

Kovács Péter

A kisebbségek parlamenti képvisellete – nemzetközi kitekintésben

1. A kisebbségek parlamenti képvisellete és a nemzetközi jog

A kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi jogi szabályok a közép-kelet-európai rendszerváltozások, azaz az 1990-es évek óta ismét a nemzetközi jognak és azon belül az emberi jogok védelmének fontos – Magyarország szempontjából pedig kiemelkedő fontosságú – részét képezik. Ez kisebb részben már az egyetemes nemzetközi jog, azaz az Egyesült Nemzetek Szervezetének joga tekintetében is kimondható, nagyobb részben azonban az európai regionális nemzetközi jog, azaz az Európa Tanács keretei közötti jogalkotásra és joggyakorlatra, továbbá a maga sajátos, nem szerződési természetű dokumentumokat alkotó technikájával jellemzett Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetre is kimondható. Mindehhez még hozzátehető az ún. Közép-Európai Kezdeményezés kisebbségvédelmi okmánya, valamint az ennél jóval fontosabb kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések.

Ehhez képest azonban a kisebbségek parlamenti képvisellete, mint olyan, kevés konkrét nemzetközi jogi fogódzóval bír. Nem mintha ne lenne – részben a tanulmány második részében is bemutatott módon – parlamenti képvisellete a kisebbségeknek számos országban, azonban e mögött rendszerint az adott ország saját, önálló döntése, nem pedig nemzetközi szerződés áll.

A nemzetközi jog egyetemes vagy regionális formájában a kisebbségek közügyekben való részvételének biztosításáig megy el, aminek azonban számos formája lehet. Az ENSZ Közgyűlés 47/135 sz. határozata (a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó

személyek jogainak nyilatkozata¹⁾ vagy az Európa Tanácsban a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye² ezért nagyon általánosan fogalmaz és a parlamenti képviselő biztositása a kétoldalú szerződéseinkben sem jelenik meg egyértelmű kötelezettséggént.³

¹ Nyilatkozat: 2. cikk

(2) „A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben.”

(3) „A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyekhez tartoznak, illetve azokra a területekre, amelyen élnek.”

² Keretegyezmény: 15. cikk

„A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek.”

³ 1996. évi VI. törvény a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség különjogainak biztositásáról szóló, Ljubljánában, 1992. november 6-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről

8. cikk: „A Szerződő Felek belső jogrendjükkel összhangban biztositják a kisebbségek megfelelő részvételét a kisebbségek és azok tagjainak jogaira és helyzetére vonatkozó helyi, területi és országos szintű döntések esetén.”

1997. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság és a Horvát Köztársaság között a Magyar Köztársaságban élő horvát kisebbség és a Horvát Köztársaságban élő magyar kisebbség jogainak védelméről Eszéken, 1995. április 5-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről

9. cikk: „A Szerződő Felek, összhangban országaik belső jogrendjével, biztositják: – a kisebbségek megfelelő részvételét a kisebbségek jogaira és helyzetére vonatkozó helyi, regionális és országos szintű döntések esetén,

– az anyagi és egyéb feltételeket a kisebbségi szervezetek képviselőinek a magyar, illetve a horvát képviselő-testületekben való munkavégzéséhez és az azokba való megválasztásukhoz.”

1997. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés kihirdetéséről

15. cikk (2) A Szerződő Feleket a nemzeti kisebbségek védelme és a hozzájuk tartozó személyek jogainak védelme területén az alábbi elvek vezérlik: (...)

f) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni országos és ahol helyénvaló, regionális szinten azon döntésekben, amelyek azt a kisebbséget érintik, amelyekhez tartoznak, vagy azt a régiót, ahol élnek, a belső jogrendszerben nem ütköző módon.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) emberi dimenziójának 1990-es koppenhágai záródokumentuma szintén csak a kisebbségek a közügyekben való részvételének általános megfogalmazásáig tudott eljutni, igaz, a kisebbségi önkormányzatiság célserűsége mellett viszont egy tiszteletkört is leírt.⁴

1997. évi XLIV. törvény a *Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés* kihirdetéséről

15. cikk (5) „A Szerződő Felek biztosítani fogják a kisebbségekhez tartozó személyek számára a jogot, hogy egyénileg vagy pártjaik, vagy szervezeteik révén ténylegesen részt vegyenek a politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális életben, és a központi és helyi közhatalmi és közigazgatási szervekbe beválasztott képviselőik révén az országos vagy helyi érdekű kérdések megoldásában. Mindkét Szerződő Fél, az ezen személyek nemzeti önazonossága védelmével és érvényesítésével kapcsolatos kérdésekre vonatkozó döntéshozatalban, kikéri e személyek szervezeteinek, politikai pártjainak vagy szövetségeinek véleményét a törvényben előírt demokratikus döntéshozatali eljárásnak megfelelően.”

2005. évi IV. törvény a *Magyar Köztársaság és Szerbia és Montenegró között a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség és a Szerbia és Montenegróban élő magyar kisebbség jogainak védelméről* szóló, Budapesten, 2003. október 21-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről

8. cikk: „A Szerződő Felek, országaik belső jogrendjével összhangban, elismerik a nemzeti kisebbségek jogát a közéletben való részvételhez, valamint ezzel összefüggésben megfelelő intézkedések révén biztosítják:

- a nemzeti kisebbségek érdemi részvételét a közügyekben, különösen az őket érintő döntések meghozatalában;
- helyi, regionális és állami szinten a nemzeti kisebbségek megfelelő részvételét a közszolgálatokban, beleértve a rendőrséget is, és a foglalkoztatáskor figyelembe veszik a lakosság nemzeti összetételét és a szerv vagy szolgálat illetékességi területén beszélt nyelv ismeretét;
- a kisebbségi szervezetek képviselői számára az anyagi és egyéb feltételeket a képviselő-testületekben való munkavégzéshez, illetve azok soraiba történő választáshoz minden szinten.”

⁴ (35) „A résztvevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való tényleges részvétellel, többek között a kisebbségek identitásának védelmére és fejlesztésére vonatkozó ügyekben.

A résztvevő államok tudomásul veszik azokat az erőfeszítéseket, amelyeket egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási azonosságát elősegítő feltételek megteremtése és védelme érdekében tettek azáltal, hogy ezen célok elérésének egyik lehetséges eszközeként megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatást hoztak létre ezen kisebbségek sajátos történelmi és területi körülményeinek megfelelően, és az érintett állam politikájával összhangban.”

Az egykori EBEÉ Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetté (EBESZ) alakult át, és keretei között holland kezdeményezésre jött létre az európai kisebbségi főbiztos intézménye. Ez a kisebbségek közügyekben való részvételét két általános, de azért koncepciózus dokumentum elfogadásával kívánta elősegíteni, mintegy kibontva és tartalommal megtöltve az 1990-es szöveget.

Az egyik az 1999-es ún. „Lundi ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben”. Ebben a dokumentumban a kisebbségek parlamenti képviselője már *expressis verbis* megjelenik, igaz, úgy, mint az egyik lehetséges megoldás,⁵ és pedig „a nemzeti kisebbségek önálló képviselője, például a kisebbségek számára fenntartott számú mandátummal a parlament valamelyik vagy mindkét házában, vagy a parlamenti bizottságokban; továbbá egyéb garantált formája a törvényhozás folyamatában való részvételnek.”

Ennek számos technikai megoldása lehet, amelyek közül a lundi ajánlások láthatóan nem kívánnak egyet sem úgy feltüntetni, mintha az lenne az egyedül üdvözítő, sem pedig sorrendiség felállításával nem kísérleteznek, hiszen az a jó megoldás, amely illeszkedik a nemzeti jogba, megfelel az adott kisebbség demográfiai és településszerkezeti sajátossá-

⁵ „II. Részvétel a döntési folyamatokban

A. A központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldások

6) Az államok gondoskodjanak arról, hogy a kisebbségeknek lehetőségük legyen – szükség szerint különleges, kifejezetten erre a célra alkalmazott megoldásokkal –, hatékonyan hallatni a hangjukat a központi kormányzatban. Ehhez a körülményektől függően az alábbi megoldásokat lehet alkalmazni:

- a nemzeti kisebbségek önálló képviselője, például a kisebbségek számára fenntartott számú mandátummal a parlament valamelyik vagy mindkét házában, vagy a parlamenti bizottságokban; továbbá egyéb garantált formája a törvényhozás folyamatában való részvételnek;
- hivatalos vagy informális megállapodások arról, hogy bizonyos kormányzati pozíciókat, legfelsőbb bírósági, alkotmánybírósági vagy alacsonyabb szintű bírósági helyeket, továbbá tisztségeket kinevezett tanácsadó testületekben vagy egyéb magas szintű pozíciókban a nemzeti kisebbségek képviselői töltsenek be;
- mechanizmusok, amelyek lehetővé teszik a kisebbségi érdekek figyelembevételét az érintett minisztériumokban, pl. a kisebbségi kérdésekkel foglalkozó személyzet foglalkoztatásával vagy állandó irányelvek kibocsátásával; valamint
- különleges intézkedések a kisebbségek részvételét illetően a közszolgálatban, valamint közszolgáltatások ellátása a nemzeti kisebbség nyelvén.”

gainak, és így megvalósítja a célt és tudja hozni a várt eredményt.⁶ Ezek között a hátrányos megkülönböztetés tilalma mellett a pozitív diszkriminációnak is meglehet a maga helye alacsonyabb mandátumszerzési küszöbökkel, és a tiszta etnikai pártok illetve a vegyes pártok indításának célszerűsége sem ítéltető meg általános érvényességgel. Ezen túlmenően, az egyéni választókerületi rendszereket (is) alkalmazó államok esetében, a választókerület határainak megvonását illetően kell a kormánynak korrektnek vagy éppen nagyvonalúnak lennie, ám a kisebbségi településszerkezet olyan is lehet, hogy az arányos képviseleti rendszerre kell bízni a kisebbségek parlamenti mandátumhoz való juttatását.

A 2001-ben kibocsátott „Varsói irányelvek a kisebbségek választási eljárási részvételéről” tulajdonképpen bizonyos lundi ajánlásokat magyaráznak és látnak el példával, figyelembe véve nemcsak az EBESZ,

⁶ „II. Részvétel a döntési folyamatokban

B. Választások

7) Európában és másutt felhalmozott tapasztalatok igazolják a választási folyamat fontosságát a kisebbségek politikai életben való részvételének elősegítéséhez. Az államoknak garantálniuk kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyek intézésében való részvételre, beleértve a szavazati jog és a választhatóságra vonatkozó jog diszkriminációmentes gyakorlását.

8) A politikai pártok alapítására és működésére vonatkozó szabályozásnak meg kell felelnie az egyesülési jog nemzetközi jog elvének. Ebbe az elvbe tartozik a közösségi identitás alapján szerveződő politikai pártok, valamint magukat nem kifejezetten egy bizonyos közösség érdekeivel azonosító politikai pártok alapításának szabadsága.

9) A választási rendszernek elő kell segítenie a kisebbségi képviseletet és a kisebbségi befolyás érvényesítését.

– Ott, ahol a kisebbségek területi értelemben koncentráltan élnek, a választókerület határainak ennek megfelelő kialakítása és egyetlen képviselő megválasztása biztosíthatja az elégséges kisebbségi képviseletet.

– Az arányos képviseleti rendszerek, ahol egy politikai párt által megszerzett szavazatok határozzák meg a párt mandátumainak számát a törvényhozásban, segíthetnek a kisebbségek képviseletében.

– A preferenciális szavazás bizonyos formái, ahol a szavazók a választás sorrendjében rangsorolják a jelölteket, szintén elősegíthetik a kisebbségi képviseletet és előmozdíthatják a közösségek közötti együttműködést.

– A törvényhozásban a képviseletre vonatkozó alacsonyabb mandátumszerzési küszöbök meghatározása fokozhatja a nemzeti kisebbségek részvételét a kormányzásban.

10) A választási körzetek földrajzi határai segítsék elő a nemzeti kisebbségek méltányos képviseletét.”

hanem az ENSZ és az Európa Tanács kisebbségvédelmi gyakorlatában kikristályosodott elveket. A dokumentum célja továbbá a választási megfigyelők munkájának segítése. Akárcsak a lundi ajánlások, ezek is a konkrét településszerkezeti, demográfiai jellemzők feldolgozása alapján tartják alkalmasabbnak hol ezt, hol azt a megoldást. Nincs egyetlen üd-
vözítő, mindenütt alkalmazható megoldás.

Az Európa Tanácson belül a Velencei Bizottság (hivatalos nevén a Joggal a Demokráciáért Bizottság) által elfogadott jelentésekről kell említést tenni.

A 2008-ban elfogadott „Jelentés a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kettős szavazatának kérdéséről”⁷ a kettős szavazat kifejezést abban az értelemben használja, amelyben a kisebbséghez tartozó személy szavazatot ad le a versengő politikai pártokra az általános, parlamenti választásokon, de van egy extra szavazata is arra, hogy ettől függetlenül kisebbségi parlamenti képviselőre is szavazhasson. A Velencei Bizottság, miután – az említett EBESZ dokumentumokra emlékeztetően –, felsorolja az elméletileg lehetséges és az adott ország sajátosságainak figyelembe vételével alkalmazható megoldásokat, arra utal, hogy ezekhez képest az extra szavazat kivételes intézkedés, és csak akkor igazolható, (i) ha lehetetlen elérni a célt az egyenlő választójogot kevésbé sértő intézkedésekkel, (ii) ha átmeneti jellegű, és (iii) ha csak egy kis létszámú kisebbséget érint.⁸

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke szerint: „A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartsanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének kifejezését.”

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának van a választások rendjével összefüggő joggyakorlata, azonban ezen belül a kisebbségekkel összefüggő ügyek száma igen kevés.

⁷ CDL-AD(2008)013 jelzetű dokumentum

⁸ Lásd a Jelentés 71.§-át. (12–13. o.)

A mintegy száz választási vonatkozású ítéletben több országot hasonlónan érintő problémák és azokból fakadó ügyek is voltak.⁹ Az ügyek egy kicsiny csoportja mutatott fel kisebbségvédelmi összefüggéseket, ezek az ország¹⁰ nyelvi megosztottságával illetve az adott országban élő etnikai-nyelvi kisebbségi közösség problémájával kapcsolódtak össze, mint a lettországi orosz kisebbség szerveződésének visszatérő akadályozása vagy a törökországi kurd kisebbség ügyei.¹¹

Az Emberi Jogok Európai Bírósága azonban – eltérően az Egyezmény számos egyéb cikke tekintetében kibontott – joggyakorlatától, a választási kérdések ügyében roppant visszafogott, és a kormányok széleskörű mozgásszabadságát hangsúlyozza.¹² Hangsúlyozva azt, hogy

⁹ Ilyen például a szabadságvesztés büntetést töltők illetve a gondnokság alá helyezett szellemi fogyatékosok *ex lege* kizárása a választójog gyakorlásából, például Anglia, Franciaország, Magyarország és Olaszország esetében. A választásokon vereséget szenvedett vagy a remélt sikert el nem érő pártok, a választási végeredményt prejudikáló törvényhozási lépésekkel szemben is, egyes országok (jellemzően Azerbajdzsán, Oroszország) viszonylatában nagyszámú panaszt nyújtottak be.

¹⁰ ti. Belgium, ahol az, hogy vallon vagy flamand nyelven tette-e le esküjét a képviselő, kihatott az adott parlamenti ciklusban a bizottsági tagságára és bizonyos képviselői jogosítványaira, a bizottsági vitákban való részvételi jogosultságára. (Lásd az EJE: *Mathieu-Mohin és Clerfayt c. Belgium* ügyben 1987. március 2-án hozott ítéletét.)

¹¹ Ezek az ügyek összefonódtak a terrorizmus elleni harccal illetve a szélsőséges mozgalmak vagy a maffiaszervezetek parlamenti bejutását akadályozó törvényhozási lépésekkel. Így Törökország mellett – a baszk szélsőséges mozgalmak miatt –, Spanyolország és Franciaország, míg a maffiaügyekben Olaszország volt többször érintett.

¹² „A Bíróság már megállapította, hogy az 1. jegyzőkönyv 3. cikke egyéni jogokat biztosít, beleértve a választás jogát és a választhatóság jogát. Bármilyen fontosak is ezek a jogok, azonban nem abszolút jellegűek. Mivel a 3. cikk úgy ismeri el őket, hogy *expressis verbis* nem említi, és nem definiálja, van lehetőség „implicit korlátozásokra” és a szerződő államoknak e tekintetben széleskörű mozgásszabadságuk van. Saját belső jogrendjükben a választáshoz való jogot és a választhatósághoz való jogot feltételekhez köthetik, amelyeket a 3. cikk elvben nem zár ki. (Lásd *Mathieu-Mohin és Clerfayt c. Belgium* ügyben 1987. március 2-án hozott ítéletben az 51-52.§-t (...), *Matthews c. Egyesült Királyság* ügyben hozott nagykamari ítélet 63.§-t (...) és *Labita c. Olaszország* ügyben hozott nagykamari ítéletben a 201.§-t.)”

„(...) Mivel az 1. jegyzőkönyv 3. cikke nem tartalmazza a „jogszerű célok” felsorolását, amelyek a jogok gyakorlásával szembeni korlátokat igazolásául hívhatók fel, és nem utal az Egyezmény 8-11. cikkében felsoroltakra sem [NB: ezek a közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi stb. klauzulák – KP], a szerződő államoknak jogában áll az ott nem

az államra pozitív, tevési kötelezettségek¹³ hárulnak ezen a téren, a választások szabadsága tekintetében a versengő politikai pártok közötti választás szabadságát,¹⁴ a korlátozásokat tekintve pedig azt, hogy az államoknak nagyobb a mozgásszabadságuk, mint a szabadságok tekintetében. Azt kell szem előtt tartaniuk, hogy (i) a korlátozások célja világos és legitim legyen, (ii) azok nem foszthatják meg a választói jogot lényegétől és ténylegességétől, és (iii) nem lehetnek sem önkényesek, sem aránytalanok.

Mindebből azt érdemes tanulságként levonni, hogy a kisebbségek parlamenti képviselője magyarországi megvalósíthatóságának kérdése, a maga végső soron kedvezményes, pozitív diszkrimináció természetű technikai megoldásával – annak tagadhatatlan fontossága mellett –,

felsoroltakra is hivatkozni, feltéve, hogy összeegyeztethetők a *rule of law* elvével és az Egyezmény általános céljaival (lásd: *Zdanoka c. Lettország* ügyben hozott nagykamari ítélet 115.§) (...)” (EJEB: *Orujov c. Azerbajdzsán* ügyben 2011. július 26-án hozott ítélet 40. és 42.§-ai)

¹³ „Meg kell továbbá jegyezni, hogy az 1. jegyzőkönyv 3. cikkében átfogott területen mindenekelőtt nem egy tartózkodási vagy be nem avatkozási kötelezettség áll, mint a polgári és politikai jogok java részében, hanem éppen az államot terhelő olyan kötelezettség, hogy pozitív intézkedéseket fogadjon el avégett, hogy „rendezzen” demokratikus választásokat. (*Mathieu Mohin és Clerfayt* ügy 50.§) E tekintetben a Bíróság számot vet azzal a ténnyel is, hogy a szavazati jog, azaz az 1. jegyzőkönyv 3. cikkében garantált jog „aktív” aspektusa nem valamiféle privilégium. A XXI. században, egy demokratikus államban a vélelemnek azt kell elősegítenie, hogy ezt a jogot minél szélesebb körre terjesszék ki. (*Hirst* (n°2) 59.§)” (EJEB: *Sitaropoulos és Giakoumopoulos c. Görögország* ügyben 2012. március 15-én hozott ítélet 67.§-a)

¹⁴ „Ami a választópolgár akaratának szabad formálódását illeti, a Bíróság megjegyzi, hogy az Európa Tanács szervei ezt mindenekelőtt a közhatóságokat terhelő semlegességi kötelezettségek szempontjából vizsgálták, különösen, ami a média használatát, plakátozást, nyilvános helyen való felvonulás jogát, vagy a pártok, jelöltek finanszírozását illeti. (...) Vannak azonban, ezen szabadság által implikált pozitív kötelezettségek is a hatóságokon, jelesül, hogy az állított jelölteket mutassák fel a választóközönségnek és vigyázzanak arra, hogy a jelöltekre vonatkozó információk elérhetőek legyenek. (...) Ami a választópolgár akaratának szabad kifejezését illeti, ez mindenekelőtt azt implikálja, hogy a szavazási eljárást szigorúan tartsák tiszteletben. A választópolgár szavazatát a listákra vagy a jelöltekre úgy kell, hogy leadhassa, hogy nincs kitéve semmilyen fenyegetésnek vagy kényszernek, ami megakadályozná abban, hogy éljen szavazati jogával illetve hogy úgy gyakorolja azt, ahogyan ő akarja.” (EJEB: *Orosz vállalkozók konzervatív párta c. Oroszország* 2007. január 11-én hozott ítélet, 72-73.§)

az Emberi Jogok Európai Egyezményében és az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában sem könnyen talál egyértelmű fogódzót, mivel az egyelőre a politikai választások szabadsága és a klasszikus diszkrimináció-tilalom koordinátái között formálódott.

2. A kisebbségek parlamenti képviselete biztosításának megoldása néhány országban

A kisebbségi parlamenti jelenlét megoldásának két fő útja van, a rendes és a rendkívüli (preferenciális) megoldások útja.

1) Az első a rendes út, azaz amikor a kisebbségi képviselő különösebb pozitív diszkriminációs segítség nélkül kerül megválasztásra.

Ez megvalósulhat a tiszta listás megoldással (például a román választási rendszerben így kerül be az RMDSZ) vagy egyéni választókerületi megoldással. Előbbi esetben a jelentős, országos kisebbségi létszám, utóbbi esetben annak választókerületi kompakt jellege a meghatározó, feltételezve természetesen a kisebbség választási aktivitását és kötődését a kisebbségi párthoz.¹⁵

Ennek a megoldásnak egy másik változata az, amikor azonban a kisebbség pártja nevében nem utal a kisebbségi, nemzetiségi háttérre, ugyanakkor politikai vonalvezetésében alapvetően a kisebbségi bázis érdekeinek megfelelően politizál. Ez összefügg esetenként azzal, hogy bizonyos országokban¹⁶ a tisztán etnikai alapokon szerveződött, illetve csak etnikai érdekképviseleti párt nem működhet. Ez a helyzet a bulgáriai török kisebbség vagy az albániai görög kisebbség esetében, ahol semleges névvel (előbbi országban Jog- és Igazságpárt, utóbbiban Emberi Jogi Unió) indulnak és előbbi esetben többször is kormánykoalíciós partnerek voltak. A szavazói bázis alapvetően itt is a nagy létszámú, aktív kisebbségi közösségre épül.

¹⁵ Finnországban a svéd néppárt többnyire saját jogon is bejut a helsinki parlamentbe, és szavazói bázisát a Finnország nyugati-délnyugati részén, a balti tengerparton élő svéd ajkú kisebbség alkotja.

¹⁶ Albánia, Bulgária, Grúzia, Törökország.

Egy harmadik megoldás, amikor a bejutásra esélyes nagy politikai pártok gesztusként, vagy éppen kiszámított politikai érdekből vesznek fel esélyes listás vagy egyéni választókerületi helyre kisebbségi háttérű politikust. Ez ugyanakkor, az esetben eredményez valódi kisebbségi képviselést, ha a parlamentbe történt bejutás után már nem tartozik jogilag vagy frakciószabályzat alapján az őt bevívó párt ellenőrzése alá, azaz az illető meg tudja őrizni döntési szabadságát, és azt valóban az adott kisebbségi közösség érdekében gyakorolja. Ez a megoldás a kisszámú, de kiemelkedően fontos vagy pedig a nagyszámú, de a településszerkezeti sajátosságai, azaz például diaszporikus jellege miatt saját kisebbségi választási bázisával választást nyerni nem tudó jelöltek esetében vetődik fel, mindenekelőtt az egyéni választókerületi szisztémákban. (Arra nincs világos jogi megoldás – hacsak nem a kisebbségi szervezet és az ő emberét a parlamentbe besegítő párt megállapodása –, hogy a következő választásokon ez a segítség megismételhető-e és ha igen milyen feltételekkel.)

2) A rendkívüli (vagy preferenciális) út a különleges kedvezmények megoldásain alapul.

Kézenfekvő, történelmi háttérű megoldás bizonyos pozíciókat betöltő személyek számára a parlamenti hely garantálása. Ez értelemszerűen a kétkamarás parlamentekben könnyebben valósítható meg, és a magyar felsőházban, főrendi házban bizonyos egyházi méltóságok esetében ez egyszerre jelentette az adott vallás képviselést, és ha a vallás jellemzően bizonyos nemzetiségekhez – egyhez vagy többhöz – kötődött, úgy például Magyarországon az ortodox főpapok esetében a szerb illetve a román közösség képviselést is megvalósította. Elvilágiasodott korunkban azonban az egyházi méltóság képviselésének tudomásul vétele, az adott valláshoz ilyen vagy olyan okból nem kötődő kisebbségi személy számára nem magától értetődő, ráadásul vélhetően az egyházi stallumból fakadó kötelezettségek az adott püspök, metropolita stb. számára szükségképpen fontosabbak, mint a nemzetiségi háttér. (Ennek jelentősége az egyházanként persze nem azonos, hierarchikus, deontológiai kötöttségek függvényében tud kiélesedni.)

Egyes országokban azonban az autonóm régiók is rendelkeznek a nemzeti parlamentben valamilyen garantált képviseléssel, akár történel-

mi, akár más alapokon. Így – ha a régió egy adott nemzeti kisebbség egészét vagy jelentékeny részét lefedi –, úgy a régió képviselete révén az adott kisebbség parlamenti képviselete is megvalósul. Ez szintén a két-kamarás rendszerekben tud könnyebben megvalósulni, de az egykamarás finn parlament is él ezzel.¹⁷

A bejutási küszöb átlépése ugyanolyan nehéz lehet egy kis politikai pártnak, mint egy – nemritkán abszolút létszámában is csekély – kisebbségnek. Utóbbi esetében azonban a kimaradás nemcsak egy politikai irányzat, hanem egy nyelvi, nemzetiségi kisebbség érdekeinek artikulációját is megnehezítheti. Ezért a bejutási küszöböt illetően egyes államok vagy eltekintenek annak figyelembe vételétől,¹⁸ vagy pedig a kisebbség esetében egy gyengített, lejjebb engedett küszöböt írnak elő.¹⁹ (Mindezt adott esetben bizonyos kisebbségek alkotmánybeli nevesítésével kapcsolják össze.) Ez a helyzet többek között Románia esetében, ahol a parlamentbe a nem magyar kisebbségek rendszerint csak ezzel a megoldással tudnak bekerülni.

Érdemes megjegyezni, hogy európai szinten nem állapítottak meg kötelezően elfogadandó bejutási küszöböt, és valószínűleg nem is állapítható meg ilyen. Magának a bejutási küszöbnek a legfontosabb funkciója a világos kormánytöbbség megteremtése, és ezzel a kormányzati stabilitást szolgálja, ezért az európai államok java része valamilyen formában alkalmazza.

A legmagasabb általános küszöb Törökországé (10 százalék), – amely lehet, hogy eltúlzott, de az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint mégsem sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményét²⁰ –, ezt köve-

¹⁷ A finnországi, svéd ajkú, autonóm Åland-szigetcsoport egy önálló választókerületet képez és így küld képviselőt a helsinki parlamentbe.

¹⁸ Hollandia.

¹⁹ Németország.

²⁰ „Összegzésként a Bíróság megállapítja, hogy általában véve a 10%-os választási küszöb eltúlzottnak tűnik. Ebben az összefüggésben egyetért az Európa Tanács szerveivel, amelyek hangsúlyozták a küszöb kivételes magas jellegét, és javasolták annak csökkentését. (...) Ez a politikai pártokat arra kényszeríti, hogy olyan stratégiákat kövessenek, amelyek nem járulnak hozzá a választási eljárás átláthatóságához. A jelen ügyben azonban a Bíróság nincs meggyőződve arról, amikor a kérdéses választások sajátos politikai

ti Liechtenstein (8 százalék) majd Oroszország és Grúzia (7 százalék). Többnyire azonban a leadott, érvényes szavazatok 5 százalékát határozzák meg küszöbként.

Ez a listás választás esetében nyilvánvalóan világosabban és egyszerűbben állapítható meg. Hogy a küszöb kisebbségi szempontból magas-e vagy alacsony, az csak országonként és az adott kisebbség létszámát figyelembe véve állapítható meg, feltéve, hogy a kisebbségi választópolgárok mind a kisebbségi pártra, szervezetre szavaznak, és az egyszerűség kedvéért feltételezzük, hogy a többségi választópolgárok nem is szavazhatnak kisebbségi listára²¹ vagy ha jogilag szavazhatnak is rá, mintha csak egy parlamenti választásokon induló, ilyen vagy olyan színű párt lenne, de mégsem teszik, mivel fontosabbnak tartják a politikai orientációjuknak megfelelő szavazat leadását. (A tényleges szám kiszámítását bonyolítja, hogy előre nem lehet tudni, hányan vesznek valóban részt a választáson, mennyi lesz az érvénytelen szavazat, és befolyásolja az is, ahogyan az ún. töredék-, azaz küszöb alatti szavazatokat kezelik.) Az állam természetesen alkalmazhat olyan megoldást, ami csak a választópolgárok számából²² számítja az adott küszöböt, legyen az 5 vagy egyéb százalék.

Arra is van példa, hogy a küszöb csak a parlamenti helyek egy része vonatkozásában érvényesül, ahogyan azt Norvégiában vagy Izlandban történik.

Az ún. „kettős szavazás”, mint megoldás a politikai pártok közötti (akár az egyszavazásos, akár az egyéni választókerületi és a listás válasz-

összefüggéseinek fényében vizsgálódik, és a hatást ténylegesen korlátozó korrekciókat és garanciákat is figyelembe veszi, hogy ez a küszöb azzal a hatással járt volna, hogy a panaszosokat megfosztotta volna az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkében foglalt jogok lényegétől. (EJEB: Yumak és Sadak c. Törökország ügyben 2008. július 8-án hozott ítélet 147 §-a.)

²¹ Ez nyilvánvalóan a kisebbségi választási regisztráció valamelyik formáját feltételezi.

²² A választópolgárok számának számítása egyszerűbb, hiszen alapvetően az állampolgárok száma, mínusz a választójoggal még nem rendelkező fiatal- és kiskorúak száma. A választójoggal rendelkező korosztályból le kell számítani a tényleges választójoguk gyakorlásából szabadságvesztés büntetésüket töltőket és kapcsolódó szankciók által érintetteket illetve a cselekvőképtelen személyeket. Ezek száma azonban töredék százalék minden országban, ami a küszöb számítását érdemben nem befolyásolja.

tást vegyítő) választásokon túl a kisebbséghez tartozó választópolgárok esetében valamilyen külön kisebbségi választási regisztráció alapján képzett kisebbségi plusz szavazat megadását jelenti, ahol ez a plusz a kisebbségi képviselő bejutását garantálja, mint például Szlovéniában az ottani magyar és olasz kisebbség esetében, de alkalmazza Horvátország is. A kisebbségi választási regisztráció további előnye az, hogy az adott kisebbségen belüli formációk versengése is megoldható, anélkül, hogy ez a tényleges bejutást a kisebbségi politikusok számára matematikailag ellehetetlenítene.

3. Következtetések

Úgy gondolom, hogy a fentiekből látható, hogy általános szabályokat nem állapítottak meg ezen a területen – sem a világon, sem Európában.

A kisebbségi parlamenti képviselet lehet az adott állam történelmi hagyományain alapuló, de lehet olyan is, ami újabb, alkotmányos²³

²³ Az *Alkotmány* a kisebbségek parlamenti képviseletéről nem rendelkezett, hanem az államalkotó tényezői mivoltára, egyéni és kollektív kisebbségi jogokra és a kisebbségi önkormányzatiságra fókuszált.

„68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

(5) A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az *Alaptörvény* – visszatérve a korábbi nemzetiség fogalomhoz –, lényegében ugyanezt ismétli meg, de a végén kiegészíti az Országgyűlés munkájában való részvételre történő utalással.

„(...)A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.

vagy csak törvényi²⁴ szinten megnyilvánuló politikai akaratot tükröz. Az is igaz, hogy a kifejezett és meg nem valósult ígéret nem kevés gondot okoz, úgy bel-, mint esetleg külpolitikai téren.

Az is tény, hogy nagyon sok európai ország azonban érvényesíti a kisebbségi parlamenti képviselő elvét, köztük több kárpát-medencei szomszédunk is. A megoldások pedig többbretűek, az adott államra szabottak, és sokkal inkább matematikai és demográfiai kombinációk bemérésén alapulnak, mintsem valami adott, megkérdőjelezhetetlen, egyetemes szabályon. Az is látható, hogy egyes államok vegyíteni tudnak megoldásokat, és nem minden kisebbségre ugyanazok a szabályok vonatkoznak, hanem a preferenciák különböző kombinációi.²⁵

Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. (...)

XXIX. cikk

„(1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelv-használathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

(2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

(3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.” (...)

2. cikk

„(2) A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.”

²⁴ A nemzeti és etnikai jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 20. § (1) szerint „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselőre.”

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény külön szabály erről nem rendelkezik, az Országgyűlés munkájában képviselőként vagy szószólóként történő megválasztás szabályai az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényben, míg a megválasztott képviselő, illetve a szószóló jogosítványai és státusa az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben nyertek rögzítést.

²⁵ Horvátország a '90-es években egy olyan megoldást alkalmazott, amelyben a különválasztotta a lakosság 8%-át elérő kisebbségeket (azaz a szerbeket) és az az alatti kisebbségeket. Előbbiek arányosan, utóbbiak pedig a részvételi küszöbtől függetlenül, úgy ke-

Ha az adott kisebbség és általában véve az adott ország kisebbségei meg vannak elégedve a megoldással, akkor az alkotmányos és nemzetközi monitoring intézmények is megértőbbek az atipikus megoldások iránt. A megoldások pedig mindenütt csiszolhatók, javíthatók, reformálhatók.

rültek be a parlamentbe, hogy a magyar, olasz, cseh és szlovák kisebbségnek egy-egy önálló helyet garantáltak, a többieknek (rutén, ukrán, német és osztrák) pedig egyet. A jelenlegi megoldásban speciális választókerületet képeztek a kisebbségeknek, tizenkettőt. A huszonkettő elismert kisebbségből három helyet biztosítanak a szerbeknek, egyet-egyet a magyaroknak és az olaszoknak, míg a cseh és a szlovák kisebbség egy közös képviselőre, és az összes többi kisebbség két közös képviselőre szavazhat. Így végül is nyolc képviselővel egészítik ki a Szabort.