

| KISS BALÁZS

Dobos Balázs: A személyi elvű kisebbségi autonómiák Kelet-Közép-Európában¹

| Non-territorial autonomies in East-Central Europe

A modern kori Európában, így a rendszerváltás utáni Kelet-Közép-Európában sem ismeretlenek a kisebbségek, etnoregionális közösségek olyan irányú törekvései, amelyek területi, személyi elvű vagy vegyes jellegű autonómia biztosítására irányulnak. A szakirodalom jelentős részét a területi autonómia kérdéseit vizsgáló művek teszik ki. Dobos Balázs álláspontja szerint kevés figyelem övezi a személyi elvű kisebbségi autonómiákat, azok összetett szerepének, funkcióinak, a választókra és a kisebbségi szervezetekre gyakorolt hatásuk alapos és összehasonlító vizsgálatával adós maradt mind a magyar, mind a nemzetközi szakirodalom. A szerző monográfiájának fókuszába a választott személyi elvű kisebbségi autonómiák bemutatását, jogszabályi kereteik és gyakorlati működésük összehasonlító vizsgálatát állította.²

Alapvetésként foglalkozik a szerző a személyi elvű kisebbségi autonómia definícióját érintő, a szakirodalomban is gyakran vitatott kérdésekkel. Összeveti és elemzi az egyes meghatározásokat, majd összegzi azok közös elemeit. Megállapítja, hogy a személyi elvű autonómia alanya a kis létszámú, területileg szétszórtnak elhelyezhető etno-kulturális csoport, amelynek az ilyen típusú autonómia megfelelő megoldást nyújthat nyelvi, kulturális, oktatási téren, amennyiben vallási közösség az autonómia alanya családjogi ügyeinek intézésében. Mindebből kitűnik, hogy a személyi elvű autonómia középpontjában szűkebb szakpolitikai területek állnak, amelyek vonatkozásában az érintett közösségek jellemzően kevésbé kiterjedt politikai részvételi-döntési jogokkal bírnak. A személyi elvű autonómia nincsen erősen körülbástyázva jogi garanciákkal, illetve kiszolgáltatottabb a központi költségvetésnek.³

Az intézmény eszmétörténeti hátterének, az egyes elméleti elgondolások, illetve a gyakorlatban is megvalósuló történelmi konstrukciók vizsgálatát azzal indokolja a szerző, hogy az európai jogtörténetben mélyen gyökerezik a személyi elv, erre Kelet-Közép-Európában is számos – a monográfiában is bemutatott – példát lehet találni.⁴ Érdekes eleme a vizsgálatnak a reformáció hatására kibontakozó vallási, valamint a

¹ DOBOS Balázs: *A személyi elvű kisebbségi autonómiák Kelet-Közép-Európában*. Kalligram, Budapest, 2020.

² *Uo.*, 5., 218–219.

³ *Uo.*, 28.

⁴ *Uo.*, 37.

XIX. században megjelelő nemzetiségi mozgalmak, autonómiatörekvések közötti párhuzamok felvillantása, amelyek többek között Eötvös József műveiben is megjelennek.⁵ A személyi elvű kisebbségi autonómia koncepciójának alapjaként Dobos Balázs Karl Renner és Otto Bauer munkásságára hivatkozik.⁶

A nemzetközi jog ugyan nem ismeri el a kisebbséghez tartozó személyek és azok közösségeinek autonómiához való jogát, a szerző mégis fontosnak tartja vizsgálni azokat a kötelező erővel nem rendelkező ajánlásokat, útmutató dokumentumokat, amelyek az ilyen típusú berendezkedések és gyakorlatok kialakítását szorgalmazzák. Annak ellenére, hogy az ENSZ Alapokmányában is megjelenik az önrendelkezési jog, a nemzetközi szervezetek mégis inkább a kisebbségi közösségek politikai döntéshozatalba való bevonását, a hatékony részvétel elvét részesítik előnyben, amelynek biztosítása során az államok részére széles körű mozgásteret adnak.⁷ Az egyes nemzetközi szervezetek gyakorlatának vizsgálata mellett a szerző hangsúlyozza az államok közötti alapszerződések vagy kétoldalú kisebbségvédelmi egyezmények jelentőségét is, amelyekben markánsabban megjelenhetnek az állam területén élő kisebbségeknek az őket érintő döntéshozatalban való részvételére, személyi elvű autonómiájának biztosítására vonatkozó kötelezettségvállalások. Dobos Balázs külön kiemeli az Olaszország és Horvátország, illetve Magyarország és a szomszédos országok között létrejött alapszerződések, kétoldalú kisebbségvédelmi egyezményeket.⁸

Bár monográfiájának középpontjában a választások útján létrehozott személyi elvű kisebbségi autonómiák vizsgálata áll, a szerző nem mulasztja el az általa egyesületi-funkcionális modellnek nevezett, választások nélkül létrejövő autonómiamodellek, így különösen a cseh, a lett, a litván, az orosz és az ukrán példák bemutatását sem.⁹

Az öt kelet-közép-európai országban – Észtországban, Horvátországban, Magyarországon, Szerbiában és Szlovéniában – működő választott személyi elvű kisebbségi autonómiák kiválasztásának indoka az, hogy azok közös elemen állnak. Az egyes modellek személyi elven jönnek létre, azokban a regisztrált kisebbséghez tartozó szavazók választják meg testületeiket. E közjogi keletkezés, a választás mozzanata – a szerző álláspontja szerint – összeköti és összehasonlíthatóvá teszi a különböző országokban működő, ugyanakkor a területiséghez való viszonyra, a csoporttagság meghatározásának kritériumrendszerére, eljárására, a testületek felépítésére, erőforrásaira és különösen az általuk gyakorolható kompetenciákra tekintettel egymáshoz képest nagy eltéréseket mutató modelleket.¹⁰

A szerző vizsgálja az összehasonlítás tárgyát képező öt országban működő választott személyi elvű kisebbségi autonómiák – a térség államszocialista rendszereinek bukását követő – létrehozásának körülményeit.¹¹ Bemutatja, hogy az érintett kisebbségi közösségek milyen mértékben vettek, vehettek részt az egyes modellek kidolgozásában,

⁵ *Uo.*, 38–39.

⁶ *Uo.*, 41.

⁷ *Uo.*, 59.

⁸ *Uo.*, 65.

⁹ *Uo.*, 66.

¹⁰ *Uo.*, 33.

¹¹ *Uo.*, 84.

a vonatkozó politikai alkukra és jogalkotásra milyen külső tényezők voltak befolyással, illetve az életre hívott kisebbségi autonómiák intézményi kialakítása és gyakorlati-működési tapasztalatai miként hatottak egymásra. Összességében megállapítja, hogy a megfogalmazott kisebbségi igények elismerése és becsatornázása helyett a nemzetközi nyomásnak és a külső elvárásoknak való megfelelésre törekvés, reciprocitási igények jellemezték a vonatkozó jogszabályok kidolgozóinak attitűdjét.¹²

Főbb vonalakban a szerző áttekinti és egymással is összehasonlítja, hogy a jogszabályok miként határozzák meg az autonómiák célját, ezzel összefüggésben azt is vizsgálja, hogy e cél(ok) eléréséhez milyen feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek.¹³ A kisebbségi autonómiák célja jellemzően az érintett kisebbségi közösségek különjogainak gyakorlására, érdekeik érvényesítésére és közügyekben való részvételükre irányul.¹⁴ A hatékony közéleti részvétel vonatkozásában fontos kérdés, hogy a választott személyi elvű kisebbségi autonómiák milyen területeken és mértékben kerülnek bevonásra a képviselt közösséget érintő kérdések meghozatalába, tudnak-e azokra érdemben befolyást gyakorolni. Dobos Balázs megállapítja, hogy az egyes autonómiamodelleket megillető kompetenciák egymáshoz képest komoly eltéréseket mutatnak.¹⁵ A feladat- és hatáskörök számbavételét követően arra a következtetésre jut, hogy a vizsgált öt országban autonómiáról több esetben is csak formai értelemben, a választási komponens miatt beszélhetünk. A szerző egyfajta rangsort is felállít a kelet-közép-európai országok autonómiamodellei között. Eszerint a rangsor végén Észtország helyezkedik el, amelyet Horvátország, Magyarország, Szerbia és Szlovénia követ.¹⁶

A monográfia egyesével, részleteiben is bemutatja a kisebbségi választások főbb intézményi jellemzőit. Az elemzés tárgyát képezik: a választott testületek megnevezése, a megtartott választások évei, a választásokon részt vevő kisebbségi közösségek megjelölése, a testületekben megszerezhető mandátumok száma, a választási ciklus hossza, a választási testületek, a választói névjegyzékek alkalmazása, azok vezetésével megbízott testületek, a választásra jogosultak, a választhatók körének meghatározása, a választások kitűzésének feltételei, a jelöltállítás, a választások megtartásának napja, a szavazás módja, az alkalmazott mandátumszerzési küszöb és választási formula. Azzal, hogy a szerző e jellemzőket országonként táblázatba foglalva mutatja be, elősegíti az egyes választási rendszerek – olvasó számára is – könnyebb összehasonlítását.¹⁷

Dobos Balázs valamennyi vizsgált ország vonatkozásában röviden kitér a parlamenti képviselet kérdésére is, amely azokban – Észtország kivételével – kedvezmények biztosításával (Magyarország,¹⁸ Szerbia)¹⁹ vagy garantált képviselői helyek fenntartásával (Horvátország,²⁰ Szlovénia)²¹ biztosított a kisebbségi közösségek részére. A vonatkozó

¹² *Uo.*, 91–92.

¹³ *Uo.*, 93.

¹⁴ *Uo.*, 96.

¹⁵ *Uo.*, 97.

¹⁶ *Uo.*, 98.

¹⁷ *Uo.*, 103–134.

¹⁸ *Uo.*, 123.

¹⁹ *Uo.*, 103.

²⁰ *Uo.*, 115.

²¹ *Uo.*, 110.

szabályok bemutatása mellett ugyanakkor elmarad a személyi elvű kisebbségi autonómia és a parlamenti képviselő intézményi összefüggéseinek vizsgálata.

A választási rendszerek funkcióinak és hatásainak elemzése előtt néhány előkérdesre világít rá a szerző, amelyek meghatározóak a vizsgálat szempontjából.²² Ilyen különösen a jogalanyiség, a kisebbség elismerésének, a választásra jogosultak személyi körének meghatározása. Közös törekvés a vizsgált országokban, hogy a kisebbségi autonómiákban biztosított jogokat a közösséghez tartozók gyakorolják, ehhez azonban szükséges a jogalanyok azonosítása, önkéntes regisztrációja. Enélkül megkérdőjelezhető volna a megválasztott képviselők és testületek közösségi megalapozottsága, demokratikus legitimációja. Dobos Balázs kiemeli, hogy az egyes államoknak napjainkban is tág mozgástere van abban a kérdésben, hogy mely kisebbségi közösségeket ismernek el, azokat vélt vagy valós tulajdonságaik alapján milyen kategóriákba sorolják.²³ A szerző összegzi a vizsgálat alapját képező öt ország hivatalos kisebbségdefinícióinak főbb elemeit, amelyek az állampolgárság, a számbeli kisebbség, a hagyományos letelepedés, a hosszantartó kapcsolat, etnikai, nyelvi, kulturális, vallási különbségek, szubjektív kritériumként pedig a sajátosságok megőrzésére irányuló törekvés.²⁴

A szerző vizsgálja a csoporttagság objektív és szubjektív kritériumait is. Felhívja a figyelmet arra az ellentmondásosságra, hogy miközben az egyéni identitások egyszerre lehetnek többesek, többértűek, kontextustól függőek és dinamikusan változóak, a választott személyi elvű kisebbségi autonómiamodellekben éppen a közjogi keletkezés, a választás mozzanata miatt szükséges az egyszerűsítés, ugyanis meg kell határozni azoknak a kisebbségi közösségekhez tartozó személyeknek a körét, akik szavazati joggal rendelkeznek.²⁵ A nemzetközi és a vizsgált országok gyakorlatában is döntő kritériumnak az egyén önmeghatározása, a szubjektív elem tekinthető. Dobos Balázs negatívumként kiemeli, hogy a kisebbséghez tartozók választási regisztrációja e kérdést átpolitizálja, ennek során az identitás inkább kötelező, megosztó és előíró kategóriává válik.²⁶ Ezzel együtt ritka, hogy a szubjektív önmeghatározás mellett az egyes országok objektív kritériumokat határoznának meg a közösséghez tartozással összefüggésben.²⁷

Ezt követően a szerző többek között olyan, a választott személyi elvű kisebbségi autonómiákat érintő alapvető kérdéseket vizsgál, mint a legitimáció, az alternatívák közötti választás lehetősége, a választási verseny, a választási részvétel, az etnopolitikai mobilizáció, az alkalmazott választási formula, illetve a választott testületekben megfigyelhető kontinuitásingadozás.

A közösségi megalapozottság, a demokratikus legitimáció biztosítása a választások egyik legfontosabb feladata.²⁸ A választott testületek megfelelő legitimáció birtokában láthatják el feladat- és hatásköreiket, ugyanakkor a legitimációt nagyban veszélyezteti az alacsony választási részvétel, a választásokról való távolmaradás, az érvénytelen

²² *Uo.*, 135.

²³ *Uo.*, 136.

²⁴ *Uo.*, 139.

²⁵ *Uo.*, 156.

²⁶ *Uo.*, 157.

²⁷ *Uo.*, 158.

²⁸ *Uo.*, 163.

vagy le nem adott szavazatok magas száma, illetve a közösséghez nem tartozók választási részvétele.²⁹

A választási részvételt rendkívüli módon befolyásolja az alternatívák közötti választás lehetősége, a valós választási verseny. Dobos Balázs kiemeli, hogy a soknemzetiségű társadalmak jellemző módon politikailag homogén egységként tekintenek a kisebbségi közösségekre, ám ez koránt sincs mindig így.³⁰ Azzal együtt, hogy a kisebbségi választások legtöbbször a jelöltek, valamint a jelölőszervezetek előzetes döntéseinek a megerősítéséről, mintsem azok kiválasztásáról, a tényleges versenyről szólnak, a szerző kimutatja, hogy azokban az esetekben, amikor verseny alakul ki kisebbségi jelöltek, jelölőszervezetek között, emelkedik a választási részvétel is.³¹

A választási részvételt ösztönző, illetve az ellen ható tényezőket vizsgálva Dobos Balázs a következő megállapításokat teszi. A kisebbségi lét érdekes kettősségét mutatja, hogy az önmagában negatívan hathat a választási részvételre, ugyanakkor a hátrányos helyzet leküzdésére való törekvés egyben nagyobb fokú aktivitáshoz is vezethet a kisebbségi közösségen belül.³² A választási regisztráció, az identitás érzékeny kérdésének a felvállalása vagy a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem komoly visszatartó erőként jelenhet meg. Ezzel szemben ösztönzően hat a választási részvételre az intézményi világ, a választott testületek által gyakorolható, a kisebbségi választók által ismert és közösségi érdekeik elérésére alkalmasnak tartott kompetenciák, illetve az, ha a kisebbségi választásokat a helyhatósági választásokkal azonos napon tartják.³³

A választási formula vonatkozásában Dobos Balázs arra a következtetésre jut, hogy az arányos-listás rendszer a kisebbségek esetében is képes jobban kifejezni a választói akaratot, ezzel együtt megjegyzi, hogy más szerzők célravezetőnek tartanák, ha konkrét személyekre szavazhatnának a kisebbségi közösségek tagjai.³⁴

A választási kontinuitás és ingadozás kérdése a kisebbségi választások kevésbé kutatott területei közé tartozik. Figyelemmel a kisebbségi választások többségében nonkompetitív jellegére és a jelöltek korlátozott számára, viszonylag magas kontinuitás mutatható ki a jelölőszervezetek támogatottsága, a leadott szavazatok és a megszerzett képviselői helyek vonatkozásában.

Következtetéseiben a szerző többek között azzal érvel, hogy a személyi elvű kisebbségi autonómiák választott testületeit érintő képviseleti-legitimációs dilemmák mérsékelhetők volnának a kisebbségi közösségeknek az egyéni önmeghatározások és a csoportthatárok ellenőrzésébe való bevonásával. A választási névjegyzékek vezetésének kisebbségi közösségek részére való átadását azzal indokolja, hogy Észtországban és Szlovéniában, ahol ez megvalósult, nem jelentettek választási visszaéléseket.³⁵ Korábban a szerző maga hívja a fel a figyelmet arra, hogy a közösséghez tartozók azonosítása során – az identitások összetettsége mellett – az etnikai adatok kezelésének érzékenységét is

²⁹ *Uo.*, 164.

³⁰ *Uo.*, 180.

³¹ *Uo.*, 181.

³² *Uo.*, 200.

³³ *Uo.*, 201–202.

³⁴ *Uo.*, 210.

³⁵ *Uo.*, 221.

fontos szem előtt tartani.³⁶ Még ha el is fogadjuk azt az érvelést, hogy a választói névjegyzékek kezelését célszerű az érintett közösségekre bízni, nem szabad figyelmen kívül hagyni a kisebbségi közösségeken belüli esetleges visszaélések veszélyét sem, amelyek egyes közösségeken belüli csoportok indokolatlan exklúziójához vezethetnek. Ahogyan arra a szerző is többször felhívja a figyelmet, a kisebbségi közösségek nem kezelhetők homogén egységként, a csoporton belüli törésvonalak választási versenyben könnyen felszínre kerülhetnek.

Dobos Balázs álláspontja szerint a választott személyi elvű kisebbségi autonómiák vonatkozásában egy nagyvonalú és befogadó mechanizmus, objektív kritériumok alkalmazása nélkül ahhoz vezet, hogy a csoporthoz lazább szálakkal kötődők vagy ahhoz nem tartozók vesznek részt a testületek megválasztásában, ezzel gyengítve a közösség képességét arra, hogy hatékonyan képviselje érdekeit és befolyásolja az őt érintő döntéshozatalt.³⁷ A szerző elmulasztja azoknak a lehetséges objektív kritériumoknak a meghatározását, vizsgálatát, amelyek megítélése szerint elősegíthetnék a közösséghez tartozók azonosítását, hozzájárulva a választott testületek erősebb közösségi megalapozásához.

A monográfiáról összességében elmondható, hogy annak szerzője az elméleti kutatás, a magyar és idegen nyelvű szakirodalom széles körű, értő és kellő kritikával történő felhasználása mellett empirikus kutatási módszerekkel is vizsgálta a választott témát. Dobos Balázs alaposan és különböző szempontok alapján elemezte a kiválasztott öt ország kisebbségi választásainak adatait, azok közzétételével, táblázatokba foglalásával is segítve az olvasót a minél alaposabb megértésében.

Álláspontunk szerint a monográfia, tekintettel annak széles vizsgálati spektrumára és összehasonlító jellegére, egyedülálló összefoglalója a szerző által kiválasztott és a személyi elvű kisebbségi autonómiamodellekkel összefüggésben megfogalmazott elméleti és gyakorlati kérdésekre adott választoknak. Rendkívüli komplexitására figyelemmel e téma, egészében és egyes kérdései vonatkozásában is további kutatások folytatásának alapjaként szolgálhat.

³⁶ *Uo.*, 156.

³⁷ *Uo.*, 222.