

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Kiss Balázs

**Kisebbségi választójog Közép-Kelet-Európában,
különös tekintettel a nemzeti kisebbségek
parlamenti képviseletére**

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS
TÉZISEK**

Témavezetők:

Dr. Kukorelli István D.Sc.
egyetemi tanár, ELTE ÁJK

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet
egyetemi tanár, PTE ÁJK

Budapest
2025

I.1. Problémafelvetés, a doktori értekezés célkitűzése

Napjainkban Európa számos államában élnek olyan sajátos nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi identitással rendelkező közösségek, amelyek azonosítható kisebbséget képviselnek az állam lakosságának többségét alkotó népességhez képest. A kontinens közel 750 millió fős népességéből becslések szerint több, mint 100 millió fő európai tartozik valamely kisebbségi közösséghez.¹

A nemzeti kisebbségi közösségek lakosságszámhoz viszonyított arányára, szociológiai adottságaikra és (érdek)képviseleti igényeikre tekintettel jogos kérdésként merül fel: képes-e a többségi hatalom a kisebbséghez tartozó állampolgárok nemzeti identitásából eredő csoportspecifikus igényeit figyelembe venni, (politikai) részvételi jogait biztosítani, illetve szükséges-e a hatalomgyakorlás során erre a csoportkülönbségre tekintettel lenni.

A kisebbségvédelem ugyan integráns részét képezi az emberi jogok nemzetközi és európai védelmének, fontos azonban megjegyezni, hogy a vonatkozó multilaterális, regionális vagy bilaterális nemzetközi *hard és soft law* dokumentumok egyaránt az államok kezdeményezésén és megegyezésén alapulnak, az elfogadott dokumentumok a szuverén államok érdekeit, akaratát és kölcsönös kompromisszumaikat tükrözik. A nemzetközi jogi kötőerővel bíró egyezmények, illetve *soft law* jellegű dokumentumok ellenére a kisebbségvédelem szabályozása alapvetően még mindig az államok belső viszonyainak függvénye. Különösen igaz ez a politikailag kiemelten érzékeny területekkel, így a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételével, parlamenti képviseletével kapcsolatban.

Az ENSZ, az EBESZ és az Európa Tanács ebbe az irányba ható ösztönző tevékenységének eredményeként az elmúlt évtizedekben több európai állam, különösen a rendszerváltást megelőző kelet-közép-európai államok különböző intézkedésekkel segítették elő, illetve biztosították a nemzeti kisebbségi közösségek nemzeti szintű döntéshozatalban való részvételét, parlamenti képviseletét. A nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének biztosítása általános gyakorlatnak azonban továbbra sem mondható.

A kisebbségvédelem Magyarországon a rendszerváltozást követően került fókuszba. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény elfogadásával, az egyéni és kollektív kisebbségi jogok biztosításával, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa intézményének létrehozásával hatékonnak mondható és magának európai szintű elismerést kivívó kisebbségvédelmi rendszer jött létre.

¹ FUEN: Autochthonous minorities in Europe. fuen.org/en/article/Autochthonous-minorities-in-Europe

A települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatok megválasztásával a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek a nem-területi alapú autonómia intézményi keretei között 1994-től lehetőséget kaptak bizonyos fokú önigazgatásra, a közéletben való részvételre. A Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek számára biztosított országgyűlési képviselet hiánya, amelyet az Országgyűlés a magyar Alkotmánybíróság sokat vitatott, alkotmányos mulasztást megállapító döntései ellenére sem rendezett, több, mint két évtizeden keresztül alkotmányjogi és politikai természetű viták alapját képezték.

Az Alaptörvény 2012. január 1-ei hatályba lépését követően – új szóhasználat: a Magyarországon élő nemzetiségek számára – továbbra is biztosított a települési, területi és országos önkormányzatok létrehozásának joga, az új szabályozás lehetőséget teremt a közösségek részvételére az Országgyűlés munkájában. A nemzetiségek országgyűlési képviseletének kérdése így ismét az alkotmányjogtudomány és más tudományterületek vizsgálódásának a középpontjába került.

A nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvétele, képviselete – a nemzeti kisebbségeknek az állam lakosságán belüli arányát, területi elhelyezkedését figyelembe véve – sok esetben kizárólag a közösségek számára biztosított választójogi kedvezményekkel valósítható meg. A doktori értekezés elsődleges célja így annak vizsgálata, hogy milyen módon igazolható a nemzeti szintű parlamentekben a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvétele, képviselete, illetve, hogy a választási alapelvekben megfogalmazott követelményeket szem előtt és tiszteletben tartva, hogyan valósítható meg a nemzeti kisebbségek parlamenti részvétele, képviselete.

A doktori értekezés kizárólag a közvetlenül választott népképviselői szervek képviselőinek megválasztására vonatkozó, az általánostól eltérő, a nemzeti kisebbségre vonatkozó olyan kedvezményes választójogi szabályok vizsgálatára vállalkozik, amelyeknek rendeltetése a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, képviseletének elősegítése vagy biztosítása.

A vizsgálatra az általános egyenlőségi és diszkrimináció-tilalmi követelmények, a nemzeti kisebbségi (külön)jogok, ideértve a nemzeti kisebbségek számára biztosítható pozitív diszkrimináció és a választási alapelvek, különösen az általános és egyenlő választójog, a szabad választás és a titkos szavazás fogalomrendszerében kerül sor. Nem célom azonban, hogy e fogalmak részletes dogmatikai elemzését és bemutatását adjam.

Célkitűzése a doktori értekezésnek továbbá az is, hogy multilaterális, regionális és bilaterális *hard* és *soft law* dokumentumokban, a különböző mandátummal rendelkező és különböző szintű nemzetközi fórumok gyakorlatában, a nemzeti szintű jogi normákban és

joggyakorlatokban azonosítsam a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, képviseletének megvalósításával és gyakorlati működésével szemben támasztott minimumstenderdeket. E kritériumrendszer gyakorlati hasznosíthatóságát az adja, hogy annak alapján értékelni lehet a doktori értekezésben vizsgált államok (Horvátország, Magyarország, Románia, Szerbia és Szlovénia) nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében alkalmazott különböző intézményi megoldásait, amellet más államok intézményi megoldásainak értékelési alapjaként szolgálhat, illetve útmutatóként funkcionálhat a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének rendszerét intézményesíteni kívánó államok számára. Fontos azonban, hogy a doktori értekezésben nem kívánok és – figyelemmel az államok sajátos és változatos történelmi, politikai fejlődésére, a területükön élő nemzeti kisebbségi közösségeinek sajátos helyzetére és igényeire – nem is tudok általánosan alkalmazható megoldási javaslatot kínálni.

A fentiekén túl nem képezik a disszertáció tárgyát az alábbi témakörök:

- A nemzeti kisebbség meghatározása vagy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek azonosítása elméleti kérdéseinek vizsgálata.
- A különböző képviseletelméletek (deskriptív vagy szubsztantív képviselet) bemutatása és vizsgálata.
- Különböző nemzeti kisebbségi területi és nem-területi alapú autonómiák szervei választásának vizsgálata.
- A nem nemzeti szintű parlamentek, népviseleti szervek választásának, a nemzeti kisebbségek e szervezetben való részvételének, képviseletének vizsgálata.
- A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselői mandátumának, feladat- és hatáskörei, jogosultságai terjedelmének, parlamenti működésének és annak hatékonyságának vizsgálata.
- Nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének vizsgálata, amelyek – lélekszámuk vagy területi elhelyezkedésük miatt – az általános választási szabályok szerint, demokratikus versenyben (nemzeti kisebbségi pártok útján, egyéni képviselőként vagy többségi pártok képviseletében) jutnak parlamenti képviselethez.

I.2. Kutatási kérdések és hipotézis

A doktori értekezésben az alábbi öt kutatási kérdésekre keresem a választ:

- Q1: Léteznek-e a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, parlamenti képviseletének megteremtésére vonatkozó univerzális vagy regionális nemzetközi *hard* és *soft law* kötelezettségek?
- Q2: A nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének megteremtése vonatkozásában a Magyarország és szomszédai által kötött bilaterális szerződések túlmutatnak-e az univerzális vagy regionális kötelezettségvállalásokon?
- Q3: Mi az igazolása a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének az univerzális és regionális nemzetközi kontrollmechanizmusok joggyakorlatában?
- Q4: Mi az igazolása a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének a vizsgált kelet-közép-európai államok alkotmánybíróságainak joggyakorlatában?
- Q5: Melyek a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételével, parlamenti képviseletével szemben támasztott nemzetközi minimumsztenderdek?
- Q6: Igazolhatóak-e, és amennyiben igen, hogyan igazolhatóak a választójog egyenlőségére vonatkozó követelménytől eltérő, a nemzeti kisebbségek számára biztosított választójogi kedvezmények?

A disszertáció hipotézise:

- H: A vizsgált kelet-közép-európai államoknak a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldásai eltérő módon és mértékben az egyenlőségből és a diszkrimináció-tilalomból, valamint a választási alapelvekből származó követelményeket sértenek.

I.3. A doktori értekezés módszertana

A doktori értekezés módszertanát alapvetően határozza meg annak elsődleges célkitűzése, a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, képviseletének megvalósíthatóságával és gyakorlati működésével szemben támasztott minimumsztenderdek joggyakorlat elemzés útján történő azonosítása. A doktori értekezés elsődlegesen a joggyakorlathoz kötődik, módszertanát tekintve empirikus. A joggyakorlat elemzésekor, célkitűzéséből adódóan nem az egyes államokban elfogadott értelmezések és felállított minimumsztenderdek feltárására, hanem a közös minimumsztenderdek megállapítására törekszem.

A közös minimumsztenderdek azonosításához elsődleges forrásként tekintek a kisebbségvédelem területén elfogadott multilaterális, regionális és bilaterális nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumokra. E dokumentumok releváns rendelkezéseinek, ajánlásainak azonosítása mellett, azok tartalmának feltárásához elengedhetetlen részleteiben is vizsgálni különböző nemzetközi kontrollmechanizmusok, így különösen az EJB, az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának, az EJEB, a KKE Tanácsadó Bizottság, a Velencei Bizottság gyakorlatát,² amelyre másodlagos forrásként tekintek.

A nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok rendelkezéseinek és nemzetközi fórumok gyakorlatának feltárása mellett a doktori értekezés fókuszában öt kelet-közép-európai állam (Horvátország, Magyarország, Románia, Szerbia és Szlovénia) gyakorlatának vizsgálata áll, amelyekben vannak a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételét, képviseletét elősegítő vagy biztosító intézményi megoldások, választójogi kedvezmények. E körben a doktori értekezésben országtanulmányok keretében vizsgálom az egyes államokban élő nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviseletének különböző intézményi megoldásait. E körben elsődleges forrásként az államok alkotmányainak és alacsonyabb szintű jogszabályainak rendelkezéseire, másodlagos forrásként a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatára támaszkodom. Az elemzések a releváns nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumokhoz kapcsolódó kontrollmechanizmusok eredményeivel, megállapításaival is kiegészülnek.

A doktori értekezés az elsődleges és másodlagos források mellett harmadlagos forrásként széles körű nemzetközi és hazai szakirodalmi bázisra épít, amelyet a vizsgált dokumentumok, jogintézmények és joggyakorlat elemzésének értelmezésére használok.

² A vizsgált szervek, testületek kontrollmechanizmus jellegével összefüggésben vö. SZALAYNÉ SÁNDOR (2021c).

Módszertanát tekintve a doktori értekezés a nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok, a nemzeti alkotmányok és jogszabályok rendelkezéseinek azonosítása során deskriptív jogtudományi módszert alkalmaz. A rendelkezések tartalmának feltárásához elengedhetetlen az azok értelmezését végző nemzetközi kontrollmechanizmusok, nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatának feltárása, és kritikai elemzése. Az országtanulmányok összehasonlító módszertanra, annak is különösen a funkcionalista felfogására épülnek. A funkcionalista összehasonlítás lényegével egyezően³ a disszertáció a vizsgált kelet-közép-európai államokban a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében bevezetett intézményi megoldások funkcióját aszerint vizsgálja, hogy azok igazolhatóak-e az általános egyenlőségi és diszkrimináció-tilalmi követelmények és a nemzeti kisebbségi (külön)jogok rendszerében és összeegyeztethetőek-e a választójog alapelveivel. Az országtanulmányok azt elemzik, hogy milyen intézményi megoldások segíthetik elő legjobban az adott funkció érvényesülését, és a hatékony működés érdekében azoknak milyen követelményeknek kell megfelelniük.

A doktori értekezésben követendő elemzési módszerektől eltér a II. fejezet, amely a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, parlamenti képviseletének igazolhatóságára vonatkozó jogirodalmi értelmezésekről ad számot, és ezzel párhuzamosan bemutatja, hogy a releváns szakirodalmi álláspontok szerint elméletileg milyen megoldások jöhetnek szóba a parlamenti képviselet megteremtésére, illetve azok milyen módon tipizálhatóak. A doktori értekezés II. fejezetének jelentőségét az adja, hogy az abban foglaltak igazolások, illetve képviseleti modellek mentén azonosíthatóak a releváns joggyakorlat érvelési irányai és tipizálhatóak a vizsgált öt közép-kelet-európai államban megvalósuló képviseleti intézményi formák.

³ Vö. FEKETE (2016) [9], CSINK (2017) 27. és BODNÁR–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY (2021) 226.

I.4. A doktori értekezés szerkezete

A doktori értekezés a kutatási kérdéseket és a hipotézist az alábbi szerkezet mentén tárgyalja. A II. fejezet a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, parlamenti képviseletének igazolhatóságára vonatkozó jogirodalmi értelmezésekről ad számot, és ezzel párhuzamosan bemutatja, hogy a releváns szakirodalmi álláspontok szerint elméletileg milyen megoldások jöhetnek szóba a parlamenti képviselet megteremtésére, illetve azok milyen módon tipizálhatóak. A III. fejezet az ENSZ és az EBESZ keretében létrejött nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok és azok kontrollmechanizmusainak gyakorlatára fókuszál. Hasonlóan tesz a doktori értekezés IV. fejezete az Európa Tanács dokumentumai és szervei vonatkozásában. Az V. fejezet a Magyarország és szomszédai által kötött bilaterális szerződéseket és a kisebbségi vegyes bizottságok gyakorlatát tekinti át. Az VI. fejezet tartalmazza a Horvátországról, Magyarországról, Romániáról, Szerbiáról és Szlovéniáról szóló országtanulmányokat. Végül a VII. fejezetben foglalom össze a doktori értekezés kutatási kérdéseire adható válaszokat és a hipotézis vonatkozásában megfogalmazható legfontosabb megállapításokat és levonható következtetéseket.

I.5. A kutatás főbb eredményei

Az elvégzett vizsgálat alapján a doktori értekezésben megfogalmazott kutatási kérdésekkel és hipotézissel összefüggésben az alábbi összegző megállapítások tehetők.

Q1: Léteznek-e a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, parlamenti képviselésének megteremtésére vonatkozó univerzális vagy regionális nemzetközi *hard* és *soft law* kötelezettségek?

A nemzeti kisebbségek közéletben való részvételére vonatkozóan egyértelmű jogi kötelezettség azonosítható a nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumokat, illetve azok kontrollmechanizmusainak gyakorlatát vizsgálva. A nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének ugyanakkor számos formája (parlamenti képviselés, területi, illetve nem-területi autonómia, konzultáció különböző formái) ismert a nemzetközi gyakorlatban.

A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének megteremtésére ezzel szemben ugyanakkor már nem vonatkozik egyértelmű univerzális vagy regionális szintű jogi vagy politikai természetű kötelezettség, és arra a nemzetközi kontrollmechanizmusok is kizárólag mint a közéletben való részvétel egyik formájaként hivatkoznak. Multilaterális és regionális szintű szervezetek ugyanakkor egyértelműen szorgalmazzák az államok számára a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselése megteremtésének szükségességét. (ENSZ Nyilatkozat kommentára, ENSZ Kisebbségi Munkacsoport, ET Parlamenti Közgyűlés) A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének megteremtésére vonatkozó elvárások egyúttal a nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatából is kiolvashatóak. Erre utalnak különösen a gyakorlatban elszórtan megjelenő olyan megállapítások, amelyek a nemzeti kisebbségeknek a nemzeti szintű döntéshozatalban való részvételére utalnak és a parlamenti választási rendszer szabályainak meghatározása során hangsúlyozzák a nemzeti kisebbségek sajátosságai, igényei figyelembe vételének szükségességét.

Q2: A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének megteremtése vonatkozásában a Magyarország és szomszédai által kötött bilaterális szerződések túlmutatnak-e az univerzális vagy regionális kötelezettségvállalásokon?

A Magyarország és a szomszédai által kötött alapszerződések és kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések a nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumokkal közel azonos módon

rendelkezik a nemzeti kisebbségek közügyekben, politikai és közéletben való részvételének biztosításáról, nem lépnek túl az érintett államok által ezekben vállalt politikai és jogi kötelezettségvállalásokon. A nemzeti kisebbségek parlamenti részvételének, képviselésének elősegítésére vagy biztosítására vonatkozó egyértelmű jogi kötelezettség nem jelenik meg az alapszerződésekben és kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekben. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy az alapszerződések és a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések alapján létrehozott kisebbségi vegyes bizottságok működésük során állandó témaként foglalkoztak a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének kérdésével, amelyre a közügyekben való részvétel egyik meghatározó és szükséges eszközeként tekintettek. E bilaterális kontrollmechanizmusok gyakorlatát vizsgálva alappal érvelhető, hogy a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének elengedhetetlen eleme az érintett közösségek parlamenti képviselete.

Q3: Mi az igazolása a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének univerzális és regionális nemzetközi kontrollmechanizmusok joggyakorlatában?

Az univerzális és regionális kontrollmechanizmusok joggyakorlatában a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének igazolása fórumonként eltérő. Az ENSZ és az ET szervei jellemzően az államok területén élő nemzeti kisebbségek tényleges egyenlőségének elősegítését megteremtő, illetve jogvédelmének hatékonyságát szolgáló instrumentumként tekintenek a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének megteremtésére és fenntartására. Az EBESZ biztonsági szervezetként a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének megteremtésében elsődlegesen a békét és biztonságot, illetve a társadalmi integrációt szolgáló mechanizmust lát. A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének igazolása ugyanakkor egyik fórum esetében sem kizárólagos, így a béke és biztonság, illetve a társadalmi integráció felhívása hasonlóan megjelenik az ENSZ és az ET szerveinek érvelésében, ahogyan a tényleges egyenlőség és a jogvédelem az EBESZ dokumentumaiban.

Q4: Mi az igazolása a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének a vizsgált kelet-közép-európai államok alkotmánybíróságainak joggyakorlatában?

A vizsgált kelet-közép-európai államok alkotmánybíróságainak joggyakorlatában a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének igazolása – hasonlóan az univerzális és regionális fórumok gyakorlatához – jellemzően több egymást kiegészítő és erősítő érv felhívásával

történik. A nemzeti alkotmánybíróságok által használt egyik legjellemzőbb igazolás az egyenlőség és diszkrimináció-tilalom követelménye, amely alapja az, hogy a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének megteremtése szükséges a közösségek tényleges egyenlőségének megvalósításához. (Románia, Szerbia, Szlovénia) Másik jellemző érvként jelenik meg az alkotmánybíróságok gyakorlatában a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének instrumentális igazolása, amely a parlamenti képviselet megteremtésére a nemzeti kisebbségek jogvédelmének és sajátos, alkotmányban biztosított státusza védelmének, illetve tényleges egyenlősége, társadalomba való integrációja megteremtésének eszközeként tekint. (Horvátország, Magyarország, Szerbia, Szlovénia) Az alkotmánybírósági gyakorlatokban a két legjellemzőbb érvelési irányt erősítik a multilaterális, regionális vagy bilaterális nemzetközi jogi és politikai kötelezettségvállalásokra való hivatkozások. (Horvátország, Magyarország, Románia, Szerbia, Szlovénia) Kevésbé jellemző, ám az érvelés alátámasztásaként megjelenik, hogy a nemzeti alkotmánybíróság a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének megteremtésére kiterjesztett demokratikus igazolásként hivatkozik. (Szlovénia)

Q5: Melyek a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételével, parlamenti képviseletével szemben támasztott nemzetközi minimumsztenderdek?

A nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, parlamenti képviseletének nemzetközi minimumsztenderdjeit vizsgálva az alábbi összegző megállapítások tehetők.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek (politikai) részvételi jogainak hatékony érvényesüléséhez, így parlamenti képviseletük elősegítése vagy biztosítása érdekében elengedhetetlen vonatkozásukban az alapvető emberi jogok és szabadságok teljes körű tiszteletben tartása. Vitathatatlan követelmény, hogy az államok területükön élő nemzeti kisebbségek tagjait a lakosság többségéhez tartozókkal egyenlő jogoknak kell megilletnie, amelyek gyakorlását minden megkülönböztetés nélkül biztosítani kell számukra. E követelmény abból az általános elfogadott tényből származik, hogy a nemzeti kisebbségek és a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi.

Az államoknak parlamenti választási rendszerük kialakítása és működtetése során kiemelt figyelmet kell fordítaniuk különösen az emberi méltóság tiszteletben tartására, az egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség követelményének érvényesítésére. Az egyenlőség és

megkülönböztetésmentesség követelményének mind a többség-kisebbség, mind a kisebbség-kisebbség, mind a kisebbségen belüli viszonylatokban érvényesülnie kell.

Az egyenlőség elvéből származó, az államok parlamenti választási rendszereivel összefüggésben támasztott alapvető követelmény, hogy a törvényhozó hatalommal rendelkező testületekben a társadalom valamennyi szegmense képviselettel rendelkezzen. E körben az államoknak törekedniük kell olyan választási rendszer elfogadására, amely a lehető legreprezentatívabb képviseletet eredményezi. Az alacsony reprezentativitású, a nép pusztán többsége, de nem egésze által választott képviseleti szerv ugyanis szükségszerűen alacsony demokratikus legitimációval rendelkezik, amely értelemszerűen kihat döntéseire is. A követelménynek való megfelelés érdekében indokoltta válhat arányos választási rendszer bevezetése, különösen alacsony lélekszámú, területileg szétszórtan elhelyezkedő nemzeti kisebbség esetében.

E követelménnyel ellentétes, ha a választási rendszer szabályai valamely személyeket vagy személyek csoportját nemzeti kisebbségi származásuk miatt kizárnak a választójogból vagy a képviselet elérését számukra ellehetetlenítik. Megállapítható ezzel összefüggésben, hogy a megkülönböztetésmentesség követelményének sérelmét felvető esetekben a nemzetközi kontrollmechanizmusok különösen szigorú mércével vizsgálják az olyan helyzeteket, amikor az eltérő bánásmód alapja a nemzeti kisebbségi származás. A nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatában a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének területén nincsen észszerű és objektív indoka annak, így nem igazolhatóak olyan állami intézkedések, amelyek nemzeti kisebbséghez tartó személyeket vagy csoportokat kizárnak az állam politikai életében való részvételből, különösen a törvényhozás tagjainak megválasztásából vagy a választásokon jelöltként való indulásból. Az elméletben a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletét elősegítő vagy biztosító arányos választási rendszerben alkalmazott általános vagy alternatív választási küszöb is eredményez(het) azonban hasonló kizárást. E küszöbkövetelmények meghatározása során így az államok kötelezettsége megfelelően figyelembe venni annak a nemzeti kisebbségek választási folyamatban való részvételére, képviseleti esélyeire gyakorolt (valószínű negatív) hatását.

A társadalom valamennyi szegmensének képviseletét, a képviseleti szerv lehető legmagasabb reprezentativitását biztosító parlamenti választási rendszerre vonatkozó követelmény különösen fontos az államok területén élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában, akik egyébként – lélekszámuk vagy más sajátosságaik miatt – nem biztos, hogy megfelelő képviselettel rendelkeznek a törvényhozásban. Az államoknak a választási rendszer kialakítása során kötelezettségük a társadalom összetételét, annak sokszínűségét

figyelembe venni, ennek keretében tekintettel kell lenniük különösen a területükön élő nemzeti kisebbségek sajátos jellemzőire is. További követelmény, hogy az államok intézkedéseikkel a nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján nem zárhatnak ki személyeket vagy személyek csoportját az állam politikai életében való részvételből.

Az egyenlőség követelményének és a megkülönböztetésmentesség tilalmának formális tiszteletben tartása és érvényesítése ugyanakkor nem (feltétlenül) elegendő a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek parlamenti képviseletének elősegítéséhez vagy biztosításához. Kétségtelen, hogy az emberi jogok, így különösen a választójog és az állampolgársággal kapcsolatos jogok egyenlő és megkülönböztetésmentes biztosítása és a tiszteletben tartása vagy arányos parlamenti választási rendszer működtetése hozzájárulhatnak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek parlamenti képviseletéhez, annak tényleges elősegítése vagy biztosítása az államok részéről ugyanakkor gyakran egyedi mechanizmusok bevezetését és fenntartását teszik szükségessé.

A nemzetközi gyakorlat szerint a parlamenti képviseletre vonatkozó választási szabályok megállapításának kérdése olyan terület, ahol a nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok és azok kontrollmechanizmusainak gyakorlata értelmében az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Kétségtelen továbbá az is, hogy a nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok nem írnak elő konkrét (arányos vagy többségi) választási rendszert az államok számára. E körben jellemzően az állami szuverenitás körébe tartozó feladatként tekintenek arra, hogy az állam rendelkezzen a közügyekben való részvétel módozatairól. Az államokban működő bármely választási rendszernek összeegyeztethetőnek kell lennie ugyanakkor egyrészt az egyenlőség és diszkriminációmentesség követelményéből eredő választási rendszerekkel szemben támasztott követelményekkel, másrészt a választási alapelvekkel, harmadrészt a nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatában megfogalmazott, illetve az abból kiolvasható követelményekkel.

A nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok és az azokhoz kapcsolódó gyakorlat nem követeli meg a nemzeti, etnikai, vallási, nyelvi vagy más kisebbségek (arányos) képviseletének biztosítását. A választási rendszer kialakítása során az államokkal szemben támasztott egyik követelmény ugyanakkor, hogy különös figyelmet fordítsanak a nemzeti kisebbségek képviseletére azokban az esetekben, amikor a választópolgárok általában olyan kritériumok alapján döntenek, mint a nemzeti kisebbséghez, etnikai csoporthoz vagy vallásai felekezethez való tartozás.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek parlamenti részvételének, képviseletének tényleges elősegítésére vagy biztosítására szolgáló mechanizmusok kialakítása során a többség-kisebbség, kisebbség-kisebbség és kisebbségen belüli csoportok közötti formális egyenlőség érvényesítésével szemben követelményként fogalmazható meg az érintett nemzeti kisebbségi közösségek sajátosságait figyelembe vevő tényleges egyenlőség elérésére való törekvés, amely pozitív állami intézkedéseket tesz szükségessé. A nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlata alapján ugyanis a nemzeti kisebbségek választási folyamatokban a többséggel való formális egyenlően kezelése, az egyenlőtlenségek eltérő bánásmóddal történő orvoslásának elmulasztása közvetett diszkriminációt eredményez(het). A tényleges egyenlőség előmozdítása érdekében így az államok a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében, igazolható módon eltérő bánásmódot alkalmazhatnak. Sőt, éppen a pozitív állami intézkedések elmulasztása eredményez(het)i a diszkriminációmentesség követelményének a megsértését.

A nemzeti kisebbségek parlamenti részvételének, képviseletének elősegítését vagy biztosítását célzó, a tényleges egyenlőséget e vonatkozásban megvalósítani kívánó állami intézkedéseknek figyelembe kell venniük különösen az érintett nemzeti kisebbségi közösséghez tartozó személyek lélekszámát és azoknak az államterületen való szétszórt vagy tömbben való elhelyezkedését. Az állami intézkedések körében elengedhetetlen továbbá figyelembe venni azt is, hogy különböző nemzeti kisebbségeknek eltérő igényeik, törekvéseik lehetnek. A tényleges egyenlőséget célzó pozitív állami intézkedéseknek az eltérő sajátosságokkal rendelkező nemzeti kisebbségek jellemzőit is figyelembe kell venniük.

A nemzeti kisebbségnek a parlamenti részvétel, képviselet elősegítése vagy biztosítása érdekében bevetett pozitív állami intézkedések nem sértik az egyenlőség követelményét a többség-kisebbség és a kisebbségek egymás közötti viszonyában. A nemzetközi *hard* és *soft law* kötelezettségvállalásokból és gyakorlatból egyértelműen kitűnik ugyanakkor az is, hogy az pozitív állami intézkedéseknek összhangban kell lenniük az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elveivel. Az állami intézkedéseknek egyrészt meg kell felelniük az arányosság elvének, hogy elkerüljék mások jogainak megsértését, valamint a másokkal szembeni megkülönböztetést. Az állami intézkedések másrészt kizárólag addig igazolhatóak, amíg a tényleges egyenlőtlenségek kiküszöbölését célozzák és a joggyakorlást akadályozó vagy korlátozó körülmények orvoslására, mérséklésére vagy megszüntetésére irányulnak.

Bár nem létezik egyértelmű nemzetközi *hard* vagy *soft law* kötelezettség arra vonatkozóan, hogy az államok tegyenek pozitív diszkriminációs intézkedéseket a területükön élő nemzeti kisebbségek parlamenti részvételének, képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében,

erős érvek szólnak az ilyen intézkedések mellett. A pozitív állami intézkedések meghozatalát indokolhatja egyrészt, hogy a nemzeti kisebbségi jogok hatékony gyakorlása megkövetelheti az államok részéről a nemzeti kisebbségi közösségek tagjainak az őket érintő döntésekben való hatékony részvételét biztosító intézkedéseket, másrészt a választott képviselői szervek lehető legnagyobb reprezentativitásának, a társadalom valamennyi szegmensének és ezáltal az tényleges egyenlőség követelményének megteremtése. Az utóbbi indokolást erősíti, hogy a nemzeti kisebbségek sajátosságait figyelembe vevő választási rendszerek a nemzetközi gyakorlat alapján hozzájárulnak a szabad választásokhoz és ahhoz, hogy a törvényhozás összetételében a lehető leginkább megjelenjen a társadalom sokszínűsége.

A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőjének elősegítését vagy biztosítását célzó állami intézkedésekkel szemben támasztott egyértelmű követelmény, hogy a különféle pozitív állami intézkedéseket magukban foglaló mechanizmusokat megfelelő garanciarendszer, elsődlegesen alkotmányos és alacsonyabb szintű jogi biztosítékok védjék. E jogintézmények elfogadásához és módosításához nem elegendő az egyszerű többségi döntéshozatal, továbbá ahhoz elengedhetetlenül szükség van az érintett nemzeti kisebbségek hozzájárulására. Észszerű követelmény továbbá, hogy a parlamenti részvételt, képviselőt elősegítő vagy biztosító rendelkezéseket az államok időszakosan felülvizsgálják, amely az érintett nemzeti kisebbségekkel való konzultáció mellett lehetőséget kínál ahhoz, hogy a tapasztalatok, a társadalmi változások és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek igényeinek ismeretében hozzanak döntést e rendelkezések módosításáról.

A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőjének elősegítő vagy biztosító mechanizmusok megteremtése esetén az államoknak gondoskodniuk kell arról is, hogy az alkalmazandó választási szabályok egyértelműek legyenek és ezzel alkalmazásuk során elkerülhető legyen azok önkényes értelmezése, amely könnyen eredményezhet megkülönböztető bánásmódot vagy lehetőséget teremthet a nemzeti kisebbségi jogokkal való visszaélésre.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában az emberi méltóság és az abból levezethető identitásvállalás szabadságának tiszteletben tartása alapvető követelmény a választási rendszer, különösen a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőjének elősegítő vagy biztosító mechanizmusok szabályainak meghatározása során. A nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatából kitűnik, hogy a nemzeti kisebbségi (politikai) részvételi jogok hatékony gyakorlásának védelme érdekében bizonyos esetekben szükséges meghatározni e jogosultságok alanyainak körét. A választójog mint nem abszolút jog gyakorlása a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában így egyrészt előzetes regisztrációhoz köthető, másrészt igazolható a választójogból való kizárás is, különösen, ha az adott

mechanizmus kizárólagosan a nemzeti kisebbségek parlamenti részvételének, képviseletének elősegítését vagy biztosítását célozza. A nemzeti kisebbségek parlamenti képvisellete mint legitim cél így igazolható alapját adja a választójog korlátozásának. E körben szigorú követelményként tiszteletben tartandó ugyanakkor az identitásvállalás szabadságához való jog, így a regisztrációnak az érintett saját elhatározáson alapuló, minden kényszertől mentes döntésén kell alapulni. Követelményként fogalmazható meg továbbá, hogy a regisztráció folyamata minden érintett számára könnyen és akadálymentesen hozzáférhető legyen.

A nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében tett állami intézkedésekkel szemben támasztott követelmény, hogy a választott mechanizmus maradéktalanul biztosítsa a szabad választások feltételeit. E körben elengedhetetlen követelmény olyan körülmények megteremtése, hogy a nemzeti kisebbségi választópolgárok szabadon választhassanak a különböző alternatívák – nemzeti kisebbségi pártok, szervezetek vagy legalábbis az egyetlen nemzeti kisebbségi párt vagy szervezet több jelöltje – közül. A nemzeti kisebbségi választópolgárok számára rendelkezésre álló alternatívák limitálása vagy kizárása ugyanis sérti a szabad választások alapelvét. A választási rendszerek államok által meghatározott szabályai nem eredményezhetnek olyan helyzeteket, hogy a választások során a választásra jogosultak nyomás alá kerüljenek, hogy egy meghatározott nemzeti kisebbségi pártra vagy jelöltre szavazzanak. Hatását tekintve ezt eredményezi, ha az állami intézkedés egy előnyben részesített nemzeti kisebbségi párt vagy szervezet, illetve jelölt versenytársainak helyzetére van hátrányos hatással. Követelmény, hogy a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek megválasztására rendelkezésre álló választási rendszer lehetőséget adjon a nemzeti kisebbségi közösségen belüli politikai pluralizmus kialakulására, megjelenítésére.

A választási rendszerrel szemben támasztott alapvető követelmény, hogy az államoknak tiszteletben kell tartaniuk a szavazás titkosságának alapelvét, amely szoros összefüggésben áll a szabad választás alapjával. E követelmény érvényesítése a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletét elősegítő vagy biztosító mechanizmusok vonatkozásában az identitásvállalás szabadságának maradéktalan tiszteletben tartására vonatkozó követelmény miatt is jelentős. Az államok által bevezetett mechanizmus működtetése során a nemzeti kisebbségek (politikai) részvételi jogainak védelme érdekében ugyan szükségessé válhat a nemzeti kisebbségi választópolgárok azonosítása, az azonban nem eredményezheti a nemzeti kisebbséghez tartozók indokolatlanul széleskörű azonosítását. Figyelemmel erre, alapvető követelmény, hogy az államoknak a szavazás titkosságára vonatkozó követelmény érvényesítése a leginkább megfelelő, pozitív intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy sem a választópolgár nemzeti kisebbségi identitása, sem a nemzeti kisebbségi választópolgár által leadott szavazat

tartalma ne legyen azonosítható. Hasonló pozitív intézkedésekkel kell fellépnie az államoknak olyan esetekben, amikor a titkos szavazás alapelve és az identitásvállalás szabadságához való jog sérelme olyan további negatív következménnyel járhat, hogy szavazatának leadása során – sértve a szabad választás alapelvét – a nemzeti kisebbségi választópolgár nyomás alá kerül.

Q6: Igazolhatóak-e, amennyiben igen, hogyan igazolhatóak a választójog egyenlőségére vonatkozó követelménytől eltérő, a nemzeti kisebbségek számára biztosított választójogi kedvezmények?

A nemzeti kisebbségek parlamenti részvételének, képviselésének elősegítésére vagy biztosítására létrehozott állami mechanizmusok jellemzően a választójog egyenlőségének alapelvétől térnek el.

A nemzetközi kontrollmechanizmusok és a vizsgált közép-kelet-európai alkotmánybíróságok gyakorlatából, valamint a vonatkozó szakirodalomból túlnyomó többségben az következik, hogy a választójog formai, numerikus egyenlőségére vonatkozó követelmény abszolút, azaz az egy ember-egy szavazat elvétől az államok parlamenti választási rendszerük szabályainak kialakítása során nem térhetnek el, nem biztosíthatnak kettős szavazati jogot nemzeti kisebbségi választópolgáraik számára. A Velencei Bizottság gyakorlata alapján az eltérésre kivételes esetben, kizárólag akkor van lehetőség, amennyiben a választójog formai, numerikus egyenlőségétől való eltérés tiszteletben tartja az arányosság elvét, valamint a kitűzött célt nem lehet elérni más, kevésbé korlátozó intézkedésekkel, amelyek nem vagy kevésbé sértik az egyenlő választójog alapelvét; a kettős szavazati jog biztosítása átmeneti jellegű és az intézkedés kizárólag egy alacsony lélekszámú nemzeti kisebbséget érint, célja e közösség parlamenti képviselésének megteremtése.

A választójog tartalmi, effektív egyenlőségére vonatkozó követelmény a nemzetközi és a nemzeti alkotmánybírósági gyakorlat, illetve a szakirodalmi álláspontok alapján ugyanakkor relatív követelmény. E követelménytől a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének elősegítése vagy biztosítása érdekében az államok akár jelentős mértékben is eltérhetnek. A jogalkotót a választójog tartalmi, effektív egyenlőségétől való eltérés mértékének meghatározásában széles mérlegelési jog illeti meg. Sőt, mivel abból nem következik, hogy minden szavazatnak szükségszerűen azonos súlyt kell kapnia a választás eredményének meghatározásakor, olyan állami intézkedések is összeegyeztethetőek a nemzetközi és nemzeti gyakorlattal, amelyek növelik a nemzeti kisebbségi választópolgárok szavazatainak értékét. A nemzetközi kontrollmechanizmusok és a vizsgált közép-kelet-európai államok

alkotmánybíróságai jellemzően úgy foglalnak állást, hogy a választójog tartalmi, effektív egyenlőségének alapelvét nem sértik, így megengedhetők olyan állami intézkedések, amelyek a nemzeti kisebbségek számára fenntartott mandátumokat vagy a nemzeti kisebbségeket képviselő jelölőszervezetek számára az általános mandátumkiosztási kritériumok alóli kivételeket biztosítanak (választási küszöb alóli mentesség vagy alternatív választási küszöb).

H: A vizsgált kelet-közép-európai államoknak a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldásai eltérő módon és mértékben az egyenlőségből és a diszkrimináció-tilalomból, valamint a választási alapelvekből származó követelményeket sértenek.

A doktori értékezés hipotézise, hogy a vizsgált kelet-közép-európai államoknak a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldásai eltérő módon és mértékben az egyenlőségből és a diszkrimináció-tilalomból, valamint a választási alapelvekből származó követelményeket sértnek. A következőkben egy-egy vizsgált ország vonatkozásában mutatom be, hogy annak intézményi megoldásai hogyan sértik az egyenlőség és diszkrimináció-tilalom követelményét, illetve az egyes választási alapelveket vagy legalábbis korlátozzák az érintett követelmények hatékony érvényesülését.

Horvátország az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelményét azzal sérti, hogy a választási rendszerben a fenntartott parlamenti képviselői helyek aránytalanul vannak elosztva a nemzeti kisebbségek között. A vonatkozó rendelkezések alapján amíg egyes alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek egy-egy önálló mandátumot kapnak, addig a nagyobb lélekszámú nemzeti kisebbségek más közösségekkel versengenek a fenntartott parlamenti képviselői mandátumokért. Megállapítható, hogy e rendszer erősen kedvez az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségeknek, ami nem tükrözi Horvátország tényleges társadalmi összetételét. A nemzeti kisebbségek között megosztott mandátumok azzal a további negatív hatással járnak, hogy az érintett, lélekszámukat tekintve jelentősen különböző nemzeti kisebbségek között versenyhelyzetet teremtenek, amelynek eredményeként a csoportban lélekszáma alapján domináns nemzeti kisebbséggel szemben az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek értelemszerűen alul maradnak, ami e közösségeknek a parlamenti képviseletből való implicit kizárást eredményezi. A Horvátországban fenntartott rendszer e tekintetben formálisan egyenlően kezeli a ténylegesen azonban különböző helyzetben lévő

nemzeti kisebbségeket és ezzel a parlamenti képviseletből való kizárást eredményező közvetett hátrányos megkülönböztetést valósít meg az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek vonatkozásában. A megosztott parlamenti képviselői helyekért folyó választási versenyben megjelenő hátrány azonban nem az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségi választópolgárok saját, arra irányuló döntéséből ered, hogy a lakosság egy szűk politikai érdekcsoportjához kívánnak csatlakozni, hanem a jogalkotó azon döntéséből, amellyel meghatározza, hogy mely nemzeti kisebbségek versengenek egyetlen fenntartott mandátumért. A horvát választási rendszerben sérül továbbá a szavazás titkosságának követelménye. Az alapvető sérelem elsődlegesen annak eredménye, hogy Horvátországban a nemzeti kisebbségi képviselők megválasztására a nemzeti kisebbségi választópolgárok számára különböző színű és méretű szavazólapok állnak rendelkezésre. A választójog gyakorlásához bár szükséges a nemzeti kisebbségi választópolgárok előzetes regisztrációja, azok a szavazókörökben hozhatnak döntést arról, hogy melyik szavazólapot veszik fel, illetve gyakran előfordul, hogy egy-egy szavazókörben alacsony a nemzeti kisebbségi választópolgárok száma, így könnyen azonosítható a választópolgár nemzeti kisebbségi származása, egyes esetekben a leadott szavazatának tartalma is. E körben a szavazás titkosságának sérelmével együtt az identitásvállalás szabadságához való jog aránytalan korlátozása is megvalósul. Az aránytalan korlátozás abból fakad, hogy a választási szervek részére a nemzeti kisebbségi hovatartozásról tett nyilatkozat ugyan szükséges és arányos korlátozása az identitásvállalás szabadságához való jognak, a nemzeti kisebbségi identitás felfedése harmadik személyek számára azonban már se nem szükséges, se nem arányos annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségi választópolgár élhessen választójogával.

A szavazás titkosságát védő pozitív állami intézkedések elmaradása egyben eredményezheti a szabad választás alapvető sérelmét is. A nemzeti kisebbségi választópolgár ugyanis a szavazókörben dönti el, hogy szavazatát a lakóhelye szerinti választókerület listára vagy nemzeti kisebbségi jelöltekre adja le. Erre a szavazatszámoló bizottság és a más választópolgárok jelenlétében kerül sor, amely akadályozhatja, hogy a nemzeti kisebbségi választópolgár szabad és befolyásmentes döntést hozzon és szavazatát tényleges politikai akaratának megfelelően adhassa le.

Romániában az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelménye sérül azzal, hogy a választási rendszer szabályai a parlamenti választásokon való indulás tekintetében különbséget tesznek a Képviselőházban képviselettel rendelkező és képviselettel nem rendelkező nemzeti kisebbségi szervezetek között. A Képviselőházban mandátummal rendelkező nemzeti kisebbségi szervezetek ugyanis minden további feltétel teljesítése nélkül indíthatnak jelölteket

a parlamenti választásokon. A képvisellel nem rendelkező szervezeteknek a képviselőházi mandátumért folyó versenyben való induláshoz azonban további feltételeket kell teljesíteniük. E diszkrimináció egyúttal a szabad választás alapelvének sérelmét eredményezi, a nemzeti kisebbségi választópolgárok ugyanis a további feltételeket teljesíteni nem képesek, a választási versenyből ennek következtében kizárt jelölőszervezetek hiányában nem választhatnak különböző alternatívák között. A román választási rendszer e jellemzője korlátozza, hogy a nemzeti kisebbségi közösségeken belüli politikai sokszínűség kialakuljon és legalább a választási versenyben megjelenjen.

Romániában nincsen arra vonatkozóan korlátozás, hogy mely választópolgárok szavazhatnak a nemzeti kisebbségi szervezetek listáira, így a szavazáshoz nem szükséges előzetes választópolgári regisztráció sem. A nemzeti kisebbségi szervezetek lehetőséget kapnak arra, hogy közösségükön kívül is kampányoljanak a szavazatokért, amely végső soron lehetővé teszi számukra a képviselői mandátumszerzést, hiszen sok nemzeti kisebbségnek még a kedvezményes választási küszöb elérése is kizárólag a nemzeti kisebbségi választópolgárok szavazataival lehetséges. A választójognak e mindenféle korlátozástól, különösen a nemzeti kisebbséghez tartozó választópolgárok azonosítását szolgáló regisztrációtól mentes gyakorlása ugyanakkor a nemzeti kisebbségi jogok sérelmével járhat és lehetőséget adhat az e jogokkal való visszaélésekre. Végső soron a nemzeti kisebbségi választópolgároknak a szabad választás alapelvéből eredő jogát sérti, amennyiben a közösségen kívüliek dönthetik el egy-egy mandátum sorsát, hiszen az kiüresítené a nemzeti kisebbség jogát arra, hogy választott képviselő útján vegyen részt a közéletben.

Magyarország az egyenlőség és diszkrimináció-tilalom követelményét sérti azzal, hogy a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét elősegíteni szándékozó rendszerben az alacsony lélekszámú nemzetiségeknek nincs valós lehetőségük arra, hogy a kedvezményes kvótát elérjék és ezzel kedvezményes mandátumot szerezzenek. A magyar rendszer sajátosságai azért valószínűsítenek meg diszkriminációt, mert egyrészt a nagyobb lélekszámú nemzetiségek számára a többséghez tartozó választópolgárokhoz képest nehezebbé teszi a kedvezményes mandátumszerzést, másrészt az alacsonyabb lélekszámú nemzetiségeket implicit kizárja a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségéből. E választási folyamatban megjelenő hátrányok egyik esetben sem a nemzetiségi választópolgárok saját, arra irányuló döntésén alapulnak, hogy a lakosság egy szűk politikai érdekcsoportjával társuljanak, hanem a jogalkotó azon döntésén, amellyel korlátozza, hogy mely választópolgárok szavazhatnak nemzetiségi listára.

A szabad választás alapelvét sérti a magyar szabályozás továbbá azzal, hogy a nemzetiségi választópolgároknak nincsen valódi választási lehetőségük. Egyrészt azért, mert az országgyűlési választásokra is kiterjedően regisztráló nemzetiségi szavazókat kizárja a pártlistás szavazásból, másrészt a nemzetiségi választópolgárok kizárólag saját nemzetiségük egyetlen zárt listájára szavazhattak, még a listán szereplő jelöltek sorrendjére sincsen ráhatásuk. A szavazás titkosságának sérelmét eredményezi a magyar választási rendszer azzal, hogy a szavazóhelységben az adott időpontban jelenlévők, különösen a szavazatszámoló bizottság tagjai tudomást szereznek arról, hogy a nemzetiségi választópolgár a nemzetiségi listára adta le szavazatát. A nemzetiségi választópolgárokat továbbá a szavazatszámolás során is össze lehet kapcsolni szavazataikkal, különösen azokban a szavazókörokbén, ahol a nemzetiségi választópolgárok száma korlátozott.

Szerbiában mind a nemzeti kisebbségi politikai pártok alapítására (10 000 helyett 1 000 választópolgár), mind a népképviselők választásán nemzeti kisebbségi listák indítására (10 000 helyett 5 000 ajánlás) kedvezményes szabályok vonatkoznak. A választási rendszer szabályai e küszöbszámok numerikus meghatározásával bár formálisan egyenlően kezelik a lélekszámukat tekintve jelentősen különböző nemzeti kisebbségeket, azok közül lélekszámuk alapján azonban többen nem képesek részt venni a kedvezményes népképviselői mandátumokért folyó választási versenyben. A választási rendszer szabályai elmulasztják figyelembe venni a nemzeti kisebbségek sajátosságait, amely közvetett hátrányos megkülönböztetést eredményez az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek vonatkozásában, amelynek – sértve a szabad választás alapelvét – jelentős versenykorlátozó hatása is van.

A nemzeti kisebbségi politikai pártok bejegyzésére vonatkozó alacsonyabb küszöbérték, figyelemmel arra, hogy a szerb Alkotmánybíróság értelmezése alapján a nemzeti kisebbségi politikaipárt alapítóinak nem kell nemzeti kisebbséghez tartozónak lenniük, lehetőséget ad a nem nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részéről a nemzeti kisebbségek nemzetgyűlési képviselethez való jogával való visszaélésekre. Hasonló visszaélésre ad lehetőséget az a körülmény, hogy Szerbiában a szerbiai népképviselők megválasztásáról szóló törvény ugyan meghatározza a nemzeti kisebbségi lista fogalmát és rendelkezik annak nyilvántartásba vételének feltételeiről, e kritériumok hiányosak és olyan széles mérlegelési jogkört biztosítanak a Köztársasági Választási Bizottság számára, amely önkényes döntésekhez vezethet. A választási rendszer szabályainak egyértelműségére vonatkozó követelményt sértő rendelkezések visszaélésekre adnak lehetőséget. E körülmények végső soron azzal az eredménnyel járhatnak, hogy a közösségen kívüliek dönthetik el egy-egy mandátum sorsát,

kiüresítve a nemzeti kisebbség jogát arra, hogy választott képviselő útján vegyen részt a közéletben.

Az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelményét sérti Szerbia továbbá azzal, hogy bár nemzeti kisebbségek választási listái a mandátumkiosztás során kedvezményekben részesülnek, a választási rendszerben azonban valójában kizárólag a nagyobb lélekszámú nemzeti kisebbségeknek van valós esélyük a kedvezményes mandátumszerzésre, az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek a választási rendszerben biztosított kedvezmények ellenére akadályokba ütköznek a nemzetgyűlési képviselet elérése során. A választási rendszer szabályai így közvetett hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek vonatkozásában.

Szlovéniában az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelménye sérül azzal, hogy a Nemzetgyűlésben kizárólag az alacsony lélekszámú olasz és magyar nemzeti közösség rendelkezik képviselettel, más, nagyobb lélekszámú közösségek képviselete kizárólag helyi szinten vagy egyáltalán nem biztosított az állam képviseleti szerveiben.

A vizsgált országok közül Szlovénia az egyetlen, ahol a nemzeti közösségek tagjai kettős szavazati joggal rendelkeznek. A választójog formai, numerikus egyenlőségére vonatkozó követelményét a nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlata alapján sértő, kizárólag kivételesen igazolható szabályozás nincsen minden tekintetben összhangban a fenntartását szűk körben megengedő nemzetközi követelményekkel. A Velencei Bizottság gyakorlata alapján ugyanis az eltérésre kivételes esetben, kizárólag akkor van lehetőség, amennyiben az tiszteletben tartja az arányosság elvét, valamint a kitűzött célt nem lehet elérni más, kevésbé korlátozó intézkedésekkel, amelyek nem vagy kevésbé sértik az egyenlő választójog alapelvét; a kettős szavazati jog biztosítása átmeneti jellegű és az intézkedés kizárólag egy alacsony lélekszámú nemzeti kisebbséget érint.

Összességében megállapítható, hogy a vizsgált kelet-közép-európai államoknak a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldásai eltérő módon és mértékben az egyenlőségből és a diszkrimináció-tilalomból, valamint a választási alapelvekből származó követelményeket sértenek. E követelmények megsértése jellemzően a nemzeti kisebbségek vagy szervezeteik közötti megkülönböztetésből származik, amelynek gyakran van versenykorlátozó hatása és jár együtt a szabad választás alapelvének sérelmével. Előfordul az is, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó választópolgárok vagy jelölőszervezetek azonosításának hiánya visszaélésekre, a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételéhez való joga lényegi tartalmának sérelméhez vezetnek, amely szintén összefüggésbe hozható a

szabad választás alapvének sérelmével. A titkos szavazás alapvéből származó követelmények érvényesülését biztosító pozitív állami intézkedések elmaradása nem csak alapvi sérelmet eredményez, hanem egyrészt sérti az identitásvállalás szabadságához való jogot, másrészt a szabad választás alapvétnék sérelméhez vezethet. Egyes államok vonatkozásában azonoshatóak továbbá a nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatából következő követelmények sérelme is.

Valamennyi vizsgált állam vonatkozásában megállapítható, hogy azok egyikében sem valósul meg a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldások rendszeres felülvizsgálata annak érdekében, hogy a választási rendszer szabályai tükrözzék az ország mindenkori aktuális körülményeit és az érintett nemzeti kisebbségek szükségleteit. Amennyiben azonban mégis sor is kerül az intézményi mechanizmus felülvizsgálatára vagy korrekciójára, az nem elégséges eredménnyel zárul. Sajnálatos az is, hogy ehhez kapcsolódóan Románia és Magyarország nemzeti jogrendszerének módosításával egészen napjainkig nem hajtották végre az EJEB ítéleteit, amelyek egyezményértést állapítottak meg a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviseletének nemzeti szabályaival összefüggésben.

A szerző doktori értekezés témakörében készült publikációinak jegyzéke

KISS Balázs: A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek választójogi kérdései Magyarországon. *Jogi Tanulmányok*, 2021/1.

KISS Balázs: A nemzetiségek országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon I. *Közjogi Szemle*, 2022/2.

KISS Balázs: A nemzetiségek országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon II. *Közjogi Szemle*, 2022/3.

KISS Balázs A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdése a kétoldalú szomszédsági kapcsolatokban. *Jogi tanulmányok*, 2022/1.

DOI: doi.org/10.56966/2022.3.Kiss

KISS Balázs: Az Alkotmánybíróság határozata a roma nemzetiségi listaállításról. A nemzetiségi listaállítás és a kellő felkészülési idő követelménye. *Jogesetek Magyarázat*, 2023/1-2.

KISS Balázs: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből: Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye. *Fundamentum*, 2023/1.

KISS Balázs: Gondolatok a nemzetiségek országgyűlési képviselőtéréről az EJEB Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye apropóján. *Fundamentum*, 2023/2-3.

KISS Balázs: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Kovačević kontra Bosznia-Hercegovina ügyben. Az egyenlő bánásmód követelménye és a központi államhatalmi szervek összetétele Bosznia-Hercegovinában. *Jogesetek Magyarázat*, 2024/1.

SÁNDOR-SZALAY, Elisabeth – KISS, Balázs: An Odd Solution – Comments on the Margins of a Recent Debate on National Minority Suffrage: ECtHR judgement in Case Bakirdzi and E.C. v. Hungary. *Pécs Journal of International and European Law*, 2022/2.

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet – KISS Balázs: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Bakirdzi és E.C. kontra Magyarország ügyben. Észrevételek a nemzetiségi választójog újabb vitájának margójára. *Jogesetek Magyarázata*, 2023/1-2.