkel (Pap, 2017: 117).

<sup>157</sup> Az etnobizniszre használt további kifejezés a „kakukktójás” jelenség. l. Latorcai, 2014.

is. Ez pedig megnyitja a kaput az etnikai hovatartozással történő visszaélés lehetősége számára. Pap Deets (2002) tanulmányára támaszkodva több olyan esetet mutat be, elsősorban a német és roma nemzetiségi oktatás területéről, amikor a nemzetiségi oktatás megszervezése a plusz támogatási forrás elnyerése érdekében történik, nem pedig a valós etnikai helyzet alapján (Pap, 2017: 118–120). Érdeemes hozzáfűzni, hogy a német nemzetiségi oktatás esetében a német nyelv magas piaci értéke is indokolja a nemzetiségi oktatás népszerűvé válását olyanok körében is, akik esetlegesen nem tartoznak a nemzetiséghez. A választások lebonyolításával összefüggésben problémásnak tartható, hogy a regisztrációs szabályok 2005-ös átalakítását követően, valamint a 2011-es törvény után is a kisebbségi regisztrációnak nincsenek objektív kritériumai. Tulajdonképpen bármely magyar állampolgár – függetlenül etnikai hovatartozásától – elméletben szavazhat nemzetiségi önkormányzatok jelöltjeire, ezzel kapcsolatban számos visszaélés vált ismertté (Ua. 120–122), amit egyébként a kutatásom résztvevői is megerősítettek.

A passzív szavazójog kapcsán is kritikus Pap, szerinte ugyanis nem megalapozott az a feltétel, hogy a passzív szavazati jogot csak az adott csoporthoz tartozók gyakorolhassák. Meglátása szerint adott csoportokat képviselő személyeknek nem kell ugyanazon jellemzőkkel bírniuk, mint annak a csoportnak, akit képviselnek. Sőt, véleménye szerint annak a megtiltása, hogy aki korábban képviselt egy nemzetiséget, egy másik nemzetiség listájára kerüljön, radikális és nem alátámasztható megszorítása a szabad identitásvállalás elvének, ezáltal pedig nemzetközi jogi ajánlásokkal is ellentétes (Ua. 126). Érdekes párhuzamként emelhető ki, hogy míg tanulmánya korábbi pontjában Pap kritizálja a szabad identitásvállaláson alapuló regisztrációt, itt éppen a világosabban meghatározott szabályokat tartja nem megfelelőnek. Az a felvetés, hogy ne csak a közösség tagjai szavazhassanak az adott közösségre néhány elnöki interjúban is felmerült, mondván, e gyakorlat elősegítené a nemzetiségbarát környezet kialakulását, noha a nemzetiségi szavazáson való általános részvétel a korábbi tapasztalatok szerint számos esetben a nemzetiségek belső viszonyrendszerének nem megfelelő képviselet megválasztását eredményezte (az ábécé-preferenciáról fentebb már említést tettem).

Egy további legitimációs problémaként Pap a népszámlálási adatok kérdését tárgyalja, azaz a népszámlálási adatok használatát a nemzetiségi választások során és az állami támogatások meghatározásában (Ua. 123–125). A törvény 56. paragrafusának első bekezdése szerint akkor kell kitűzni a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők választását, *„ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a harminc főt eléri”*<sup>158</sup>. Ahogyan arra az Alapvető Jogok Biztosa az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványában felhívta a figyelmet, a 2011-es népszámláláskor a válaszadók nem voltak tudatában annak,

---

<sup>158</sup> A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 56. § 1. bekezdése.  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100179.TV>; Letöltés dátuma: 2018.05.01.

hogy nemzetiségi hovatartozásukra vonatkozó kérdésre adott válaszaikat utólagosan a fenti célokhoz felhasználják, emellett a népszámlálások során számos tényező – például a negatív történelmi tapasztalatok, avagy éppen a kérdőív terminushasználata – is befolyásolja, hogy valaki nemzetiséghez tartozónak vallja-e magát avagy sem<sup>159</sup>. A közösségek vezetői körében készített mélyinterjúk ugyanakkor ennek ellenkezőjére mutattak rá, az előírás elmondásuk szerint több esetben elősegítette a valós legitimáció nélküli önkormányzatok felszámolását.

Összességében Pap úgy értékeli, hogy a kisebbségi képviselet a magyar rendszerben inkább a szimbolikus jelenlét kategóriáját meríti ki, semmint a valódi döntéshozatali befolyás lehetőségét (Pap, 2017: 127). Hasonló álláspontra helyezkedik Vizi is, aki szerint a kulturális autonómia valódi lehetőségei igencsak limitáltak (Vizi, 2015: 50). Ezt támasztja alá Pap szerint az is, hogy a 2014-es választásokon még egyik közösség sem tudott képviselőt juttatni a parlamentbe, és a szószólók aktivitása sem volt kifejezetten élénknek mondható a tanulmány megszületésének időpontjáig (Pap, 2017: 128–130). Szerinte a kisebbségek parlamenti képviseletének magyar modellje nem következetes, amennyiben nincsenek tiszta céljai és nem a kisebbségek valódi igényeire reflektál. Ugyan tanulmánya egy korábbi pontján maga is leszögezi, hogy mindössze a német és roma közösségnek van matematikai esélye egy képviselői hely megszerzésére (Ua. 104), összegzésében kifejti, hogy amennyiben 13 kisebbségi képviselő lenne a parlamentben, az jelentősen befolyásolná a választási eredményeket (Ua. 132). E korábbi kritikákra azonban a 2018-as országgyűlési választások eredményei részben rácaféltak a magyarországi németek mandátumszerzésével, aminek következtében pedig további változások várhatók a nemzetiségek számára fontos törvényi változások előkészítésében. Ugyanakkor a 13 közösség teljes jogú képviselete nem valószínűsíthető. Ezzel összefüggésben azonban megvizsgáltam azt is, hogy az egyes kisebbségek szükségesnek tartják-e a 13 mandátumot a hatékony közéleti részvételükhöz (a vizsgálat eredményeit lejjebb részletesen tárgyalom).

Pap András László a parlamenti képviselet helyett szerencsésebbnek tartana egyéb alternatív formákat a parlamenti jelenlét megvalósításához. Így például az országos nemzetiségi önkormányzatok felhatalmazást kaphatnának, hogy jogalkotási folyamatot indítsanak el, szélesíteni lehetne a kisebbségi ombudsman jogköreit, avagy éppen a pártok közötti megállapodásra is sor kerülhetne, hogy jelölti listájuk összeállításánál vegyenek tekintetbe egy meghatározott etnikai/nemzetiségi kisebbségi kvótát (Ua. 132–133). A pártok etnikai kvótája, noha a korábbi gyakorlat szerint még mandátumokat is eredményezett az etnikai közösségeknek, az elnökökkel és szószólókkal készített interjúk tapasztalatai alapján egyáltalán nem preferált képviseleti forma, noha ez a típusú megoldás főként a romák politikai részvételét lenne képes előmozdítani, hiszen körükben nagyobb a párpreferencia kinyilvánításának igénye, illetve a jelölőszervezeteik is (például Lungo Drom, MCF) számos korábbi példa tapasztalata szerint a pártosodás útjára léptek. Az országos önkormányzatok

---

<sup>159</sup> Az indítvány és az Alkotmánybíróság határozata

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2EA8A1E5D6372FAFC1257ADA00524C26?OpenDocument>;

Letöltés dátuma: 2018.05.01. (Tárgyalja Pap, 2017: 123–125.)

törvénykezdeményezési jogosítványának lehetőségét szintén megvizsgáltam a résztvevők körében, ám ennek támogatottsága is elenyésző mértékű, hiszen egy olyan megszerzett jogosítvány visszavonása, mint a parlamenti képviselet, politikailag kockázatos, érvekkel megmagyarázhatatlan eljárás lenne.

Chronowski Nóra szerint – akinek véleményét Pap is bemutatja (Pap, 2017: 133) – megoldást jelentene az is, ha az országos nemzetiségi önkormányzatok a parlamenti választások rendszerétől függetlenül delegálhatnának szószólókat a parlamentbe, és így a választóknak nem kellene lemondaniuk pártlistás szavazatukról (Chronowski, 2015: 11–13). Ezzel a módszerrel szemben némiképp az előzőhöz hasonló kritikával élhetünk, tehát a szószólói képviselet még ha felemás megválasztásához képest is – hiszen a nemzetiségi választók csupán egyetlen listára adhatják le szavazataikat – visszalépés történne. Másfelől pedig az interjúk tapasztalatai szerint a kutatásban résztvevők döntő többsége a delegálás gyakorlatának megszüntetését és a versengő listák bevezetését támogatná, mondván, „a delegálás nem valódi választás, hanem csak szavazás”. A delegálás gyakorlatának fenntartása káros a közösségek belső demokráciája számára, mert kikapcsolja az alulról jövő kezdeményezéseket, konzerválja a kialakult erőviszonyokat és ellehetetleníti az elit rekrutációját is.

Továbbá Chronowski problematikusnak tartja azt is (Paphoz hasonlóan), hogy nincsenek egyértelműen definiálva a nemzetiségi vagy etnikai csoporthoz való tartozás feltételei. Továbbá zavarba ejtő kérdésnek tartja, hogy az etnikai (nemzetiségi) képviselet sikeresen integrálható-e az egykamarás parlamenti rendszerbe, hiszen a „nemzetiségi képviselő szükségképpen a politikai képviselőcsoportok vonzásába kerülne, és végül általános politikai érdekeket képviselne a specifikus nemzetiségi érdekek helyett” (Chronowski, 2015: 11). A terepkutatás során teszteltem azt is, vajon mit gondolnak a nemzetiségi politikai elit tagjai arról, hogy közösségük hipotetikus teljes jogú képviselője pártérdekek avagy nemzetiségi érdekek mentén szavazna-e. A 6. diagram válaszeredményei szerint a résztvevők 65%-a egyértelműen elutasította a pártérdekek mentén történő szavazást. A nemzetiségek többsége a nemzetiségi mandátum megszerzésére aspiráló magyarországi német képviselővel kapcsolatban fejtette ki véleményét, és az interjúalanyok többsége a német közösség álláspontjával értett egyet: a nemzetiségi képviselő elsősorban saját közössége érdekeinek megfelelően szavazna, másodsorban össznemzetiségi érdekek mentén, s csak ezt követően lenne a mindenkori kormányhoz lojális. A mindenkori kormányzás elleni fellépések vagy pártpolitizálás mentén történő szavazás a nemzetiségi érdekek képviselése helyett csupán egyetlen pozíciójából távozó szószóló véleményében tükröződött, ettől eltekintve szinte teljes mértékben elképzelhetetlen a pártpolitizálás a szószólók körében.

Noha Pap hangsúlyozza, hogy kevés még a tapasztalat a parlamenti képviselet gyakorlati működéséről, összességében arra jut, hogy egy hatékonyabb szószólói rendszer kevesebb problémát hordozna magában a képviselői helyek megszerzésének lehetőségénél (Pap, 2017: 133). A szószólói rendszer megerősítésével, a szószólók jogkörének kibővítésével a legtöbb szószóló egyetért. Az elképzelés főként azon néhány ezer fős kisebb

közösségek vezetői körében talált támogatásra, amelyekben a választási rendszer napjainkra jelentős megosztottságot idézett elő. E népcsoportok esetében ugyanis egy esetleges teljes jogú képviselő delegálása avagy megválasztása tovább élezné a meglévő konfliktusokat. Jóllehet, a jelenleginél fajsúlyosabb szószóelői státusz is növelné a pozíciókért folytatott belső küzdelmek tétjét.

Már a 2011. évi népszámlálási adatok alapján beláthatóvá vált, hogy a kedvezményes mandátumszerzés lehetősége meg fogja osztani a létszámukban kisebb és a nagyobb közösségeket, hiszen épp a törvény tesz különbséget közöttük. Ennek megfelelően Jakab és Szilágyi alkotmányjogi szempontból őszintétlen megoldásnak nevezi a hatályban lévő megoldást, ugyanis a szószóelő jogintézménye automatikusan garantálja a kisebbségek parlamenti képviseletét abban az esetben is, ha az adott közösségnek a kedvezmények ellenére sem sikerülne teljes jogú képviseletet választani (Jakab–Szilágyi, 2015: 50). Ha ezt a nézőpontot elfogadjuk, a választójog egyenlősége szempontjából vitathatók az Ogytv. vonatkozó rendelkezései<sup>160</sup>: „A magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár a) egy egyéni választókerületi jelöltre és b) nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat.” Vagyis a törvény szerint a nemzetiségek kedvezményes mandátumszerzésre jogosultak, és ha a könnyített módszerrel nem sikerül teljes értékű mandátumot szerezniük, akkor csökkentett jogosítványokkal rendelkező szószóelőt küldhetnek a parlamentbe. Mindez azért kifogásolható, mert ezzel a megoldással a jogalkotó két lehetőséget biztosított a Magyarországon elismert 13 nemzetiség parlamenti képviseletére: (1) a magyarországi német és roma közösségek számára valódi képviseleti lehetőséget biztosít, és (2) a limitált jogosítványokkal rendelkező szószóelő által biztosított képviseletet a további 11 közösség számára. Az egyes közösségek létszáma miatti kedvezőtlen helyzetet növeli, hogy a nemzetiségi listára csak azon választópolgárok szavazhatnak, akik nemzetiségi választóként az országgyűlési választásokra kiterjedően kérik felvételüket a névjegyzékbe. Ennek következtében 11 közösség tagjainak a nemzetiségi listára való szavazásért le kell mondani a pártlistára való szavazásról egy korlátozott jogkörű szószóelő megválasztásáért, vagyis lényegében az „egy ember-egy szavazat” elve helyett a „nemzetiségi választópolgár-fele annyi értékű szavazat” elve érvényesül (Szalayné Sándor, 2014: 14). Ezek alapján megállapítható, hogy a nemzetiségi választásokon sérül a *szavazatok értékegyenlőségének elve*, hiszen a pozitív szándék ellenére a nemzetiségi választópolgárokat döntési helyzet elé állítja pártpreferenciájuk és nemzetiségi identitásuk kinyilvánítása között. Emellett az önbevalláson alapuló regisztráció miatt továbbra is fennáll a veszélye annak, hogy a nemzeti többséghez tartozók is részt vesznek a nemzetiségi választásokon (Kállai, 2017: 4).

Ezek után a fenti szakirodalmi kritikákat összevetem a terepkutatás gyakorlati tapasztalataival, feltárva a nemzetiségi elit egy jelentős részének véleményét a nemzetiségek által preferált képviseleti formáról (8. diagram). Bár a kutatási minta nem reprezentatív,

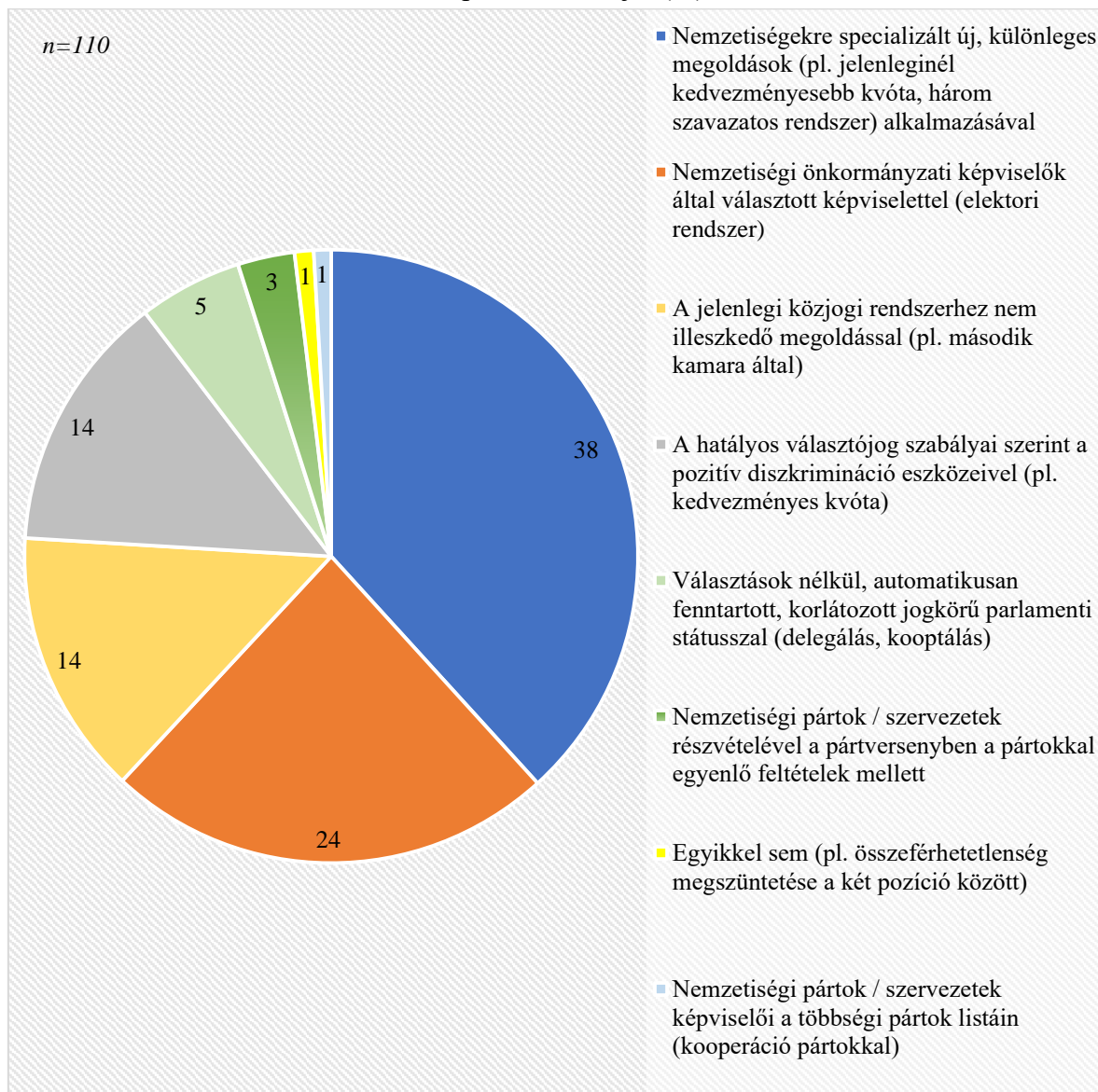
---

<sup>160</sup> Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 12. § (2) bekezdés.



hiszen a demográfiai rétegzettség kialakítása nem volt célom, de a 267 fős képviselői és elnöki kör, valamint a 13 fős szószólói létszám összesen 280 fős nemzetiségi elitcsoportjának véleménye megfelelően kifejezhető a kutatásban részt vevő 110 fő válaszával.

**8. diagram:** A Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képviseletének nemzetiségek által preferált módjai (%)



**Forrás:** saját

A survey eredményei alapján megállapítható, hogy az olyan szakirodalmi példák, mint a pártokkal való kooperáció akár nemzetiségi kvóták útján (1%) (Pap, 2017: 132–133) vagy az országos önkormányzatok delegálása a nemzetiségi választók pártlistás szavazatának megtartása mellett (Chronowski, 2015: 11–13; Pap, 2017: 133), csupán egy szűk kisebb csoport véleményének elképzelésével találkozott (5%). Eszerint megállapítható, hogy az alkotmányjogilag korrekt, a választójog egyenlősége, valamint a pártlista és nemzetiségi

lista közötti döntéskényszer megszüntetése szempontjából racionálisnak tűnő megoldások kevésbé rezonálnak a nemzetiségi résztvevők igényeire, feltehetően azért nem, mert ezek az ajánlatok már korábban megszerzett jogosítványokhoz képest jelentős visszalépést jelentenének a nemzetiségek számára.

Utóbbi szakmai elképzelések kiegészíthetők néhány, a gyakorlatnak ellentmondó, markáns rendszerkritikaként értelmezhető opcióval is. A „kétfejű” avagy „kétkulacos” rendszer – ahogy a résztvevők leírják – megszüntetésére tett javaslat, vagyis a szószólói és elnöki státuszok összeférhetetlenségének megszüntetése kiiktatná a képviseleti rendszer konfliktusait (1%). Ugyanakkor a két vezető pozíció összevonása a hatékony közéleti szerepvállalás egyértelmű csökkenéséhez vezetne, hiszen más feladatai vannak az elnökek (adminisztratív szerepkör) és más a szószólónak (reprezentáció, lobbifeladatok). Egy további, támogatottságát illetően kisebbségi javaslat szerint a nemzetiségi szervezeteknek a pártokkal egyező feltételek mellett kellene részt venniük a pártversenyben (3%). Ez a javaslat néhány, a szószólói képviselettel kevésbé azonosulni tudó roma résztvevő szimpátiájával találkozott.

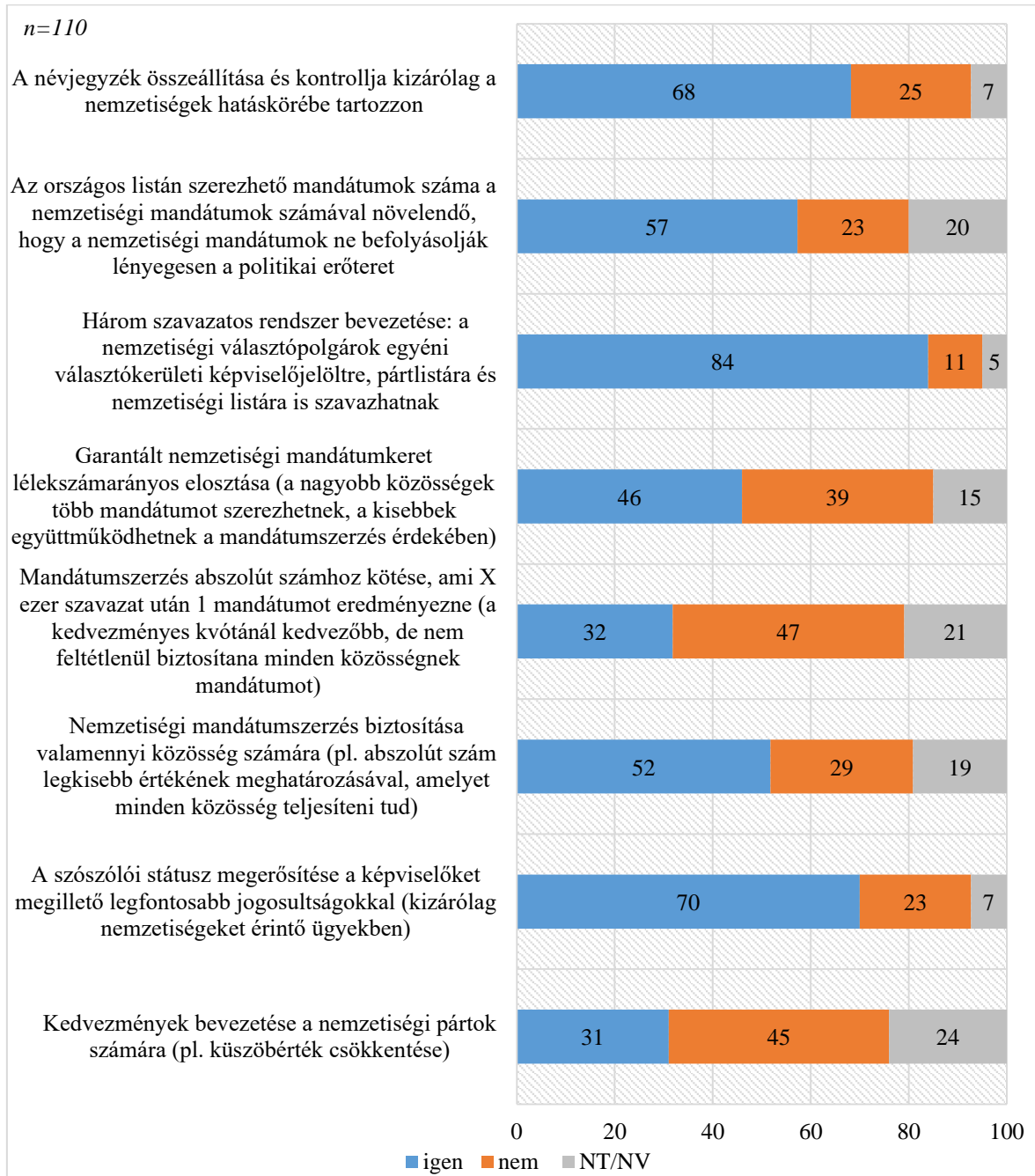
Ám a jelenleg érvényben lévő szószólói rendszer, illetve a kedvezményes kvóta által fenntartott „kétsávos” vagy differenciálttá váló rendszer sem tekinthető kielégítőnek, hiszen ez csupán a résztvevők 14%-a számára eredményez megfelelő képviseletet. Minthogy a kutatás a magyar közjogi rendszer kereteibe illeszthető megoldások tesztelésére vállalkozott, sem nyitott kérdést, sem a közjogi rendszerhez kevésbé illő megoldások vizsgálatát nem tűztem ki célul, egy kivételtől eltekintve. Mivel a nemzetiségek képviseletére javasolható második kamara sokáig a szakirodalom számára is hivatkozási alapul szolgált, illetve a nemzetiségek körébe is átszivárgott és a közbeszédben gyakorta rokonszenvvel emlegetett képviseleti megoldás, ezért felmértem egy képzeletbeli második kamarában a nemzetiségek számára fenntartott helyek támogatottságát is. Ezt a megoldást az érvényben lévő megoldással megegyező arányban támogatják a kutatás résztvevői (14%).

A második legnépszerűbb metódus az önkormányzati képviselők által elektoriális választási rendszerben létrehozott parlamenti képviselet (24%). Az eredmény tárgyalása előtt azonban szükséges megint figyelembe venni, hogy a mintában szereplő résztvevők 80%-a országos nemzetiségi önkormányzati képviselő. Mivel a magyarországi NTA a nemzetiségi önkormányzatok rendszerén alapul, valamint a képviselet jelenlegi megválasztása is az országos önkormányzatok listaállítása által történik és nem közvetlen választással, ezért ez az igény a hatályos szabályozással szembeni, természetes adottságokra épülő (korábban ugyanis elektoriális rendszerben kerültek megválasztásra az országos önkormányzatok) kritikaként is értelmezhető. Ezzel a megoldással ugyanúgy megszüntethető a nemzetiségi identitás és a pártpreferencia között fennálló döntéskényszer, hiszen a nemzetiségi képviselőt vagy szószólót nem az országgyűlési képviselőválasztásokra nemzetiségiként regisztráló választók „delegálnák” a parlamentbe, hanem a közvetlen legitimációval bíró választott települési nemzetiségi önkormányzati képviselők. E megoldás alkalmazásával megszüntethető a nemzetiségi választók döntéskényszere, valamint kihagyható a nemzetiségi választók közvetlen választása is, ezzel együtt pedig az

országgyűlési választásokra kiterjedő regisztráció is elhagyható lenne. Gerencsér Balázs Szabolcs szerint az elektoros, vagyis közvetett választás bevezetése a természetes adottságokra építene, hiszen az önkormányzatok '90 óta működő rendszerére épülne, ezáltal nemcsak a nemzetiségi önkormányzati rendszer súlyát növelné, de a nemzetiségek igényének, karakterének megfelelő rendszer lenne létrehozható. Gerencsér szerint a másik megoldás, ami az önkormányzatok működésén alapul, az a delegációs rendszer, amely lényegében megegyezik a jelenlegi szisztémával, ami azonban országos önkormányzatok működésén keresztül explicit módon befolyásolható, ezért csak megfelelő jogi „bástyákkal” alkalmazható (Gerencsér, 2014: 4–5). Véleményem szerint az elektoriális választások mellett jelentős előnyök is szólnak: a pártokkal való kooperáció, illetve az etnikai kvóták gyakorlatával ellentétben a képviselőről való döntés joga továbbra is a nemzetiségi közösség elitjénél maradna. Ugyanakkor megint csak a nemzetiségi választóktól kerülne elvonásra egy már korábban megszerzett jog, tehát e módszert visszalépésként értékelem. További, az elektoriális rendszer bevezetése ellen szóló érv a roma elektorok nagy létszáma, amely a korábbi országos roma önkormányzati választásokon átláthatatlan, kaotikus helyzeteket idézett elő.

A mélyinterjúk tapasztalatai szerint a szószólók jelentős csoportja számára a hatályos választójog szerinti lehetőségek kielégítőek (görög, lengyel, roma, román, ruszin), azonban a szószólók szűk többsége (bolgár, horvát, német, szerb, szlovák, szlovén) nemzetiségekre specializált új módszerekkel valósítaná meg közössége parlamenti képviseletét, ami nem feltétlenül jelentené a teljes jogú mandátum garantálását, hanem sokkal inkább a képviselet nagyobb legitimitációját biztosítani képes eszközök alkalmazását. Ezen új, speciális megoldásokkal már korábban foglalkoztam, jellemzően a régióban fellelhető nemzetiségbarát jó gyakorlatok tartoznak ide (például a jelenleginél kedvezményesebb kvóta, a kettős szavazati jog, amely a köznyelvben háromszavazatos rendszer, a garantált mandátumok népességarányos kiosztása stb.), mindezeket a terepkutatás során teszteltem (vö. Pach, 2015a). Illetve néhányan, ahogy már fentebb említettem, a jelenlegi közjogi rendszerhez nem illeszkedő modern második kamara általi képviselet lehetőségét preferálják, feltehetően a parlamenti szakértői munkaanyagok (vö. Mór, 2016: 50), vagy a szomszédos országok, főként Románia gyakorlatának megfelelően. E képviselők jellemzően a közösségük belső megosztottsága és/vagy személyi ellentétek miatt nem tudtak közösségük elvárásainak megfelelően élni a szószólói intézményben rejlő lehetőségekkel, ennek következtében nem kaptak újabb négy évre szóló megbízást közgyűlésüktől (örmény, ukrán). Az elnökök döntő többsége azonban valamelyik új, speciális megoldás mellett foglalt állást (bolgár, horvát, lengyel, német, örmény, roma, szerb, szlovák) és csak a ruszin és a szlovén elnök számára lenne változatlanul is megfelelő a hatályos képviselet. Míg a román és ukrán elnökök az önkormányzati képviselők által választott képviselettel lennének elégedettek, a görög elnök számára egyik megoldás sem kielégítő, hanem a két státusz összeférhetlenségének megszüntetését támogatná. A mintában résztvevők relatív többsége szintén az új képviseleti megoldások bevezetése mellett foglalt állást (38%).

### 9. diagram: A nemzetiségekre specializált új megoldások támogatottsága (%)



Forrás: saját

A 9. diagram eredményeit áttekintve négy nagyobb arányban támogatható, illetve négy kevésbé preferált megoldás (problémakörre adható válasz) körvonalazható markánsan. A népszerűbb javaslatok a következők:

- (1) A leginkább támogatott speciális megoldás a régiókban Szlovénia által alkalmazott kettős szavazati jog bevezetése a nemzetiségek körében, ami a saját lehetőségekre vonatkoztatva háromszavazatos rendszerként vált ismertté, ennek megfelelően az operacionalizálás szakaszában az adatvesztés elkerülése végett a köznyelvi forma tesztelése mellett döntöttem. A kutatásban résztvevők 84%-a szeretné, hogy az

- egyéni választókerületi képviselőjelölt mellett nemzetiségi listára és pártlistára is együttesen lehessen szavazni. Ezzel a megoldással megszüntethetővé válna a 7. diagram alapján legnagyobb problémaként beazonosított pártpreferencia és nemzetiségi identitás vállalása közti döntéskényszer.
- (2) A válaszadók közül 10-ből 7-en, vagyis 70%-uk azt szeretné, ha a szószóközi státusz megerősítésre kerülné a képviselőknek járó legfontosabb jogosultságokkal, amelyeket azonban a szószóközi csak a nemzetiségi ügyek napirendre kerülése esetén használhatnának. Ez esetben nemcsak az interpellációs jogról és napirend előtti felszólalásról van szó, hanem a szavazásról is. A szavazást illetően több javaslattal is találkoztam: egy-egy szószóközi szavazati joga mellett a Magyarországi nemzetiségek bizottsága mint érdekképviselői, jogalkotási entitás szavazati joga is felmerült. Ehhez viszont a nemzetiségi szószóközi Házbizottságra való nagyobb ráhatása nélkülözhetetlen, hiszen 2014–2018 között ez a parlamenti testület szabta meg, mi nemzetiségi ügy és mi nem az. Ugyanakkor a Házbizottságban a napirendi ügyekre való befolyás kérdése a magyarországi németek mandátumszerzésével okafogyottá válhat, hiszen a német képviselő szószóközi-való gördülékeny együttműködése által a nemzetiségi igényeknek megfelelően lehet majd alakítani a napirendi pontokat. A mélyinterjúk tapasztalatai alapján ez a pont még annyival kiegészítendő, hogy az interjú időpontjában a regisztráltak számának ismeretében már sejtetően országgyűlési képviselővel rendelkező magyarországi német szószóközi is kiállt a szószóközi státusz megerősítése mellett, amely feltehetően nagyobb mozgásteret biztosítana több közösség kulturális autonómiájának fejlődéséhez.
- (3) A névjegyzék problematikája, amely a 7. diagramban a második legfontosabb megoldandó feladatként szerepelt, ezúttal konkrétan, megoldási javaslattal került tesztelésre. Eszerint a résztvevők 68%-a pozitívan értékelte a névjegyzék összeállításának és kontrolljának nemzetiségi hatáskörébe történő utalásának lehetőségét, ahogy erre szintén Szlovénia esetében láttunk példát. Ugyanakkor sokat elárul a feladat nehézségéről, hogy a szószóközi és az elnökök közül csak néhányan támogatnák e megoldást, hiszen a feladat államtól való átvétele egyrészt jelentős többletfeladattal járna, másrészt csak a közösségeken belüli bizalomra alapozható, hiszen az adatokhoz való hozzáférés visszaélésekre ad lehetőséget. Az elnökökkel és szószóközi-val szemben viszont a képviselők döntő többsége a saját közösségnél tudná jó helyen a névjegyzék kezelését.
- (4) A nemzetiségi listán kiosztható mandátumok jelenleg az országos listán megszerezhető 93 mandátumot csökkentik, noha a pozitív diszkrimináció miatt nem beszélhetünk egyenlő versenyfeltételekről, a mandátumra esélyes közösségek mégis könnyen a politikai pártok riválisává válhatnak. A jelenlegi politikai klímában mindez akkor válhat látványossá, ha a Fidesz-KDNP a kétharmados többség határán billegne, amely következtében sarkalatos törvények elfogadása, vagy éppen az Alaptörvény módosítása a nemzetiségi mandátum támogatásával lenne kivitelezhető. A feltételezett helyzet egyrészt felértékelné a nemzetiségi mandátum súlyát, amely

már rövidtávon jelentős eredményeket realizálhatna ezáltal a közösségek számára (intézményi finanszírozás növelése, kedvezőbb képviseleti metódus fejlesztése stb.), másrészt viszont az ellenzéki pártok nemtetszését is kivívná, ami a politikai vetésforgóban kiszámíthatatlanná teheti a nemzetiségi képviselethez fűződő alapvető attitűdöt. A kutatás eredményei szerint a résztvevők 57%-a szerint a nemzetiségi mandátumot az országos listán kiosztható 93 mandátumon felül érdemes biztosítani a nemzetiségek számára. Ennek megfelelően legfeljebb két mandátummal 201 főre nőhetne az Országgyűlés létszáma, ha 2022-ben a roma közösség is a némethez hasonló mandátumszerzési stratégiát követne.

A leginkább támogatott új megoldások mellett érdemes elemezni a nagyobb arányban elutasított javaslatokat is. Fontos itt kiemelni, hogy markáns elutasítottság egyetlen javaslat kapcsán sem figyelhető meg, azaz egy javaslat sem került a kutatásban résztvevők több mint 50%-a által elutasításra.

- (1) Legkevésbé preferált javaslat a mandátumszerzés abszolút számhoz kötése volt, amit a kutatásban résztvevők 47%-a nem támogatna. Ez a megoldás a közösségek által közösen meghatározott abszolút szám, ilyen például az 5 000 szavazattal automatikusan megszerezhető mandátum. Ha a közösen meghatározott szám kellően alacsony, feltehetően többen jutnának nemzetiségi mandátumhoz, mint a mostani kvóta segítségével. Az abszolút szám további előnye, hogy nem szolgáltatná ki a nemzetiségeket a választási részvételi eredményeknek, ugyanis minél magasabb a részvételi arány, annál nehezebb a kvótát teljesíteni: 2014-ben 22 022 szavazat volt a kedvezményes kvóta, 2018-ban 23 831. A javaslat fonákja ugyanakkor az, hogy nincs az az abszolút szám, amely a politikum számára komoly ajánlatként elfogadható lenne, hiszen például a szlovén közösség 2 385 fős, ehhez pedig jelentősen le kellene szállítani a küszöböt. Ugyanakkor az abszolút szám fontos ismérve, hogy többeket segít képviselethez. A szomszédos országok garantált mandátumainál (Horvátország és Szlovénia) vagy épp alternatív küszöb alkalmazásakor (Románia) a magyarországi szlovénekhez hasonló (vagy akár kisebb) létszámú közösségek képviseletére is láttunk példákat.
- (2) A nemzetiségi pártok számára ajánlható kedvezmények bevezetése szintén nagyobb elutasítottságra talált (45%). Ennek okait korábban ismertettem: Magyarországon néhány roma szervezet pártosodásán<sup>161</sup> kívül a nemzetiségi közösségek körében a

---

<sup>161</sup> Az MCP például 2014-ben a 106 választókerületből 61-ben tudott jelöltet állítani a korábbi SZDSZ–Phralipe szövetségében képviselő, majd OCÖ-elnök Horváth Aladár vezetésével. Ekkor a párt országos listán 8 810 szavazatot, egyéniben 9 030 (összesen 17 840) szavazatot szerzett. Az MCF ugyanekkor 18 egyéni jelölttel mindössze 540 szavazatot ért el, míg az Európai Roma Keresztények Jobblétéért Demokratikus Párt (EU.ROM) 20 egyéni jelöltjét 637 szavazattal támogatták. Országos nemzetiségi párt hiányában a romák 2014-ben 45 körzetben a nemzetiségi listás szavazással képviseltethették közösségüket, amelynek eredményeként az ORÖ 4 048 érvényes szavazathoz jutott, vagyis a megszerzett szavazatok alapján nem tekinthetnénk domináns szervezetnek, viszont mivel az ORÖ által jelölt szószóló már egyetlen szavazattal is megválasztható, ezért nem

pártképződés atipikus jelenség. Ugyan a küszöb alóli mentesség feltehetően a jelenleginél kedvezőbb klímát hozna létre a nemzeti pártszerveződések számára, mégis gyakran felmerült a kritikák közt, hogy a nemzeti pártok a kedvezményes bejutás miatt az országos önkormányzatok riválisává válhatnak, ezáltal ugyan fennállna a nemzeti szavazatok elaprózódásának veszélye, de megjeleníthetővé válna a nemzeti társadalom természetes tagoltsága.

- (3) A garantált nemzeti mandátumkeret létszamarányos elosztása a horvát példa alapján került tesztelésre. A disszertációban fentebb ismertett horvát szisztéma magyarországi viszonyok közé történő átültetése a roma közösséget létszámbeli túlsúlya miatt feltehetően több, két-három mandátumhoz juttatná, míg egy-két önálló mandátumot biztosítana a nagyobb lélekszámú német közösségnek, egy-egy képviselői helyet a horvát, román és szlovák közösség számára. Ezzel szemben a csekélyebb népességű bolgár, örmény, szerb, szlovén, ukrán, lengyel, görög közösségek számára egy közös mandátum kerülne kiosztásra. Egy a fentiekhez hasonló súlyozással megszerkesztett nemzeti képviselői modellnek viszonylag magas, ám közelszem kritikus volt a felmérés során az elutasítottsága (39%), hiszen a résztvevők közel fele (46%) tudná támogatni ezt a javaslatot. A modell esetleges megalkotásakor jelentős szerepe lenne az egy mandátumra társuló nemzeti belső viszonyrendszer feltárásának. Hiszen például a magyarországi szerb közösség létszáma, történelmi jelentősége, intézményesültségi és polgárosodottsági foka alapján kiemelhető a kis közösségek köréből, és a hasonló jellemvonások miatt akár egy mandátumon osztozhatna a szlovén és a horvát közösséggel (az egy mandátumra jutó népességarány kiegyenlítése miatt). Ugyanakkor ez a megoldás egyrészt a szocializmus korabeli délszláv szövetség kirakatjellegű formációját idézné vissza,

---

érdekelt a szavazatmaximalizálásban. A 2018-as országgyűlési képviselőválasztásokon az MCP 44 egyéni jelöltje 3 700 szavazatot, országos listája 4 109 (összesen 7 809) szavazatot gyűjtött, az EU.ROM 36 egyéni jelöltjeire egyéniben 1 471-en, országos listán 1 003-an (összesen 2 474) szavaztak, az Európai Cigányok Demokratikus Pártja (ECDP) nyolc egyéni jelöltjére 187-en szavaztak. Az OPRE Roma Cigány Demokrata Néppárt két egyéni jelöltje 114 szavazatot szerzett, az Egyenlőség Roma Párt (ERP) tíz egyéni jelöltje 169 szavazathoz jutott. Az MCF – Összefogás Magyarországért Párt, noha bejegyzésre került, a választáson nem vett részt. Az ORÖ országos nemzeti listája 5 703 szavazatot szerzett, így az előző választáshoz képest némileg növelte a támogatottságát. L. bővebben <http://www.valasztas.hu/orszagos-listak-eredmenye>; valamint: <http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/jlcskiv.html>; Letöltés dátuma: 2018.06.18. Ezután viszont érdemes az ORÖ többségét adó Lungo Drom 2014. évi nemzeti önkormányzati választási eredményeit megvizsgálni, ahol a szervezet a települési szinten egymaga 132 418 szavazatot ért el. Emellett még számos roma szervezet 5 000 feletti szavazatot szerzett (csak önállóan): Roma Polgárjogi Mozgalom BAZ-megyei Szervezete (RPM) 29 327, a Magyarországi Cigányok Országos Fóruma (MCF) 23 934, a Roma Polgári Tömörülés (RPT) 16 601, Magyarországi Nemzeti-Etnikai Kisebbségek Érdekvédelmi Egyesülete (ÉKE) 14 368, Roma Rom 6 278, Phralipe 5 514. Ezenkívül további 45 szervezet ért el 5 000 alatti szavazatot. L. bővebben <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/topszavnemz.html>; Letöltés dátuma: 2018.06.18. A kontrasztos eredményekből két markáns megállapítás következik: egyrészt a szószóválasztásnak a romák esetében nincs valódi tétje, hiszen az ORÖ láthatóan nem törekszik szavazatmaximalizálásra, másrészt a romák az országgyűlési képviselőválasztásokon döntően a parlamenti pártokra szavaznak és nem a roma pártokra.

másrészt felelevenítené a közelmúltbeli délszláv konfliktus traumáit, amely reflexek egyike sem a hatékony közéleti részvétel megvalósítását inspirálná.

- (4) A rendszerváltástól a nemzetiségi parlamenti képviselő szavazók útján történő megvalósulásáig a nemzetiségek konzisztens módon követték az *egy nemzetiség-egy mandátum* elvét, amit még akkor sem adtak fel, amikor a nagyobb közösségek vezetői számára informális tárgyalások útján teljes jogú képviselőt ajánlottak fel az aktuálisan regnáló kormánypártok. Ezt a belső ellentmondásoktól mentes egységet lényegében a szavazói rendszer első négy éves periódusa megtörte. A garantált mandátumszerzés biztosítását mind a 13 közösség számára (akár a kedvezményes kvótánál kedvezőbb feltételekkel, akár egy mindenki által teljesíthető abszolút számmal) a kutatásban résztvevők alig több mint fele (52%) támogatja, így ez az ötlet csak a negyedik legnagyobb támogatottsággal bír a javaslatok közt, szignifikáns eltérést mutatva a két legnagyobb támogatottsággal bíró ötlettől. Jóllehet, hogy a metódus elutasíthatósága sem kiugró mértékű, szintén a negyedik a felsoroltak közt (29%), de emellett még a bizonytalanok, tehát a nem tudja/nem válaszol kategória magas aránya (19%) is számottevő, ennek megfelelően a korábbi kiindulópont (egy nemzetiség-egy mandátum) már közepesen támogatott követeléssé tompult.

### **5.7. A hatékony közéleti részvétel teljesülésének feltételei és várható hatásai**

Miként a hatékony részvételről alkotott elképzelések különbözőek (a szavazó megfelelő személye, a szavazói jogkörök bővítése, teljes jogú parlamenti képviselő), úgy a hatékony részvétel megvalósításától is eltérő eredményeket várnak az egyes közösségek saját problémáikhoz, szociodemográfiai körülményeikhez mérten. A kutatás e szakaszában a Likert-skála segítségével igyekeztem árnyalni a képviselő továbbfejlesztésétől remélhető eredményeket.

Noha a Magyarországi nemzetiségek bizottsága 2016-ban törvénymódosítási tervezetet is készített (ami azóta talonban maradt), a jelenleginél demokratikusabb szavazóválasztás (társadalmi szervezetek bevonása a jelöltállításba), illetve a közösség számára egyformán teljesíthető mandátumszerzés (kedvezményesebb kvóta) érdekében, a kutatás során a közösségek közül csak a németek fejezték ki egyértelműen igényüket a teljes jogú képviselő megvalósítása mellett: „*a teljes jogú képviselő más minőség, más alkupozíció*” (német résztvevő). Bár a horvát, a román és a szlovák közösség létszáma alapján közel áll a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségéhez, és ennek megfelelően akár közös ügyük is lehetne a kvóta leszállítása, vagy akár e közösségeknek egységes narratívájuk is lehetne a hatékony részvételről, ám ezt nem így tapasztaltam. A magyarországi autentikus román közösség figyelmét főként az „új románok” fővárosi mozgolódása köti le, számukra a szavazói képviselő jelenleg megfelelő, ehhez azonban hozzátartozik az is, hogy a románok valamennyi közösség egyenlő képviselőéhez ragaszkodnak. „*'99-ben nem fogadták el egységesen a szavazói státuszt* [Lásztity Péro és Várfalvi Attila nevéhez köthető 1998-as, majd a Pálfy Ilona-féle szélesebb jogkörű



kisebbségi ügyvivői státus hasonló koncepciói<sup>162</sup>], *amelyről többkörös folyamatban társadalmi vita is volt, mert a nagyoknak nem felelt meg*” (szlovén résztvevő), ezért a közösségek lényegében 2014-ig egységesek tudtak maradni a képviseleti jogosítványokat illetően. A magyarországi németek mandátumszerzése azonban új törésvonalat involvált a mandátumszerzésre esélyes és esélytelen közösségek közé (2. diagram), mivel a magyarországi németek mandátumszerzése differenciáltta alakítaná a szószóközi rendszert: *„a német mandátum a szószóközi rendszer végét, partvonalra jutását jelentené”* (szerb résztvevő). Ugyanakkor a német mandátum által nyerhető előnyök, a Házbizottságban bekövetkező változások a közösségek egészére nézve pozitív hatást fognak gyakorolni, ennek következtében számos korábbi törekvés oka fogyottá válhat (például hogy mi minősült nemzetiségi ügynek, már nem a Házbizottság döntésétől, hanem a német képviselőtől függ).

A 9. diagram tanulsága szerint a kutatásban résztvevők alig több mint fele (52%) támogatja vagy gondolja reálisnak a 13 nemzetiség egyenlő, teljes jogú mandátumszerzését. Az egyenlő mandátumszerzés igénye helyébe a jelenleginél kedvezményesebb kvóta igénye lépett, amely különböző feltételek mentén lenne biztosítható. Ilyen például a Vjt. módosításának bizottsági tervezetében szereplő egyenlő kvóta, vagyis a hatályos szabályozás tizede, amely a 2018-as választások 70,22%-os részvétele mellett 2 383 szavazat szerzésével eredményezett volna nemzetiségi mandátumot. Ezzel viszont az örmény, a ruszin és a szlovén közösségek sem feltétlenül jutottak volna teljes jogú képviselőhez. A szerbek elképzelése szerint minden nemzetiség számára saját demográfiai adottságaihoz mérten 5%-os küszöb teljesíthető lenne, értelemszerűen ez a koncepció valamennyi közösség számára mandátumot eredményezne, viszont a kisebbek számára (görög, örmény, szlovén, ruszin) legitimációs deficitet okozna, feltéve, hogy a politika támogatna egy ilyen koncepciót. Ehhez némiképp hasonló a lengyelek elképzelése, miszerint a nagyobb közösségek magasabb kvótával, a kisebbek alacsonyabbal szerezzenek mandátumot. A horvát interjúalanyok az anyaországi gyakorlatot követnék a garantált mandátumszerzés népességszám-arányos mandátumelosztásával, e módszert a szlovákok is támogatnák. A módszer szerint a nemzetiségek számára fenntartott garantált mandátumok száma a nemzetiségek teljes népességen belüli aránya alapján kerülne megállapításra, ami a 2011-es népszámlálás szerint 6,5%, így a 199 mandátum 6,5%-a, vagyis éppen 13 mandátum lenne kiosztható a nemzetiségek között, még hozzá népességarányuknak megfelelően. Eszerint a legnagyobb roma és német közösségek akár több mandátumot is birtokolhatnának, a közepes népességű horvátok, a szlovákok, a szerbek és a románok egyhez jutnának, míg a kisebb közösségek a fennmaradó mandátumokat közösen birtokolnák. Ugyanakkor a 9. diagram tanulsága szerint a horvát módszerrel a résztvevők alig fele (46%) ért egyet, főleg a kisebb közösségekből jövő interjúalanyok nem támogatják azt: *„ha már elértünk valamit, hogy minden nemzetiségnek van képviselője, nehéz lenne visszalépni, és nem biztos, hogy például a bolgár a ruszint megfelelően képviselné, illetve a nagy nemzetiségeknek is bőven elég egy*

---

<sup>162</sup> A különböző képviseleti koncepciókról l. bővebben Györi Szabó (2006) és Pap (2007) átfogó munkáit.

*képviselő*” (ruszin résztvevő). Ugyanakkor a „*népességszám-arányos elosztás számháborúhoz vezetne*” (lengyel résztvevő).

Azonban a közösségek vezetői is érzékelik, hogy „*a különböző irányok közt nincs koncepció*” (szlovák résztvevő), ennek hiányában az elnökök és szószólók többsége, illetve a 9. diagram eredményei szerint a kutatás résztvevőinek 70%-a közös minimumként a szószólói státusz megerősítését tudná elfogadni a képviselőket megillető legfontosabb jogosítványokkal. Az interjúalanyok a szószólói státusz „*bent is vagyok meg kint is vagyok*” (szerb résztvevő) helyzetén két tevékenységi kör mentén egyértelműsítene: egyrészt több felszólalási lehetőséget biztosítanának a szószólóknak (interpellációs jog, azonnali kérdés, napirend előtti felszólalás), másrészt a jelenleginél kiterjedtebb részvételi lehetőséget biztosítanának a parlamenti munkában (a nemzetiségi ügyekben szavazati jog a szószólók vagy a bizottság részére, független képviselőket megillető tanácskozási jog valamennyi bizottságban). Ugyanakkor a szószólók egy részének a szavazati jog nem hiányzik, szerintük a hatékonyabb közéleti részvételnek nem feltétele a nemzetiségi ügyekben való szavazás (lengyelek, romák, szlovének).

A nem kartás közösségek több konfliktus mentén is megosztottak. Az örmények integritását a régi-új törésvonal, vagyis az „*örményörmények*” és a „*magyarörmények*” közti konfliktus ássa alá, de jelentős problémát okoz még, hogy a „*romák és a buddhisták uralják az örmény terepet* [önkormányzatokat]”. Ennek megfelelően számukra a hatékony részvétel a jelen közjogi helyzetben a szószóló és elnök pozíciója közti összeférhetetlenség megszüntetése lenne, egy a közgyűlés által demokratikusan megválasztott vezetővel, vagyis számukra „*a szószólói rendszer személyfüggő*” (örmény résztvevő). Emellett fontos tényező, hogy a szószóló ne „*nulláról megválasztott személy* [nem a közösség tagja] *legyen, mert az nem tudja javítani az anyaországgal való kapcsolatot*” (örmény résztvevő). Az ukrán egységet a „*deszantosok*” (ukrán résztvevő), vagyis az ukrán önkormányzatokba beférkőző kárpátaljai magyarok, oroszok és romák veszélyeztetik, akik még az országos önkormányzatba is bejutottak, ezért befolyással bírnak a szószólóválasztásra is. Ebből következően az ukrán szószóló számára a szószólói rendszer differenciált megoldása például elfogadható lenne. Ennek eredményeként a gyengébb szószólói státusz gyengébb felhatalmazással, a jelenlegi kompetenciákkal járna, míg az erősebb státusz kiterjedtebb kondíciókkal, és legalább 1 000 szavazat megszerzésével lenne betölthető. A ruszinok számára a jelenleginél hatékonyabb részvétel a választások tisztaságának biztosításával, így a jelölőszervezetek feletti kontrollal, valamint az alkisebbségi önkormányzatok kiszűrésével és az önkormányzatok monitorozásával lenne teljesíthető.

A hatékony részvétel megvalósítását az egyes közösségeknél (görög, lengyel, örmény, ukrán) az új-régi közösségek közti konfliktus mellett további, a pozíciókért folytatott belharc is hátráltatja. Mindez abból adódik, hogy 2014 tavaszán a korábbi elnökök jelentős része szószólóként folytatta tevékenységét. Majd 2014 őszén a nemzetiségi önkormányzati választásokkal jelentős személycserék következtek a közgyűlésekben, amelyek 2018 tavaszán több közösségben a szószólódelegálásra is kihatottak, hiszen az új tagok részt vállalva a listaállításban szembe mentek a korábbi elnökök (ekkor már szószólók)

utódlási politikájával. A probléma azonban a 2018. tavaszi választások után is tovább gyűrűzhet a leváltott szószólok helyére kerülő új szószólok beilleszkedésével. A kudarcos utódlási ügyek természetesen negatívan hatnak a szószóloi képviselet megítélésére, így az érintett elnököktől és szószóloktól eltérő válaszokat kaptam a képviselet legitimációjára, a továbbfejlesztés lehetőségére és a hatékony részvételre vonatkozóan. A görög és örmény közösségeknél a legjelentősebb a szószóloi képviselet iránti bizalomhiány. Ilyen esetekben a pozíciók közti összeférhetlenséggel szüntetnék meg a kétpólusú képviseletet, vagyis a további konfliktusok lehetőségét. Az elnökök szerint az országos önkormányzati választásoknak nagyobb a legitimációja, illetve „nem a szószólo az önkormányzat felettes szerve, hanem a testület a szószólóé” (görög résztvevő). Az interjúalany szerint „az első négy év inkább ártott, mint használt, mert kivitte a nemzetiségi problémákat”. Az örmény résztvevő az országos önkormányzata átláthatatlan működésének ellenőrzését a területileg illetékes kormányhivataltól vagy végső soron az NVB-től és a Kúriától reméli. Hangsúlyozza, hogy az első ciklushoz hasonló „parlamentari képviselet szükségtelen, még szószóloi szinten is, felesleges pénzkidobás”, ideális helyzet akkor állna elő, ha „a szószólo részt venne a közösség életében, ne csak a bársonyszékbe üljön be, de ehhez olyan elnök is kell, aki hajlandó együttműködni” (örmény résztvevő).

A magyarországi bolgárok nem kartások, viszont a XX. század elejétől létrejövő intézményrendszerük és képviseletük egységes, egy jelölőszervezetben működnek együtt az országos nemzetiségi önkormányzati választáson, így a szószóloválasztáson is, éppen ezért szerintük „nincs szükség versengő listákra, hiszen arra a pártok rászerveznének” (bolgár résztvevő). Ugyanakkor a bolgár interjúalanyok nyitottak a szószólo intézményének megerősítése, továbbfejlesztése iránt a hatékonyabb képviseletük megvalósítása érdekében.

A legnépesebb roma közösség hatékony részvételről alkotott elgondolását érdemes a kartás-nem kartás, illetve a régi-új közösségek konfliktusától függetlenül kezelni. A roma közösség létszáma, önkormányzati és civil bázisa, integrációs törekvései és főleg a csoporttal szembeni sztereotípiák miatt a többi 12 közösségtől eltérően használja mind az önkormányzati rendszert, mind a szószóloi képviseletet. Ugyan a létszámuknak megfelelően a legnagyobb önkormányzati és civil bázist hozta létre a közösség, ám ehhez mérten kiterjedt oktatási-nevelési intézményhálózatot tudatos döntés mentén nem alapítottak, hiszen a romák nem a párhuzamos intézményi struktúrák kiépítésében, hanem a társadalmi integráció megvalósításában érdekeltek, céljuk a többségi intézményekbe való beilleszkedés. Ennek megfelelően a romák a többi kisebbségtől eltérő filozófia mentén működtetik a helyi és az országos önkormányzataikat, érdekképviselőikben máshová helyezve a prioritást. Míg a helyi szint a szociális problémák menedzselésének színtere, az országos önkormányzat a roma politika reprezentációs terepe. Ám mindkét folyamat látszólag eredménytelen, hiszen a helyi szinten a szociális problémák kezelése a települési önkormányzatokkal helyezte szembe a roma önkormányzatokat, az országos roma önkormányzat pártosodása pedig a helyi közösségektől való elszakadáshoz és a pártversenyben való eredménytelenséghez vezetett. E két tényező együttesen a roma helyi és országos önkormányzatok érdekképviselői funkciójának gyengülését eredményezte. A problémák egyrészt

rávilágítottak a roma nemzetiségi önkormányzatok eszköztelenségére, másrészt a szociális ügyek megoldásának igénye, illetve a jelölőszervezetek pártosodása túlmutattak a kisebbségi önkormányzati rendszer lehetőségein. Mindez a romák önkormányzatisággal szembeni szkepsziséhez vezetett, ami egyúttal a szószólói képviselet iránti bizalomra is kihat. Ha ugyanis csak a népszámlálási adatokból indulunk ki, létszámukból adódóan a romák a kedvezményes kvótán felül még egy további képviselőt is választhatnának a nemzetiségi listáról. Ezzel szemben deklaráltan nem cél a szószólói státusz helyett a teljes jogú képviselet megválasztása, egyrészt mert „*a pozitív diszkrimináció a szélsőségeket erősíti*”, másrészt „*a mérleg nyelve effektus kiszámíthatatlan hatásai miatt*” (roma résztvevő).

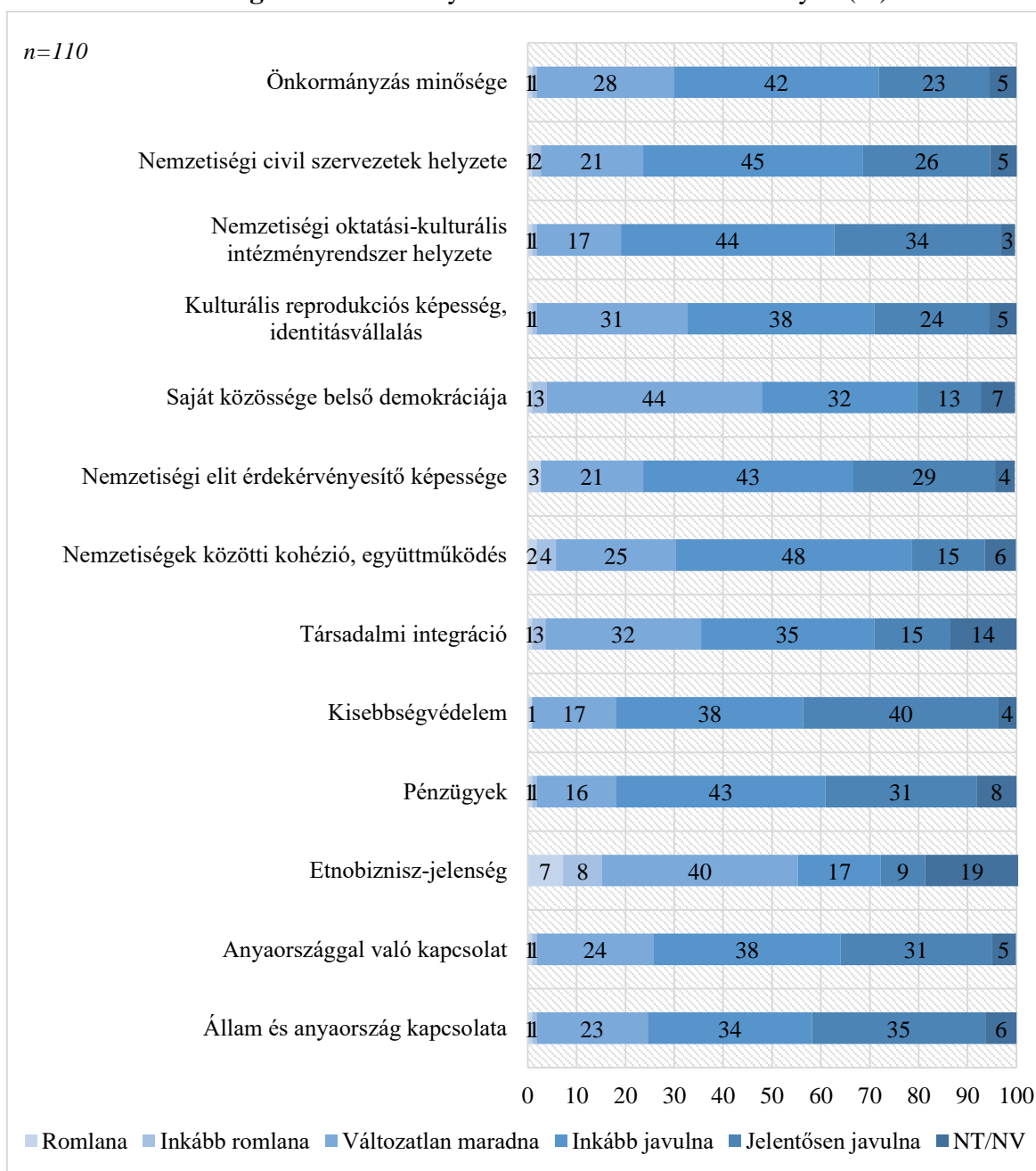
*„Nem mintha nem fogadnám el örömmel, de a többletelőnyök kárt okoznak. [...] Induljunk ki abból, hogy te kapsz minden hónapban ötezer forintot. A jövő hónapban viszont már hétezeret fogsz kapni, miközben a többiek ugyanúgy ötezeret. Nyilván örömmel elfogadod, de ha átgondolod azt, hogy te azért a plusz kétezer forintért milyen támadásokat kell megélnél, lehet, hogy nem te személy szerint, hanem az egész közösséged, akkor az a kétezer már nem éri meg. A saját közösségedet teszed tönkre vele. De persze mindig lesznek olyanok is, akik úgy gondolják, hogy mi miért ne kaphatnánk többet, hiszen mi cigányok vagyunk.”* (roma résztvevő)

Ahogy azt a 2014-es és 2018-as választási eredményeknél tárgyaltam, a romák számára a pártpreferencia kinyilvánítása elsődlegessé vált a nemzetiségi identitás megvallása előtt. Ez a momentum egyébként a többi nemzetiség gyenge regisztrációs és részvételi adataiban is fellelhető, noha a többieknek nincs matematikai esélye a nemzetiségi mandátumszerzésre, és mivel a szószólójuk már egyetlen szavazattal is a parlamentbe küldhető, ezért inkább a pártokra szavaznak. Ugyanakkor fontos azt is megjegyezni, hogy a lokális szociális problémák megoldatlansága és ebből következően a szegénység etnicizálása miatt a romák jogosan tartanak attól, hogy a pozitív diszkrimináció eszközeivel megválasztott roma képviselő a mérleg nyelve szerepébe kerül, s ezzel valóban kiszámíthatatlan hatásokat vált ki. Noha a roma szervezetek parlamenti erőikkel való szövetkezése ugyanilyen hatást válthat ki, viszont amíg az országos pártlistán mandátumot szerző roma politikus döntései pártfegyelemhez kötöttek, addig a nemzetiségi képviselő ideális esetben saját közössége érdekeinek megfelelően szavazhatna. Ám ameddig a kisközösségeken belül tapasztalható törésvonalak is képesek a parlamenti képviselet iránti bizalmat erodálni, addig igazságtalan lenne számonkérni az egységes érdekképviselet hiányát egy többszázszáz nyelvileg és kulturálisan is heterogén közösségtől.

A jelenleginél hatékonyabb képviselet megvalósításától várható eredmények a 10. diagramban kerülnek bemutatásra. Az eredményeket a Likert-skála ötfokú válaszlehetőségeinek összege szerinti csökkenő sorrendben mutatom be. A tesztelt 13 várható hatás döntő többségében (50% feletti) pozitív áttörést várnak a résztvevők, csupán két kategória szerepelt ezen érték alatt, és még ezeknél sem jelentős a negatív válaszok (romlana, inkább romlana) összege. Mindez azt jelenti, hogy a kutatásban résztvevők bíznak abban, hogy a fent felsorolt módokon (összeférhetetlenség megszüntetése, a jelenleginél

rátermettebb szószólok, a szószóloi jogkörök megerősítése, teljes jogú képviselet) hatékonyabban tudnak részt venni a döntéshozatalban.

**10. diagram:** A hatékony részvételtől várható eredmények (%)



**Forrás:** saját

A hatékony részvételtől várható hatások a következők:

- (1) A survey eredményei szerint a hatékony részvétel a kisebbségvédelem javulása terén eredményezheti a legnagyobb fejlődést (78%), noha ugyanekkor javulás remélhető a nemzetiségi oktatási-kulturális intézményrendszer helyzetében is. Ám árnyalja az eredményeket, hogy míg a kisebbségvédelem javulása a jelentősen javulna

kategóriában 40%-ot ért el, ugyanez a válaszkategória az intézményrendszer vonatkozásában kevesebbet, 34%-ot kapott. Eszerint megállapítható, hogy a hatékony részvétel megvalósításával a kisebbségvédelem terén érhető el a legjelentősebb változás.

- (2) A nemzetiségi oktatási-kulturális intézményrendszer helyzetének javulása a hatékony részvétel megvalósítása következtében az eredmények árnyaltabb megjelenítését követően épphogy a második helyre került. A kutatás többi kérdése közt láthattuk, illetve az elnökökkel és szószólókkal folytatott beszélgetések során kiderült, hogy valamennyi kérdés összefüggésbe hozható az intézményrendszerrel (akár oktatási-nevelési, de önkormányzatok is). Ezen intézmények fejlesztését egyértelmű prioritásként kezelik a résztvevők státusztól, nemzetiségtől függetlenül. Például az 1. diagramot is említhető még, ahol az önkormányzatokkal való elégedetlenség megannyi kritika ellenére is megelőzte a szószólók munkájával való elégedettséget vagy a 4. diagram is kiemelhető, amelyben a megoldandó feladatok közt a döntő többség az intézményi finanszírozás és az önkormányzás súlyának növelése mellett állt ki (a települési önkormányzattal fennálló függelmi viszony megszüntetése okán), az intézmények kérdése tehát rendre maga mögé utasítja a parlamenti képviselőt ügyét. Noha ezúttal is fontosnak tartom kiemelni, a résztvevők döntő többsége képviselő.
- (3) Az intézményrendszer fejlesztésével szorosan összefüggő igény a nemzetiségek pénzügyeinek javulása, amit a kutatásban résztvevők jelentős többsége a hatékonyabb közéleti részvételtől remél (74%). Gyakran hangoztatott érv volt a szószólók részéről, hogy az állami költségvetési források a nemzetiségbarát környezet kialakulása következtében (amelyben a szószólók minden bizonnyal elévülhetetlen érdemet szereztek) jelentősen fejlődtek, megháromszorozódtak 2010-et követően. Idealisztikus elvárás lenne a nemzetiségek létszámarányos költségvetési részesedése, az oktatási-nevelési intézményrendszer stabil működésének biztosítása mellett a települési nemzetiségi önkormányzatok működési költségeinek növelése. Ugyanakkor a kulturális autonómia számára nélkülözhetetlen nemzetiségi társadalmi szervezetek támogatása is javítandó.
- (4) A pénzügyek javulásával összefüggésben kiemelhető több elnök ide vonatkozó véleménye: közvetlenül nem a szószóló feladata a nemzetiségek számára címzett források növelése, hiszen a szószólók többsége nem lát rá testközelből az intézményrendszerre, illetve a napi szintű ügyek megoldása nem a szószóló feladata. Ezzel szemben a szószólók feladata az országos önkormányzatok által kidolgozott koncepciók megfelelő képviselete, a különböző koncepciók iránti támogatottság növelése a frakciónál, illetve az egyes parlamenti bizottságoknál (megfigyelőként) folytatott háttérmunkáik során. Főleg a szószólók és elnökök eltérő szerepfelfogása mentén számos közösségen belül jelentős konfliktus bontakozott ki, ami több esetben oda vezetett, hogy az elnök nem vett részt (vagy nem hívták vagy ignorálta) az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottsága munkájában, ugyanakkor a

szószóló elszakadva (vagy elszakítva) a közösségtől szintén nem kapcsolód(hat)ott be az országos önkormányzat közgyűlése munkájába. Az elnökök szószólókkal kapcsolatos negatív attitűdjét a kutatás egyik résztvevője így összegezte: „*Az első ciklus tanulsága az volt, hogy a szőlők elkezdtek politikust játszani*”. A fenntarthatatlan viszony a konfliktusokkal terhelt közösségek esetében a szószóló státuszába került, vagyis a közösség vezetése elégtételt vett szószólóján vélt vagy valós sérelmei miatt a nemzetiségi listaállításkor, tehát a korábbi szószóló nem kapott listavezető helyet (például görögök, horvátok). Némely közösség esetében a konfliktus nem feltétlenül az elnök közösségtől való eltávolodásával magyarázható, hanem a jelölőszervezetek „ethohatalomért” folytatott küzdelmével (szlovákok), vagy a korábbi elnök szószólóvá válását követő „utódlási politikájának” kudarcával (lengyelek, ukránok), máshol az országos testület és a közösség dezintegrációjával (örmények). Ezen példáknek megfelelően a kutatásban résztvevők jelentős hányada (72%) egyetértett abban, hogy a hatékonyabb közéleti részvétel a nemzetiségi elit érdekérvényesítő képességének javulásával is összefüggésben állhat, vagyis bíznak abban, hogy az elit is hatékonyabbá válhat.

- (5) A hatékonyabb részvétel és a nemzetiségi civil szervezetek helyzetének javulása között is erős összefüggés figyelhető meg, ugyanis a megkérdezettek 71%-a szerint inkább vagy jelentősen javulhat a nemzetiségi civil szervezetek helyzete. Véleményem szerint pozitív előjelű változások akkor következhetnek, ha a települési önkormányzatok-nemzetiségi önkormányzatok-nemzetiségi civil szervezetek háromszög-modellje (kapcsolatrendszer) fejlődik, hiszen ezen intézmények hatékonyabbá tételével is fejleszthető a magyarországi NTA. A hasonló fókuszú kutatások tapasztalatai (Csefkó-Pálné, 1999; Eiler-Kovács, 2000; Kállai, 2005) alapján megerősítést nyert, hogy „*az egész rendszer működőképes, de csak ott, ahol a két önkormányzat között jó a kapcsolat*” (Várad, 2002: oldalszám nélkül). A Várad Monika Mária-féle együttműködési modellek a mélyinterjúk tanulsága szerint napjainkban is léteznek még<sup>163</sup>. Viszont ahol a települési önkormányzat nem megfelelően biztosítja a nemzetiségi jogok érvényesülését és nem támogatja a nemzetiségi önkormányzatok együttműködését, ott a személyes kapcsolatok esetlegességének kiszolgáltatottjaivá válnak a szereplők. Pálné Kovács Ilona rávilágít arra, hogy a két önkormányzat folyamatos együttműködési kényszerén alapul a magyar kisebbségi önkormányzati modell, amelyben a működőképesség javulása a viszonyok lazulásától, a kisebbségi önkormányzatok önállóságának növekedésétől várható, ami az együttműködés egyértelműbb normáinak következménye lehet (Pálné, 1999: 49). Noha a kisebbségi önkormányzatok kezdeti szakaszának problémái folyamatosan jelen voltak (függelmi viszony, helyi politikai

---

<sup>163</sup> Várad Monika Mária (2002) a települési önkormányzatok–nemzetiségi önkormányzatok–nemzetiségi civil szervezetek együttműködési modelljei közül (ideáltipikus, színfolt, kisközösségi, visszatámogató, integrációs) számos forma beazonosíthatóvá vált a mélyinterjúk beszélgetései során is.

feszültség, jogértelmezési problémák), mire a kisebbségi joganyag 2010-et követően átfogó szabályozáshoz érkezett, addigra a települési önkormányzatok kondíciói és törvényi háttere is átalakult (Kákai, 2015; Pálné, 2017), viszont a két törvényből továbbra is hiányzik kapcsolatuk átfogó szabályozása.

- (6) A támogatottság szerinti sorrendben az állam és az anyaország kapcsolata (69%), illetve az adott nemzetiségi közösség anyaországgal való kapcsolata (69%) lényegében megegyező prioritást élveznek, noha előbbinél többek (35%) gondolták azt, hogy a hatékonyabb közéleti részvétel megvalósítása esetén jelentősen javulna Magyarország és az anyaország viszonya, míg utóbbinál ugyanezt a résztvevők 31%-a mondta. Több szószóló említést tett arról, hogy anyaországában egyáltalán nincs biztosítva a kisebbségek érdekképviselete (például görög, lengyel), ebből következően az anyaország nagyra értékeli a magyar modellt. A jelenlegi képviselet és a hatékony részvétel azonban az anyaország számára nehezen árnyalható, hiszen ezek az országok már most is ugyanúgy tekintenek a szószólóra, mint ahogy egy képviselőre. Tehát a hatékonyabb képviselet (a demokratikusan megválasztott és rátermettebb szószólóval, vagy a több szószólói jogosítvánnyal, illetve a teljes jogú képviselővel) inkább az állam számára realizálna hasznot azáltal, hogy a szószólót/képviseletet hatékonyabb diplomáciai szerepvállalásra készítetné. E kérdés megítélésénél viszont több közösség nem tudott válaszolni, mert például a ruszin, a roma közösségnek nincs anyaországa, illetve több közösség esetében jelenleg mélypontra kerültek a diplomáciai kapcsolatok (például örmény, ukrán). Ehhez kapcsolódva a magyarországi német közösség vezetői kiemelték, hogy nemcsak a képviselői státuszt övező presztízst, valamint az infrastrukturális hátteret hiányolják a szószólói rendszerből, hanem esetükben a magyar-német kormányközi kapcsolatrendszer és a magyarországi németek helyzetét egyaránt javítani képes magyar-német kormányközi vegyes bizottságot is, ugyanis a Magyar-Német Kulturális Vegyes Bizottság Állandó Albizottsága nem képes ezt az ürt betölteni. Az anyaországgal nem rendelkező közösségek szószólói az Interparlamentáris Unióban vesznek részt, illetve többnyire azon szomszédos államok parlamentjeiben, ahol az adott kisebbség lehetőséget kapott parlamenti képviseletre.
- (7) A válaszadók többsége (65%) a hatékonyabb közéleti részvétel megvalósulásától az önkormányzás minőségének javulását is reméli, vagyis a saját ügyek feletti kontroll és a hatóságokkal megosztott döntéshozatali hatáskörök növelését. Ez az igény az oktatási-nevelési intézményrendszer decentralizációjának kiterjesztésével teljesíthető.
- (8) A hatékony részvétel és a kulturális reprodukciós képesség közt is van összefüggés a résztvevők 62%-ának véleménye szerint. Az identitásvállalás, valamint a már említett döntéskényszer az érdekképviselet súlyának növelésében fontos tényező.
- (9) A válaszadók több mint fele (63%) áttörést remél a nemzetiségek közötti kohézióban is a képviseletük fejlődése kapcsán. A kutatás részeként a 2. diagramban a választási szituáció okozta konfliktushelyzeteknél jelentős szembenállás mutatkozott a



mandátumszerzésre esélyes és esélytelen közösségek között. Azonban a szószólókkal készített mélyinterjúk tapasztalatai rávilágítottak arra, hogy az egyes szószólók 2014–2018-as törvényhozási ciklus alatti parlamenti felszólalásai, valamint a bizottság által benyújtott és tárgyalt irományok nem az egyes nemzetiségi szószólók egyéni munkájának, hanem a szószólók közös bizottsági munkájának eredménye. Ugyanerre a következtetésre jut Kállai Péter is, aki a szószólók felszólalásának számára, illetve idejére vonatkozóan főszabályként megállapítja, hogy a felszólalók legtöbbször nem saját jogon, hanem leggyakrabban a bizottsági jelentések ismertetésekor a bizottság előadójaként jutnak szóhoz (Kállai, 2017: 8). Ennél fogva eltekintettem az egyes közösségek parlamenti munkájának értékelésétől (l. Kállai, 2017; Móré, 2016; M. Balázs, 2017a;), véleményem szerint több eredménnyel kecsegtetne a kisebbségi tárgyú parlamenti kérdések alakulásának vizsgálata a különböző ciklusok között. A 2010–2014 közötti alkotmányozási folyamatok és főleg azok nemzetiségi vonatkozásainak összevetése a bizottság 2014–2018 közötti teljesítményével megtevesztő eredményekre is vezethet, hiszen az alkotmányozás folyamata a törvénykezés nagyságrendileg más volumenét produkálta. Meglátásom szerint e feladat statikus értékelésére a következő időszak sem teremt megfelelő lehetőséget, hiszen a magyarországi németek mandátuma új összehasonlítási alapot képez (a szószólók a teljes jogú képviselőkön keresztül vélhetően több kisebbségi ügyet tudnak majd a napirendi pontok közé vinni, mint 2014–2018 között a Házbizottságon keresztül), ezért legfeljebb Móré Sándor kutatásaira épülően az első ciklus első két évét érdemes összehasonlítani a ciklus második felének adataival (Móré, 2016). A német mandátum mellett még az is új helyzetet idéz elő, hogy nemcsak a bizottság válik differenciálttá azáltal, hogy lesz 12 szószóló és egy teljes jogú képviselő, hanem a szószólók mezőnye is új és régi szószólókra tagolódik, ami szintén nagyfokú együttműködést igényel.

- (10) A társadalmi integráció és a hatékonyabb közéleti szerepvállalás között az előző kategóriáknál gyengébb összefüggés tapasztalható. Ennek egyik oka az lehet, hogy az interjúalanyok véleménye szerint a szószólói rendszer létrejötte, a nemzetiségi szószólók törvényhozási jelenléte már önmagában is nagy eredmény, ami felhívja a többség figyelmét a kisebbség létezésére. A válaszadók éppen fele (50%) gondolja azt, hogy a hatékonyabb képviselet inkább vagy jelentősen javítaná a társadalmi integrációt.

A hatékony részvételtől várható eredményekből egy további csoportot is képeztem azon mutatókból, amelyek a fentiektől eltérő módon kevésbé voltak szignifikánsak. Ezek esetében a pozitív válaszkategóriák aránya 50% alatti értéket ért el, illetve az előzőekhez képest lényegesen nagyobb arányú változatlanúság valószínűsíthető.

- (1) Minden bizonnyal a nemzetiségi közösségek belső demokráciájára kisebb, illetve lassabban realizálható pozitív fejleményeket eredményezne a jelenleginél hatékonyabb részvétel lehetősége. A saját közössége demokratikusabbá válásában a

résztevők 45%-a bízik, és majdnem ugyanennyien szkeptikusak a pozitív változást illetően (44%). A folyamat eredményeként a közösség tagjai több lehetőséghez jutnának a közösségük érdekeinek meghatározásában, kifejezésében. Ugyanakkor feltételezhető, hogy egy fajsúlyosabb státusz a jelenleg is törésvonalakkal terhelt közösségek életében további érdekellentétekhez vezetne.

- (2) Végül a legvalószínűtlenebbnek az tűnik, hogy a hatékony részvétel megszünteti a közösségek számára oly sok problémát előidéző etnobizniszt. A közösségek életében 1998 óta jelen lévő probléma egyrészt rossz színben tünteti fel a nemzetiségi önkormányzati képviselőket, a közösség egészét, másrészt gyengíti a közösségeket, hiszen az álkisebbségi önkormányzatok jelentős forrásokat vonnak el, illetve olykor meghatározó érdekképviselői státuszokat is. Végző soron az érdekképviselői funkció kikapcsolásának lehetősége is fennáll (lásd jászladányi iskolaügy). Viszont a káros jelenség megszüntetésére mindeddig nem került sor, hiszen a közösségek nemzetiségi névjegyzék, illetve nemzetiségi civil szervezetek feletti kontrollja nem valósult meg. Ennek megfelelően a kutatásban résztvevők csupán 26%-ának véleménye szerint szüntetné meg a jelenleginél hatékonyabb képviselőt az etnobizniszt és 15%-a szerint még rontana is a helyzetet, 40% véleménye szerint nem változna a probléma, 19% nem tudott véleményt formálni a kérdésben. A pozitív válaszok alacsony aránya, valamint a semleges, a negatív és a nem válaszolók nagy aránya azt mutatja, hogy a probléma még mindig akut, és a megoldását illetően jelentős a polémia és a tanácstalanság.

## 6. Összegzés: a kutatás esszenciális eredményeiről

A disszertáció alapvetően kettős célkitűzést kívánt teljesíteni: a kisebbségek hatékony közéleti részvételének, az NTA fogalmi elrendeződéseinek szakirodalom áttekintését, valamint a szószólói parlamenti képviselőt értékelését a szereplők szemszögéből. A terepkutatás során végzett online véleménymérés és az azzal párhuzamosan zajló mélyinterjú-sorozat keretében teszteltem a szakirodalomból beazonosított régiós jó gyakorlatokat, a parlamenti képviselőt ellen és mellett szóló érveket, és ezen felül még bemutatásra kerültek mindazon körülmények, amelyek az érintettek véleménye szerint hatékonyabb képviselőt eredményezne számukra.

A kutatás eredményeinek összegzésekor először megvizsgálom a primer és szekunder tapasztalatok felhasználásával, hogy a disszertáció hipotézisei helytállóak voltak-e, majd ezt követően, főként az empirikus tapasztalatokból kiindulva körvonalazom a magyar viszonyok közt megvalósítható konszenzusos nemzetiségi parlamenti képviselőt kereteit. Legvégül a záró gondolatok közt felvázolom a magyar NTA-modell megismeréséhez, értékeléséhez általam legfontosabbnak vélt elméleti és gyakorlati tapasztalatokat, amelyek szempontként szolgálhatnak más értékeléseknél, illetve kijelölik további kutatásaim irányait is.

### 6.1. Hipotézisteszt

A mélyinterjúim tapasztalatai alapján realizáltam, hogy a magyarországi nemzetiségek körében a hatékony közéleti részvételről számos elgondolás létezik a közösségek körében, illetve egy-egy közösségen belül is többféle narratíva létezik. Megállapítást nyert, hogy nem feltétlenül csak a teljes jogú képviselőt jelenti az előrelépést az érdekképviselőt terén, ugyanakkor az érintettek nyitottak és elkötelezettek a nemzetiségi választási joganyag speciális, új elemekkel való bővítése irányába a képviselőtük legitimitáció- és hatékonyságnövelése érdekében. Mindebből, valamint a közép- és kelet-európai NTA-modellek jó gyakorlatainak részletesebb tanulmányozása következtében a disszertáció hipotéziseivel kapcsolatban az alábbi megállapításokra jutottam:

**Hipotézis 1.** *A magyarországi nemzetiségek változó körülményeivel (parlamenti képviselőt lehetősége, kibontakozó intézményi decentralizáció) a magyar NTA-modell jellegzetességei is változóban vannak, ezért a személyi elvű kulturális autonómia-alkotott korábbi nézeteinket szükséges újragondolni. Feltevésem szerint a magyar gyakorlat sem a vegytiszta kulturális autonómia modellek, sem a funkcionális autonómia-alkotott közé nem sorolható, sokkal inkább a vegyes kategóriák átmeneti „szürke zónájába”.*

**Vizsgálat és értékelés:** A magyarországi NTA-modell elméleti megközelítéseit elsősorban Georg Brunner és Herbert Küpper, valamint Hans-Joachim Heintze meghatározásai (Brunner, 1995; Brunner–Küpper, 2004; Heintze, 1997 és 1998) formálták,

amelyek a területi és személyi autonómia vegyes modelljeként mutatják be a hazai kisebbségek lehetőségeit. A két felosztás közti különbséget az autonómiajogok kedvezményezett köre jelenti, eszerint a területi elv az adott területen élő teljes lakosságra, míg a személyi elv a kisebbségi közösség tagjaira vonatkozik. A területi autonómia feltétele e meghatározás szerint az adott területi államhoz képest részben önálló képviseleti lehetőség, olyan saját szervezet, amely az adott területen élőkre kiterjedően látja el a népképviseleti funkciót, ennél fogva saját végrehajtó testülettel rendelkezik. További kritérium az is, hogy az autonóm szerv a számára biztosított, megosztott jogkörök mentén adott terület számára stratégiai fontosságú ügyekben intézkedési, pénzügyi önrendelkezést gyakoroljon. A személyi elvet Brunner és Küpper a kisebbség egészéhez társítja, mivel e kategóriát nem az autonómia területén való lakhely, hanem a kisebbségi csoporthoz való tartozás determinálja. Ennél fogva a személyi autonómiát adott csoport számára biztosított, különböző jogokat és hatásköröket gyakorló önkormányzat egy formájaként határozzák meg (Brunner–Küpper, 2004: 483).

Tóth Norbert ugyanakkor felhívja a figyelmünket arra, hogy a szerzőpáros a területi és a személyi autonómia lehetőségeit nem bontja tovább és a személyi elvű autonómiát a kulturális autonómiával megegyezőnek tartja, e kérdésben egyébként hasonló módon jár el a legtöbb szakértő is (Tóth, 2014: 24–25). Tóth véleményével egyetértve szükségesnek tartom a két elv közötti átmeneti típusok meghatározását, ennek megfelelően a magyarországi helyzetre vonatkozó megfelelő reflexiók újragondolását. Michael Tkacik Hannum (1990) és Lapidoth (1997) munkáira építve, de egyúttal azokon túllépve nemzetközi összehasonló vizsgálatai alapján a szürke zónák létezésére következtet, aminek alapján a magyar helyzetet elemezve is igényt formálhatunk árnyaltabb klasszifikációra az eredeti definíciók megtartása mellett Tkacik érvelése szerint az idő múlásával az autonómiák egyre újabb formái nyernek gyakorlati alkalmazást a világ különböző pontjain. Eszerint szükség van az autonómiáról alkotott korábbi fogalmak újraértelmezésére, mivel az autonómia legfontosabb értéke is éppen a rugalmasságban rejlik. Tkacik klasszifikációja különbséget tesz a személyi elvű, a kulturális, a funkcionális, az adminisztratív és a törvényhozási autonómiák között az ellenőrzés hatáskörei (ellenőrzött ügyek száma), mértéke (az ellenőrzés terjedelme) és az autonómiák területi elkülönültsége alapján (Tkacik, 2016: 46).

Az egyes kategóriák közti átmenetek árnyalására alkalmazható még Markku Suksi meghatározása is. Tóth Suksi klasszifikációját Heintzééhez hasonlítja (Heintze, 1997), ugyanis Suksi a területi önrendelkezés mellett – amelyet a Brunner–Küpper-féle definíciónál szűkebben egy földrajzilag körülhatárolt terület lakosságára vonatkoztat a kisebbségi csoport számára lényeges ügyekben biztosított törvényhozó hatáskörrel – szintén megkülönbözteti a kulturális, a személyi, a funkcionális és a közigazgatási autonómiák fajtáit (Suksi, 2008 alapján Tóth, 2014: 29). Suksi továbbá kitér azon esetekre is, amikor bár a területi egységek nem rendelkeznek törvényhozó hatáskörökkel, viszont szabályozó, igazgatási funkciókkal bírnak, ám a törvényhozó hatáskörök hiányában gyakran nem tartják számon az autonómiák közt a kérdéses területi egységeket. A személyi autonómiát Suksi az

egyesülési szabadságon keresztül mutatja be, amely jogok gyakorlásával az adott közösség tagjai számukra fontos kulturális ügyeket valósítanak meg, ám ha az ilyen módon létrejövő kisebbségi társadalmi szervezetek az állam által átruházott közfeladatokat is ellátják, akkor már funkcionális autonómiával van dolgunk. Suksi e meghatározása szerint a magyar NTA-t a funkcionális autonómia csoportjába is sorolhatnánk, hiszen a kisebbségek már a Nektv. hatálybalépésétől fogva önállóan szervezhetik a kisebbségi oktatás-nevelés feladatait, amelyek a 2005-ös törvénymódosítással az ehhez szükséges pénzügyi garanciákkal is kiegészültek, majd a 2010-et követő decentralizációs folyamatok következményeként egyre markánsabbá vált a nemzetiségi oktatás-nevelés nemzetiségi fenntartásba vonása. Noha Suksi egy későbbi tanulmányában megállapítja, hogy a kulturális autonómiának olyan megvalósulási formái is léteznek, amelyek legalább egy közszolgáltatás vagy közfeladat tekintetében elválasztják a kisebbségi csoportot a többségi társadalomtól, ez esetben épp a magyarországi kisebbségi önkormányzati rendszert nevesíti példaként, ám Suksi csak a korábbi tapasztalatokra tud hivatkozni, ugyanakkor a nemzetiségi intézmények decentralizációja napjainkban zajló folyamat (Suksi, 2015: 92).

Suksi mellett Tove H. Malloy is alapos áttekintést nyújt az önrendelkezés megteremtésében lényeges szerepet játszó etnikai intézmények és intézményi keretek lehetséges formáiról, amelyek lehetnek konzultatív testületek, szolgáltató vagy politikai képviselőt ellátó intézmények is (Malloy, 2015a: 8–12). Malloy rámutat arra, hogy a kisebbségi szereplők saját aktivitásából eredő szerveződéseinek megnevezésére alkalmazható a funkcionális NTA fogalma. A funkcionális autonómia Malloy szerint olyan NTA-elrendeződéseket jelent, amelyeknek nincsenek egyértelműen lefektetett keretei vagy nem felelnek meg egy ismert modellnek sem. Gyakran a kultúra területén alakulnak ki funkciók. A magyar NTA-val kapcsolatban megállapítható, hogy egyrészt az új politikai képviselői intézmény (2014-től a szószóló intézménye, 2018-tól a németek teljes jogú képviselője), másrészt az oktatás és kultúra területein erősödő közfeladat-ellátás a korábbi, klasszikusan a kulturális autonómiák csoportjába sorolt modell keretein túlmutat.

Ezt erősíti a Miran Komac és Petra Roter által ismertetett szlovén NTA-modell, amely a területi, személyi elvű és funkcionális autonómia vegyes modelljeként ismert a szakirodalomban. A szerzőpáros szerint a funkcionális autonómia értelmében a nemzeti önkormányzati közösségek intézményeket is létrehozhatnak, működtethetnek (ezek óvodák, iskolák, kulturális, tudományos és médiaintézmények is lehetnek) (Komac–Roter, 2015: 100). Salat Leventének a különböző NTA-elrendeződésekhez kapcsolódó kompetenciák alapján végzett négyes klasszifikációja szerint viszont mind Szlovénia, mind Magyarország a „szimbolikus kompetenciák erős jogi alapokkal” kategóriába sorolható (Salat, 2015).

Vagyis a disszertáció fogalmi háttérének ismertetése során bemutatott különféle fogalom meghatározások és tipológiák mind a hatékony részvétel (Henrard, 2005; Kymlicka, 2007; Palermo, 2010; Weller, 2010), mind az NTA esetében (Malloy, 2015a, b; Salat, 2015; Suksi, 2008 és 2015; Tkacik, 2016) arról tanúskodnak, hogy minden kutató eltérő módon értelmezi a fogalmakat és a különböző országok jelenségeit. Mivel nincsenek általánosan elfogadott definíciók, ezért a kisebbségek számára biztosított jogkörök változásai is

folyamatos revízióra sarkallhatják a téma szakértőit. A fenti kitekintés alapján a magyar NTA-t leginkább a kulturális és funkcionális autonómia átmeneti „szürke zónájába” sorolnám egyrészt a Komac és Roter által bemutatott területi, személyi elvű és funkcionális autonómia vegyes modelljével való egyezőség okán, másrészt a 2010 utáni hatáskör-bővülés okán.

**Hipotézis 2.** *Az önkormányzás, vagyis a saját ügyek feletti kontroll és a hatóságokkal megosztott döntéshozatali hatáskörök (különösképpen a nemzetiségi önkormányzati rendszer feladatellátása és az oktatási-nevelési intézményrendszer működtetése) gyakorlati tapasztalatai erős összefüggést mutathatnak egy-egy közösség szószólói képviselőtről alkotott elgondolásaival.*

**Vizsgálat és értékelés:** E hipotézisem intézményi orientációja a használatban lévő autonómiafogalmak által nyert létjogosultságot (Brunner–Küpper, 2004; Heintze, 1997). Ugyanakkor Kántor Zoltán felhívja figyelmünket arra, hogy viszonylag kevés szó esik az autonómiák közösségépítésben megragadható szerepéről, s emellett a politikai célok közt meghatározott intézményrendszer létrehozásáról, ami fontos szerepet játszik a kisebbségek társadalmi reprodukciójában (Kántor, 2016: 6–7). Ruth Lapidoth megállapítja például, hogy önálló intézmények nélkül nem létezhet autonómia (Lapidoth, 1997).

Malloy az NTA fő funkcióit az intézménnyel való rendelkezés alapján határozza meg, a szerző következtetése szerint ugyanis mértékadó, hogy mely intézmény járul hozzá a jól működő NTA-modellhez (Malloy, 2015a: 7). Továbbá fontos kiemelni Salat Levente munkáját is, amely a különböző NTA-elrendeződésekhez kapcsolódó kompetenciákkal (jogosítványok és intézményi háttér) való rendelkezés alapján minősíti a disszertáció nemzetközi kitekintésében tárgyalt országokat (Salat, 2015: 250–273). A disszertáció hipotézise szempontjából ez praktikusán azt jelenti, hogy egy-egy közösség által létrehozott intézményrendszer minősége, az adott intézményekkel kapcsolatos legfontosabb feladatok, problémák a közösség politikai motivációit is visszatükrözheti.

Az elméleti koncepciók esetlegességével szemben a terepkutatás tapasztalatai azonban rávilágítottak arra, hogy a nemzetiségi közösségek közti eltérő szociológiai adottságok jelentős különbségeket eredményeztek az önkormányzásban, az önkormányzati intézményrendszerben, és az egyes közösségek a politikai képviseletet is eltérő problémák megoldására használják. Az intézményi finanszírozás növelése például azon közösségeknél élvez prioritást, amelyek jelentős súlyú intézményrendszert működtetnek (úgy mint németek, horvátok, szlovákok, románok). Ezzel összefüggésben az oktatási központok kialakítása, a nemzetiségi pedagógusképzés biztosítása is elsősorban e közösségek ügye, illetve sürgető feladat ott is, ahol a nyelvvesztés folyamata felgyorsult (szerbek), vagy éppen a közösség csekély létszámánál fogva került veszélybe a nyelvhasználat (szlovének). Ebből következően „*az intézményi háttér alapvetően befolyásolja a bizottsági [Magyarországi nemzetiségek bizottsága] egyettműködések is*” (horvát résztvevő).

Ahol csekélyebb mértékű az intézményrendszer vagy az új közösségek nagyobb arányú megjelenése veszélyezteti az autentikus közösségek intézményi struktúráit például a

források elvonásával (vö. a magyarországi románok közösségében „*az igazi románok kisebbsége kerültek*”), másfajta attitűd övezi a képviseleti rendszert is. A görög vagy az örmény közösségek az önkormányzati rendszert és a szószólói rendszert is negatívan értékelik, mondván, az állami költségvetési forrásokért és a pozíciókért vívott külső-belső küzdelmeik erodálták a régi, jól működő kisközösségeiket. Gyakran pedig a közösség számára fontos ügyek (a románnál a társadalmi integráció, a horvátoknál és a szerbeknél az anyanyelvű hitélet vagy egy-egy fejlesztési projekt) mentén került megítélésre a szószólói képviselet. Ezeket figyelembe véve azon közösségek, akiknél az oktatási-nevelési intézmények fenntartása prioritás, jellemzően elégedettebbek a szószólói rendszer teljesítményével (horvát, német, szlovák, szerb, szlovén), ugyanis az intézmény első ciklusa alatt nagyságrendileg növekedett az önkormányzatok és az azok fenntartásában működő oktatási-nevelési intézményekre fordítható állami támogatás. Valamint a közösségek egy új és magas szintű konzultációs fórumot nyertek a szószólói képviselettel, amely alkalmas arra, hogy a létező problémákra irányítsa a döntéshozók figyelmét.

Ugyanakkor azon közösségek körében, ahol jelentős a szomszédos anyaországból érkezők száma, nagyobb hangsúlyt fordítanak az intézményeken belüli hatalmi pozíciók megtartására. E közösségeknél a szószólói státusz még jobban kiélezi a régi-új szereplők szembenállását (lengyelek, örmények, románok, ukránok). Másoknál a jelölőszervezetek közötti konfliktusok (szlovákok), illetve a szószóló és az elnök eltérő szerepfelfogásai miatt alakulnak ki újabb törésvonalak (görögök, lengyelek, ukránok).

Az önkormányzásbeli tapasztalatok és a képviselet megítélése közti szignifikáns összefüggést igazolják a kérdőíves véleménymérés eredményei is. A 4. diagram alapján megállapítást nyert, hogy a magyarországi nemzetiségek legfontosabb megoldandó feladata a nyelvhasználat fenntartása és kiterjesztése (20%), majd az önkormányzás súlyának növelése (13%) és az intézményi finanszírozás növelése (13%), valamint a civil szervezetek fejlesztése (12%). Csak ezeket követően került említésre a választási folyamatokon nyugvó politikai részvétel, a parlamenti képviselet ügye (11%). E tapasztalatokból az a következtetés vonható le, hogy (elsősorban a jelentős intézményi struktúrákkal rendelkező közösségek körében) a parlamenti képviselet a kulturális autonómia szolgálatába állítható eszköz, annak érdekében, hogy a nyelvhasználatot elősegítő intézmények (oktatási-nevelési intézményrendszer és az alapító-működtető önkormányzatok, a szakmai programokat megvalósító civil szervezetek) biztosítani tudják a kisebbségi közösségek fennmaradását. Ezen összefüggéseket a mélyinterjúk tapasztalatai is megerősítették.

**Hipotézis 3.** *A magyarországi nemzetiségek hatékony közéleti részvételről alkotott elgondolásai igencsak szerteágazóak lehetnek, ugyanis a szószólói képviselet megvalósítása is különböző érdekek mentén, eltérő módon zajlik. Feltevésem szerint éppen a heterogenitás okán a jelenleginél hatékonyabb képviseleti rendszer fejlesztésére többféle forgatókönyv létezik a 13 közösség körében, kinek-kinek a saját adottságai függvényében, vagyis ebből következően a teljes jogú képviselet elérése sem feltétlenül közös célkitűzés.*

**Vizsgálat és értékelés:** A disszertáció elméleti fejezetében tárgyalt szerzők közül többen megállapították, hogy a hatékony közéleti részvételt az állam számos különböző módon, mértékben garantálhatja a területén élő kisebbségek számára. Will Kymlicka a képviselő három különböző olvasata szerint csoportosítja a részvételi lehetőségeket az aktív-passzív joggyakorlás alapján, illetve a kisebbségek saját ügyeik döntéshozatalba történő bevonása alapján (Kymlicka, 2007: 55–57). Francesco Palermo ugyanakkor arra is felhívja a figyelmünket, hogy maguk a kisebbségi közösségek ugyan egyetérthetnek abban, hogy hangjukat hallatni kívánják, viszont a hogyan kérdésével illetően jelentős különbségek alakulhatnak ki a közösségek között, illetve a csoportokon belül is (Palermo, 2010: 436). Palermo véleményével egyezően David J. Smith a szerb NTA-t tanulmányozva arra a következtetésre jut, hogy az autonómia gyakorlati megvalósítása nyomán akár csoportonként eltérő formák jöhetnek létre (Smith, 2017: 125). Szerbia kisebbségi joganyagának jövőbeni fejlesztése kapcsán pedig Purger Tibor hangsúlyozta, hogy nem lehet általános érvényű tapasztalatokról beszámolni, ezért a lehetőségekhez mérten differenciált megoldásokra kell törekedni, amelyek kialakítása során fontos az entitások mögötti szociokulturális, történelmi, gazdasági háttér megismerése (Purger, 2012: 13).

A terepkutatást megelőzően azt feltételeztem, hogy a nemzetiségek szószólói képviselőtének továbbfejlesztését (a számos szórt, elszigetelt vélemény mellett) legalább két, egymásnak markánsan ellentmondó, a kisebbségi diskurzusban jól artikulált vélemény övezi. A jelentős különbségek főként a kartások (horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén) és a nem kartás közösségek (bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin, ukrán), illetve a roma közösség eltérő céljaiból erednek, amely csoportok különféle stratégiák mentén képzelik el a szószólói érdekképviselőt is. Míg a kartások körében a kiterjedt intézményi hálózattal való rendelkezést és a működésből fakadó közös problémákat valószínűsítettem a szószólói képviselőtről való hasonló gondolkodás közös nevezőjének, a nem kartások esetében a hiányzó intézményi-önkormányzati kapacitások megszervezését tekintettem a gyűjtőpontnak, amely egyúttal a szószólói képviselőtről való gondolkodást is meghatározza. Mivel a roma közösség különutas kisebbségpolitikát folytat, azt feltételeztem, hogy a romák az előzőektől eltérően egy harmadik foratókönyv mentén gondolkodnak a sajátos, többiekétől nagymértékben eltérő viszonyaikhoz illeszkedő hatékony részvételi formáról is.

A terepkutatást követően azonban a korábbi feltevéseim csak részben igazolódtak. Jóllehet, hogy a kiterjedtebb intézményi hálózattal rendelkező közösségeknek jelentősebb érdeke fűződne a képviselő fejlesztéséhez, főleg a szószólói jogkörök bővítéséhez, illetve a nagyobb lélekszámú közösségek adottságaiknál fogva a teljes jogú képviselő elérésére törekednek, ám a kutatás tapasztalatai ennél lényegesen árnyaltabb képet tártak elém: az intézménnyel való rendelkezés-nem rendelkezés közti törésvonalat még a régi és új közösségek közti konfliktus keresztezi vagy írja akár felül is. A romák pedig e törésvonalakon kívül helyezkednek el és rendhagyó módon gondolkodnak a hatékony részvételükről. Eszerint azért nem élnek a pozitív diszkrimináció eszközeivel, vagyis akár egy-két nemzetiségi mandátum megszerzésével, mert az a mérleg nyelveként a közösségükre nézve káros, kiszámíthatatlan hatást válthat ki a társadalom szélsőséges elemeiből. Ebből



következően főleg a pártpreferenciáik kinyilvánítására törekednek és a roma politikai elit elégedett a szószerelői képviselettel.

Azon közösségek esetében, amelyek belső konfliktusok mentén megosztottak (álkisebbségek erős jelenléte, régi-új közösségek szembenállása, utódlási válság stb.), a szószerelők részéről jellemzően nagyobb az igény a közösség belső demokráciájának növelésére. E vezetők általában a közgyűlésük átláthatóbb működését, a szószerelődelegálás procedúrájának átláthatóvá alakítását, sztenderdizálását, sőt, a közvetlen választásokra való áttérést, vagyis a több kontroll beépítését szorgalmazzák. Noha a szószerelők a képviselőkkel megegyező *szabad mandátum* tulajdonosai, mégis az országos önkormányzatok közgyűlésétől, de leginkább az elnöktől függenek. Ugyanezen közösségek elnökei a szószerelők elszámoltathatóságát, eredménytelenségük esetén visszahívhatóságukat, valamint a parlamenti munkára való nagyobb rálátást szeretnék elérni, jellemzően a bizottsági üléseken való részvétellel. A jövőbeni konfliktushelyzeteket pedig az elnök és szószerelő összeférhetlenségének megszüntetésével érnék el, illetve a delegálás procedúrájának fenntartását javasolták, vagyis nem érdekeltek a társadalmi szervezetek által állított versengő listák mandátumszerzésében vagy a koordinált listaállításban.

A kiegyensúlyozottan működő, a hátszág által közösen átgondolt és elfogadott stratégia mentén haladó közösségek a szószerelői képviseletet főként a szószerelői jogkörök bővítése mentén fejlesztenék tovább. Ehhez elsősorban a szószerelőválasztás demokratikusabbá alakítását, a jelenlegi delegálás megszüntetését, közvetlen szószerelőválasztást szeretnék elérni. Emellett a több felszólalási lehetőség (főleg a napirend előtti felszólalás, interpellációs jog, azonnali kérdés) és a parlamenti munkában való beágyazottabb részvétel biztosítása számukra hatékonyabb közéleti részvételt. Ehhez elsősorban a Házbizottság helyett a Magyarországi nemzetiségek bizottsága hatáskörében kellene eldönteni, hogy a szószerelők mit kívánnak nemzetiségi ügyként tárgyalni, és emellett számukra nemzetiségi ügyekben szavazati jog biztosítása is szükséges. A szavazati jog nemzetiségi ügyekben a bizottságot is megillettehetné vagy akár minden egyes nemzetiségi szószerelőt, de akár a szószerelők egy bizonyos körét is, azokat például, akik a választásokon kellő legitimitációt szereztek (például 1 000 szavazatot szereztek az országgyűlési választásokon). A kutatás résztvevői a független képviselőket megillető tanácskozási joggal is élnének, eszerint a jelenlegi megfigyelői státusz helyett tanácskozási joghoz szeretnék jutni valamennyi bizottságban.

Összességében megállapítható, hogy a szószerelők egyfajta demokratizálódást sürgetnek a közösségeiken belül (elsősorban az önkormányzatokban), illetve a szószerelői képviselet továbbfejlesztésében érdekeltek a jogkörök és főleg a szavazati jog kapcsán. Ezzel szemben az elnökök jelentős része (főleg a konfliktusos közösségeknél) a képviselet továbbfejlesztése ellen érveltek, illetve a jelenlegi szószerelői kompetenciák változatlanul hagyása, illetve a pozíciók közti összeférhetlenség megszüntetése, akár összevonása mellett. A kutatási tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a szószerelők és elnökök közössége jelentős véleménykülönbségen van a szószerelői státusz fejlesztését illetően. Továbbá minimális esély mutatkozik egy olyan konszenzusos koncepcióra, ami

„hagyományos módon” egységes megoldással (egy nemzetiség-egy mandátum vagy 13 szószóló) képes lenne kezelni 13, ráadásul belső viszonyaiban is heterogén csoport eltérő érdekeit. Tehát a lehetséges fejlesztési modellnek a differenciálás elve mentén szükséges reflektálni a kisebbségek heterogén helyzetére, azaz célravezető lenne, ha a magyar kisebbségpolitika sztenderdizált keretek helyett fokozottabb figyelmet fordítana a kisebbségi csoportok közötti demográfiai, történelmi, politikai és kulturális különbségekre, amint azt Korhecz Tamás, illetve Purger Tibor a szerb NTA fejlesztésekor javasolja (vö. Korhecz, 2015: 89–91; Purger, 2012: 13). E cél eléréséhez a szószólói jogkör kiterjesztése felé történő elmozdulás tűnik reális kiindulópontnak.

**6. táblázat:** A szószólók és képviselők eltérő jogállásából származó legfontosabb különbségek (vagyis a bővítendő jogkörök)

Szemponatok	Szószóló	Képviselő
Tisztségviselés az Országgyűlésben	Nem	Igen
Képviselőcsoport alakítása	Nem	Igen
Ülésen való felszólalás	Csak nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirend esetén	Igen
Ülés összehívásának kezdeményezése	Nem	Igen
Zárt ülés tartásának indítványozása	Nem	Igen
Szavazati jog	Nem	Igen
Határozati javaslat előterjesztése	Csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben	Igen
Határozati javaslatához módosító javaslat benyújtása	Csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő javaslatához	Igen
Bizottsági tagság	Magyarországi nemzetiségek bizottságában; Egyéb bizottságban csak tanácskozási jog.	Bármely bizottságban
Interpelláció	Nem	Igen
Kérdés	Csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben	Igen
Azonnali kérdés	Nem	Igen
Napirenden kívüli felszólalás	Mentelmi ügyben kétperces időtartamban; Rendkívüli ügyben az ülésnap napirendi pontjainak tárgyalása után.	Rendkívüli ügyben az ülés kezdetekor; Mentelmi ügyben kétperces időtartamban; Rendkívüli ügyben az ülésnap napirendi pontjának tárgyalása után.
Ügyrendi javaslat tárgyában	Nemzetiség jogait, érdekeit érintő napirendi pont esetében bármikor, egyperces időtartamban	Bármikor, egyperces időtartamban

**Forrás:** Móré, 2016 alapján Országgyűlés Hivatala (Infojegyzet, 2017)

## 6.2. Javaslat a hatályos képviselet továbbfejlesztésére

A terepkutatás eredményeinek ismertetésével bizonyosságot nyert, hogy „*a különböző irányok közt nincs koncepció*” (szlovák résztvevő), illetve az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény módosítására készített nemzetiségi koncepció egyes elemeinek realitását (például kedvezményes kvóta számítása: negyed helyett negyvened) sem a kutatási eredmények nem igazolják vissza, sem politikai realitása nincs. Ezért a kutatási eredményeim összefoglalásával felvázolom a közösségek igényeivel harmonizáló, ámde differenciált képviseleti modell kereteit. Előrebocsátom, hogy jelenleg (az említett talonban lévő bizottsági tervezet mellett) nem ismerek más olyan képviseleti koncepciót, amelyet valamennyi közösség egységesen támogatni tudna, ugyanakkor a 2018-tól kétsávossá váló bizottságban (nemzetiségi képviselő és szószóló) a mandátumot szerző magyarországi németektől már nem várható el, hogy ők magukra nézve a továbbiakban is csak a szószólói rendszer kereteinek fejlesztésében gondolkodjanak. Másrészt a 13 közösség teljes jogú közéleti részvétele sem most, sem a rendszerváltás óta nem bizonyult reális célkitűzésnek, mivel a politikai elitnek nem fűződött hozzá érdeke, ezért nem is támogatta e módózat megvalósítását. Továbbá a legtöbb közösség elégedett a szószólói képviselettel, sőt, többen még a nemzetiségi ügyben való szavazati joggal sem bővítenék a szószóló jogkörét. A fentiek figyelembe vétele mellett nem körvonalazható egyenlő jogállású szószólókból vagy képviselőkből álló konszenzusos modell, amiből az következik, hogy a 13 közösség számára együttesen nem valósítható meg reálisan a teljes jogú képviselet a 199 fős parlamentben (199-13), sem azon felül (199+13).

Az egy nemzetiség-egy mandátum elvének követése helyett a jelenlegi közjogi rendszer keretei közé illeszthető megoldást vázolok fel. A szakirodalmi ideáltipikusnak nevezhető modellek helyett, amelyek többnyire az érintettek támogatását sem bírják (például modern második kamara, delegálás fenntartása stb.) empirikusan alátámasztható, illetve a döntéshozatal számára is támogatható megoldást javaslok. Egy támogatható koncepció haszna főleg abban rejlik, hogy a közösségek számára is világossá válnak azon lehetőségek, amelyeket a közösségek véleményvezérei, vezetői egymástól függetlenül reális megoldásnak tartanak jelen helyzetben, és amelyek segítségével már rövid távon, a Vjt. soron következő módosításakor „*a kis lépések taktikájával*” mód nyílhat a nemzetiségi választási joganyag fejlesztésére. Tehát fontos, hogy a nemzetiségek valószerűen lássák saját helyzetüket, akár a kutató szemszögéből vagy más közösség nézőpontjából, és „legyen a fiókban” egy a valódi körülményekre alapozott, a parlamenti erők számára is befogadható javaslat, amellyel előmozdítható a nemzetiségek döntéshozatalban történő hatékonyabb részvétele.

Több résztvevő is említette, hogy a '90-es évektől fogva számos alkalommal felajánlottak nekik a maihoz hasonló szószólói státuszt, amelyet ha elfogadtak volna, ma már fejlettebb képviselettel rendelkeznének, ám „a kicsik számára elfogadható ajánlatot a nagyok visszautasították”. Ehhez ugyanakkor hozzátartozik az is, hogy utóbbiak az egyenlőség mellett még akkor is kitartottak, amikor csupán néhányuk számára ajánlottak teljes jogú mandátumot, noha utólag belátták, tévesen.

A 2010-et követő átfogó alkotmányozási folyamatok közt ugyan hatalmi szóval, felülről vezérelve és minimális konzultációval jutottak eltérő jogosítványokhoz a tizenhármak, ám meglepő fordulatként éppen az eltérő jogállás eredményezhet számukra fokozatos haladást. Az első négy év tapasztalatai kiérlelték a változás iránti igényt, majd 2018-tól már a magyarországi németek teljes jogú képviselője adhat hangot a közösségek elképzeléseinek, amellyel a házszabályi rendelkezések is módosíthatók. Vagyis a konszenzuskeresés aszimmetrikus mederben folyhat tovább, egy a gyakorlatban is differenciálttá váló szószerzői képviselet és a nemzetiségi joganyag fejlesztése irányába (A) a „valódi választások bevezetésével”, (B) a „nemzetiségi választópolgároknak a működő demokráciától elvárható mértékű bevonásával”, (C) a „képviselői mandátumszerzés reális esélyeinek növelésével” és (D) a szószerző jogkörének bővítésével<sup>164</sup>.

A disszertáció alábbi pontjaiban az általam preferált *differenciált nemzetiségi képviselet* lehetséges elemei ismerhetők meg, amelynek komponensei a kutatási eredményeket tükrözik elének a nemzetiségek szemszögéből folytatott értékelés alapján:

(A) *Valódi szószerzőválasztások bevezetése*

A jelenlegi „kváziválasztás” vagy delegálás demokráciadeficitese eljárásának megszüntetése alapeleme a szószerzői rendszer fejlesztésének. Ennek eredményeként megfelelő minőségű és számú jelölt indulhatna az országgyűlési választásokon, a nagyobb beleszólás lehetősége ugyanis vonzóbbá tenné a nemzetiségi választók számára a közösség életében való részvételt, ezáltal a nemzetiségi választási hajlandóság is növelhető. A nagyobb szavazatszám a jelenleginél erősebb legitimitációt biztosítana a szószerzők részére. Mindehhez több feltételen szükséges változtatni:

(1) *Nemzetiségi listaállítás a nemzetiségi jelölőszervezetek részvételével az országgyűlési képviselőválasztásokon*

A procedúra kivenné a közgyűlés kizárólagos hatásköréből a jelöltállítás, megszüntetné az elnökök dominanciáját, átláthatóságot biztosítana a jelölési és a választási folyamatok számára. Jelentős változást eredményezne az elnökszerző viszonyában, hiszen feloldaná a szószerzők közgyűléstől és főleg az elnöktől való függelmi viszonyát. Mindez legnagyobb támogatottsággal a nemzetiségek által elfogadott, transzparens módon működő nemzetiségi szervezetek részvételével lenne elérhető. Mivel ezt követően már valódi esély

---

<sup>164</sup> Az (A), (B) és (C) pontok a Magyarországi nemzetiségek bizottsága által a Vjt. 2016. évi módosításához készített munkatervezet három fő célterülete. A bizottság e célokat a közösségek korábbi javaslataira építve dolgozta ki. Terepkutatásom, valamint a nemzetközi jó gyakorlatok tapasztalataival e területekre irányuló javaslatokat jelentősen kiegészítettem, illetőleg módosítottam. Ennek eredményét összegzik a disszertációban vázoltak. A (D) pontot a szakértői útmutatások (Móré, 2016) és a kutatás eredményei alapján alakítottam ki. E négy pontból áll össze a rugalmas, differenciált képviselet megvalósítását lehetővé tevő parlamenti képviseleti modell.

nyílna arra, hogy új nemzetiségi képviselők is bekerüljenek a rendszerbe, megszűnne a korábbi hierarchia, illetve az „*ez nem választás, hanem szavazás*” típusú attitűd is, ezáltal erősödne a nemzetiségi képviseletbe vetett bizalom.

- a) E megoldás mellett érdemes ügyelni arra, hogy a kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám a nemzetiségi listákra leadott szavazatok után a legtöbb szavazatot gyűjtő listavezető számára eredményezzen mandátumot, ugyanakkor a különböző listákra adott szavazatok ne vesszenek el, hanem összeszámítodjanak, hiszen a szavazatok szétaprózódása az egyik leggyakoribb kifogás a versengő listák bevezetése ellen.
- b) Több nagy legitim jelölőszervezet esetén az egyes szervezetek közti kooperációval, előválasztással előzhető meg a konfliktusok, például a roma közösségek esetében. Míg azon közösségek esetében, ahol hagyományosan egy nagy jelölőszervezet működik, ott értelemszerűen okafogyott a versenyhelyzet genárálása (például a bolgárok esetében).
- c) A hatályos szabályok szerint önálló mandátumszerzésre matematikailag esélytelen nemzetiségek számára érdemes lehetővé tenni a közös listaállítást, amely a nemzetiségek közötti kohéziót erősítené (például a bolgárok, görögök, örmények, ruszinok, szlovénok, ukránok között).

(B) *A nemzetiségi választópolgárok működő demokráciától elvárható mértékű bevonása*  
Véleményem a szószólók véleményével egybevág. Szükséges megteremteni a demokratikus pluralizmus feltételeit a jelenleginél több választó beengedésével. Mindez ugyanis elősegíti az érdekartikuláció fejlődését, ami pedig hozzájárul a képviselet képességeinek fejlődéséhez is.

(2) *Háromszavazatos rendszer (vagyis kettős szavazati jog) bevezetése*

Ez a lehetőség a nemzetiségi választók számára az egyéni választókerületi képviselőjelöltjük mellett lehetővé tenné, hogy pártlistára és nemzetiségi listára is szavazzanak, tehát megszüntetné a nemzetiségi identitás és a pártpreferencia közötti döntéskényszert, mint a nemzetiségek előtt álló legnagyobb dilemmát (7. diagram). Ez az opció nemzetiségsemleges, mivel a kutatásban résztvevők 84%-ának támogatását bírja (9. diagram). A kettős szavazati jog speciális megoldásként a nemzetiségi biztoshelyettes támogatását is elnyerheti azáltal, hogy feloldaná a két választás közötti döntéskényszert (Szalayné Sándor, 2014: 13).

(3) *Központi névjegyzék nemzetiségi kontrollja*

A nemzetiségek regisztrációja a parlamenti képviselet megválasztásában a befolyásoló tényezők között az egyik legerősebb hatású (7. diagram). A háromszavazatos rendszer bevezetése, valamint a kedvezményes mandátumok számának növelése esetén fontos, hogy a központi névjegyzék adatai felett a hatóságok mellett/helyett a nemzetiségi közösségeknek legyen kontrollja,

amellyel távol tartható a nemzetiségi választásoktól a pártok/alkisebbségek befolyása.

(C) *A képviselői mandátumszerzés reális esélyeinek növelése*

Ugyan a magyarországi németek mellett a kedvezményes mandátumszerzés igénye nem jelenik meg markánsan más közösségeknél a kutatásban, ennek megfelelően a korábban konzekvensen követett egy nemzetiség-egy mandátum elve is csak közepes, 52%-os támogatottságot élvez a résztvevők körében (9. diagram). Ám fontos lenne egyrészt a magyarországi németek eredményes mandátumszerzési gyakorlatát a továbbiakban is lehetővé tenni, másrészt a matematikailag esélyes közösségek (horvát, roma, román, szlovák), valamint a közös listán egy mandátum megszerzésére közösen esélyes nemzetiségek számára a mandátumszerzés esélyét növelni (bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin, szerb, szlovén, ukrán), hogy ezáltal a kisebb közösségek közti együttműködés képessége javuljon. Viszont a kedvezmények meghatározásakor érdemes ügyelni a népességszám-arányos mandátumelosztásra (ez az igény a közösségek közt is megjelent), illetve a politikai elit számára befogadható megoldásra, mivel a nemzetiségi mandátumok a 93 országos lista közül oszthatók ki, kihatva ezáltal a pártok mandátumszerzési esélyeire.

(4) *A nemzetiségi mandátumok a 93 országos listán felül kerüljenek kiosztásra*

A népességarányos elvet követve (a 2011-es népszámlálások adatai alapján a nemzetiségek aránya 6,5% a teljes népességen belül) a nemzetiségi mandátumok a 199 mandátum 6,5%-áig legyenek kioszthatók (13 nemzetiségi mandátum). A legfeljebb 13 képviselő országos listáról szerezhetne kedvezményes mandátumot, ugyanakkor az országos listán felül. Vagyis a parlament létszáma eszerint legfeljebb 212 fő lenne (mozgó szám 199–212 között). E módszer melletti legjelentősebb érv, hogy a nemzetiségi mandátumok nem zavarják a parlamenti aritmetikát, tehát csökkenthető lenne a *mérleg nyelve effektus*, valamint nem ütközne a pártok és a társadalom ellenállásába sem. Ugyanakkor a jelölőszervezetek feletti, illetve a névjegyzék feletti nemzetiségi kontroll feltételeit szükséges e módszerhez hozzáigazítani, hogy a pártok ne „szervezzenek rá” a vonzóvá váló nemzetiségi választásokra.

(5) *Abszolút szám bevezetése*

A jelenleginél kedvezményesebb mandátumszerzés abszolút szám meghatározásával is biztosítható, amely egyrészt nem szolgáltatná ki a mandátumszerzésben érdekelt közösségeket a választási részvételnek (főleg magas általános részvétel mellett), másrészt e közösségek választási stratégiája is tervezhetővé válna, egyúttal utat nyitna a közösségek stratégiai gondolkodása számára.

- a) Az abszolút szám meghatározásánál a népességszám-arányos elosztást érdemes súlyozni a közösséghez mérten fenntartott (elsősorban oktatási-nevelési) intézményrendszer nagyságával.
- b) Érdemes megfontolni a disszertációban a szerbek javaslataként felmerült képviseleti koncepciót is, amely minden nemzetiség számára saját demográfiai adottságaihoz mérten írná elő a meghatározott százalékos küszöb teljesítését.

(D) *A szószólói jogkörök bővítése*

A szószólói jogosítványok bővítésére, a szavazati jogra, illetve az országgyűlés munkájában való hatékonyabb részvételre való halvány utalás a disszertációban tárgyalt több tanulmányban is megjelenik (Erdős, 2013; Kállai, 2017), ám a szószólói jogkörök bővítését konkrét elképzelésekkel a téma szakértőinek csupán kis része támogatja (Móré, 2016). Ebből következően a disszertáció empirikus eredményei alapján magam utóbbiakhoz kívánok csatlakozni, s a további fejlesztések határozott fősodraként a szószóló jogkörének bővítését javaslom, mert ez rezonál leginkább az érintettek gyakorlatból következő tapasztalataira. A törvényhozásban való hatékonyabb részvétel ennek megfelelően kétféle módon valósítható meg.

(6) *Több felszólalási lehetőség*

A kutatás résztvevőinek 70%-a szerint a képviselőket megillető legfontosabb jogosítványokkal erősíthető a szószólói képviselet legitimitációja, a többletjogokkal ugyanis megnyugtatóan rendezhetővé válna a szerb résztvevő által találóan körülírt „*bent is vagyok meg kint is vagyok*” állapot. A leginkább hiányolt jogosítványok: interpellációs jog, azonnali kérdés, napirend előtti felszólalás, valamint a független képviselőket megillető tanácskozási jog valamennyi parlamenti bizottság munkájában (l. részletesen a 6. táblázatban).

(7) *Szavazati jog biztosítása nemzetiségi ügyekben*

A jelenleginél kiterjedtebb részvételi lehetőséget biztosítana a szószólók számára a nemzetiségi ügyekben való szavazati jog. Míg néhány kisebb közösség képviselője kiemelte, hogy a szavazati jog nélkül is megfelelően elláthatók a képviseleti feladatok, a mindennapi működésükhöz, az intézményrendszerrel összefüggő teendők ellátásához nem feltétlenül szükséges a teljes jogú képviselet, addig mások, jellemzően a nagyobb intézményrendszerrel rendelkező és főleg nagyobb lélekszámú közösségek képviselői szükségesnek tartják a szavazati jogot. A nemzetiségi ügyekben való szavazati jog egyrészt megszüntetné a nemzetiségi választások tétnélküliségét, ezáltal valódi legitimitációt biztosítana a szószóló számára, másrészt a nemzetiségi ügyekben biztosított szavazati jog a teljes jogú mandátum valódi alternatívájaként is értelmezhető, hiszen hatékonyabb közéleti részvételt tenne lehetővé. Ám a nemzetiségi ügyekben való szavazati jog biztosítása is többféle módon lehetséges:

- a) A szavazati jogot bizonyos számú szavazathoz érdemes hozzákötni (az ukrán javaslat alapján 1 000 szavazat<sup>165</sup> eléréséhez, hiszen ezt valamennyi közösség teljesíteni tudja a választási mobilitás növelésével). Véleményem szerint az automatikus szavazati jog vagy a nemzetiségek számára közösen, a bizottságon keresztül biztosított szavazati jog (b, c) helyett e differenciált megoldás emelné leginkább a választások tétjét, illetve a szószóló intézményének presztízsét, hitelességét. Ez esetben ugyanis elvárható a kisebbségi politikai elit és a választók aktivitása a többletjogokért cserébe, amely a közösségek belső demokratikus rendszerének fejlődését eredményezheti.
- b) Automatikus szavazati jog biztosítása valamennyi közösség részére. E javaslat ugyan szimpatikus megoldásnak tűnhet, ugyanakkor kevésbé eredményezné a közösségek politikai mobilizációját, mint a szószólói rendszer előző, differenciált változata.
- c) Egy szavazati jog garantálása a Magyarországi nemzetiségek bizottsága részére. Szintén támogatható javaslat, ugyanakkor továbbra is súlytalan képviselőket eredményezne (noha a jelenlegi helyzetnél előnyösebb lenne), hiszen a kisebbségi érdek csekély mértékben jeleníthető meg egyetlen szavazat által egy adott kisebbségspecifikus ügy eldöntésénél.

### 6.3. Végül: mi a magyar NTA-modell?

A terepkutatás eredményei alapján javasolható képviselői modell szándékoltan nem ír elő konkrét számokat, csak a lehetséges fejlesztések kereteit vázolja. Leszámítva a nemzetiségi mandátummal rendelkező magyarországi németeket, illetve a több mandátum potenciáljával bíró roma közösséget, e keretek lehetőséget biztosítanak valamennyi közösség közéleti részvételének fokozatos előmozdításához, de akár egy eltérő igényekhez, diffúz belső viszonyrendszerekhez igazodni képes differenciált szószólói rendszer létrehozásának is kedveznek. E rugalmasnak tekinthető modell valamennyi közösség számára lehetőséget kínál saját szociológiai adottságaihoz, közössége belső demokráciájához, intézményrendszeréhez, az elért kulturális autonómia szintjéhez mérten hatékony részvételt biztosítani, amellyel a döntéshozatalban való részvétel a jelenleginél kiterjedtebb, tágabb módon megvalósítható (Kymlicka, 2007: 55–57).

A számos speciális megoldás megvalósításának egyik alapvető feltétele – a plurális választójog előli akadályok elgördítését követően 1. 34/2005. (IX. 29.) AB határozat – a választási rendszer szemszögéből a nemzetiségi választások akadálymentesítésének biztosítása elsősorban a regisztráció nemzetiségi kontrolljával, például a minimális objektív kritériumon alapuló szlovén speciális névjegyzék implementálásával (Komac–Roter, 2015:

---

<sup>165</sup> A helyi és az országos kisebbségi önkormányzatok megalakításának viszonylatában már Halász Iván és Majtényi Balázs is javasolta minimális választói létszám megállapítását a kollektív jogosítványok megadásáért cserébe (Halász–Majtényi, 2003: 302).



106–107). Még több pluralizmust biztosítana a választás kiszélesítésével a szlovén kettős szavazati jog bevezetése (Komac, 2002: 24–25), valamint a közvetlen választás bevezetése a delegálás megszüntetésével. A fentebb bemutatott rugalmas modell komponenseiként ezen eszközöket, eljárásokat Salat Levente is pozitív példaként emeli ki nemzetközi kitekintésének összegzésekor (Salat, 2015: 250–273).

Jelenleg ugyanis a közösségek hatáskörén kívüli regisztráció (objektív kritériumok), a nemzetiségi társadalomtól távoli választások (valójában delegálás), valamint a teljes jogú képviselőtől elmaradó (leginkább szimbolikus jelentőségű) szószólói jogosítványok állnak a hatékony közéleti részvétel megvalósításának útjában. Hiszen a hatékony közéleti részvétel lényege az lenne, hogy minél többek beleszólási lehetőséget kapjanak a saját ügyekben való döntéseknél, artikulálhatóvá váljanak az alulról jövő kezdeményezések, elősegítve ezáltal a közösségek belső demokráciájának fejlődését, növelve a demokratikus intézményrendszer, önkormányzatiság stabilitását és a közösségek önkormányzási képességét. Erre azonban a jelenlegi statikus, korlátozott jogkörű szószólói képviselet nem alkalmas, ugyanakkor paradox módon magában hordozza a fokozatos előrelépés lehetőségét.

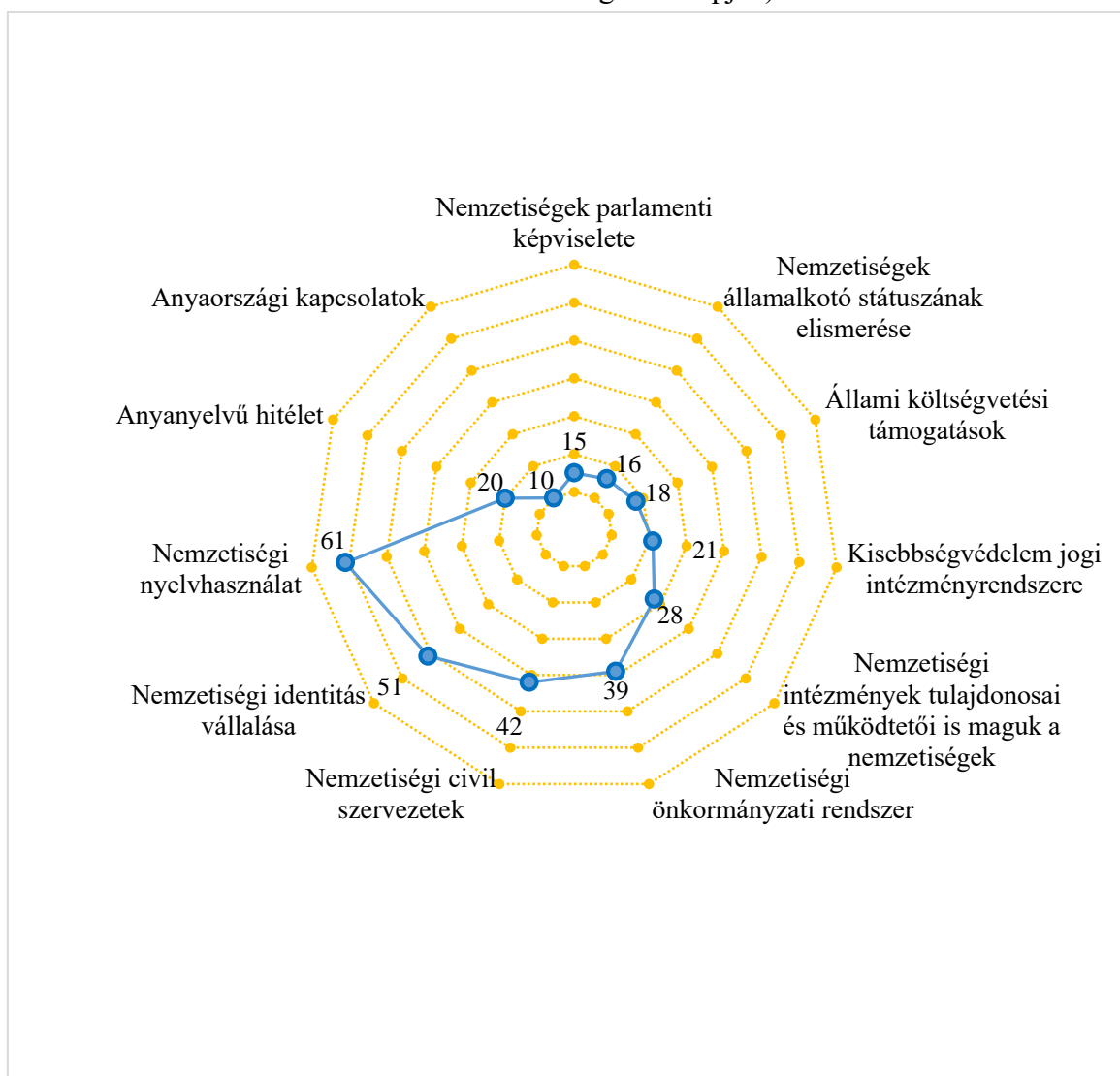
A kutatás során feltárt legfőbb csomópontokat, vagyis azon témaköröket, amelyekben a résztvevők jelentős többsége egyetért (névjegyzék fejlesztése, kettős szavazati jog bevezetése, szószólók jogkörének bővítése) a téma magyarországi szakértői és a nemzetiségi döntéshozatal, de legfőképp az érintettek számára ajánlom továbbgondolásra, amennyiben egy gyakorlatias, a közösségek eltérő adottságait figyelembe vevő képviseleti modell kialakítása a cél. Noha a nemzetiségek közéleti részvétele a kymlickai értelemben vett szűk olvasaton már túlmutat a kulturális jogok elismerésével és az érdekképviselet szimbolikus megvalósításával a területi szintek mindegyikén (Kymlicka, 2007: 56), tágabb, kiterjedtebb értelmezésről akkor beszélhetünk, ha az intézményi garanciák fokozatos erősítése és a parlamenti képviselet továbbfejlesztése terén újabb eredmények érhetőek el. A magyarországi német közösség 2018-as mandátumszerzése már jó közelítés ebbe az irányba.

Emellett azonban a kutatás tapasztalatai alapján arra is szeretném felhívni a figyelmet, hogy a képviselet személyfüggő. Amíg ugyanis a szószólói képviselet egyes közösségek integritását előmozdította (jó példa erre a magyarországi németek közössége) és a képviselet fejlődését eredményezte, addig másoknál a közösségek évszázados belső viszonyrendszerét erodálta egyérszt a választási rendszeren keresztül megszerezhető pozíciókért folytatott küzdelemben, másrészt a többszoros finanszírozási rendszer által (feltehetően az örmények esetében leginkább).

A 11. diagram azt tárja fel előttünk, hogy a magyarországi nemzetiségek számára mely tényezők milyen mértékben kiemelkedő alkotóelemei a magyar NTA-nak. Eszerint a teljes jogú képviselet, a nemzetiségi mandátumszerzés nem tartozik a legfontosabb célok közé, hanem azok csupán az intézményrendszer fenntartásának eszközei. Mivel a mára évtizedes hagyományokkal rendelkező nemzetiségi oktatási-nevelési intézményeket a nemzetiségi önkormányzatok hozzák létre, működtetik vagy akár legújabb tendenciák szerint ténylegesen saját kézbe veszik, ezért ezen intézmények felé töretlen a bizalom. Az

intézményeket a kutatás egy görög résztvevője „hardvernek”, míg a bennük, mellettük és értük tevékenykedő szakmai megvalósító civil szervezeteket és önkormányzatokat „szoftvernek” nevezte. A hardver és a szoftver kiegészülve a képviseleti és kisebbségvédelmi lehetőségekkel, alkotmányos garanciákkal és költségvetési támogatásokkal a magyar NTA sarokkövei jelenleg. A középpontban viszont a nemzetiségi identitás és a nyelvhasználat kategóriái állnak, minden más eszköz, intézmény vagy garancia csak ezek relációjában nyer értelmet.

**11. diagram:** A magyar NTA-modell sarokpontjai (a legfontosabb három elem említésének összegzése alapján)



*Forrás:* saját

Miután összegeztem, hogy mit jelent számomra a magyar NTA-modell napjainkban, az értekezés záró gondolatai közt szeretnék kitekinteni a jövőbe is, vagyis megvitatni, milyen legyen a holnap magyar NTA-ja. Tove H. Malloy értelmezése szerint az NTA egy széles policy-eszköztár, amelyet a különböző országok az etnokulturális közösségeik

sokféleségének kezelésére, a társadalmi integritás előmozdítása érdekében alkalmaznak. A különböző NTA-megoldások leggyakrabban a kisebbségi jogok általános védelmétől az intézményszerűség meglétével térnek el, ezért az intézmények működése kardinális kérdés egy jövőbeni sikeres NTA szemszögéből (Malloy, 2015a: 1–2 és 7). Malloy tapasztalatait elfogadva véleményem szerint sikeres magyar NTA-t egy *valódi decentralizációt* végrehajtó nemzetiségi intézményrendszer eredményezhet a jelenlegi folyamatok kiteljesítésével, a nemzetiségi oktatási-kulturális intézmények koncentrációjával a nemzetiségek számára zászlóshajó-településeken (vagyis azokon a településeken, ahol a nemzetiségek jelenléte számottevő mértékű).

Dobos Balázs korábbi hatékony részvételre vonatkozó kutatási eredményeiből a *több szinten és fokozatosan* megvalósítható fejlődés igényét szeretném kiragadni a jövőbeni hatékony NTA számára (Dobos, 2009b: 142). Dobos vizsgálatai során megállapítja, hogy a hatékony részvételt biztosító struktúrák (intézmények, törvények, nemzetiségi kisebbségvédelmi standardok követése stb.) Magyarországon a rendszerváltás óta több szinten és fokozatosan épülnek. Dobos szerint a jövőben ezek finomhangolása elkerülhetetlen, hogy a további eredmények fokozatosan elérhetőek legyenek. A hivatkozott kutatás óta a Dobos Balázs által megnevezett problémapontok közül az intézményi deficit és a parlamenti képviselet terén jelentős előrelépések történtek. Ugyanakkor a települési nemzetiségi önkormányzatok szintjén, valamint román települési önkormányzatokban való képviseletének előmozdítása, az országos nemzetiségi önkormányzatok konzultációs mechanizmusokba és döntéshozatalba történő bevonása (főként az igazságügyi, pénzügyi és önkormányzati tárcákkal) terén sok a tennivaló, ám a parlamenti képviseletben történő előrelépés talán fokozatosan lehetővé teszi e témakörökben is a haladást.

David J. Smith NTA-val kapcsolatos tapasztalataival egyetértve a szóban forgó nemzetiségi közösségek *anyagi és nem anyagi erőforrásaitól* is függ a holnap NTA-modellje (Smith, 2017: 125). Eszerint nemcsak az intézmények és a törvények megléte, a pozitív diszkrimináció és a speciális megoldások feltétlen alkalmazása szükséges, hanem a nemzetiségi közösségek képessége és tenni akarása is. Ezzel összefüggésben viszont a nemzetiségeknek annyi lehetősége van, amennyit a többség, az állam enged nekik, vagyis elfogadom Joseph Marko megállapítását is, miszerint a *valódi hatékonyság* csak azáltal biztosítható hosszú távon, ha a kulturális sokféleség fenntartásához szükséges lépéseket a többségi társadalom is fontosnak tartja (Marko, 2010: 254–255). Salat Levente összegzése szerint is az NTA sikerének kulcsa a többség kezében van, hiszen ha a többség elfogadja a rendszert, akkor egy kiegyensúlyozott és hatékonyan működő NTA-ból nemcsak a kisebbségek, hanem a társadalmi integráció növekedésén keresztül a többség is, vagyis a politikai közösség egésze profitál (Salat, 2015: 273). Illetve ez kiegészíthető még Francesco Palermo gondolataival is, miszerint minél több érdeket képes megjeleníteni a közéleti részvétel, annál hatékonyabb lesz a képviselet, vagyis a *hatékonyság fokmérője a sokféleség* (Palermo, 2010: 436).

A jövő magyar NTA-modelljében helye van a Michael Tkacik által bemutatott *rugalmasági* faktornak is. Tkacik arra hívja fel figyelmünket, hogy a körülöttünk lévő világ

változásával a régi definíciók mellett érdemes új fogalmakat is alkalmazni (Tkacik, 2016: 46). Tkacikéhoz hasonlóan foglal állást Purger Tibor is, aki szerint kerülendő a különböző igények egységes megoldással történő kezelése (Purger, 2012: 13). Ezt erősíti meg Korhecz Tamás javaslata is, amely szerint a döntéshozóknak a *differenciálás elvét* alkalmazva érdemes a rendszert továbbfejleszteni, ehhez pedig feltétlenül szükséges megismerni a kisebbségi csoportok közötti (demográfiai, történelmi, kulturális stb.) különbségeket is (Korhecz, 2015: 89–91).

Végezetül a disszertációban feldolgozott társadalomtudományi kutatások jelentőségére is illik felhívnom a figyelmet, hiszen azok tették lehetővé, hogy az értekezésben számos eredményt felvillantsak. Ám legalább olyan fontos, hogy a társadalmi igazságosság keresése, a jogelvek levezetése és a nemzetközi jó gyakorlatok tanulmányozása közben az érintettekre is odafigyeljünk, s még oly fontos, hogy ne féltsük őket majdani döntéseik súlyától.

## Függelékek

### Ábrajegyzék

1. diagram: A nemzetiségi intézmények megítélése működőképességük alapján (ötfokú skálán adott értékelések átlaga alapján).....	136
2. diagram: A nemzetiségi választások során érzékelhető konfliktusok nagysága (ötfokú skálán adott értékelések átlaga alapján).....	141
3. diagram: A települési és országos nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott intézmények száma (2017.11.02.) .....	151
4. diagram: A Magyarországon élő nemzetiségek legfontosabb megoldandó feladatai (a három legfontosabb tényező összesítésével) (%) .....	152
5. diagram: A nemzetiségi parlamenti képviselő létrejöttének lehetséges okai (%) .....	163
6. diagram: A nemzetiségi szószó- és képviselőválasztás szabályaival való egyetértés (%) .....	167
7. diagram: A parlamenti képviselő (szószó- és teljes jogú képviselő) megválasztását befolyásoló tényezők értékelése (ötfokú skálán adott értékelések átlaga alapján)....	172
8. diagram: A Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képviselőinek nemzetiségek által preferált módjai (%).....	181
9. diagram: A nemzetiségekre specializált új megoldások támogatottsága (%) .....	184
10. diagram: A hatékony részvételtől várható eredmények (%) .....	193
11. diagram: A magyar NTA-modell sarokpontjai (a legfontosabb három elem említésének összegzése alapján).....	214

### Táblázatok

1. táblázat: A 2014. évi nemzetiségi önkormányzati választásokon mandátumot nyert képviselők száma és a mandátumuk súlya .....	24
2. táblázat: A kérdőíves kutatás mintaösszetétele .....	32
3. táblázat: A Magyarországon őshonos nemzetiségek alakulása (1980–2011) .....	113
4. táblázat: A kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok számának alakulása 1994–2014 között (helyi, területi és országos szinten együtt).....	119
5. táblázat: Nemzetiségi választási statisztika (2014, 2018) .....	175
6. táblázat: A szószó- és képviselők eltérő jogállásából származó legfontosabb különbségek (vagyis a bővítendő jogkörök).....	206

## A kérdőív kérdései

### 1. Ön szerint mely tényezők megléte biztosítja saját nemzetiségi közösségének fennmaradását?

*Kérem, legfeljebb három tényezőt jelöljön meg!*

- Kisebbségvédelem jogi intézményrendszere
- Nemzetiségek államalkotó státuszának elismerése
- Nemzetiségi intézmények tulajdonosai és működtetői is maguk a nemzetiségek
- Nemzetiségi önkormányzati rendszer
- Nemzetiségi civil szervezetek
- Nemzetiségi identitás vállalása
- Nemzetiségi nyelvhasználat
- Anyanyelvű hitélet
- Állami költségvetési támogatások
- Nemzetiségek parlamenti képvisellete
- Anyaországi kapcsolatok

### 2. Ön szerint az alábbiak közül saját nemzetiségének melyek a legfontosabb megoldandó feladatai?

*Kérem, legfeljebb három tényezőt jelöljön meg!*

- Kisebbségvédelem fejlesztése
- Intézményi finanszírozás növelése
- Önkormányzás súlyának növelése (a saját ügyek feletti kontroll gyakorlásával és a hatóságokkal megosztott döntéshozatali hatáskörök növelésével)
- Civil szervezetek fejlesztése
- Közösség belső demokráciájának növelése (a közösség tagjainak több lehetőség a közösség érdekeinek meghatározásában, kifejezésében)
- Konzultációs mechanizmusok útján folytatott érdekérvényesítés
- Választási folyamatokon nyugvó politikai részvétel (parlamenti képvisellete)
- Nyelvhasználat fenntartása, kiterjesztése
- Anyanyelvű hitélet biztosítása
- Anyaországi kapcsolatok fejlesztése

### 3. Ön szerint az alábbi intézmények / gyakorlatok mennyire működőképesek hazai környezetben?

*Kérem, ötös skála segítségével értékeljen, ahogy az iskolában szokás (pl. 1-est adjon, ha működésképtelen, 5-öst, ha nagyon jól működő)!*

- Nemzetiségi civil szervezetek
- Nemzetiségi önkormányzati rendszer
- Átalakulással létrejövő nemzetiségi önkormányzatok
- Nemzetiségek ügyeit támogató kormány szerv (pl. nemzetiségi minisztérium)
- Tanácsadói szerepek a kormányzati struktúrában (pl. bizottságokban, kabinetekben)
- Konzultatív testületek nemzetiségeket érintő ügyekben (pl. állandó munkacsoport a nemzetiségi ügyeket érintő szakpolitikák összehangolására)

- Nemzetiségi szószólói képviselet
- Teljes jogú parlamenti képviselet (törvényhozásban, bizottságokban, kormányzásban való részvétel nemzetiségi mandátummal)

**4. Ön szerint az alábbi tényezők milyen mértékben befolyásolják saját közössége parlamenti képviseletének megválasztását a jelenlegi feltételek mellett?**

*Kérem, ötös skála segítségével értékeljen, ahogy az iskolában szokás (pl. 1-est adjon, ha egyáltalán nem befolyásolja, 5-öst, ha nagymértékben befolyásolja)!*

- Saját közösségének társadalmi-demográfiai jellemzői
- Saját közösségének földrajzi-területi jellemzői (pl. szóróványlét)
- Nemzetiségi identitás vállalása
- Nemzetiségi identitás regisztrációja a névjegyzékben
- Pártpreferencia kinyilvánítása és a nemzetiségi identitás vállalása közötti döntéskényszer
- Saját közössége tagjainak választási mobilitása, hajlandósága
- Saját közösségén belüli törésvonalak (pl. ideológiai)
- Saját közössége vezetőinek érdekérvényesítő képessége
- Teljes jogú képviselet megvalósításának korlátozottsága
- Szószólói státusz jogkörének korlátozottsága
- Nemzetiségek parlamenti képviseletének társadalmi támogatottsága
- Politikai pártok viszonyulása a nemzetiségi parlamenti képviselethez

**5. Ön szerint a nemzetiségi mandátumszerzés lehetősége milyen mértékű konfliktust generál az alábbi vonatkozásokban?**

*Kérem, ötös skála segítségével értékeljen, ahogy az iskolában szokás (pl. 1-est adjon, ha egyáltalán nem generál konfliktust, 5-öst, ha jelentős mértékű konfliktust generál)!*

- Saját nemzetiségi elitje körében
- Saját nemzetiségi szervezetei körében
- Nemzetiségi szervezetek és nemzetiségi pártok között
- Nemzetiségi szervezetek és ellenzéki pártok között
- Nemzetiségi szervezetek és kormánypártok között
- Mandátumszerzésre esélyes és esélytelen közösségek között
- Kartás és nem kartás közösségek között
- Roma közösség és a többi nemzetiség között
- Roma közösség és a társadalom többi része között

**6. Ön egyetért a nemzetiségek parlamenti képviseletének létjogosultságára vonatkozó alábbi állításokkal?**

*Kérem, soronként válaszoljon!*

- A parlamenti képviselet a kisebbségvédelem leghatékonyabb eszköze
- A kisebbségi jogok nivója a jogállamiság fokmérőjeként is értelmezhető
- A nemzetiségek parlamenti képvisellete a diplomácia hatékony eszköze
- A nemzetközi szervezetek, egyezmények ajánlásai erősítik a nemzetiségi képviselet létjogosultságát

- A népszámlálások növekvő nemzetiségi adatai legitimálják a nemzetiségi képviseletet
- A nemzetiségek parlamenti képvisellete a politikai elit rendszerváltáskori mulasztásának pótlása miatt valósult meg
- A nemzetiségi képviselet megvalósítását történelmi gyökerek is táplálták
- A nemzetiségi elit egységes fellépése jelentősen befolyásolta a képviselet megvalósulását
- A szószólok parlamenti teljesítménye utólag is érvényt szerez a nemzetiségi képviseletnek
- A nemzetiségek képvisellete a valódi legitimáció hiánya miatt csupán jelképes

**7. Ön egyetért a nemzetiségi parlamenti képviselő- és szószóloválasztás alábbi szabályaival és az azzal kapcsolatos állításokkal?**

*Kérem, soronként válaszoljon!*

- Az országos önkormányzatoknak kizárólagos listaállítási joguk van
- Nemzetiségi mandátum az országos kvóta egynegyedével szerezhető
- A nemzetiségi szószólo egyetlen nemzetiségi választópolgár szavazatával is megválasztható
- A választójog egyenlősége szempontjából aggályos, hogy a mandátumszerzésre létszámuknál fogva esélytelen közösségek tagjai annak tudatában kérhetik felvételüket a névjegyzékbe, hogy szavazatuk nem eredményez nemzetiségi mandátumot
- A mandátumszerzésre létszámuknál fogva esélytelen közösségek hátrányos megkülönböztetéssel szembesülnek
- A nem teljes értékű szavazás gyakorlata a pártlisták felé tereli a nemzetiségi választókat
- A pártok nem támogatják a nemzetiségi mandátumszerzést, mert ennek következtében töredezetebb pártrendszer jöhet létre
- A nemzetiségi mandátumok átrendezhetik a politikai erőteret, ezáltal a mérleg nyelve szerepét betöltő nemzetiségi képviselők a politikai támadások keresztüztüzebe kerülhetnek
- A teljes jogú mandátummal rendelkező nemzetiségi képviselők nem pártérdekek, hanem nemzetiségi érdekek mentén szavaznának a Parlamentben

**8. Ön melyik módon valósítaná meg saját közössége parlamenti képviselét az alábbi lehetőségek közül? Kérem, válassza ki az elképzelésének leginkább megfelelő egyetlen lehetőséget!**

- Választások nélkül, automatikusan fenntartott, korlátozott jogkörű parlamenti státusszal (delegálás, kooptálás)
- Nemzetiségi pártok / szervezetek részvételével a pártversenyben a pártokkal egyenlő feltételek mellett
- A hatályos választójog szabályai szerint a pozitív diszkrimináció eszközeivel (pl. kedvezményes kvóta)
- Nemzetiségekre specializált új, különleges megoldások (pl. jelenleginél kedvezményesebb kvóta, három szavazatos rendszer) alkalmazásával



- Nemzetiségi önkormányzati képviselők által választott képvisellel (elektori rendszer)
- Nemzetiségi pártok / szervezetek képviselői a többségi pártok listáin (kooperáció pártokkal)
- A jelenlegi közjogi rendszerhez nem illeszkedő megoldással (pl. modern második kamara által)

**9. Ön egyetért az alábbi szabályok bevezetésével a nemzetiségi mandátumszerzés / hatékony döntéshozatali részvétel megvalósítása érdekében?**

*Nem ért egyet / egyetért*

- A névjegyzék összeállítása és kontrollja kizárólag a nemzetiségek hatáskörébe tartozzon
- Az országos listán szerezhető mandátumok száma a nemzetiségi mandátumok számával növelendő, hogy a nemzetiségi mandátumok ne befolyásolják lényegesen a politikai erőteret
- Három szavazatos rendszer bevezetése: a nemzetiségi választópolgárok egyéni választókerületi képviselőjelöltre, pártlistára és nemzetiségi listára is szavazhatnak
- Garantált nemzetiségi mandátumkeret lélekszámarányos elosztása (a nagyobb közösségek több mandátumot szerezhetnek, a kisebbek együttműködhetnek a mandátumszerzés érdekében)
- Mandátumszerzés abszolút számhoz kötése, ami X ezer szavazat után 1 mandátumot eredményezne (a kedvezményes kvótánál kedvezőbb, de nem feltétlenül biztosítana minden közösségnek mandátumot)
- Nemzetiségi mandátumszerzés biztosítása valamennyi közösség számára (pl. abszolút szám legkisebb értékének meghatározásával, amelyet minden közösség teljesíteni tud)
- A szószólói státusz megerősítése a képviselőket megillető legfontosabb jogosultságokkal (kizárólag nemzetiségeket érintő ügyekben)
- Kedvezmények bevezetése a nemzetiségi pártok számára (pl. küszöbérték csökkentése)

**10. Ön szerint saját közössége mandátumszerzése / teljes jogú képviselete milyen változást eredményezne az alábbi vonatkozásokban?**

*Romlana – inkább romlana – változatlan maradna – inkább javulna – jelentősen javulna*

- Önkormányzás minősége
- Nemzetiségi civil szervezetek helyzete
- Nemzetiségi oktatási-kulturális intézményrendszer helyzete
- Kulturális reprodukciós képesség, identitásvállalás
- Saját közössége belső demokráciája
- Nemzetiségi elit érdekérvényesítő képessége
- Nemzetiségek közötti kohézió, együttműködés
- Társadalmi integráció
- Kisebbségvédelem
- Pénzügyek
- Etnobiznisz-jelenség

- Anyaországgal való kapcsolat
- Állam és anyaország kapcsolata

## Interjúalanyok

1. Paulik Antal, Országos Szlovák Önkormányzat, kabinetvezető (tesztinterjú) (2018.02.02.)
2. †Heinek Ottó, Magyarországi Németek Országos Önkormányzata, elnök (2018.02.15.)
3. Hollerné Racskó Erzsébet, Országos Szlovák Önkormányzat, elnök (2018.02.16)
4. Fuzik János, Magyarországi nemzetiségek bizottsága, elnök, szlovák nemzetiségi szószóló (2018.02.20)
5. Varga Szimeon, bolgár nemzetiségi szószóló (2018.02.21)
6. Giricz Vera, ruszin nemzetiségi szószóló (2018.02.26.)
7. Alexov Lyubomir, szerb nemzetiségi szószóló (2018.02.27.)
8. Gugán János, Országos Horvát Önkormányzat, elnök (2018.02.27.)
9. Szutor Lászlóné, Szerb Országos Önkormányzat, elnök (2018.02.27.)
10. Kissné Köles Erika, szlovén nemzetiségi szószóló (2018.03.05.)
11. Kramarenko Viktor, Országos Ruszin Önkormányzat, elnök (2018.03.05.)
12. Hepp Mihály, horvát nemzetiségi szószóló (2018.03.07.)
13. Koranisz Laokratisz, görög nemzetiségi szószóló (2018.03.09.)
14. Dr. Csúcs Lászlóné, lengyel nemzetiségi szószóló (2018.03.13.)
15. Turgyán Tamás, örmény nemzetiségi szószóló (2018.03.19.)
16. Avanesian Alex, Országos Örmény Önkormányzat, alelnök (2018.03.26.)
17. dr. Muszev Dancso, Bolgár Országos Önkormányzat, elnök (2018.03.27.)
18. Lásztity Péró, Szerb Intézet, igazgató (2018.03.23. és 2018.04.05.)
19. Ritter Imre, német nemzetiségi szószóló (2018.03.27.)
20. Hartyányi Jaroslava, ukrán nemzetiségi szószóló (2018.03.28.)
21. Doncev Toso, Kisebbségi Kerekasztal, majd NEKH, elnök (2018.04.05.)
22. Dr. Rónayné Słaba Ewa, Országos Lengyel Önkormányzat, elnök (2018.04.05.)
23. Kukumzisz Georgiosz, Magyarországi Görögök Országos Önkormányzata, elnök (2018.04.12.)
24. Farkas Félix, roma nemzetiségi szószóló (2018.04.13.)
25. Kravcsenko György, Ukrán Országos Önkormányzat, elnök (2018.04.17.)
26. Dr. Szalayné dr. Sándor Erzsébet, A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes (2018.04.25.)
27. Kreszta Traján, román nemzetiségi szószóló (2018.05.05.)

## Irodalomjegyzék

- Albert-Lőrincz Márton 2018. A kultúrák vándorlása és a lokális erő. In: Albert-Lőrincz Csanád (szerk.), *Dilemmák többkulturális terekben*. Kolozsvár, Kolozsvári Egyetemi Kiadó, 66–75. <http://www.editura.ubbcluj.ro/bd/ebooks/pdf/2213.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.18.
- A. Gergely András 2002. A „végig nem beszélt” nemzetképletek. *Regio* 13/ 4, 23–32. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00047/pdf/03.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.08.19.
- A. Gergely András 2010. Nemzeti vagy etnokulturális kisebbség? Megfontolások a kisebbségek kezelés- és megértésmódjához. *Publikon.hu* (elektronikus publikáció), 1–4. [http://www.publikon.hu/application/essay/400\\_1.pdf](http://www.publikon.hu/application/essay/400_1.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.04.
- A. Gergely András 2017. Jó állam vagy rossz állam – mivégre nekünk a nemzetállam? Távnézeti hozzászólás a „Nemzeti Európához” és a kultúraköziség szorongatottságához. *Közelítések* 4/1–2, 4–21. [http://epa.oszk.hu/02100/02184/00008/pdf/EPA02184\\_kozelitesek\\_IV\\_1-2\\_004-021.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02184/00008/pdf/EPA02184_kozelitesek_IV_1-2_004-021.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.07.
- Anderson, Benedict 1991. *Imagined Communities*. London, Verso Books.
- Andorka Rudolf 2001. *Bevezetés a szociológiába*. Budapest, Osiris.
- Ács Tivadar (szerk.) 1943. *Kossuth Lajos demokráciája*. Budapest, Szociáldemokrata Párt.
- Babbie, Earl 1999. *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest, Balassi.
- Bakk Miklós 2011. Kisebbségi jogok, alkotmány és politikai rendszer Romániában. *Kisebbségkutatás* 20/3, 348–360. [http://epa.oszk.hu/00400/00462/00060/pdf/EPA00462\\_kisebbssegkutatas\\_2011-03\\_348-360.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00462/00060/pdf/EPA00462_kisebbssegkutatas_2011-03_348-360.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.14.
- Bartha Csilla 2007. Nyelvcseré két magyarországi oláh cigány közösségben. „A régiek a régit beszélnek, mi már kavarjuk”. In: Uő. (szerk.), *Cigány nyelvek és közösségek a Kárpát-medencében*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 244–266.
- Bartha Csilla – Hámori Ágnes 2011. Cigány közösségek, nyelvi sokszínűség és az oktatás nyelvi kihívásai. Magyarországi helyzetkép. *Európai tükrök* 2011/3, 107–131.

- Bauböck, Reiner 2002. Területi vagy kulturális autonómiát kapjanak a nemzeti kisebbségek? *Pro Minoritate* 2002/Nyár, 139–174.
- Bauer, Otto 2000. *The Question of Nationalities and Social Democracy*. Minneapolis – London, University of Minnesota Press.
- Bárdi Nándor 2004. *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*. Pozsony, Kalligram, 251–258.
- Benedikter, Thomas 2007. *The World's Working Regional Autonomies*. Kolkata, Anthem Press.
- Beretka, Katinka 2013. National Councils of National Minorities in Serbia. In: Nimni, Ephraim – Osipov, Alexander – Smith, David J. (eds.), *The Challenge of Non-Territorial Autonomy*. Oxford, Peter Lang, 181–196.
- Beretka Katinka 2016. Autonómia a Vajdaságban. *Századvég* 2016/4, 71–86. <https://szazadveg.hu/uploads/media/588f281a0e231/szazadveg-82-autonomia-16-04.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.13.
- Bibó István 2004. A Kelet-európai kisállamok nyomorúsága. In: Huszár Tibor (szerk.), *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető, 77–122.
- Bieber, Florian 2003. *Balancing Political Participation and Minority Rights: The Experience of the former Yugoslavia*. Flensburg, ECMI. <http://pdc.ceu.hu/archive/00001819/01/Bieber.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.12.
- Bindorffer Györgyi 2005. „Wir Schwaben waren immer gute Ungarn”. Ungarndeutsches Archiv 8. Budapest, ELTE Germanistisches Institut. <http://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/wir-schwaben-waren-immer-gute-ungarn>; Letöltés dátuma: 2018.05.25.
- Bindorffer Györgyi 2010. Nemzetiségi politika Magyarországon Szent István korától a rendszerváltozásig. In: Gyulavári Tamás – Kállai Ernő (szerk.), *A jövevényektől az államalkotó tényezőkig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 10–48.
- Bindorffer Györgyi 2011. Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. *A nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*. Budapest, Gondolat – MTA Szociológiai Kutatóintézet.

- Bíró Gáspár 1995. *Az identitásválasztás szabadsága*. Budapest, Osiris – Századvég, 9–45.
- Bochsler, Daniel 2006. *Electoral Engineering and Inclusion of Ethnic Groups. Ethnic Minorities in Parliaments of Central and Eastern European Countries*. Paper presented at the SSEES Postgraduate conference, London, February 2006.
- Bodó Barna 2016. A székelyföldi autonómia mozgásterei. *Kisebbségkutatás* 25/3, 7–40. [http://epa.oszk.hu/00400/00462/00052/pdf/EPA00462\\_kisebbségkutatás\\_2016\\_3.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00462/00052/pdf/EPA00462_kisebbségkutatás_2016_3.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.14.
- Bognár Zoltán Levente 2005. Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi ismérvei tizennyolc államban (1.) *Magyar Kisebbség* 9/3–4, 298–314. [http://epa.oszk.hu/02100/02169/00029/pdf/2005\\_3-4\\_16\\_298-314\\_bognar.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02169/00029/pdf/2005_3-4_16_298-314_bognar.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.17.
- Bognár Zoltán Levente 2006. Autonómiák világszerte: az önállóság formai és tartalmi ismérvei tizennyolc államban (2.) *Magyar Kisebbség* 10/1–2, 312–331. [http://epa.oszk.hu/02100/02169/00030/pdf/2006\\_X\\_1-2\\_26\\_312-331\\_Bognar.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02169/00030/pdf/2006_X_1-2_26_312-331_Bognar.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.17.
- Borbély Anna 2014. *Kétnyelvűség*. MultilingVia Könyvek 2. Budapest, L'Harmattan.
- Brown, Michael E. 1993. *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Brubaker, Rogers 1999. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge, Cambridge University Press, 55–76.
- Brunner, Georg 1995. *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában*. A Magyarorsággkutatás Könyvtára XVII. Teleki László Alapítvány, Budapest.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert 2002. European Options of Autonomy. In: Gál, Kinga (ed.), *Minority Governance in Europe*. Budapest, LGI-ECMI, 11–36.
- Brunner, Georg – Küpper, Herbert 2004. Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája. *Magyar Kisebbség* 9/1–2, 466–496.
- Cârstocea, Andreea – Kuklys, Mindaugas – Malloy, Tove H. 2015. *Participatory Mechanisms for National Minorities*. Flensburg, ECMI Handbook. <http://ecmi->

epp.org/wp-content/uploads/2016/01/ECMI\_Handbook\_12-2015.pdf; Letöltés dátuma: 2018.03.12.

Chronowski Nóra 2015. Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharaiiban részekre szakadt nemzetünk. *Állam- és Jogtudomány* 2015/1, 3–18. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Allam-%20es%20Jogtudomany/2015\\_1/2015-1-beliv-Chronowski.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Allam-%20es%20Jogtudomany/2015_1/2015-1-beliv-Chronowski.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.01.

Cornell, Svante E. 2002. Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspectives. *World Politics* 54/2, 245–276.

Cserny Ákos – Péteri Attila 2017. *Választójogi és népszavazási kommentárok* (e-könyv). Budapest, Wolters Kluwer.

Cservák Csaba 2014. Népek, nemzetiségek, kisebbségek. *Jogelméleti Szemle* 2014/3, 52–64. [http://jesz.ajk.elte.hu/2014\\_3.pdf](http://jesz.ajk.elte.hu/2014_3.pdf); Letöltés dátuma: 2015.05.29.

Csordás Gábor (összeáll.) 2014. *2011. évi népszámlálás. 9. Nemzetiségi adatok*. Budapest, KSH. [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz\\_09\\_2011.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.07.

Decker, D. Christopher 2008. The Use of Cultural Autonomy to Prevent Conflict and Meet Copenhagen Criteria: The Case of Romania. In: Smith, David J. – Cordell, Karl (eds.), *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*. London, Routledge, 101–114.

Decker, D. Christopher – McGarry, Aidan 2005. *Enhancing Minority Governance in Romania. The Romanian Draft Law on the Status of National Minorities: Issues of Definition, NGO Status and Cultural Autonomy*. ECMI Roundtable For National Minority MPs and the Council of National Minorities. [http://eprints.brighton.ac.uk/8241/1/Enhancing\\_minority\\_governance\\_Report\\_54%5B1%5D.pdf](http://eprints.brighton.ac.uk/8241/1/Enhancing_minority_governance_Report_54%5B1%5D.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.18.

Deets, Stephen 2002. Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms. *East European Politics and Society* 16/1, 30–53.

Dieckhoff, Alain 2002. Egy megrögzöttség túlhaladása – a kulturális és politikai nacionalizmus fogalmainak újraértelmezése. *Régió* 13/4, 7–35. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00047/pdf/02.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.08.14.

Dobos Balázs 2006a. A magyarországi kisebbségpolitika a kisebbségi törvény módosításának tükrében. A kormányzás kérdőjelei. A Magyar Politikatudományi

Társaság Vándorgyűlése. Magyarország, Eger-Noszvaj, 2006. június 23–24.,  
Szervező: Eszterházy Károly Főiskola (2006)

- Dobos Balázs 2006b. A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek autonómiája. *Kisebbségkutatás* 15/3, 507–529.  
<http://epa.oszk.hu/00400/00462/00031/cikk1e1.html>; Letöltés dátuma: 2018.05.19.
- Dobos Balázs 2009a. *A magyarországi kisebbségpolitika szakpolitikai elemzése. A kisebbségi törvény példája. PhD Értekezés.* Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, Társadalomtudományi Kar Politikatudományi Intézet. [http://phd.lib.uni-corvinus.hu/517/1/dobos\\_balazs.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/517/1/dobos_balazs.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.02.
- Dobos Balázs 2009b. A nemzeti és etnikai kisebbségek hatékony közéleti részvétele Magyarországon. *Regio* 20/2, 125–142.
- Dobos Balázs 2011. *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006).* Budapest, Argumentum. <http://mek.oszk.hu/16900/16907/16907.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.19.
- Dobos, Balázs 2013. The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case. In: Nimni, Ephraim – Osipov, Alexander – Smith, David J. (eds.), *The Challenge of Non-Territorial Autonomy.* Oxford, Peter Lang, 163–180.
- Dobos Balázs 2014a. Roma etnikai pártok és választói támogatottság Magyarországon. In: Végh Andor (szerk.), *A kisebbségek geopolitikája.* VIII. Magyar Politikai Földrajzi Konferencia. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Kar Földrajzi Intézet Politikai Földrajzi, Fejlődési és Regionális Tanulmányok Tanszéke, 155–174. [http://foldrajz.ttk.pte.hu/files/kiadvanyok/MPFK\\_8\\_718e.pdf](http://foldrajz.ttk.pte.hu/files/kiadvanyok/MPFK_8_718e.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.07.
- Dobos Balázs 2014b. Roma politikai pártok a roma sajtó tükrében. *Romológia* 3/2, 102–107. [http://epa.oszk.hu/02400/02473/00004/pdf/EPA02473\\_romologia\\_2014\\_06-07\\_102-107.pdf](http://epa.oszk.hu/02400/02473/00004/pdf/EPA02473_romologia_2014_06-07_102-107.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.07.
- Dobos Balázs 2017. Választások és személyi elvű autonómiák. *Regio* 25/3, 203–230.
- Doncsev Toso 2004. A magyarországi kisebbségi törvény. *Kisebbségkutatás* 13/1, 94–101. <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00021/09.htm>; Letöltés dátuma: 2018.05.16.

- Drzewicki, Krzysztof 2015. OSCE Lund Recommendations in the Practice of the High Commissioner on National Minorities. In: Weller, Marc (ed.), *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*. New York, Oxford University Press, 256–285.
- Egry Gábor 2006. A nemzeti és etnikai kötődés szerepe a választói magatartás alakulásában Magyarországon a 20. században. *Múltunk* 51/1, 170–197. <http://epa.oszk.hu/00900/00995/00005/pdf/egryg.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.07.
- Eiler Ferenc 2009. A kisebbségi autonómia gondolata és a nemzetközi politika a két világháború közötti Köztes-Európában 1919–1938. *Regio* 20/3, 179–195. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00075/pdf/179-196.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.08.02.
- Eiler Ferenc 2011. *Németek, helyi társadalom és hatalom: Harta, 1920–1989*. Budapest, Argumentum – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete.
- Eiler Ferenc – Kovács Nóra 2000. A kisebbségi önkormányzatok rendszere Magyarországon. *Regio* 11/3, 81–111. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00037/pdf/04.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.02.
- Eplényi Kata 2013. A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. *Létünk* 2013/különszám, 44–54. [http://epa.oszk.hu/00900/00997/00028/pdf/EPA00997\\_letunk\\_2013\\_k\\_044-054.pdf](http://epa.oszk.hu/00900/00997/00028/pdf/EPA00997_letunk_2013_k_044-054.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.21.
- Erb, Maria 2012. Sprachgebrauch der Ungarndeutschen: Tendenzen und Perspektiven. In: Müller, Márta – Kerekes, Gábor (szerk.), *Traditionspflege und Erneuerung: Perspektiven der deutschen Nationalität in Ungarn im 21. Jahrhundert*. Reihe Wissenschaft der Neue-Zeitung-Bücher 1. Budapest, Ad Librum, 35–57.
- Erb Mária – Knipf Erzsébet 2001. A magyarországi német kisebbség nyelve és nyelvhasználata az ezredfordulón. In: Sisák Gábor szerk., *Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon a 20. század végén*. A Magyar Tudományos Akadémia és a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal által rendezett országos kisebbségkutató konferencia előadásából. Kisebbségek Kelet-Közép-Európában 5. Budapest, Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely, 311–328.
- Erdős Csaba 2013. Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviselőivel kapcsolatban. In: Kálmán János (szerk.), *Quot capita, tot sententiae*. A Batthyány Lajos



- Szakkollégium Tanulmánykötete II. Győr, Széchenyi István Egyetem Batthyány Lajos Szakkollégium, 249–273.  
<http://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/kiadv%C3%A1nyok/tanulm%C3%A1nyk%C3%B6tet/2013/erd%C5%91s.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.07.
- Erdős Csaba 2017. Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlamenti Szemle* 2017/2, 7–26. <https://parlamentszemle.hu/wp-content/uploads/sites/12/2018/02/erdos.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.03.
- Fábián Gyula 2002. Az identitáshoz való jog Romániában, a lakosságnyilvántartás tükrében. *Kisebbségkutatás* 11/4, 907–919.  
<http://epa.oszk.hu/00400/00462/00016/pdf/03.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.08.20.
- Feischmidt Margit 2014. *Nemzet a mindennapokban: Az újnacionalizmus populáris kultúrája*. Budapest, L'Harmattan Kiadó – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- Föglein Gizella 2006. *Etnikum és educatio. A magyarországi nemzetiségek és alsó fokú oktatásuk állami szabályozása 1945–1985*. Budapest, Napvilág.
- Francesco, Capotorti 1979. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, United Nations.
- Gerencsér Balázs Szabolcs 2012. Gondolatok az új nemzetiségi törvényről. *Pázmány Law Working Papers* 2012/34. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2012-34-Gerencser.pdf>; Letöltés dátuma: 2018. május 18.
- Gerencsér Balázs Szabolcs 2014. A nemzetiségi törvény – mint kodifikációs patchwork. *MTA Law Working Papers* 2014/40.  
[https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_40\\_Gerencser.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_40_Gerencser.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.17.
- Gerencsér Balázs – Juhász Albin 2001. *A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések)*. (elektronikus publikáció)  
[http://adatbank.transindex.ro/html/cim\\_pdf539.pdf](http://adatbank.transindex.ro/html/cim_pdf539.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.21.
- Ghai, Yash 2001. *Public Participation and Minorities*. London, Minority Rights Group International. <http://burmalibrary.org/docs/MRG-Yash%20Gai%20report.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.12.

- Ghai, Yash 2005. Public Participation, Autonomy and Minorities. In: Skurbaty, Zelim A. (ed.), *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?* Leiden – Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 3–45.
- Giddens, Anthony 2002. *Szociológia*. Budapest, Osiris.
- Győri Szabó Róbert 2006. *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, Osiris.
- Gyurok János 1999. Az országos kisebbségi önkormányzatoknál folytatott megkérdezések összegzése. In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.), *Kisebbségi Önkormányzatok Magyarországon*. Budapest, Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely – MTA Regionális Kutatások Központja, 165–168.
- Halász Iván 2011. Kisebbségi jogok a szomszédos államok alkotmányaiban. *Kisebbségkutatás* 20/3, 323–335.  
[http://epa.oszk.hu/00400/00462/00060/pdf/EPA00462\\_kisebbssegkutatas\\_2011-03\\_323-335.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00462/00060/pdf/EPA00462_kisebbssegkutatas_2011-03_323-335.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.14.
- Halász Iván – Majtényi Balázs (szerk.) 2003. *Regisztrálható-e az identitás?* Budapest, Gondolat.
- Havas Gábor – Liskó Ilona (szerk.) 2005. Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában. Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet.  
[www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=kutatas\\_kozben/182](http://www.hier.iif.hu/hu/letoltes.php?fid=kutatas_kozben/182); Letöltés dátuma: 2018.06.05.
- Heintze, Hans-Joachim 1997. Autonomy and Protection of Minorities under International Law. In: Bachter, Günther (ed.), *Federalism against Ethnicity?* Zürich, Verlag Rüegger, 81–92.
- Heintze, Hans-Joachim 1998. On the Legal Understanding of Autonomy. In: Suksi, Markku (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*. Hague – London – Boston, Kluwer Law International.
- Heizer Antal 2006. *Kiteljesedő kulturális autonómia*. Budapest, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal.
- Heltai János Imre 2015. A romani és a beás nyelvi tervezés lehetőségei és kihívásai Magyarországon. *Régió* 23/4, 27–57.  
[http://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/84/pdf\\_64](http://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/84/pdf_64); Letöltés dátuma: 2018.08.19.

- Henrard, Kristin 2005. 'Participation', 'Representation' and 'Autonomy' in the Lund Recommendations and their Reflections in the Supervision of the FCNM and Several Human Rights Conventions. *International Journal on Minority and Group Rights* 12/2–3, 133–168.
- Horváth István 2011. Kisebbségek, kisebbségvédelem Romániában. In: Benedek József (szerk.), *Románia. Tér, gazdaság, társadalom*. Kolozsvár, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet – Kriterion, 169–187.
- Houten, Pieter van – Wolff, Stefan 2004. *The International Politics of Autonomy Regimes. A Research Proposal*. Prepared for presentation at the 9th meeting of the Laboratory in Comparative Ethnic Processes (LiCEP) University of Wisconsin – Madison 7-9 May, 2004. (Hivatkozta Bognár 2005)
- Jakab András 2011. Miért nincs szükségünk második kamarára? *Politikatudományi Szemle* XX/1, 7–30. [http://www.poltudszemle.hu/szamok/2011\\_1szam/jakab.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2011_1szam/jakab.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.16.
- Jakab András – Szilágyi Emese 2015. Sarkalatos törvények a magyar jogrendben. *MTA Law Working Papers* 2015/32. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015\\_32\\_Jakab.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_32_Jakab.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.11.
- Jászi Oszkár 1988. A Monarchia jövője. A dualizmus bukása és a Dunai Egyesült Államok. Budapest, Új Magyarország. <http://mek.oszk.hu/02200/02222/02222.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.08.19.
- Katus László 1993. Egy kisebbségi törvény születése. Az 1868. évi nemzetiségi törvény évfordulójára. *Regio* 1993/4, 99–128. <http://www.epa.oszk.hu/00000/00036/00016/pdf/07.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.01.
- Kákai László 2004. *Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban*. Budapest, Századvég.
- Kákai László 2009. *Kik is vagyunk mi? Civil szervezetek Magyarországon*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó.
- Kákai László (szerk.) 2010. *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?* Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó.

- Kákai László 2015. Helyi és területi önkormányzatok, helyi politika. In: Körösenyi András (szerk.), *A magyar politikai rendszer - negyedszázad után*. Budapest, Osiris, 203–229.
- Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.) 2002. *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2002: A változások, az ígéretek és a várakozások éve*. Budapest, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány.  
[http://www.kallaierno.hu/data/files/valtozasok\\_az\\_igeretek\\_es\\_varakozasok\\_eve\\_ciganynak\\_lenni\\_magyarorszagon\\_jelentes\\_2002\\_KLGZrg.pdf](http://www.kallaierno.hu/data/files/valtozasok_az_igeretek_es_varakozasok_eve_ciganynak_lenni_magyarorszagon_jelentes_2002_KLGZrg.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.05.
- Kállai Ernő 2005. *Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest, Gondolat – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet.
- Kállai Ernő 2011. *Megszüntetve. A kisebbségi ombudsman összegzése*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala.  
<http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/223773024.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.
- Kállai Ernő 2014. A nemzetiségi joganyag 2011-es újrakodifikálása. *MTA Law Working Papers* 2014/53. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_53\\_Kallai.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_53_Kallai.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.24.
- Kállai Ernő – Varjú Gabriella 2010. A kisebbségi törvény. In: Gyulavári Tamás – Kállai Ernő (szerk.), *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhöz. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 178–204.
- Kállai Péter 2012. Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőjéig. *Fundamentum* 16/4, 43–64.  
[http://epa.oszk.hu/02300/02334/00059/pdf/EPA02334\\_Fundamentum\\_2012\\_04\\_043-064.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02334/00059/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_04_043-064.pdf); Letöltés dátuma: 2018.04.30.
- Kállai Péter 2017. Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselő a magyar Országgyűlésben. *MTA Law Working Papers* 2017/12.  
[http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017\\_12\\_Kallai.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.21.
- Kántor, Zoltán (ed.) 2014. *Autonomies in Europe*. Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet – L'Harmattan.

- [http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/htmltext\\_files/5/0000000175/Foreword.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/htmltext_files/5/0000000175/Foreword.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.19.
- Kántor Zoltán 2016. Autonómia: cél vagy eszköz? *Századvég Új folyam*/82, 5–10. <https://szazadveg.hu/uploads/media/588f281a0e231/szazadveg-82-autonomia-16-04.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.18.
- Keating, Michael 2006. Europe, the State and the Nation. In: McGarry, John – Keating, Michael (eds.), *European Integration and the Nationalities Question*. London – New York, Routledge, 23–34.
- Kehl Dániel – Rappai Gábor 2006. Mintaelemszám tervezése Likert-skálát alkalmazó lekérdezésekben. *Statistikai Szemle* 84/9, 848–875. [http://www.ksh.hu/statszemle\\_archive/2006/2006\\_09/2006\\_09\\_848.pdf](http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2006/2006_09/2006_09_848.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.07.
- Kis János 2002. A kisebbségi kérdés az új világrendben. *Beszélő* 7/4, 34–48. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-kisebbségi-kerdes-az-uj-vilagrendben>; Letöltés dátuma: 2018.08.19.
- Kymlicka, Will 1995. *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press.
- Kymlicka, Will 2006. The Evolving Basis of European Norms of Minority Rights. Rights to Culture, Participation and Autonomy. In: McGarry, John– Keating, Michael (eds.), *European Integration and the Nationalities Question*. London – New York, Routledge, 35–63.
- Kymlicka, Will 2007. National Cultural Autonomy and International Minority Rights Norms. *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics* 6/3, 379–393.
- Kontra József 2011. *A pedagógiai kutatások módszertana* (elektronikus publikáció). Kaposvári Egyetem. Egyetemi jegyzet. <http://mek.oszk.hu/12600/12648/12648.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.07.
- Komac, Miran 2002. The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia. In Polzer, Miroslav – Kalèina, Liana – Žagar, Mitja (eds.), *Slovenia & The European Standards for the Protection of National Minorities*. Ljubljana, Information and Documentation Centre of the Council of Europe – Institute for Ethnic Studies – Austrian Institute of East and Southeast European Studies, 13–66.

- Komac, Miran – Roter, Petra 2015. The Autonomy Arrangement in Slovenia. An Established Institutional Framework Dependent on Implementation of Minority Protection. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. New York, Oxford University Press, 93–115.
- Korhecz, Tamás 2015. National Minority Councils in Serbia. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. New York, Oxford University Press, 69–91.
- Kovách Imre (szerk.) 2011. Elitek a válság korában. Magyarországi elitek, kisebbségi magyar elitek. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Politikatudományi Intézet – Magyar Tudományos Akadémia Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet – Argumentum. <http://mek.oszk.hu/11400/11407/11407.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.04.
- Kovács Péter 2014. A kisebbségek parlamenti képviselése – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás* 23/1, 15–29. [http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_files/7/0000006317/kovacs%20peter.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/7/0000006317/kovacs%20peter.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.21.
- Kruzsliz Ferenc 2014. Online kérdőívek biztonsági kérdései. *Marketing & Menedzsment* 48/Különszám, 22–37. [http://dportal.ktk.pte.hu/sites/default/files/mellekletek/2017/03/2014\\_k1\\_2.pdf](http://dportal.ktk.pte.hu/sites/default/files/mellekletek/2017/03/2014_k1_2.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.05.
- Kupa László 2016. „...Az emberiség nevében...” Bibó István a magyarországi németek kitelepítéséről. *Kultúra és közösség* 7/4, 67–72. <http://www.kulturaeskozosseg.hu/pdf/2016/4/06.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.25.
- Kurunczi Gábor 2013. A nemzetiségek parlamenti képviselétének kérdéséről. *Pázmány Law Working Papers* 2013/14. <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2013/2013-14-Kurunczi.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.21.
- Kutassy-Nagy Noémi – Szajbély Katalin 2010. A kisebbségi közösségek parlamenti képviseléről. In: Gyulavári Tamás – Kállai Ernő (szerk.), *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhöz. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 273–299.

- La Fontaine, Jean de 1856–1867. A molnár és fia. In: Czuczor Gergely (szerk.), *Mesék*. (Ford. Lovász Imre). Pest, Heckenast, 20–23.  
<http://mek.oszk.hu/10200/10234/10234.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.21.
- Lantschner, Emma – Kmezić, Marko 2012. Political Participation of Minorities in Central Europe: Is it Effective or Just Window-Dressing? In: Lantschner, Emma – Constantin, Sergiu – Marko, Joseph (eds.), *Practice of Minority Protection in Central Europe*. Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen Bereich „Minderheiten und Autonomien”, Band 19. Baden-Baden, Nomos, 223–257.
- Latorcai Csaba 2014. A nemzetiséghez tartozók önkormányzáshoz fűződő jogai az Alaptörvény és a nemzetiségi törvény tükrében. Rövid történeti áttekintés 1993-tól. A „kakukktójas” jelenség. *Kisebbségkutatás* 23/1.  
[http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_files/8/0000006318/latorcai%20csaba.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/8/0000006318/latorcai%20csaba.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.21.
- Lapidoth, Ruth 1997. *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington, US Institute of Peace Press.
- Lásztity Péro 2007. Támogassa-e az állam a nem országos önkormányzati fenntartású kisebbségi intézmények működését? A 2006. május 11–12-én tartott bajai kisebbségi konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. In: *Kiteljesedő kulturális autonómia 2006–2007*. Miniszterelnöki Hivatal Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Főosztálya. Budapest, Croatica.
- Letenyei László – Nagy Gábor Dániel 2007. Rugalmas kérdőív. A standard kérdőív kritikái és javaslat a kérdőíves adatgyűjtés terepközei alkalmazására. *Szociológiai Szemle* 17/1–2, 29–46. [http://www.tarsadalomkutatás.hu/kkk.php?TPUBL-A-837/szoc\\_szemle\\_2007\\_1/TPUBL-A-837.pdf](http://www.tarsadalomkutatás.hu/kkk.php?TPUBL-A-837/szoc_szemle_2007_1/TPUBL-A-837.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.05.
- Lijphart, Arend 1977. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press.
- Lijphart, Arend 1984. *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Yale University Press.
- Losoncz Alpár 2002. A nemzet mint értelmezés. *Regio* 13/4, 116–130.  
<http://epa.oszk.hu/00000/00036/00047/pdf/11.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.08.19.
- Marko, Joseph 2010. The Council of Europe Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Advisory Committee’s Thematic Commentary on

- Effective Participation. In: Weller, Marc (eds.), *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*. New York, Oxford University Press, 222–255.
- Majtényi Balázs 2005. Mi lesz veled „bezzeggyerek”? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. *Fundamentum* 9/3, 109–120.  
<http://fundamentum.hu/sites/default/files/05-3-10.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.19.
- Majtényi Balázs 2007. *A nemzetállam új ruhája. Multikulturalizmus Magyarországon*. Budapest, Gondolat.
- Malloy, Tove H. 2015a. Introduction. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. New York, Oxford University Press, 1–15.
- Malloy, Tove H. 2015b. Functional Non-Territorial Autonomy in Denmark and Germany. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. New York, Oxford University Press, 183–203.
- Medda-Windischer, Roberta 2009. *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion - A Human Rights Model for Minority Integration*. Baden-Baden, Nomos.
- Meinecke, Friedrich 1970. *Cosmopolitanism and the National State*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Minahan, James B. 1996. *Nations without States: Historical Dictionary of Contemporary National Movements*. Westport, CT, Greenwood Press.
- Molnár Emília 2004. *Cigány kisebbségi önkormányzatok. A kisebbségi érdekérvényesítés korlátai*. PhD értekezés. Budapest, Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem.  
[http://phd.lib.uni-corvinus.hu/87/1/molnar\\_emilia.pdf](http://phd.lib.uni-corvinus.hu/87/1/molnar_emilia.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.09.
- Molnár Sansum Judit 2017. Az 1993-as magyarországi kisebbségi törvény parlamenti vitája. *Regio* 25/3, 182–202.
- Morauszki András – Papp Z. Attila 2014. Nemzetiségi revival? *Kisebbségkutatás* 23/3, 73–98. [http://real.mtak.hu/19909/1/kiskut\\_20143.7398.pdf](http://real.mtak.hu/19909/1/kiskut_20143.7398.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.04.



- Móré Sándor 2016. A nemzetiségi szószerzői intézmény jogi kerete és működésének első két éve. *Parlamentis Szemle* 2016/2, 30–51. <https://parlamentiszemle.hu/wp-content/uploads/sites/12/2017/09/parlamentiszemle-20162-lapszam-2016-02-02cikk.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.04.
- M. Balázs Ágnes 2017a. Szólnak a szószerzők? A nemzetiségi szószerzők hatása a parlamenti napirendre. *Regio* 25/3, 231–259. [http://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/178/pdf\\_159](http://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/view/178/pdf_159); Letöltés dátuma: 2018.06.21.
- M. Balázs Ágnes 2017b. A magyarországi nemzetiségek országgyűlési választójogának egyenlősége mint a jogállamiság egyik aspektusa. In: Keserű Barna Arnold (szerk.), *Doktori Műhelytanulmányok 2017*. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 133–148. <https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20m%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202017/M.Bal%C3%A1zs.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.04.
- Nagy Noémi 2011. Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában. In: Ádám Antal (szerk.), *PhD tanulmányok 10*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Karának Doktori Iskolája, 299–322. [http://www.nytud.hu/oszt/tobbnyelvuseg/nagyn/publ/kettos\\_merce.pdf](http://www.nytud.hu/oszt/tobbnyelvuseg/nagyn/publ/kettos_merce.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.12.
- Népmozgalom, 2017. Központi Statisztikai Hivatal. *Statisztikai Tükör* 2018. április 20. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepmozg/nepmoz17.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.02.
- Nimni, Ephraim 2013. The Conceptual Challenge of Non-Territorial Autonomy. In: Nimni, Ephraim – Osipov, Alexander – Smith, David J. (eds.), *The Challenge of Non-Territorial Autonomy*. Oxford, Peter Lang, 1–24.
- O’Leary, Brendan 2015. Electoral Systems and the Lund Recommendations. In: Weller, Marc (szerk.), *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*. New York, Oxford University Press, 363–399.
- Osipov, Alexander 2010. National Cultural Autonomy in Russia: A Case of Symbolic Law. *Review of Central and East European Law* 35/1, 27–57.

- Osipov, Alexander 2013. Non-Territorial Autonomy as a Way to Frame Diversity Policies: The Case of Russia. In: Nimni, Ephraim – Osipov, Alexander – Smith, David J. (eds.), *The Challenge of Non-Territorial Autonomy*. Oxford, Peter Lang, 133–148.
- Pach János 2006. Kisebbségpolitika és etnobiznisz Magyarországon. In: Pap Norbert (szerk.), *A Balatontól az Adriáig*. Pécs, Lomart, 315–329.
- Pach János 2013. A nemzeti kisebbségek dilemmái. *Nemzeti Érdek*. Új folyam/2, 92–101.
- Pach János 2015a. Az országgyűlési szószólók rendszere és a korábbi kisebbségi képviselői koncepciók. Javaslatok az érvényben lévő modell továbbfejlesztéséhez. In: Tuka Ágnes (szerk.), *Változó Európa? Kérdések, kétségek, válaszok*. Pécs, IDRResearch – Publikon, 245–263.
- Pach János 2015b. Az etnikai identitás, magyar kisebbségpolitika. *Közelítések* 2/3–4, 126–140. [http://www.uni-zsigmond.hu/uploaded\\_bookshelf/Kozelitesek\\_6\\_7.pdf](http://www.uni-zsigmond.hu/uploaded_bookshelf/Kozelitesek_6_7.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.02.
- Pach, János 2015c. Minorities as Factors That Influence Governments’ Room for Manoeuvre. In: Tarrósy, István (ed.), *How Borderless is Europe? Multi-disciplinary Approach to European Studies*. Pécs, IDRResearch – Publikon. 87–105.
- Pach János 2016a. A harmadik szekció: Civil közösség és hatalom. *Finnugor Világ* XXI/3. <http://www.regulytarsasag.hu/wp-content/uploads/2016/10/RE163.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.
- Pach János 2016b. Gerhard Seewann: A magyarországi németek története. *Barátság* 23/4, 8673–8678. [http://epa.oszk.hu/01200/01259/00085/pdf/EPA01259\\_baratsag\\_2016\\_04\\_8673-8678.pdf](http://epa.oszk.hu/01200/01259/00085/pdf/EPA01259_baratsag_2016_04_8673-8678.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.15.
- Pach János 2016c. Körösenyi András: A magyar politikai rendszer – negyedszázad után. *Tér és társadalom* 30/3, 125–140. <https://tet.rkk.hu/index.php/TeT/article/view/2795/4889>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.
- Pachné Heltai Borbála 2017. *Nyelvcseré és szezonális migráció egy többnyelvű magyarországi közösségben: Nyelvi gyakorlatok, ideológiák és kommodifikáció társadalmi folyamatok nexusában*. Doktori értekezés. Budapest, ELTE BTK. [https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/34207/dissz\\_pachnC3%A9%2](https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/34207/dissz_pachnC3%A9%2)

- Palermo, Francesco 2010. At the Heart of Participation and of its Dilemmas. Minorities in the Executive Structures. In: Weller, Marc (ed.), *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*. New York, Oxford University Press, 434–452.
- Palermo, Francesco – Woelk, Jens. No Representation Without Recognition: The Right to Political Participation of (National) Minorities. *Journal of European Integration* 25/3, 225–248.
- Pap András László 2007. *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselőig*. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat.
- Pap András László 2011. Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőjének szabályozásához az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers* 2011/27. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-27.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.19.
- Pap András László 2014. Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás. *MTA Law Working Papers* 2014/52. [https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_52\\_Pap.pdf](https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_52_Pap.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.19.
- Pap, András László 2017. Recognition, Representation and Reproach: New Institutional Arrangements in the Hungarian Multiculturalist Model. 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, 101–136.
- Papp Richárd – Szarka László (szerk.) 2008. *Bennünk élő múltjaink. Történelmi tudat – kulturális emlékezet*. Zenta, Vajdasági Magyar Művelődési Intézet.
- Pálné Kovács Ilona 1999. A kisebbségi önkormányzatok jogállása. In: Csefkó Ferenc – Pálné Kovács Ilona (szerk.), *Kisebbségi önkormányzatok Magyarországon*. Budapest, Osiris – MTA Kisebbségkutató Műhely – MTA Regionális Kutatások Központja, 38–49.
- Pálné Kovács Ilona 2014. *Jó kormányzás és decentralizáció*. Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.

[http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/535/1/palne\\_szekfoglalo.pdf](http://www.regscience.hu:8080/jspui/bitstream/11155/535/1/palne_szekfoglalo.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.25.

Pálné Kovács Ilona 2017. Szakértelem, tudásközösségek, önkormányzati reformok. *Comitatus: Önkormányzati Szemle*. 27/222, 14–23.

[http://www.regscience.hu:8080/xmlui/bitstream/handle/11155/1421/palne\\_szakertelem\\_2017.pdf?sequence=1](http://www.regscience.hu:8080/xmlui/bitstream/handle/11155/1421/palne_szakertelem_2017.pdf?sequence=1); Letöltés dátuma: 2018.06.21.

Petričušić, Antonija 2015. Non-Territorial Autonomy in Croatia. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. New York, Oxford University Press. 53–68.

Pénzes János – Tátrai Patrik – Pásztor István Zoltán 2018. A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben. *Területi Statisztika* 58/1, 3–26.

<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2018/01/ts580101.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.17.

Protsyk, Oleh 2010. *Representation of Minorities in the Romanian Parliament. Case Study*. Geneva – New York, IPU–UNDP. Letölthető: <http://archive.ipu.org/splze/Chiapas10/romania.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.17.

Protsyk, Oleh – Matichescu, Lupsa Marius 2010. Electoral Rules and Minority Representation in Romania. *Communist and Post-Communist Studies* 43/1, 13–41.

Purger Tibor 2012. Ethnic Self-Governance in Serbia: The First Two Years of the National Minority Councils. *International Relations Quarterly* 3/2, 1–18.

[http://www.southeast-europe.org/pdf/10/DKE\\_10\\_A\\_DK\\_Purger-Tibor.pdf](http://www.southeast-europe.org/pdf/10/DKE_10_A_DK_Purger-Tibor.pdf);  
Letöltés dátuma: 2018.08.14.

Rádai Eszter 2002. A gordiuszi csomó. Körkérdés a romakérdésről. *Beszélő* 7/10-12. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-gordiuszi-csomo-0>; Letöltés dátuma: 2018.06.07.

Rátkai Árpád 2000. A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya. *Regio* 11/3, 112–132. <http://www.epa.hu/00000/00036/00037/pdf/05.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.10.

Rátkai Árpád 2003. Kisebbségi önkormányzati választások 2002-ben. *Regio* 14/4, 77–90. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00052/pdf/77-90.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.11.

- Rein, Detlev 2015. The Sorbian People in Germany. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. New York, Oxford University Press, 163–182.
- Renner, Karl 2005. State and Nation. In: Nimni, Ephraim (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*. London, Routledge, 13–41.
- Roshwald, Aviel 2008. Between Balkanisation and Banalisation: Dilemmas of Ethno-Cultural Diversity. In: Smith, David J. – Cordell, Karl (eds.), *Cultural Autonomy in Contemporary Europe*. London – New York, Routledge, 29–42.
- Salat Levente 2001. *Etnopolitika: a konfliktustól a méltányosságig. Az autentikus kisebbségi lét normatív alapjai*. Marosvásárhely, Mentor Kiadó.
- Salat, Levente 2014. The Chances of Ethnic Autonomy in Romania – Between Theory and Practice. In: Kántor, Zoltán (ed.), *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*. Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet – L’Harmattan, 123–139.
- Salat, Levente 2015. Conclusion. In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. New York, Oxford University Press, 249–273.
- Sauermann, Henry – Roach, Michael 2013. Increasing Web Survey Response Rates in Innovation Research: An Experimental Study of Static and Dynamic Contact Design Features. *Research Policy* 42/1, 273–286.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1618295##](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1618295##); Letöltés dátuma: 2018.05.05.
- Schreiber, Eckart Wilfried – Rusu, Raularian – Man, Titus 2017. National Minorities in Romania. Their Present Demographic and Political Situation. In: Jordan, Peter (ed.), *10 years of EU Eastern Enlargement*. Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 439–446.  
<http://epub.oeaw.ac.at/8100-2inhalt?frames=yes>; Letöltés dátuma: 2018.06.18.
- Seewann, Gerhard 2015. *A magyarországi németek története*. 1–2. Budapest, Argumentum.
- Smith, David J. 2010. 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, 84–102.

Smith, David J. 2013a. Challenges of Non-Territorial Autonomy in Contemporary Central and Eastern Europe. In: Nimni, Ephraim – Osipov, Alexander – Smith, David J. (eds.), *The Challenge of Non-Territorial Autonomy*. Oxford, Peter Lang, 117–132.

Smith, David J. 2013b. Non-territorial Autonomy and Political Community in Contemporary Central and Eastern Europe. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 12/1, 27–55.

<http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Smith.pdf>;

Letöltés dátuma: 2018.06.18.

Smith, David J. 2014. *Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges*. In: Kántor, Zoltán (ed.), *Autonomies in Europe*. Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet – L'Harmattan, 15–23.

[http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/htmltext\\_files/7/0000000177/David%20J.%20Smith.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/htmltext_files/7/0000000177/David%20J.%20Smith.pdf);

Letöltés dátuma: 2018.05.08.

Smith, David J. 2017. A nem-területi/nemzeti-kulturális autonómia. *Regio* 25/3, 113–129.

[http://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/viewFile/174/pdf\\_154](http://regio.tk.mta.hu/index.php/regio/article/viewFile/174/pdf_154);

Letöltés dátuma: 2018.05.04.

Stroschein, Sherrill 2015. Reconfiguring State-Minority Negotiations for Better Outcomes.

In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.), *Managing Diversity Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*. New York, Oxford University Press, 19–30.

Suksi, Markku 2008. Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases. *International Journal on Minority and Group Rights* 15/2, 195–225.

Suksi, Markku 2015. Non-Territorial Autonomy: The Meaning of '(Non)-Territoriality'. In: Malloy, Tove H. – Palermo, Francesco (eds.), *Minority Accommodation through Territorial and Non-territorial Autonomy*. Oxford, Oxford University Press, 83–115.

Suksi, Markku 2017. Effective Participation of Minorities in Public Affairs and Public Life – European Norms and Praxis Evaluated in the Light of the Lund

Recommendations. In: Vizi, Balázs – Tóth, Norbert – Dobos, Edgár (eds.), *Beyond International Conditionality*. Baden-Baden, Nomos, 11–50.

Szalai Andrea 2007. Egységesség? Változatosság? A cigány kisebbség és a nyelvi sokféleség. In: Bartha Csilla (szerk.), *Cigány nyelvek és közösségek a Kárpát-medencében*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 20–51.

Szalayné Sándor Erzsébet 2014. A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből. *Kisebbségkutatás* 23/1, 7–14. [http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_files/6/0000006316/szalayne%20sandor%20erzsebet.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/6/0000006316/szalayne%20sandor%20erzsebet.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.02.

Századvég 2013. *Az új magyar választási rendszer*. <https://szazadvég.hu/uploads/media/57e923c55360d/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerszazadvég-tanulmány130802.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.04.30.

Századvég 2014. *Helyi és nemzetiségi önkormányzati választások. Szabályozás és határidők*. <https://szazadvég.hu/uploads/media/57e3dbfef1106/onkormanyzati-valasztas-2014.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.13.

Székely István Gergő 2009. Speciális választójogi megoldások a kisebbségek számára – a romániai törvénykezés összehasonlító keretben. *Magyar Kisebbség* 14/51–52, 221–279. [http://epa.oszk.hu/02100/02169/00036/pdf/2009\\_1-2\\_17\\_221-279\\_szekely.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02169/00036/pdf/2009_1-2_17_221-279_szekely.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.21.

Tátrai Patrik – Pálóczi Ágnes – Pásztori István Zoltán – Péntes János 2017. Etnikai besorolási gyakorlatok. *Socio.hu* 7/2, 45–65. [https://socio.hu/uploads/files/2017\\_2/tatrai\\_tan.pdf](https://socio.hu/uploads/files/2017_2/tatrai_tan.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.17.

Tkacik, Michael 2016. Az autonómia formáinak jellegzetességei. *Századvég* 82/4, 11–48. <https://szazadvég.hu/uploads/media/588f281a0e231/szazadvég-82-autonomia-16-04.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.13.

Toró Tibor 2009. Érdekérvényesítés az RMDSZ politikájában. In: Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.), *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Tér és terep*. Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetének Évkönyve (sorozatszerk. Szarka László). Budapest, Gondolat, 202–218. <https://kisebbségkutató.tk.mta.hu/uploads/files/archive/89.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.08.14.

- Toró Tibor – Toró T. Tibor 2011. Romániai magyar tanulságok és jövőképek. Vitaindító a Magyar Összefogásának esélyeiről. *Magyar Kisebbség* 16/1–2, 7–33.  
[http://epa.oszk.hu/02100/02169/00040/pdf/2011\\_1-2\\_002\\_007-033\\_Vitaindito.Toro.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02169/00040/pdf/2011_1-2_002_007-033_Vitaindito.Toro.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.14.
- Tóth Adrienn (összeáll.) 2016. *Parlamentek alkotmányos és politikai jellemzői – nemzetközi kitekintés*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Képviselői Információs Szolgálat.  
[http://www.parlament.hu/documents/10181/709209/1\\_parlamentek\\_alkotmanyos\\_politikai\\_jellemzok\\_2016.pdf/db86572a-f7ba-448e-96e0-0693703071a9](http://www.parlament.hu/documents/10181/709209/1_parlamentek_alkotmanyos_politikai_jellemzok_2016.pdf/db86572a-f7ba-448e-96e0-0693703071a9); Letöltés dátuma: 2018.08.10.
- Tóth Ágnes 2016. A „nagypolitika” erőterében: Délszlávok Magyarországon, 1945–1948. In: Hornyák Árpád – Bíró László (szerk.), *Magyarok és szerbek a változó határ két oldalán, 1941–1948: Történelem és emlékezet*. Magyar történelmi emlékek. Értekezések. Budapest, MTA BTK Történettudományi Intézet, 337–372.
- Tóth Ágnes 2017. A nemzetiségpolitika újragondolása (1965–1970). *Kisebbségkutatás* 26/1, 7–31.  
[http://epa.oszk.hu/00400/00462/00074/pdf/EPA00462\\_kisebbségkutatás\\_2017\\_01\\_007-031.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00462/00074/pdf/EPA00462_kisebbségkutatás_2017_01_007-031.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.10.
- Tóth Ágnes – Vékás János 2004. A 2001. évi népszámlálási adatok rövid összefoglalása. *Barátság* 11/5, 4425–4431.  
<http://epa.oszk.hu/01200/01259/00014/pdf/Bar10.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.14.
- Tóth Ágnes – Vékás János 2014. Nemzetiségek Magyarországon 2001–2011. Etnodemográfiai folyamatok a népszámlálások tükrében. *Kisebbségkutatás* 23/3, 36–72. [http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_files/1/0000009371/Kiskut%202014-3.36-72.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/1/0000009371/Kiskut%202014-3.36-72.pdf); Letöltés dátuma: 2015.06.01.
- Tóth Ágnes – Vékás János 2016. A magyarországi németek disszimilációjának területi jellemzői. *Demográfia* 59/1, 89–119.
- Tóth Judit 2007. A közösség méltóságának tiszteletben tartása. Kaltenbach Jenő ombudsmani kezdeményezésének értékelése. In: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.), *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Tér és terep. Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézetének Évkönyve (sorozatszerk. Szarka László). Budapest, MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet – Gondolat, 189–214.



<https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/203.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.05.

Tóth Norbert 2014. *A kisebbségi területi autonómia elmélete és gyakorlata. Nemzetközi jogi és összehasonlító jogi analízis.* Budapest, L'Harmattan.  
[http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/Autonomia\\_TN.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Autonomia_TN.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.21.

Uhrin Erzsébet 2015. Szlovákok és a szlovák nyelvi helyzet Békéscsabán. *Barátság* 22/1, 8133–8136. [http://epa.oszk.hu/01200/01259/00076/pdf/EPA01259\\_baratsag\\_31-34.pdf](http://epa.oszk.hu/01200/01259/00076/pdf/EPA01259_baratsag_31-34.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.01.

Valuch Tibor 2005. *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében.* Budapest, Osiris.

Varga Péter 2014. Az Európa Tanács és a nemzeti kisebbségek. *Kisebbségkutatás* 23/2, 60–80. [http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_files/1/0000008611/Kisebbssegkutatatas-2014-2-2sz.60-80.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/1/0000008611/Kisebbssegkutatatas-2014-2-2sz.60-80.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.20.

Váradai Monika Mária 2002. „A rendszer működőképes, de...” A kisebbségi önkormányzatok működési és együttműködési modelljei. *Beszélő* 7/12, 26–39. <http://beszelo.c3.hu/cikkek/%E2%80%9Ea-rendszer-mukodokepes-de%E2%80%A6%E2%80%9D>; Letöltés dátuma: 2018.06.10.

Vertovec, Steven 2007. Super-diversity and its Implications. *Ethnic and Racial Studies* 30/6, 1024–1054.

Vizi, Balázs 2002. Minority Groups and Autonomy from an International Political Perspective. In: Gal, Kinga (ed.), *Minority Governance – Concepts at the Treshold of the 21st Century.* Budapest, LGI ECMI, 37–54.

Vizi Balázs 2013. *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek.* Budapest, L'Harmattan.

Vizi, Balázs 2014. Does European Integration Support Minority Quest for Autonomy?: Minority Claims for Self-Government and Devolution Processes in Europe. In: Kántor, Zoltán (eds.), *Autonomies in Europe: Solutions and challenges.* Budapest, Nemzetpolitikai Kutatóintézet (NPKI) – L'Harmattan, 25–36.

Vizi, Balázs 2015. Minority Self-Governments in Hungary – a Special Model of NTA? In: Malloy, Tove H. – Osipov, Alexander – Vizi, Balázs (eds.), *Managing Diversity*

*Through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks.* New York, Oxford University Press, 31–52.

Weller, Marc 2010. Minority Consultative Mechanisms. Towards Best Practice. In: Weller, Marc (ed.), *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice.* New York, Oxford University Press, 477–502.

Wheatley, Steven 2002. Non-Discrimination and Equality in the Right of Political Participation for Minorities. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2002/3, 1–20.

[https://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2002/nr3/Focus3-2002\\_Wheatley.pdf](https://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2002/nr3/Focus3-2002_Wheatley.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.20.

Wheatley, Steven 2003. Deliberative Democracy and Minorities. *European Journal of International Law* 14/3, 507–527.

<https://academic.oup.com/ejil/article/14/3/507/440583>; Letöltés dátuma: 2018.08.20.

Zahorán Csaba 2014. "A Székelyföld nem létezik!": A székelyföldi autonómia az 1989 utáni román politikai diskurzusban. In: Lagzi Gábor (szerk.), *Közép-Európa a 21. század küszöbén – Regionális identitás és civil társadalom.* Konferenciakötet. Veszprém, Pannon Egyetem Modern Filológiai és Társadalomtudományi Kar, 65–96.

## **Hivatkozott dokumentumok**

### ***Hazai***

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a 2002. és 2003. évi kisebbségi önkormányzati választásokról.

[http://nemzetisegek.hu/dokumentumok/file\\_1078504460\\_ombudsman2002\\_2003.pdf](http://nemzetisegek.hu/dokumentumok/file_1078504460_ombudsman2002_2003.pdf);  
Letöltés dátuma: 2018.05.20.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a 2010. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokról.

<http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/198541987.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.18.

Magyarország Alaptörvénye

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100425.ATV>; Letöltés dátuma: 2018.04.30.

Magyarországi Németek Országos Önkormányzata 2014. *Kézikönyv a német nemzetiségi önkormányzatok számára.*

<http://www.ldu.hu/attachments/file/54461e89ce468a7daa0011cf>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.

Magyarországi Németek Országos Önkormányzata 2016. *Steh dazu!* A Magyarországi Németek Országos Önkormányzata stratégiája 2020-ig. <http://www.zentrum.hu/wp-content/uploads/MNOO-Strategia-HU-online.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.

MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet 105432 kódszámú OTKA kutatása: A kisebbségek közéleti részvételhez való joga Európában – új irányok, tapasztalatok. Kutatási terv elérhető: <http://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/a-kisebbssegek-kozeleti-reszvetelhez-valo-joga-kutterv>; Letöltés dátuma: 2018.04.29.

Nemzetpolitikai Kutatóintézet: A 2016. évi szerbiai választások. [http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/szerbiai\\_valasztasok\\_2016.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/szerbiai_valasztasok_2016.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.14.

Nemzetpolitikai Kutatóintézet: Parlamenti választások Romániában. [http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/roman\\_parlament.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/roman_parlament.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.14.

Nemzetpolitikai Kutatóintézet: Előrehozott parlamenti választások Horvátországban. [http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/horvatorszag\\_valasztas.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/ELEMZ%C3%89SEK/horvatorszag_valasztas.pdf); Letöltés dátuma: 2018.08.14.

Országgyűlés Hivatala 2017. *Nemzetiségek parlamenti képvisellete.* Infojegyzet. 2017/20. [http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet\\_2017\\_20\\_nemzetisegek\\_parlament\\_kepviselete.pdf/26869007-1838-46ac-a0a2-835e8b9a5110](http://www.parlament.hu/documents/10181/1202209/Infojegyzet_2017_20_nemzetisegek_parlament_kepviselete.pdf/26869007-1838-46ac-a0a2-835e8b9a5110); Letöltés dátuma: 2018.05.16.

1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. <http://alkotmany.hu/alkotmanyok/hatalyos/hatalyosalkotmany.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.04.30.

1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99300077.TV>; Letöltés dátuma: 2018.04.30.

1999. évi XL. törvény a Strasbourgan, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900040.TV>; Letöltés dátuma: 2018.05.25.

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100179.TV>; Letöltés dátuma: 2018.04.30.

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100203.TV>; Letöltés dátuma: 2018.04.30.

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=A1200036.TV&mahu=1>;

Letöltés dátuma: 2018.04.30.

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300036.TV>; Letöltés dátuma: 2018.04.30.

2013. évi LXXXVII. törvény az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300087.tv>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.

2017. évi CCI. törvény a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosításáról.

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700201.TV&timeshift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT>; Letöltés dátuma: 2018.05.24.

26/2010. (V. 25.) OGY határozat az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 23/2010. (V. 14.) OGY határozat módosításáról. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a10h0026.OGY>; Letöltés dátuma: 2018.06.02.

33/2014. (IX. 16.) EMMI utasítás az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

<http://www.kormany.hu/download/7/72/51000/SZMSZ%20egys%C3%A9ges%20szerkeztben.pdf#!DocumentBrowse>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.

35/1992. (VI. 10.) AB határozat.

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=992H0035.AB&getdoc=1>;

Letöltés dátuma: 2018.04.30.

35/1995. (IV. 7.) OGY határozat a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának megerősítéséről és a Magyar Köztársaság 2. Cikk 2. pontja szerinti kötelezettségvállalásairól. <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=995h0035.OGY>; Letöltés dátuma: 2018.05.25.

398/2018. NVB határozat - az országgyűlési képviselők 2018. április 8. napjára kitűzött általános választásán az országos nemzetiségi listát állító országos nemzetiségi önkormányzatokat megillető központi költségvetési támogatás meghatározása tárgyában.  
[http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/398-2018-nvb-hatarozat-;](http://www.valasztas.hu/hatarozat-megjelenito/-/hatarozat/398-2018-nvb-hatarozat-)  
Letöltés dátuma: 2018.05.20.

41/2012. (XII. 6.) AB határozat (Az alapvető jogok biztosának indítványa és az Alkotmánybíróság határozata a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény egyes rendelkezéseivel összefüggő utólagos normakontroll eljárás és nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatáról)  
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2EA8A1E5D6372FAFC1257ADA00524C26?OpenDocument;](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2EA8A1E5D6372FAFC1257ADA00524C26?OpenDocument) Letöltés dátuma: 2018.05.01.

1128/2014. (VIII. 5.) NVB határozat  
A nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. évi általános választása időpontjának kitűzéséről.  
[https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A14H1128.NVB&txtreferer=A1100179.TV;](https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A14H1128.NVB&txtreferer=A1100179.TV)  
Letöltés dátuma: 2018.05.15.

22/2005. (VI.17.) AB határozat, ABH 2005, 246. [http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/AB-hatarozat\\_ValasztokeruletiAranytalansag\\_050614.pdf;](http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/AB-hatarozat_ValasztokeruletiAranytalansag_050614.pdf) Letöltés dátuma: 2018.05.16.

34/2005. (IX. 29.) AB határozat  
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/18F75B5A8AFE9C71C1257ADA00528366?OpenDocument;](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/18F75B5A8AFE9C71C1257ADA00528366?OpenDocument) Letöltés dátuma: 2018.05.16.

Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2002. [http://www.kisebbsegiombudsman.hu/word/05-06-2008\\_10\\_58\\_03/besz\\_2002.html;](http://www.kisebbsegiombudsman.hu/word/05-06-2008_10_58_03/besz_2002.html)  
Letöltés dátuma: 2018.06.05.

Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2006. január 1.–december 31. Budapest 2007.  
[http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/145405078.pdf;](http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/145405078.pdf) Letöltés dátuma: 2018.05.18.

Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2009. Budapest 2010. [http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/185232828.pdf;](http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/185232828.pdf)  
Letöltés dátuma: 2018.05.18.

Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 2010. Budapest 2011. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/205796771.pdf>;  
Letöltés dátuma: 2018.05.18.

Magyarország Kormánya J/4456. számú Beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2009. február–2011. február). Budapest 2011.  
<http://www.parlament.hu/irom39/04456/04456.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.

Magyarország Kormánya J/12618. számú Beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2011. február–2013. február). Budapest 2013.  
<http://www.oslovma.hu/XXX/NemzBesz.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.

Magyarország Kormánya B/6626. számú Beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiségek helyzetéről (2013. február–2015. február). Budapest 2015.  
<http://www.parlament.hu/irom40/06626/06626.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.15.

Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény  
<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1600090.tv>; Letöltés dátuma: 2018.05.17.

Tájékoztató a nemzetiségi önkormányzati képviselők választására vonatkozó speciális szabályokról. Választási füzetek 194. Pálffy Ilona 2014. Budapest: Nemzeti Választási Iroda.

Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről. Kállai Ernő 2011.  
[http://www.kallaierno.hu/data/files/velemeney\\_keszulo\\_nemzetisegi\\_torveny\\_tervezeterol\\_2011\\_11\\_04\\_yZofei.pdf](http://www.kallaierno.hu/data/files/velemeney_keszulo_nemzetisegi_torveny_tervezeterol_2011_11_04_yZofei.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.02.

### ***Külföldi***

A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (1992) (fordította: Kovács Péter). In: *Regio* 3/4, 139–153. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00012/pdf/09.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.05.25.

Az Egyesült Királyság Gazdasági és Társadalmi Kutatások Tanácsa által finanszírozott Nemzeti Kisebbségi Jogok és Demokratikus Politikai Közösség: Nem Területi Autonómiák a jelenkori Közép- és Kelet-Európában című kutatása.  
<https://www.gla.ac.uk/schools/socialpolitical/research/cees/projects/nationalminorityrightsanddemocraticpoliticalcommunity/>; Letöltés dátuma: 2018.04.29.

The Hungarian Minority Self-Government System as a Means of Increasing Romani Political Participation. National Democratic Institute Assessment Report September/October 2006. Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE/ODIHR).

<https://www.osce.org/odihr/25974?download=true>; Letöltés dátuma: 2018.04.30.

Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation. United Nations 2010. New York and Geneva, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MinorityRights_en.pdf); Letöltés dátuma: 2018.05.16.

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992 [ENSZ Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól], angol nyelven:

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarationen.pdf>; Magyar nyelven: <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm>; Letöltés dátuma: 2018.05.25.

Francesco Caportori 1979. Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. New York, UN. <http://undocs.org/E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1>; Letöltés dátuma: 2018.05.19.

1990. Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozásának dokumentuma (OSCE Copenhagen Document of the Conference on the Human Dimension). <https://www.osce.org/de/odihr/elections/14304>; Letöltés dátuma: 2018.05.30.

1999. Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben (Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life), magyar nyelven: <https://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true>; Letöltés dátuma: 2018.05.30.

1992. ENSZ Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities), angol nyelven: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>, magyar nyelven: <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm>; Letöltés dátuma: 2018.06.02.

1995. Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (Framework Convention for the Protection of National Minorities), angol nyelven:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900034.TV>; Letöltés dátuma: 2018.06.02.

1994. A közép-európai kezdeményezés okmánya a kisebbségi jogok védelméről (Central European Initiative for the Protection of Minority Rights), magyar nyelven: [http://adatbank.transindex.ro/html/alcim\\_pdf10884.pdf](http://adatbank.transindex.ro/html/alcim_pdf10884.pdf), angol nyelven: <http://www.cei.int/sites/default/files/file/CEI%20Instrument%20for%20the%20Protection%20of%20Minority%20Rights.pdf>; Letöltés dátuma: 2018.06.02.

1950. Emberi jogok európai egyezménye (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom), angol nyelven: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.10.

1961. Európai szociális karta (European Social Charter), angol nyelven: <https://rm.coe.int/168006b642>; Letöltés dátuma: 2018.06.10.

1992. A regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája (European Charter for Regional and Minority Languages), angol nyelven: <https://rm.coe.int/168007bf4b>; Letöltés dátuma: 2018.06.10.

### ***Újságcikkek, közlemények***

A nemzetiségi ombudsmanhelyettes közleménye a 2018. évi országgyűlési választások nemzetiségi eredményeivel kapcsolatban. *Ajhb.hu* (2018.04.09-i közlemény) <https://www.ajbh.hu/kozlemenyek>; Letöltés dátuma: 2018.06.03.

A fővárosi roma önkormányzat választása: Önsemlegesítés. *Magyar Narancs.hu* [http://magyarnarancs.hu/belpol/a\\_fovaros\\_i\\_roma\\_onkormanyzat\\_valasztasa\\_onsemlegesites-61632](http://magyarnarancs.hu/belpol/a_fovaros_i_roma_onkormanyzat_valasztasa_onsemlegesites-61632); Letöltés dátuma: 2018.06.09.

Az Arménia Népe Kulturális Egyesület közleménye. *Mti.hu* [http://os.mti.hu/hirek/136000/az\\_armenia\\_nepe\\_kulturalis\\_egyesulet\\_kozlemenyek](http://os.mti.hu/hirek/136000/az_armenia_nepe_kulturalis_egyesulet_kozlemenyek); Letöltés dátuma: 2018.06.11.

Az Erdélyi Örmény Gyökerek Kulturális Egyesület közleménye az Országos Örmény Önkormányzat tájékoztatójára. *Az Erdélyi Örmény Gyökerek füzetek* 2017/10. [http://epa.oszk.hu/01400/01440/00098/pdf/EPA01440\\_EOGYKE\\_2014\\_10\\_22-23.pdf](http://epa.oszk.hu/01400/01440/00098/pdf/EPA01440_EOGYKE_2014_10_22-23.pdf); Letöltés dátuma: 2018.06.11.



Az Országos Cigány Kisebbségi Önkormányzat megválasztása. *Magyar Narancs.hu* [http://magyarnarancs.hu/belpol/a\\_orzagos\\_cigany\\_kisebbsegi\\_onkormanyzat\\_megvalasztasa\\_feltartott\\_kezzel-61633](http://magyarnarancs.hu/belpol/a_orzagos_cigany_kisebbsegi_onkormanyzat_megvalasztasa_feltartott_kezzel-61633); Letöltés dátuma: 2018.06.06.

Betámadnak a hirtelen felsokasodott németek: 93 helyett 92 listás mandátumon osztozhatnak a magyar parlament pártjai. *Magyar Narancs.hu* <http://magyarnarancs.hu/belpol/minusz-egy-kepviseloi-hely-lesz-a-valasztason-mert-lesz-majd-egy-nemet-nemzetisegi-kepviselois-a-parlamentben-109810>; Letöltés dátuma: 2018.06.03.

Élesedik egy új választási szabály, amely Orbán kezére jásztik. *Index.hu* [https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/03/27/a\\_nemet\\_nemzetiseg\\_egy\\_kepviselot\\_kuldhet\\_a\\_parlamentben\\_ritter\\_imre\\_nemzetisegi\\_mandatuma/](https://index.hu/belfold/2018/valasztas/2018/03/27/a_nemet_nemzetiseg_egy_kepviselot_kuldhet_a_parlamentben_ritter_imre_nemzetisegi_mandatuma/); Letöltés dátuma: 2018.05.02.

Megismételt országos cigány önkormányzati választás: Példát mutatva. *Magyar Narancs.hu* [http://magyarnarancs.hu/belpol/megismetelt\\_orzagos\\_cigany\\_onkormanyzati\\_valasztas\\_peldat\\_mutatva-61047](http://magyarnarancs.hu/belpol/megismetelt_orzagos_cigany_onkormanyzati_valasztas_peldat_mutatva-61047); Letöltés dátuma: 2018.06.09.

Mind a tizenhárom nemzetiségnek lehet szószólója az Országgyűlésben. *Mno.hu* <https://mno.hu/belfold/mind-a-tizenharom-nemzetisegnek-lehet-szoszoloja-az-orzagyulesben-2453114>; Letöltés dátuma: 2018.06.03.

„Nem a Fideszt, hanem a németeket képviselem” Interjú Ritter Irmével. *Nemzetiségek.hu* <http://nemzetisegek.hu/2018/04/23/interju-ritter-imre-kepviselovel/>; Letöltés dátuma: 2018.06.03.

Németként a parlamentben. *Demokrata.hu* <http://www.demokrata.hu/hir/belfold/nemetkent-parlamentben>; Letöltés dátuma: 2018.05.23.

Német nemzetiségi képviselő: „A mindenkori kormányt támogatom.” *Hvg.hu* [http://hvg.hu/itthon/20180419\\_Nemet\\_nemzetisegi\\_kepviselo\\_A\\_mindenkori\\_kormanyt\\_tamogatom](http://hvg.hu/itthon/20180419_Nemet_nemzetisegi_kepviselo_A_mindenkori_kormanyt_tamogatom). Letöltés dátuma: 2018.06.03.

Országos Cigány Önkormányzati választás 2003. *Political Capital.hu* [http://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article\\_read=1&article\\_id=920](http://www.politicalcapital.hu/konyvtar.php?article_read=1&article_id=920); Letöltés dátuma: 2018.06.07.

Politikai képviseletet a cigányságnak. *Mno.hu* [https://mno.hu/migr\\_1834/politikai-kepviselet-a-ciganysagnak-826462](https://mno.hu/migr_1834/politikai-kepviselet-a-ciganysagnak-826462); Letöltés dátuma: 2018.06.09.

Reagálás az Index.hu-n megjelent cikkekre. *Zentrum.hu*  
<http://www.zentrum.hu/hu/2018/03/reagalas-az-index-hu-n-megjelent-cikke/>; Letöltés dátuma: 2018.05.02.

Ritter Imre minden nemzetiség érdekét képviseli majd az Országgyűlésben. *Magyar Idők.hu*  
<https://magyaridok.hu/belfold/ritter-imre-minden-nemzetiseg-erdek-et-kepviseli-majd-az-orzaggyulesben-2980570/>; Letöltés dátuma: 2018.05.25.

Román kisebbség Magyarországon: egymás között. *Magyar Narancs.hu*  
[http://magyarnarancs.hu/belpol/roman-kisebbség\\_magyarorszagon\\_egymas\\_kozott-61739/](http://magyarnarancs.hu/belpol/roman-kisebbség_magyarorszagon_egymas_kozott-61739/); Letöltés dátuma: 2018.06.05.

Sok tízezer szavazót buknak a pártok. *Népszava.hu* <http://nepszava.hu/cikk/1153121-sok-tizezer-szavazot-buknak-a-partok/>; Letöltés dátuma: 2018.06.03.

Szakadt a lista, hoppon maradt Farkas és a Lungo Drom. *Hvg.hu*  
[http://hvg.hu/itthon/20070313\\_cigany\\_lungo\\_drom\\_mcf\\_kozak\\_kolompar/](http://hvg.hu/itthon/20070313_cigany_lungo_drom_mcf_kozak_kolompar/); Letöltés dátuma: 2018.06.09.

Színháték sállal és szegfűvel. Rossz dátum a meghívókon, több szavazólap, mint küldött. *Mno.hu* [https://mno.hu/migr\\_1834/szinjatek-sallal-es-szegfuvel-723933/](https://mno.hu/migr_1834/szinjatek-sallal-es-szegfuvel-723933/); Letöltés dátuma: 2018.06.09.

Történelmet írt a német közösség. *Magyar Hírlap.hu*  
[http://magyarhirlap.hu/cikk/115172/Tortenelmet\\_irt\\_a\\_nemet\\_nemzetisegi\\_kozosseg/](http://magyarhirlap.hu/cikk/115172/Tortenelmet_irt_a_nemet_nemzetisegi_kozosseg/); Letöltés dátuma: 2018.06.03.

Újra van német nemzetiségi képviselő a parlamentben. *Budaörsi Napló.hu*  
<https://budaorsinaplo.hu/ujra-van-nemet-nemzetisegi-kepviselo-a-parlamentben/>; Letöltés dátuma: 2018.06.03.

Volt Fideszes képviselőé lehet az első parlamenti mandátum. *Hvg.hu*  
[http://hvg.hu/itthon/20180310\\_Volt\\_fideszes\\_kepviseloe\\_lehet\\_az\\_elso\\_parlamenti\\_mandat/](http://hvg.hu/itthon/20180310_Volt_fideszes_kepviseloe_lehet_az_elso_parlamenti_mandat/); Letöltés dátuma: 2018.05.25.