

Székely István-Gergő

Speciális választójogi megoldások a kisebbségek számára - a romániai törvénykezés összehasonlító keretben

Bevezető

A kisebbségek bevonása a politikai döntéshozatal folyamatába az állam szempontjából alapvetően kétféleképpen magyarázható. Először: az államok egyik alapvető érdeke a fennmaradásuk és területi integritásuk biztosítása, a szecesszió, polgárháború vagy etnikai konfliktusok megelőzése. Ezen szükségletek kielégítése hiányában az állam képtelenné válik egyéb javakat biztosítani a polgárai számára. Ebben az értelemben, a kisebbségek számára kedvező intézményi megoldásoknak semmi közük a demokrácia alapeszméihez, és ilyen megfontolások folyamányaként fellelhetők az autoriter államokban is. Másrészt az államok megcélozhatják a demokratikus eszmék minél teljesebb körű megvalósítását is, például a méltányos képviselést vagy legitimitást. Minél több csoport vesz részt a döntéshozatalban, annál nagyobb a döntéshozatal folyamatának legitimitása, annál igazságosabban tűnik az állam.¹

Természetesen, a demokratikus államokban az utóbbi megfontolás tűnik fontosabbnak. A képviselethez való jog alapvető joga a kisebbségi személyeknek, ezt az elvet kimondja a kisebbségekre vonatkozó legfontosabb nemzetközi egyezmény is, a *Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről*.² A Keretegyezmény, melyet Románia is ratifikált, arra ösztönzi az államokat, hogy teremtsék meg kisebbségeik számára a részvételhez szükséges adekvát körülményeket, különösképpen azokban az ügyekben, amelyek közvetlenül érintik őket. A kisebbségi részvétel fontosságát a politikai dön-

1 Htun, Mala: *Why Identity Groups Get Represented in Politics*. Working paper. 2003, 3-4, 23. <http://www.newschool.edu/GF/polsci/seminar/Htun9-25-03.pdf>.

2 A Keretegyezmény magyar nyelvű változatát lásd: http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/1._texts/PDF_Text_FCNM_Hungarian.pdf.

téshozatalban az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Kisebbségi Főbiztosa is kihangsúlyozta. Kérésére 1999-ben kidolgozták a *Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben*³ című dokumentumot, amelyben arra bátorítják az államokat, hogy olyan választási rendszert alkalmazzanak, amely megkönnyíti a kisebbségek képviseletét mind a központi, mind a regionális és helyi szinteken. Az Ajánlások kiegészítő értelmező jegyzékében említésre kerül néhány konkrét megoldás is, amely által a választási rendszer kielégítheti ezeket a követelményeket: a kisebbségek számára „kvótákkal, promóciókkal vagy egyéb eszközökkel” fenntartott mandátumok, a választási küszöbök oly módon történő meghatározása, „hogy azok ne legyenek akadályai a kisebbség képviseletének”, illetve a kisebbségek érdekeinek figyelembevétele a választási körzetek körülhatárolásakor.⁴

Jelen dolgozat célja kettős: minél több esetet áttekinteni a világban működő olyan intézményes megoldások közül, amelyek elősegítik a nemzeti kisebbségek képviseletét, illetve a hatályban levő romániai rendelkezések elemzése és összehasonlítása más országok intézkedéseivel. A dolgozat szerkezete a következő: először megkülönböztetjük az általános és a speciális választási szabályozásokat, az utóbbiak alatt azon intézkedések értendők, amelyek kizárólag a kisebbségek képviseletére vonatkoznak. Ezt követően, példákkal is illusztrálva, bemutatjuk a speciális rendelkezések főbb típusait, mint például a képviseleti kvótákat, a fenntartott mandátumokat, a választási küszöb esetében alkalmazott kivételeket és más megoldásokat, amelyek kedvezményezettjei a nemzeti kisebbségek. Ugyanakkor részletesen tárgyalunk két olyan alapvető dilemmát is, amelyek minden speciális rendelkezés esetében felmerülnek: a kedvezményezettek csoportjának a körülhatárolását, valamint a pozitív diszkrimináció (*affirmative action*) és „a szavazatok egyenlősége” elvének összeegyeztethetőségét. A dolgozat második felében a romániai speciális rendelkezéseket elemezzük, mind a parlamenti, mind a helyi tanácsok szintjén. Végül felvázolunk néhány gondolatot a romániai rendszer tökéletesítésének lehetőségeiről.

3 A Lundi Ajánlások magyar nyelvű változatát lásd:
http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_hu.pdf.

4 Lásd az Ajánlás 24–26. oldalán.

1. A választási rendszer hatása a kisebbségek képviseletére: általános és speciális választójogi szabályozások

A nemzeti kisebbségek jelenléte a döntéshozó fórumokban (parlament, helyi vagy regionális tanácsok stb.) elsősorban a választási rendszertől függ. Nyilvánvalóan, a választási szabályok mellett más tényezők is könnyíthetik vagy éppen akadályozhatják a kisebbségek képviseletét, mint például az etnikai pártok működésének az engedélyezése vagy tiltása, illetve a kisebbségek együttműködő vagy államellenes magatartása. Ebben a dolgozatban azonban csak a választási rendszer hatásait vesszük górcső alá.⁵

Ami a választási rendszer hatását illeti, különbséget kell tennünk általános és speciális szabályozások között. Előbbiek azon rendelkezések, amelyek a választásokon részt vevő összes félre vonatkoznak, függetlenül attól, hogy kisebbségeket képviselnek-e vagy sem, utóbbiakat viszont csak a kisebbségek esetében alkalmazzák, képviseletük megkönnyítése céljából.⁶ A Velencei Bizottság felmérései szerint az államok túlnyomó többségének választási rendszere nem tartalmaz speciális, csak a kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseket, következésképp politikai részvételük az általános választójogi szabályozástól függ, vagyis a választási rendszer azon elemeitől, ame-

5 Az a tény, hogy a törvény megtiltja az etnikai pártok létrehozását, nem zárja ki a *de facto* módon működő etnikai pártokat. Lásd European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Electoral Law and National Minorities* (CDL-INF (2000) 4., <http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF%282000%29004-e.asp>). A legismertebb példák a bulgáriai *Mozgalom a Jogokért és Szabadságért* és az albániai *Egység az Emberi Jogokért Párt*, amelyek *de jure* nem etnikai pártok, azonban *de facto* a török, illetve a görög kisebbséget képviselik. Ki kell emelnünk, hogy alkalmasint az etnikai pártok létét tiltó cikkelyeket is szelektíven érvényesítik. Így például Bulgáriában a *Mozgalom a Jogokért és Szabadságért* tevékenységét megtűrik, a radikális pániszlámista irányultságú *Török Demokratikus Párt* bejegyzését elutasították (lásd Chukov, Vladimir: *The Movement for Rights and Freedoms. Turk Flagman of Bulgarian Post-Totalitarian Liberalism*. Center for Regional and Confessional Studies, Sofia 2001. <http://crcs0.tripod.com/mrfvlad.html>), és a makedón kisebbség pártját sem engedélyezték (Bochsler, Daniel: *Electoral Engineering and Inclusion of Ethnic Groups. Ethnic Minorities in Parliaments of Central and Eastern European Countries*. Paper presented at the SSEES Postgraduate conference, London, February 2006, 10).

6 Sajnos ismerünk olyan eseteket is, amikor a kisebbség nem azért került „különleges” helyzetbe, mert speciális jogokkal rendelkezett, hanem ellenkezőleg, jogai korlátozása miatt, el egészen az egyetemes választójog megvonásáig. Nyilvánvalóan, ezekben az esetekben már nem beszélhetünk demokráciáról.

lyek minden résztvevőre egyformán vonatkoznak.⁷ Ha azonban a kisebbségek mandátumszerzési esélyei alacsonyak (például azért, mert a közösség lélekszáma túl alacsony), a rendszer egyes elemeit hozzá lehet igazítani a kisebbségek szükségleteihez, vagy speciális intézkedéseket lehet fogantatni számukra.

De pontosan mi minősül speciális választási szabályozásnak, mi sorolható még az általános választási szabályozások kategóriájába, és mikor beszélhetünk az általános szabályozásoknak a kisebbségi érdekhez történő hozzáigazításáról? Sajnos, a szakirodalom nem nyújt egybecsengő válaszokat erre a kérdéskörre. A Velencei Bizottság szerint speciális szabályozások alatt kedvezményes mandátumok biztosítását kell érteni a kisebbségek számára, amelyeket a többi mandátumtól eltérő módon lehet betölteni. A választási rendszer általános rendelkezései ezzel szemben a választási formulát (egyszerű vagy abszolút többségi, az arányos képviselő különböző típusai, ezek kombinálása vegyes rendszerekben stb.), a választókerületek határainak kialakítását és a választási küszöböt tartalmazzák. Ugyanakkor a Velencei Bizottság hozzáteszi, hogy az általános szabályozásokat *hozzáigazítják* a kisebbségek szükségleteihez, megkönnyítve azok képviselőjét. A kiigazítás jelentheti azt, hogy nem alkalmazzák a választási küszöböt a kisebbségek esetében, vagy pedig oly módon alakítják ki a választókerületeket, hogy az kedvezzen a kisebbségeknek.⁸

Más szerzők nem tesznek különbséget a speciális szabályozások és a kiigazított általános szabályozások között, hanem speciálisként kezelik az összes olyan rendelkezést, amely nem vonatkozik egyformán mindenkire. Így tehát, ha nem alkalmazzák a választási küszöböt, akkor az speciális intézkedésnek minősül.⁹ Az utóbbi felfogás meggyőzőbbnek tűnik, mivel lehetővé

7 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Electoral Law and National Minorities*, id. kiad., illetve uő: *Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision-Making Process in European Countries*. (CDL-AD (2005) 009). [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)009-e.asp).

8 Ua.

9 Frowein, Jochen A. – Bank, Roland: *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes. Expert Study Submitted on Request of the Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN) of the Council of Europe by the Max-Planck-Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg. (DH-MIN(2000)1)*. Secretariat Of The Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Strasbourg. 2000. <http://www.humanrights.coe.int/Minorities/Eng/InterGovernmental/Publications/dhmin20001.htm>; Reynolds, Andrew: Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note. *Legislative Studies Quarterly* 30. 2005/2 301–310.

teszi, hogy megkülönböztessük azon rendelkezéseket, amelyek intézményesítik a csoporthoz való tartozást mint a kedvezményes bánásmódhoz való jogosultság kritériumát azoktól a rendelkezésektől, amelyek közvetett módon kedvezőek ugyan a kisebbségek számára, viszont egyformán vonatkoznak minden választási szereplőre, és nem intézményesítik a csoporthoz való tartozást. Tehát: ebben a dolgozatban speciális szabályozásként fogunk kezelni minden olyan rendelkezést, amely a csoporthoz való tartozás feltételéhez köt egyes választójogokat. A választási rendszernek a kisebbségek szükségleteihez igazított módosítása alatt pedig azokat a szabályozásokat értjük, amelyeket anélkül alkalmaznak, hogy explicit módon hivatkoznának kisebbségekre, ugyanakkor nyilvánvaló a mögöttes támogató szándék vagy a kedvező hatás. Így a közvetett támogató megoldások kategóriájába soroljuk a választókörzetek kedvező kialakítását és az alacsony választási küszöbök alkalmazását (ami nem azonos azzal a helyzettel, amikor a választási küszöb alkalmazásától csak a kisebbségi szervezetek esetében tekintenek el!).

Mivel ebben a dolgozatban a speciális szabályozásokra összpontosítunk, az általános szabályozások hatását csak röviden ismertetjük. Kis közösségekről lévén szó, a kisebbségeknek általában az arányos választási rendszerek kedveznek (*proportional representation - PR*). A kisebbségek képviseleti esélye a többségi rendszerekben (mint a brit egyszerű többségi vagy a francia kétfordulós abszolút többségi rendszer) csekélyebb, kivételt képeznek azon esetek, amikor a kisebbségek területi szempontból koncentráltan élnek, illetve, ha a választókerület és a kisebbség által lakott terület határai egybeesnek. A vegyes rendszerekben nyilván az a döntő tényező, hogy a mandátumok mekkora arányát választják arányos, illetve többségi módszerrel, valamint hogy melyik módszer a meghatározó a végeredmény szempontjából.¹⁰ Természetesen minden választási rendszer (még az arányosak is) eltávolodik a tökéletes arányosság ideáltípusától, minek következtében inkább a nagy pártoknak kedvez, és a kisebb szervezetek ellen dolgozik, a nemzeti kisebbségek szervezetei pedig általában az utóbbi csoportba tartoznak. Tehát, a kisebbségek esélyei elvileg annál jobbak, minél kisebb az eltérés a tökéletes arányosságtól. Az eredmények arányossága a PR rendszerben több tényezőtől is függ, idesorolható például a választókörzetek magnitúdója (a nagyobb a kedvező), az alkalmazott matematikai formula, a töredékszavazatok újraosztása egy felsőbb szinten stb. A legfontosabb változó azonban a választás küszöb értéke: egyértelmű, hogy egy 3%-os küszöböt könnyebb elérnie egy kis pártnak, mint egy 5%-osat.

¹⁰ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Electoral Law and National Minorities*, id. kiad., Bochsler: i. m. 4-6.

A következőkben bemutatjuk a kisebbségek képviselőjét támogató legfontosabb választójogi szabályozásokat, minden megoldástípust gyakorlati esetekkel példázva. Az elemzést a közvetett módszerekkel kezdjük, ezután taglaljuk a speciális szabályozásokat, vagyis azon rendelkezéseket, amelyek a csoporthoz való tartozás feltételéhez kötik a speciális jogosultságok gyakorlását.

1.1. Közvetett módszerek a kisebbségek képviselőjének támogatására

A nemzeti kisebbségek képviselőjét a legdiszkrétebb módon a választási rendszer bizonyos elemeinek kiigazítása révén lehet elősegíteni. A kiigazítások lényege, hogy a választási rendszer figyelembe veszi a kisebbségek szükségleteit, de ezt anélkül teszi, hogy expliciten hivatkozna rájuk, így megkerülve a csoporthoz való tartozás kritériumának intézményesítését. Következésképp: a versengő felek azonos bánásmódban részesülnek, de a választójogi szabályozások számolnak a kisebbségek érdekeivel is. A legfontosabb közvetett módszerek, amelyekkel a kisebbségeket támogatják, az alacsony választási küszöb és a választókörzetek kedvező kialakítása.

Az alacsony szinten tartott választási küszöb jelentősen megnöveli a kisebbségek mandátumszerzési esélyeit. Hogy valóban ez a megfontolás áll az alacsony küszöb alkalmazása mögött vagy egyéb érvek (például az az elvárás, hogy a törvényhozás összetétele minél hívebben tükrözze a társadalmat), másodlagos fontosságú kérdés. Bár az eredmény azonos lehet a kisebbségek szempontjából, ez a szabályozás különbözik azoktól a megoldásoktól, amelyekben csak a kisebbségi szervezetek esetében nem alkalmazzák a választási küszöböt, vagy egy alacsonyabb alternatív választási küszöböt írnak elő számukra. A különbség abban áll, hogy míg a kivételek alkalmazása feltételezi a jogosultak bizonyos askriptív kritériumok mentén történő beazonosítását, addig az alacsony küszöb létéből minden megméretkező fél hasznot húzhat, nem csak a kisebbségek szervezetei.

Példaként az alacsony választási küszöb alkalmazására megemlítetjük Dániát, Hollandiát és Izraelt, ahol nem létezik explicit százalékos választási küszöb. Valószínűleg ezek a rendszerek a legarányosabbak a világon. Míg Hollandiában nem találkozunk jelentős, politikailag mobilizált nemzeti kisebbséggel, Izraelben, kihasználva a választási küszöb hiánya által nyújtott lehetőségeket, több arab párt is mandátumhoz jutott a *Knesset*-ben. 1953 és 1964 között a dániai német kisebbség pártja (*Schleswigsche Partei - Slesvigsk Parti*) is a küszöb hiányának köszönhetően jutott be a *Folketing*-be, később azonban nem sikerült ezt a teljesítményt megismételni, mi több, 1971 óta

nem is indultak önállóan a választásokon.¹¹ A választási küszöb teljes hiányának azonban van egy fontos hátulütője: a választási rendszer képtelen kiszűrni a szélsőséges pártokat, így ezek is könnyedén parlamenti képviselőlethez juthatnak. Mivel a szélsőséges pártok gyakran kisebbségellenesek is, megállapítható, hogy ez a kisebbségeknek kedvező választási mechanizmus egyben az ellenfelek képviselőletét is támogatja.

A kisebbségek képviselőletét közvetett módon támogató megoldások másik válfaját a különböző területi megoldások alkotják. Ez azt jelenti, hogy mandátumokat tartanak fenn olyan földrajzi egységek számára, amelyek lakossága túlnyomórészt kisebbségekhez tartozó személyekből áll. A kisebbségek által lakott területek számára fenntartott mandátumok azonosnak tünhetnek a kisebbségek számára fenntartott speciális mandátumokkal, de pontosabb, ha külön kategóriaként kezeljük őket. Az a lényeg, hogy a mandátumokat nem a kisebbségnek nyújtják közvetlenül, hanem az általa lakott területnek.¹² Leggyakrabban ez csak annyit feltételez, hogy a választókörzetek megrajzolásakor tiszteletben kell tartani az etnikai, nyelvi vagy vallási határokat. Más esetekben azonban a választókörzetek természetes határai nem adóttak, hanem szándékosan kell úgy meghúzni őket, hogy olyan relatív homogén területeket eredményezzenek, ahol a kisebbséghez tartozó személyek többségben laknak (*affirmative gerrymandering*). Alkalmassint a kedvező földrajzi elhatárolást egy alacsonyabb képviselőleti norma (*affirmative malapportionment*) is kísérheti.¹³

A választókerületek kedvező kialakításához a legtermészetesebb földrajzi alapot a szigetek nyújtják. Például, a dán *Folketing* 179 mandátumából

11 A dániai választások eredményét lásd: http://en.wikipedia.org/wiki/Category:Elections_in_Denmark.

12 Ezeket az eseteket Reynolds már idézett művében a fenntartott mandátumok egyik altípusaként kezeli, azzal érvelve, hogy a különbség pusztán abban áll, hogy nem etnikai, nyelvi vagy faji, hanem földrajzi kritérium alapján osztják le őket. Véleményem szerint a kisebbségek által lakott régiók mandátumai inkább a választókerületek kedvező (természetes határoknak megfelelő) megrajolásával van dolgunk, mivel a mandátumokat nem közvetlenül az etnikai, nyelvi, vallási, stb. közösségnek nyújtják, hanem az adott földrajzi térség összes lakosának. Közvetett módon ennek a hatása azonos lehet a kisebbségek számára biztosított mandátumokkal, azonban az elv különbözik a két esetben.

13 Természetesen ezeket a módszereket fordított előjellel is fel lehet használni a kisebbségek elleni intézkedéseként, de ezúttal csak a pozitív példákat tárgyaljuk.

kettőt-kettőt biztosítanak Grönlandnak és a Feröer-szigeteknek.¹⁴ Mivel Grönlandot többségében eszkimók lakják, a Feröer-szigeteket pedig feröeriek, első pillantásra úgy tűnhet, mintha a mandátumokat az említett kisebbségek számára biztosítanák. Mindazonáltal, a mandátumok a speciális státusú területeket illetik meg, és csak közvetve a szigeteken lakó etnikai kisebbséget, tehát, tévedés lenne a kisebbségek számára biztosított mandátumokként elkönyvelni őket.

De a szárazföldön is találkozhatunk hasonló megoldásokkal, egyes történelmi régiók vagy tartományok esetében. Példaként idekínálkozok az olaszországi Aosta Völgy (olaszul: *Valle d'Aosta*, franciául: *Vallée-d'Aoste* vagy *Val-d'Aoste*), amelynek lakossága többségében (körülbelül 58%) frankoprovanszál anyanyelvű. A régió egy önálló egymandátumos választókerületet képez. Nem beszélhetünk a nyelvi kisebbség számára biztosított mandátumról, bár jó esélye van, hogy a megválasztott képviselő ennek a közösségnek legyen a tagja. Annak ellenére, hogy a választókerület határai „természetesek”, abban az értelemben, hogy a mandátum a kisebbség történelmi hazájának tekintett régiót illeti meg, a mandátum nemcsak a kisebbségé, hanem minden Aosta-völgyi lakosé. A jelölés és a szavazás egyik feltétele a lakhely, ugyanakkor nem képez kritériumot a kisebbségi csoporthoz való tartozás, és ennek következtében megtörténhet – elméletileg legalábbis –, hogy a mandátumot egy olasz anyanyelvű jelölt tölti be.¹⁵ További példák kisebbségek által lakott szigetek számára biztosított mandátumokra Finnország (Åland-sziget), Fidzsi (Rotuma-sziget), Tanzánia (Zanzibár), Kiribati (Banaba) stb., míg etnikai alapon megkülönböztethető régióknak biztosított mandátumokra Belgium és Bosznia-Hercegovina.¹⁶

14 Elklit, Jørgen – Pade, Anne Birte: Election Administration in Denmark. *Behavioral science research*. 37. (Special Issue: Election Administration in a Comparative Perspective) 1992, 24–53.

15 Meg kell említenünk, hogy ennek a régióknak az esetében a mandátum betöltése más módszerrel történik, mint máshol Olaszországban: az Aosta-völgy egyetlen egyéni választókerületet alkot, és a mandátum sorsa egyszerű többségi szavazással dől el, az ország többi részében viszont arányos pártlistás választási rendszer van érvényben, többmandátumos választókerületekben. A különbség ugyan azzal is magyarázható, hogy a régió alacsony népességű, ugyanakkor az állam jóindulatát is tükrözi a kisebbséggel szemben, mivel nem vonták össze más területekkel egy nagyobb választókerület kialakítása céljából. Lásd: Alvarez-Rivera, Manuel José: Elections to the Italian Parliament. *Election Resources on the Internet*, n.a. <http://electionresources.org/it/#NEW>.

16 Frowein&Bank: i. m.; Htun : i. m.; Reynolds: i. m.

Ami a választókerületek oly módon történő kialakítását illeti, hogy a mesterségesen elhatárolt területen a kisebbség többséggé váljék, a legismertebb példa az Amerikai Egyesült Államok. Az USA-ban az afroamerikai és a spanyolajkú népesség képviselőit úgynevezett többségi-kisebbségi választókerületek (*majority-minority districts*) révén igyekeznek elősegíteni. Annak érdekében, hogy a megválasztott képviselő a kisebbségi csoporthoz tartozzék, ezek a választókerületek úgy vannak kialakítva, hogy a kisebbség aránya 55–65% közé essék.¹⁷

Végül, az *affirmative malapportionment* kifejezés azt jelenti, hogy a kisebbségek által lakott választókerületek számára megállapított képviselői norma alacsonyabb, mint az országos átlag. A lényeg az, hogy a kisebbségek által lakott területek mandátumait kevesebb szavazatszámmal is be lehet tölteni, ami az adott terület (és közvetett módon az ott lakó kisebbség) felülreprezentáltságát eredményezi. A legismertebb példa az alacsonyabb képviselői norma alkalmazására az Egyesült Királyság: Skóciában átlagosan kevesebb szavazatra van szükség egy képviselő megválasztásához, mint Angliában.¹⁸

1.2. Közvetlen megoldások a kisebbségek képviselőinek elősegítésére

Azt is mondhatjuk, hogy ezek a megoldások jelentik a *valóban speciális* intézkedéseket, amelyek a kisebbségek politikai döntéshozatalban való képviselőit hivatottak elősegíteni. Ezeknek szabályozásoknak az a közös vonása, hogy a csoporthoz való tartozást a speciális politikai jogosultság kritériumaként intézményesítik, tehát olyan többletjogosultságokról beszélünk, amelyeket az etnikai többség tagjai nem élveznek. A legfontosabb speciális szabályozások a következők: a kisebbségek számára előírt kvóták, etnikai szempontból vegyes listák állításának kötelezettsége, a választási küszöb nem alkalmazása a kisebbségi szervezetek esetében, és speciális mandátumok fenntartása a kisebbségek számára. Az utóbbi két megoldást más engedményekkel is ki lehet egészíteni, például könnyített feltételek a pártok bejegyzéséhez vagy a jelöltállításához, illetve kedvezményes elbírás a pártfinanszírozás terén.

1. *Az előre rögzített kvótákat* leggyakrabban a nők és fiatalok képviselőinek előmozdítására használják, azonban – elméletileg legalábbis – a kisebbségek

17 Barreto, Matt A. – Segura, Gary M. – Woods, Nathan D.: The Mobilizing Effect of Majority-Minority Districts on Latino Turnout. *American Political Science Review* 98. 2004/1. 65–75.

18 Reynolds: i. m. 305.

segek érdekében is igénybe vehetőek. A kvótákat azért alkalmazzák ritkábban az etnikai, nyelvi vagy nemzeti kisebbségek esetében, mert ez a megoldás az alacsonyabb (földrajzi vagy társadalmi) szegregációs szinttel jellemezhető csoportoknak felel meg leginkább, olyan csoportoknak tehát, amelyek nem különálló politikai közösségeként határozzák meg önmagukat, és a csoporthoz való tartozás nem korrelál erősen a választói magatartással. Mindazonáltal létezhetnek olyan etnikai kisebbségek is, amelyek ezekkel a jellemzőkkel bírnak. Például, a braziliai afroamerikaiak a parlamenti arányos képviselőjük érdekében a pártokon belüli kvóták alkalmazását követelték, nem pedig speciális mandátumok biztosítását.¹⁹ A kvótákat a választási törvény vagy a párttörvény is előírhatja, ám léteznek olyan esetek is, amikor a pártok önként vállalják státútumukban bizonyos csoportok kedvezményben való részesítését, anélkül, hogy a törvény köteleznék őket. A tapasztalat azt mutatja, hogy miután egy párt ilyen irányú intézkedéseket tesz, a rendszer többi szereplője is követi a példáját.

2. *Az etnikai szempontból vegyes listák állításának előírása* hasonlít az előbbi módszerhez, mivel arra kötelezi a pártokat, hogy a kisebbségek jelöltjeit is jelöljék a választásokon. A különbség abban áll, hogy míg a kvóták országos szinten egyformán alkalmazott arányokat jelentenek, a vegyes listán feltüntetett kisebbségiek aránya a választókerületek népességének etnikai összetétele alapján változik. Az alapgondolat az etnikai pártok létrejöttének az elkerülése és a multietnikus pártok működésének bátorítása. Ezzel a gyakorlattal találkozunk Libanon, Szingapúr és Mauritius esetében. Libanonban a vegyes listák állításának a kötelezettségét a parlamenti mandátumok etnikai alapon történő fenntartása egészíti ki, ami azt jelenti, hogy gyakorlatilag előre rögzítik a listák etnikai összetételét minden egyes választókerületben.²⁰

3. *A választási küszöb nem alkalmazása a kisebbségi szervezetek esetében, vagy alternatív küszöb alkalmazása.* Ezzel a megoldással az arányos (vagy a vegyes) választási rendszerek esetében találkozunk, mivel a többségi rendszerekben nincs százalékbán kifejezett választási küszöb. A küszöb alkalmazása alóli kivétel nem garantálja a kisebbségek képviselőtét, csak megkönnyíti a közösséghez tartozó képviselők megválasztását. A csoport nem nyer automatikusan képviselőt azáltal, ha egy szervezete részt vesz a választásokon. Ellenkezőleg, a szervezetnek össze kell gyűjtenie annyi szavazatot, amennyi országos szinten egy mandátum megszerzéséhez átlagosan szükséges. Másként szólva: el kell érni egy természetes vagy implicit küszö-

19 Htun: i. m. 12.

20 Reynolds: i. m. 306–307.

böt, amelynek értéke általában az összes érvényes szavazat számának és a parlamenti mandátumok számának hányadosa.²¹ Az alternatív küszöb azt jelenti, hogy a kisebbségi szervezeteknek egy más küszöböt kell elérniük, mint ami a többi párt esetében érvényes. A különbség a küszöb nem alkalmazásának esetével szemben az, hogy, bár alacsonyabb a többi pártra érvényes küszöbnél, mégis csak egy explicit küszöb marad. Az alternatív küszöb akár alacsonyabb is lehet az implicit küszöbnél, azon közösségek érdekében, amelyek túl kicsik ahhoz, hogy kihasználhassák a küszöb nem alkalmazásából származó előnyöket.

A százalékos küszöb nem alkalmazását a kisebbségi szervezetek számára többek között Lengyelországban, Németországban és Szerbiában gyakorolják. Lengyelországban, figyelembe véve, hogy a *Szejm* 460 tagú, az elérendő implicit választási küszöb 0,22%.²² Ennek a megoldásnak köszönhetően, a Német Kisebbség Pártja (*Mniejszość Niemiecka*) 1991 óta jelen van a parlamentben. Szerbiában a Parlament (*Vlada Republike Srbije*) 250 tagból áll, az implicit küszöb tehát 0,4%.²³ Így, 2007-ben (az első választás az új törvény alapján) a roma kisebbség egy pártja 14 631 szavazattal nyert mandátumot. Összesen nyolc kisebbségi képviselőt választottak meg: három magyart, két szandzsáki bosnyákot, két romát (két különböző pártból) és egy Preševo-völgyi albánt.²⁴

21 Hasonló eredményt lehet elérni azokban a rendszerekben is, amelyekben egyáltalán nem használnak explicit választási küszöböt (lásd a közvetett módszereknél). Analitikai szempontból azonban szükséges különbséget tenni a küszöb nélküli rendszerek és azon rendszerek között, amelyek kizárólag a kisebbségi szervezeteket mentik fel az explicit küszöb teljesítésének a követelménye alól. A megkülönböztetés azzal indokolható, hogy az első esetben a csoporthoz való tartozás nem biztosít többletjogot, míg a második esetben a kisebbségi minőség *sine qua non* feltételként szerepel.

22 2001. április 12-i törvény a Lengyel Köztársaság Szejm-je és Szenátusa megválasztásáról. *A Lengyel Köztársaság Hivatalos Közlönye (Dziennik Ustaw)*, 46. sz., 499. tétel, 2001. május 16, és a 155. sz., 1802. tétel, 2001. december 29. A törvény angol nyelvű változatát lásd: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4543>.

23 Törvény a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlésének megválasztásáról, 81. cikk. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye (Službeni glasnik RS)*, 18/2004 sz. A törvény angol nyelvű változatát lásd: <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/3871>.

24 A Magyar Összefogás Koalíció azonban csupán 12 940 szavazatot szerzett 2007-ben, ami kevesebb volt az implicit küszöbnél, következésképp nem jutott mandátumhoz. Organization for Security and Co-operation in Europe – Office for Democratic Institutions and Human: 2007 *Republic Of Serbia Parliamentary Elections 21 January 2007. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*. OSCE-ODIHR, Warsaw, 2007, http://www.osce.org/documents/odihhr/2007/04/24171_en.pdf.

Németországban a kisebbségi szervezeteket felmentik a választási küszöb teljesítése alól mind szövetségi szinten,²⁵ mind egyes tagállamokban (Schleswig-Holstein és Brandenburg). Szövetségi szinten ez nem jelent túl sok segítséget a kisebbségek számára, mivel alacsony lélekszámú csoportokról van szó. Schleswig-Holstein tagállamban azonban a dán és fríz kisebbségek szervezete (*Dél-Schleswigi Választási Szövetség*, németül *Südschleswigscher Wählerverband*, dánul *Sydslesvigske Vælgerforening*), a speciális rendelkezésnek köszönhetően, rendszeresen bejuttatja képviselőit az állam Landtagjába. A brandenburgi szorb kisebbség nem élt eddig a lehetőséggel, a 2005-ben megalakult szorb kisebbségi párt (*Wendische Volkspartei*) nem vett részt sem a 2005-ös, sem a 2009-es választásokon.²⁶

Olaszországban a nyelvi kisebbségek pártjainak egy alternatív küszöböt kell teljesíteniük a képviselet érdekében. A 2005-ben elfogadott olasz választási rendszer roppant bonyolult, és többféle küszöböt is tartalmaz. A rendszer részletes bemutatása nélkül²⁷ csupán annyit emelünk ki, hogy a nyelvi kisebbségek pártjai abban az esetben jogosultak mandátumra, ha abban a régióban, ahol listát állítottak, összegyűjtik az érvényes szavazatok legalább 20%-át. Például a Dél-tiroli Néppártnak (*Südtiroler Volkspartei*) meg kell szereznie az érvényes szavazatok 20%-át Dél-Tirol (Trentino-Alto Adige) régióban.²⁸

Ki kell emelnünk, hogy a választási küszöböt nem csak abból a célból lehet bevezetni, hogy a képviselethez való jutást korlátozzák. A küszöbök alkalmazhatók a mandátumelosztás más aspektusainak szabályozására is, például a töredékszavatok alapján szétosztott (bónusz- vagy kompenzációs) mandátumokra való jogosultság meghatározására. Például 1991-ben Lengyelországban nem létezett explicit parlamenti küszöb a Szejmbe való bejutáshoz, ugyanakkor csak a szavazatok legalább 5%-át összegyűjtő pártok részesülhettek a 69 bónusz-mandátumból, amelyeket a töredékszavazatok alapján osztottak szét országos szinten. E dolgot szempontjából az lényeges, hogy a szabályt nem alkalmazták a nemzeti kisebbségek szervezeteire.

25 Szövetségi választási törvény, 1993. július 23. *Szövetségi Közlöny I. (Bundesgesetzblatt I.)*, p. 1288, 1594, 6. cikkely, (6) bek. A törvény angol nyelvű változatát lásd: [<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5400>], letöltve 2009. július 9-én.

26 Lásd http://de.wikipedia.org/wiki/Wendische_Volkspartei.

27 Részletekért lásd Alvarez-Rivera: i. m..

28 Trentino-Alto Adige autonóm régiót két tartomány alkotja: az olasz lakosságú Trentino, és a német többségű (69%) Bolzano-Bozen. A teljes régióban az olaszok a lakosság mintegy 60%-át alkotják, míg a németek körülbelül 35% -át. Tehát a 20%-os választási küszöböt a 35%-hoz kell viszonyítani, és nem Bolzano tartomány 65%-ához. Forrás: http://en.wikipedia.org/wiki/Trentino-Alto_Adige/S%C3%BCdtirol#Demographics.

Nem meglepő módon, a Német Kisebbség Pártja ebben az évben érte el legjobb eredményét: 7 mandátumot szerzett.²⁹

Figyelemreméltó, hogy két idézett példánkban is (Schleswig-Holstein és Szerbia) lemondtak a küszöb alkalmazásáról a kisebbségek esetében, miután ezek a hatályban levő választási törvény miatt elveszítették a képviselőtüket, a részvételi feltételek megkönnyítése pedig lehetővé tette, hogy visszatérjenek a parlamentbe.³⁰ Mindazonáltal, a választási küszöb nem alkalmazását inkább a kisebbségi képviselő elmozdításának politikai eszközének kell tekinteni mintsem jogi garanciájának a képviselőre.³¹ Következésképpen, ennek a módszernek az egyik hátránya az, hogy a kisebbségek nem képesek egyenlő módon hasznot húzni belőle. Különösen a kisebb csoportok számára az implicit küszöb elérése nem jelent reális célt, amint azt a németországi (szövetségi szinten) vagy a lengyelországi (itt a fehérorosz kisebbség nem képes a németekhez hasonlóan kamatoztatni az engedményeket) példák is bizonyítják.

Tehát a választási küszöbtől való eltekintés a kisebbségek érdekében egy olyan speciális intézkedés, amely a nem túl apró közösségeknek kedvez, és feltételezi, hogy ezek saját politikai szervezettel vesznek részt a választásokon. Elméletileg a küszöb alóli kivétel teret enged a kisebbségen belüli politikai pluralizmus számára is, ugyanis elképzelhető, hogy ugyanazon kisebbség több szervezete is mandátumhoz jut (amint azt a szerbiai romák példázták 2007-ben). Hogy milyen mértékben vezet ez az út a kisebbség adekvát képviselőéhez úgy, hogy a kisebbségen belüli törésvonalakat is tükrözze, elsősorban a csoport méretétől függ, ez határozza meg ugyanis, hogy a közösség hány mandátumot nyerhet.

Sajnos a választási küszöb intézményét arra is fel lehet használni, hogy a kisebbségeket kirekesszék a választott testületekből. Egy negatív példa eb-

29 Lijphart, Arend: Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1989-1991. *Journal of Theoretical Politics*, 4. 1992/2, 207-223, 211.; Ka-Lok Chan, Kenneth: Poland at the Crossroads: The 1993 General Election. *Europe-Asia Studies* 47. 1995/1, 123-145, 129.

30 Schleswig-Holsteinban az intézkedést 1955 óta alkalmazzák, miután 1954-ben a SSW a szavazatok 3,5%-ával nem teljesítette az 5%-os küszöböt, és így kiesett a Landtagból (Palermo, Francesco - Woelk, Jens: No Representation without Recognition: the Right to Political Participation of (National) Minorities. *European Integration* 25. 2003/3, 225-248. 232.). Szerbiában a 2003-as választások alkalmával a magyarok és a szandzsáki bosnyákok először maradtak képviselő nélkül, mivel a koalíciójuk nem érte el parlamenti küszöböt (Alionescu, Ciprian-Călin: Parliamentary Representation of Minorities in Romania. *Southeast European Politics* V. 2004/1, 60-75. 62).

31 Mint például a fenntartott mandátumokat, Palermo-Woelk: i. m. 231, 235.

ben az értelemben Törökország, ahol a parlamenti küszöb roppant magas, 10%-os azért, hogy a kurd kisebbség pártjainak képvisellete lehetetlenné váljék.³²

4. *Fenntartott vagy garantált mandátumok a kisebbségek számára.* A szakirodalomban a „fenntartott mandátumok” (*reserved seats*) fogalmának több definíciója is fellelhető. Az International IDEA választási rendszerekről szóló kézikönyve egy nagyon általános meghatározást nyújt: fenntartott mandátumról akkor beszélhetünk, ha az etnicitás, nyelv, vallás vagy nemi hovatartozás stb. kritériuma feltételként jelenik meg a jelöltállítás vagy szavazati jog tekintetében.³³ A speciális és a szokványos mandátumok közötti legfontosabb különbség tehát abban áll, hogy az előbbi esetében az aktív és/vagy a passzív szavazójog valamilyen módon a csoporthoz való tartozás függvénye. De a fenntartott mandátumok más tekintetben is különlegeseek. Htun például azt hangsúlyozza, hogy a speciális mandátumok a kedvezményezett csoport képviselétét a fennálló pártrendszert és az általános választási rendszert megkerülve biztosítják.³⁴ Meier egy további kritériumot is kiemel: a mandátum akkor tekinthető garantáltnak, ha a csoport képviselétét a választások eredményétől függetlenül biztosítja.³⁵ Ez egyben a legfontosabb eltérés a fenntartott mandátumok és a választási küszöb nem alkalmazása között. A felsorolt elemekből könnyen összeállítható a definíció: a fenntartott mandátum csak a kedvezményezett csoport tagjait illeti meg, betöltése az általános választási rendszertől eltérő módszerekkel történhet, és az eredménytől függetlenül garantálja a csoport képviselétét.

A kisebbségeket előnyben részesítő speciális választójogi megoldások közül a fenntartott mandátumok esetében tapasztalhatjuk a legnagyobb változatosságot. A legkézenfekvőbb osztályozási szempont nyilvánvalóan a jogosultság kritériuma, amely lehet a nemzetiség, nyelv, etnikum, faj, vallás, kaszt, sőt, a nemi hovatartozás is. Egy másik szempont a fenntartott mandátumok aránya a parlamenti helyek számához viszonyítva. Meier megállapítja, hogy egyes országokban (például Libanon és Jordánia) az összes mandátum fenn van tartva, míg máshol a speciális mandátumok a parla-

32 Lásd Ergil, Doğu: The Kurdish Question in Turkey. *Journal of Democracy* 11. 2000/3, 122-135.

33 Reynolds, Andrew - Reilly, Ben - Ellis, Andrew: *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. IDEA, Stockholm, 2005,181.

34 Htun: i. m. 11.

35 Meier, Petra: *Who Is Who? Defining Groups Entitled to Reserved Seats in National Legislatures*. Working paper. 2007, 3. <http://www.paviagroup.be/documents/Meier.07.WhoIsWho.doc>.

menti helyeknek csupán elenyésző hányadát jelentik.³⁶ Hasonló módon, Htun különbséget tesz azon államok között, ahol létezik egy világos (etnikai, vallási stb.) többség, illetve, ahol a csoportok közötti megosztottságot relatív egyensúly jellemzi.³⁷ Az első esetben korlátozott számú mandátumot tartanak fenn a kisebbségek számára azzal a céllal, hogy szimbolikusan bevonják őket a döntéshozatalba, és adekvát módon biztosítsák a deskriptív képviseletet. A második esetben a csoportok közötti integráltság csekély, valójában önálló politikai közösségeket képeznek, az előre meghatározott mandátumelosztás mögött pedig konzociációs vagy hatalommegosztási (*power-sharing*) megfontolások húzódnak, a cél pedig valójában az állam felbomlásának a megelőzése (például Belgium, Malajzia, Bosznia-Hercegovina, Ciprus az 1960-as években, Libanon).

Egy további osztályozási kritérium arra vonatkozik, hogy a képviselet milyen szervezeti formában valósul meg. A fenntartott mandátumok intézménye az esetek túlnyomó többségében a kisebbségek saját politikai szervezetei által megvalósuló politikai képviseletet mozditja elő. Léteznek azonban olyan esetek is, amikor a „mainstream” politikai pártok állítanak kisebbségi jelöltekre ezeket a helyekre (például Új-Zélandon a maorik számára fenntartott mandátumokra, vagy egyes muzulmán országokban, ahol a pártokat arra kötelezik, hogy vallás szempontjából vegyes listákat állítsanak).

Fenntartott mandátumokkal több mint húsz országban találkozhatunk, a legismertebbek talán Szlovénia, Horvátország és Új-Zéland. Bár leggyakrabban a parlament szintjén fordulnak elő, ismerünk olyan eseteket is, ahol helyi szinten is speciális mandátumok révén valósul meg a kisebbségek képviselete (például Szlovénia). Tekintettel arra, hogy a speciális intézményi megoldások közül e típus esetében találkozhatunk a legnagyobb változatossággal a gyakorlatban, ezen a ponton nem térünk ki konkrét példákra, mivel ez aránytalanságot eredményezne a különböző megoldásoknak szentelt tér tekintetében. A hátralevő két típus rövid ismertetését követően viszont visszatérünk néhány példával. A következő fejezetben ugyanis a speciális intézkedésekkel kapcsolatos általános dilemmákat mutatjuk be, olyan elvi vitákat, amelyek ugyan minden különleges megoldás esetében felmerülnek, mégis, a lehangsúlyosabban a fenntartott mandátumokkal kapcsolatban jelentkeznek.

5. *Könnyített feltételek a kisebbségi pártok bejegyzésére, illetve a jelöltállításra vonatkozóan.* Miként már említettük, a választási küszöb nem alkalmazása és a fenntartott mandátumok további engedményekkel is párosulhat-

36 Meier: i. m.

37 Htun: i. m. 11–12.

nak. Az utolsó két tárgyalta megoldás rendszerint ilyen kiegészítő jellegű intézkedésként jelenik meg, bár önmagukban is alkalmazásra kerülhetnek. Ezek közül az első arra vonatkozik, hogy a kisebbségi szervezetek kevésbé szigorú feltételek mellett vehetnek részt a választásokon. Például lehetőséget kaphatnak arra, hogy kevesebb támogató aláírással állítsanak jelölteket, hogy ugyanazt a jelöltlistát nyújtsák be több vagy akár mindegyik választókerületben, vagy hogy részt vegyenek a mandátumelosztás előrehaladottabb szakaszaiban akkor is, ha nem állítottak listát annyi választókerületben, ahányat a törvény a politikai pártok számára előír.

Az 1991-ben hatályban levő lengyelországi választási rendszer bónusz-mandátumairól már szó esett a korábbiakban, a választási küszöb alóli kivétel bemutatásakor. Hasonló intézkedések maradtak hatályban 1993 és 2001 között is. Ebben az időszakban a bónusz-mandátumokra való jogosultság azonban már nem egy százalékos küszöb teljesítésétől függött, hanem attól, hogy a pártnak sikerült-e országos listát állítania. A pártok akkor állíthattak országos listát, ha legalább a választókerületek felében regionális listát állítottak, ehhez pedig választókerületenként 3000 aláírásra volt szükség. A kisebbségi pártoknak azonban elegendő volt öt választókerületben regionális listát állítaniuk ahhoz, hogy jogosulttá váljanak országos lista állítására.³⁸

Olaszországban a politikai pártok akkor állíthatnak listát a választásokon, ha összegyűjtenek 500 000 aláírást országos szinten, a szükséges aláírássok regionális megoszlását pedig egy bonyolult séma szabályozza, a választókerületek lakosságának függvényében. Ez alól kivételt képeznek azok a pártok, amelyek frakcióval rendelkeztek az előző törvényhozói testületben, vagy mandátumot szereztek az európai parlamenti választásokon. A kisebbségek esetében azonban eltekintenek ezektől a feltételektől, számukra elegendő, ha a párt képviselve volt a parlamentben az előző ciklusban, függetlenül attól, hogy rendelkezett-e önálló parlamenti frakcióval.³⁹

Dániában a pártoknak minden parlamenti választás előtt újra be kell jegyeztetniük magukat. A parlamenti pártok automatikusan bejegyzettnek számítanak, ám a többi pártnak össze kell gyűjtenie az előző választáson

38 Ka-Lok Chan: i. m. 130.; Moraski, Bryon -Loewenbrg, Gerhard: The Effect of Legal Thresholds on the Revival of Former Communist Parties in East-Central Europe. *The Journal of Politics* 61. 1999/1, 151-170.

39 2005. évi 270. számú törvény az Olasz Köztársaság Képviselőházának és Szenátusának választási szabályainak módosításáról, 1. cikk, (6) bek. *Hivatalos Közlöny (Gazzetta Ufficiale)*, 303. sz., 2005. december 30. A törvény angol nyelvű változatát lásd: [<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5084>], letöltve 2009. július 9-én.

leadott érvényes szavazatok 1/175-öd részének megfelelő számú aláírást. A kisebbségek számára tett engedmény abban áll, hogy rájuk nem vonatkozik ez az előírás.⁴⁰ Az engedmények ellenére a német kisebbség pártja (*Schleswigsche Partei / Slesvigske Parti*) 1964 óta nem jutott be a parlamentbe, és 1971 óta nem állított önálló jelöltlistát sem. Dániában tehát a küszöb nem alkalmazása és a listaállítási kedvezmények sem elégségesek a német kisebbség képviselőinek biztosításához.

6. *Engedmények a pártok finanszírozása tekintetében.* A másik kiegészítő intézkedés a kisebbségi politikai szervezetek finanszírozásának feltételeire vonatkozik. Az engedmények elsősorban az állami támogatásra való jogosultsággal kapcsolatosak, amely rendszerint a választási teljesítménytől függ, de a kisebbségek számára a külföldről érkező adományokra vonatkozó szabályozás is roppant fontos lehet, hiszen anyaországukból jelentős anyagi támogatás érkezik. Ami az állami finanszírozást illeti, Olaszországban például a kisebbségi pártok a 20%-os regionális alternatív küszöb elérésével jogosulttá válnak a költségvetési finanszírozásra, míg ez a többségi pártok esetében az országos szintű teljesítménytől függ. A külföldi támogatás tekintetében Németország a legbeszédesebb példa. A törvény értelmében a pártoknak tilos külföldi adományokat elfogadniuk, de ez a rendelkezés nem vonatkozik a nemzeti kisebbségek szervezeteire.⁴¹ Következésképp: a németországi dánoknak jogukban áll elfogadni pénzügyi támogatást Dániából (a többi németországi kisebbségnek nincsen anyaországa).

1.3. A speciális megoldásokkal kapcsolatos dilemmák

A kisebbségek számára kedvező speciális választójogi megoldások elfogadásakor két alapvető kérdést kell megválaszolni: ki jogosult a kedvezményezett bánásmód élvezetére, és meddig lehet elmenni a többségi társadalmat terhelő aránytalanság tekintetében. Bár ezek a problémák a fenntartott mandátumok esetében a legnyilvánvalóbbak, a többi speciális megoldás vonatkozásában is felmerülnek. Az első dilemma azért fontos, mert az alapvető kíváncsi az, hogy a kedvezményezettek a kisebbségi csoport tagjai legyenek, de csakis ők, egyébként a többség tagjai megpróbálhatnak visszaélni a könnyített mandátumszerzési lehetőséggel. A második probléma amiatt vetődik fel, hogy esetenként a támogatásra szoruló kisebbségek egyszerűen

40 1983. évi 271. számú törvény a Folketing megválasztásáról, (későbbi módosítások 1991-ben), 12. cikk, (1) bek. A törvény angol nyelvű változatát lásd: [<http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5736>], letöltve 2009. július 9-én.

41 Frowein & Bank: i. m. 9-10.

túl aprók, minek következtében a képviselőkhez szükséges intézkedéseket a többség indokolatlan nagyvonalúságként értékelheti. Ebben a szakaszban a speciális megoldások három vetületét tárgyaljuk: a választópolgárok klasszifikációjának problémáját az első dilemmával kapcsolatosan, illetve a szavazatok egyenlőségének problémáját, valamint a kisebbség tagjai számára biztosított több szavazat lehetőségét a második kérdéssel összefüggésben.

1. *Választói névjegyzékek és az állampolgárok klasszifikációja.* A fenntartott mandátumok egyik leglényegesebb vetülete az, hogy kik jelölhetők és kik szavazhatnak ezekre a mandátumokra, hogyan történik az állampolgárok ezen alcsoportjának körülhatárolása. Rendszerint ez a csoport szűkebb, mint az ország összlakossága, a szavazás és/vagy jelölés joga tehát a kisebbségi csoporthoz való tartozás függvénye. A probléma valójában kettőre bontható tovább: (1) mi a csoporttagságról való felfogás, és (2) melyek azok a kontrollmechanizmusok, amelyek azt hivatottak biztosítani, hogy a speciális mandátumokat valóban a közösséget képviselő személyek töltsék be.

A csoporttagságról vallott felfogásnak létezik egy esszencialista (vagy determinista) megközelítése, miszerint a csoporthoz való tartozás a származástól függ, és az nem módosítható az érintett személy szabad döntése által. Egyértelműen ez a megközelítés mélységesen antiliberalis. Ennek az alternatívája az, ha a klasszifikáció az önidentifikáció függvénye, és a tagság megváltoztatható. Természetesen az utóbbi esetben is léteznek olyan eszközök, amelyekkel megakadályozható, vagy legalábbis csökkenthető a politikai oportunizmus, vagyis az a jelenség, hogy egyesek csupán politikai előnyök megszerzése céljából nyilvánítják magukat kisebbséginek. Az identitás ki nyilvánítása mellett például követelmény lehet, hogy a közösség megerősítse az illető hovatartozását. Gyakori kontrollmechanizmus, hogy a csoporttagságukról hamisan nyilatkozók ellen bírósági eljárás indítható. Azokban az esetekben is, ahol a jelöltté válás nincs közvetlenül a csoporttagsághoz kötve, feltételként megjelenhet egy kisebbségi szervezet vagy pedig a speciális választói névjegyzékben szerepelő bizonyos számú állampolgár támogatása.⁴²

A két felfogás közötti különbség hatalmas: az esszencialista megközelítésben a csoporthoz való tartozás *kötelezi* a közösség tagjait arra, hogy a speciális mandátumokra állítsanak jelölteket, vagy szavazzanak anélkül, hogy létezne alternatíva. Ezzel szemben a liberális felfogás nem kötelez, hanem *megengedi* a kisebbségeknek, hogy kihasználják a speciális mandátumok által nyújtott lehetőséget. A kisebbséghez való tartozás, mint feltétel, azt hivatott biztosítani, hogy a speciális mandátumok sorsa kizárólag a kedvezményezett csoport tagjai által döntsék el. A többségiek beavatkozását

42 Meier: i. m. 11–15.

tehát a visszaélések és etnobiznisz megelőzése érdekében kell korlátozni. Nyilvánvalóan a dolgozat célja a kisebbségeket támogató intézményi megoldások elemzése, ezért elsősorban a demokratikus, liberális módszerek érdekesek számunkra. Mindazonáltal hasznos lehet a nem liberális intézkedések számbavétele is, hiszen fontos összehasonlítási lehetőségeket biztosít.

A kérdés másik vetülete arra vonatkozik, hogy a csoporttagság mit kondicionál: csak a szavazati jogot, csak a jelöltállítást, mindkettőt, vagy egyiket sem. Ahhoz, hogy a csoportthovatartozáshoz többletjogokat lehessen társítani, szükség van speciális névjegyzékekre, amelyekben csak a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek vannak feltüntetve. Következésképpen: az országok többségében, ahol speciális mandátumokat tartanak fenn a kisebbség számára, megtalálhatók ezek a speciális választói névjegyzékek is. A listákat összeállíthatja az állam a népszámlálási adatok vagy pedig a polgárok önkéntes identifikációja alapján, de vannak esetek, amikor a kisebbség egy reprezentatív szervezete felel az egyének bejegyzéséért.

A gyakorlatban alkalmazott megoldások a csoportthovatartozás e két aspektusát többféleképpen kombinálhatják, amint azt az 1. táblázatban összefoglaltuk. A legkevésbé liberális rendszerek azok, amelyekben a jelölés (és gyakorta a szavazás) a csoporttagság függvénye, és a csoporthoz való tartozás esszencialista módon meghatározott, vagyis az érintett polgár nem változtathatja meg szabadon identitását. Ezekben az esetekben a közösség tagjai *kötelesek* a csoport számára fenntartott mandátumokra jelöltet állítani, és csakis a csoport tagja jelölhető (és rendszerint csak a csoport tagjai szavazhatnak) a speciális helyekre. Az ilyen rendszerek a *választási apartheid* megtestesítői: valójában párhuzamos választásokra kerül sor az egyes közösségeken belül.

Ilyen rendszer volt hatályban 1967-ig Új-Zélandon, ahol a maorikat arra kötelezték, hogy csakis a közösségük számára fenntartott négy mandátumra állítsanak jelölteket, és rájuk szavazzanak. Más példa a tökéletes szegregációra a Fidzsin 1990–1997 között működő választási rendszer. A jelzett időszakban az összes mandátumot etnikai kritériumok alapján osztották el,⁴³ minden közösség tagjai csak a számukra kirendelt mandátumokra állíthattak jelölteket, és csak azokra szavazhattak.⁴⁴ Szerencsére ezt a rendszert

43 37 mandátumot tartottak fenn a fidzsiiek (a lakosság 57%-a) számára, 27 mandátumot az Indiából betelepített indo-fidzsiieknek (37%), 5 mandátumot az általános választójegyzékben szereplő szavazóknak (akik nem az előző két közösség tagjai, 5%), és 1 mandátumot a Rotuma-szigetnek (földrajzi kritérium alapján fenntartott szavazat) (Reilly, Benjamin: *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. Cambridge University Press, Cambridge, 2001, 99–100.).

44 Reilly: i. m.

1. táblázat. *A fenntartott mandátumok típusai a csoporttagságról vallott felfogás és a szavazás és/vagy jelöltté válás feltételei függvényében**

		A szavazás a csoporttagság (speciális választói névjegyzékben szereplés) függvénye?	
		IGEN	NEM
Esszen- cialista, megvál- toztat- hatatlan	A jelöltté válás a csoport- tagság (speciális választói névjegyzék- ben szereplés) függvénye?	IGEN A csoporthoz való tartozás arra <i>kötelezi</i> a tagokat, hogy csak a számukra fenntartott speciális mandátumokra <i>jelölt- tessek magukat</i> és <i>szavazzanak</i> . Tökéletes választási szeg- regáció. ÚJ-ZÉLAND 1967-ig, FIDZSI 1990–1997 között.	NEM A csoporthoz való tartozás arra <i>kötelezi</i> a tagokat, hogy csak a speciális mandátumokra <i>szavazzanak</i> , és <i>megenge- di, hogy jelöltessék magukat</i> e mandátumokra. ÚJ-ZÉLAND 1967-1975 között.
	A csoport- hovatart- ozásról vallott felfogás	A jelöltté válás a csoport- tagság (speciális választói névjegyzék- ben szereplés) függvénye?	IGEN A csoporthoz való tartozás <i>megengedi</i> az állampolgárok- nak a speciális mandátumokra való <i>szavazást és jelöltté vá- lást</i> . Csak a speciális névjegyzékben szereplő polgárok vá- laszthatják a speciális mandátumokra való jelölést és sza- vazást, azonban nem köteleességük ezt tenni. A speciális mandátumokra szavazni (a kettős szavazat hiányában) le- mondást jelent a többségi pártokra való szavazásról. INDIA (előválasztás), HORVÁTORSZÁG, FIDZSI 1997 után, MAGYARORSZÁG 2005 után (kettős szavazat!)

*A táblázat Htun, Meier és Reynolds hivatkozott munkái alapján készült.

1997-ben felszámolták, és a fenntartott mandátumokra vonatkozó rendelkezések liberálisabbá váltak.⁴⁵ A csoportok tagjait továbbra is a származásuk alapján írják be a speciális választói névjegyzékekbe, de adott a lehetőség a hovatartozás megváltoztatására, egy kikötéssel: az őslakosok vagy indiaiak választhatnak a speciális és az általános névjegyzék között, de a más származásúak automatikusan az általános névjegyzékbe regisztráltak. Jelenleg az új-zélandi gyakorlat is hasonló: a maorik választhatnak a névjegyzékek között, a lakosság többi része viszont nem. Mindkét esetben, korábban és jelenleg is, a fenntartott mandátumokat a speciális közösségi listák alapján töltötték be, azonban a régi és az új rendszerek közötti eltérés hatalmas: korábban a csoporthoz való tartozás *kötelezte* a tagokat arra, hogy a fenntartott mandátumokra szavazzanak, az aktuális rendelkezések viszont ezt csak *megengedik*. Ugyanakkor az etnikai közösségekhez tartozó jelöltek mindkét országban eldönthetik, hogy a speciális vagy az általános mandátumokért kívánna-e indulni.⁴⁶

A korábban hatályban levő fidzsii és új-zélandi rendelkezésekhez hasonló antiliberális intézkedésekkel manapság is találkozhatunk olyan országokban, ahol a mandátumokat vallási kritériumok alapján tartják fenn, például Libanonban, Jordániában és Pakisztánban. Ezek az országok egy ponton különböznek az előző esetektől: a speciális mandátumokat nem kizárólag a közösség tagjainak a szavazataival töltik be, hanem az egész választóközönség szavazata által. Bár a szavazás itt nem szegregált, a gyakorlat nem tekinthető liberálisabbnak, ugyanis az a tény, hogy a fenntartott mandátumok sorsát minden választópolgár szavazata befolyásolja, csupán a választási rendszer technikai aspektusainak köszönhető. Míg Új-Zélandon és Fidzsin a fenntartott mandátumokat egyéni választókerületben töltik be, az említett országokban többmandátumos választókerületeket használnak, és a pártok vallási szempontból vegyes listákat nyújtanak be.⁴⁷ A jelöltté válás azonban

45 Valójában az egész választási rendszert megreformálták 1997 után. Az egyszerű többségi rendszert felváltotta az alternatív szavazás, és a fenntartott mandátumok számát lecsökkentették: a 71 parlamenti helyből 46 speciális mandátum (23 a fidzsiiek - Rotuma kivételével, 19 az indiai származásúak, 3 az általános névjegyzékben szereplők, és 1 a Rotuma-sziget számára) (Reilly: i. m.).

46 Reilly: i. m. 101-104.; Meier: i. m. 7-8, 14. Vowles, Jack: The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review* 16. 1995/1, 95-115.

47 Gyakran hangoztatott érv, hogy azok a rendszerek, amelyek kötelezik vagy bátorítják a jelöltek több közösség általi támogatását, a csoportok közötti feszültségek csökkentéséhez is hozzájárulnak. A felsorolt muzulmán országok esete azt bizonyítja, hogy ez a tényező önmagában nem oldja meg a feszült helyzetet.

továbbra is a csoporttagságtól függ, az pedig nem változtatható meg, hiszen a tagsági esszencialista felfogása uralkodik.

Libanonban mind a 128 parlamenti mandátum fenn van tartva, a két vallási (keresztény és muzulmán) közösség arányosan osztozik rajtuk.⁴⁸ A választókerületek többmandátumosok és a blokkszavazás (*block vote*) módszerét alkalmazzák.⁴⁹ A pártok vallási szempontból vegyes listákat állítanak, figyelembe véve a fenntartott mandátumok megoszlását a választási körzetek szintjén. A blokkszavazatnak köszönhetően a jelöltlistának nemcsak a közösség keretében kell megszereznie a szavazatok egyszerű többségét, hanem az egész választókörzet szavazataiból. A választási rendszernek köszönhetően tehát a szavazat tekintetében nincs szegregáció. A jelölés azonban szegregált: a jelölt csak a közössége számára fenntartott helyre pályázhat, a hovatartozása pedig a lakossági nyilvántartásban van rögzítve. A polgárok nem változtathatják meg csoporttagságukat, a vallásos identitást születéskor állapítják meg, és öröklődik.⁵⁰

Jordánia sok tekintetben hasonlít Libanonhoz: a vallási csoporthoz való tartozás öröklődik és megváltoztathatatlan, és a jelölés feltételét képezi. Hasonlóképpen a szavazás nem szegregált, a választókerület összes polgára szavazhat az összes jelöltre. A jordániai parlament 110 fős, és minden hely fenn van tartva: 6 mandátum a nők számára, 9 a keresztényeknek és 3 a cserkeszeknek (szunnita muzulmánok). A fennmaradó 92 mandátum a muzulmánoké, amelyből 9-et a beduinoknak biztosítanak.⁵¹ Az egyetlen különbség Libanonnal szemben a választási rendszer: Jordánia az egyéni átmenruházható szavazatot használja.⁵²

48 A mandátumokat a vallási blokkokon belül tovább osztják. A 2000. évi 171. törvény értelmében a keresztény blokkban 34 mandátum jár a maronitáknak, 14 az ortodoxoknak, 8 a görög-katolikusoknak, 5 az örmény ortodoxoknak, 1 az örmény katolikusoknak, 1 a protestánsoknak és 1 a többi keresztény kisebbségnek; a muzulmán blokkban pedig 27 mandátum a szunnitáknak van fenntartva, 27 a síitáknak, 8 a drúzoknak és 2 az alavitáknak (Meier: i. m.).

49 A blokkszavazás tulajdonképpen egyszerű többségi szavazás többmandátumos körzetekben, a Libanonban alkalmazott változat pedig pártlistás blokkszavazás: a legtöbb szavazatot szerző párt megnyeri a választókerület összes mandátumát. (lásd Reilly: i. m. 15).

50 Rigby, Andrew: Lebanon: patterns of confessional politics. *Parliamentary Affairs* 53. 2000/1, 169–180.; Meier: i. m. 13.

51 A 2004. évi 34. törvény értelmében, lásd Meier 2007.

52 Meier: i. m.

Pakisztánban a 342 mandátumból 10-et tartanak fenn a nem-muzulmán kisebbségek számára (további 60 mandátumot biztosítanak a nőknek, és a parlamenti helyek 7%-át technokraták foglalhatják el). A pakisztáni választási rendszer vegyes, a mandátumok egy részét brit típusú egyszerű többségi rendszerben, a többit pedig arányos pártlistás módszerrel ítélik oda. A speciális mandátumokat a rendszer arányos összetevője révén, a pártok által országos szinten szerzett szavazatok alapján osztják ki, tehát a kisebbségi mandátumok kiosztásakor az összes választó szavazata számít.⁵³ A pakisztáni rendszer valamelyest a kvótás rendszerekre emlékeztet, hiszen hasonló eredményhez vezet. A különbség a kvótákhoz képest az, hogy nincs előírva hogy a pártok milyen arányban kötelesek nőket és kisebbségeket jelölni, hanem az ezeknek a csoportoknak fenntartott mandátumokat többé-kevésbé arányosan szétosztják a pártok között. A pártok ugyan nem kötelesek kisebbségi személyeket jelölni, viszont ha nem teszik meg, akkor nem részesedhetnek a speciális mandátumokból. A jelölés szegregációját azzal indokolják, hogy az iszlám többség képviselőit olyan kötelezettségek terhelik, amelyek nem alkalmazhatók más vallású személyek esetében.⁵⁴

A különleges mandátumokra való jelöltállítás vagy szavazás egyes demokratikus rendszerekben is az illető közösségekhez tartozó személyek előjoga, azonban a demokráciákban a közösséghez való tartozást nem essentialista módon értelmezik. Következésképpen: a kisebbségeket nem kötelezik arra, hogy kizárólag a fenntartott helyekre szavazzanak és állítsanak jelöltet. Ezekben az esetekben a csoporttagság *megengedi*, de *nem kötelezi* a speciális mandátumokra való szavazást/jelölést. A speciális névjegyzékbe való felvétel körülményei országonként változnak, de van egy lényegi közös vonásuk: az állam nem dönti el előre a polgárok hovatartozását származási vagy más askriptív kritériumok alapján, hanem megengedi, hogy válasszanak. A listán való szereplés tehát elsősorban az érintett személy nyilatkozatától függ. Ez még nem jelenti azt, hogy bárki, aki kisebbséginek vallja magát, felkerül a listára, mivel a visszaélések megelőzése érdekében további feltételeket is támaszthatnak.

Szlovénia érdekes példa ebből a szempontból, mivel kombinálja az öni-identifikációt a hetero-identifikációval. Szlovéniában a két őshonosként elismert közösség (olaszok és magyarok) fenntartott mandátumokra jogosult mind a parlamentben, mind a kisebbség által lakott települések önkormány-

53 Htun: i. m. 10, 17, 21.

54 Meier: i. m. 8.

zatában.⁵⁵ Ezekre a mandátumokra azok szavazhatnak, akik szerepelnek a speciális választói névjegyzékben. Az identitást kinyilvánító nyilatkozat mellett azonban szükség van a közösség jóváhagyására is. A speciális névjegyzékeket nem az állam kezeli, hanem az önkormányzó közösségek. Ezt a feladatot a közösségen belül egy háromtagú bizottság látja el, melynek tagjait az autonóm közösség jelöli ki. Az önkormányzat dönt a közösséghez való tartozás kritériumairól is. Például, a Muravidéki Magyar Nemzeti Önkormányzati Község a következő kritériumokat állapította meg: a magyar nemzeti közösségbe való integráltság, a közösség tevékenységeiben való részvétel, a magyar nyelvhez és kultúrához való tartozás.⁵⁶

Magyarországon, Szlovéniától eltérően, a kisebbségi kvalitás kizárólag az önidentifikáción alapszik. A speciális választói névjegyzékeket a kisebbségi önkormányzatok választásakor használják. Ezek a helyi önkormányzatok mellett működnek, és a kisebbségi közösséggel kapcsolatos ügyekben rendelkeznek jogosítványokkal, különösen a kultúra területén. A kisebbségi önkormányzatok és a helyi tanácsok tehát párhuzamos döntéshozó fórumok, a kisebbségi önkormányzat tagjai nem tagjai a tanácsnak. Bár a kisebbségek jogairól szóló törvény, amely megteremtette a kulturális autonómia ezen intézményes kereteit is, 1993-ban született,⁵⁷ a speciális választói névjegyzékeket csak 2005-ben vezették be,⁵⁸ ugyanis a kisebbségek ellenezték azt. Attól tartottak ugyanis, hogy a listákat valamilyen módon felhasználják ellenük, amint az a második világháborút követően is megtörtént a németek deportálása esetében. Három választás tapasztalata azonban nyilvánvalóvá tette, hogy speciális listák hiányában nem lehet leküzdeni az etnobilizist. Ezek után egy kompromisszumos megoldás született: 2005

55 A parlamentben az olaszokat és a magyarokat egy-egy képviselői hely illeti meg. Helyi szinten minden önkormányzat maga dönt az őshonos kisebbségek számára fenntartott mandátumok számáról (lásd Komac, Miran: *The Protection of Ethnic Minorities in the Republic of Slovenia*. In Polzer, Miroslav – Kalčina, Liana – Žagar, Mitja (eds.): *Slovenia & The European Standards for the Protection of National Minorities*. Information and Documentation Centre on the Council of Europe – Institute for Ethnic Studies – Austrian Institute of East and Southeast European Studies, Ljubljana, 2002, 13–66, 26).

56 Komac: i. m. 22–24.; Korhecz Tamás: *Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia*. *International Journal on Minority and Group Rights* 9. 2002/2, 161–181., 177–178.

57 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. *Magyar Közlöny*, 1993. július 22, 100. sz.

58 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról. *Magyar Közlöny*, 2005. október 26, 141. sz.

óta csak a speciális névjegyzékben szereplők szavazhatnak és jelölhetők a kisebbségi önkormányzati választáson, de a listák nem nyilvánosak (csak a jegyzékben szereplő személyek száma az), és nem is állandóak, hanem meg kell őket semmisíteni a választás után. A regisztráció önkéntes alapon történik. A kérést a település jegyzőjénél kell benyújtani, aki csak abban az esetben utasíthatja vissza a bejegyzést, ha a kérelmező nem magyar állampolgár, vagy pedig más településre szól a lakcíme. A hatóság azonban nem ellenőrizheti, hogy az illető valóban a kisebbség tagja-e, el kell fogadnia nyilatkozatát.⁵⁹ A speciális listák bevezetése ellenére a rendszer továbbra sem tökéletes, mivel gyakorlatilag bárki bármilyen etnikumúnak vallhatja magát, hiányoznak az erre vonatkozó ellenőrző mechanizmusok, és szankciókat sem alkalmaznak a hamis tartalmú nyilatkozat esetében. A kisebbségi ombudsman véleménye szerint a névjegyzék bevezetése csak azért járult hozzá az „álkisebbségi” önkormányzatok számának csökkenéséhez 2006-ban, mert a törvény módosítása és a választások közötti idő túl rövid volt ahhoz, hogy nyilvánvalóvá válják a rendelkezés kijátszhatósága.⁶⁰

Végül a kisebbségeket előnyhöz juttató választási intézkedések alkalmazhatóak speciális választói névjegyzékek nélkül is. Ez a helyzet minden olyan országban, ahol nem alkalmaznak választási küszöböt a kisebbségi szervezetek esetében, de akadnak példák fenntartott mandátumokkal operáló rendszerekből is. Ha nincs választói névjegyzék, akkor a speciális mandátumokra minden állampolgár szavazhat, származásától függetlenül, viszont ez automatikusan azt vonja maga után, hogy a választó lemond arról, hogy beleszóljon az általános mandátumok sorsába (vagy a politikai pártokra voksol, vagy a kisebbségek szervezeteire). Például Kolumbiában a Képviselőház 166 tagját pártlistás arányos választási rendszerben, többmandátumos választókerületekben választják, ebből öt mandátumot a kisebbségek számára tartanak fenn: kettőt az afro-kolumbiai közösségnek, egyet az őslakosoknak (indianoknak), egyet a politikai kisebbségeknek és egyet a határon túl élő kolumbiai állampolgárok számára.⁶¹ Nemcsak az érintett közösségek tagjai szavazhatnak ezekre a mandátumokra, hanem minden választópolgár, viszont ebben az esetben le kell mondaniuk arról,

59 Kaltenbach Jenő: A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jelentése a 2006. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokról. 2007. http://nemzetisegek.hu/dokumentumok/ombudsmanvizsgalati_jelentes.pdf.

60 Kaltenbach: i. m. 11–12.

61 A Szenátus 102 helyéből két mandátumot biztosítanak az indiánok számára, akiket egy speciális kétmandátumos választókerületben választanak, ahol a választókerület az egész országot lefedi (Htun: i. m. 16).

hogy a saját szavazókörzetük jelöltjeire voksoljanak. A kisebbségi polgárok nem kötelesek a fenntartott mandátumokért indulni, viszont a speciális helyekre jelölt személyeknek a megfelelő kisebbségi csoportból kell származniuk, amely tény a belügyminisztériumban bejegyzett kisebbségi szervezetek által kibocsátott igazolással bizonyítható.⁶²

Kivételként az arab államok között a Palesztin Hatóság fenntartott mandátumokra vonatkozó szabályozása liberálisnak mondható. A 132 mandátumból hét fenntartott, ebből hat illeti meg a keresztényeket és egy a szamaritanusokat.⁶³ A választási rendszer vegyes: a parlament felét arányos, listás rendszerben választják, ahol az ország egész területe egy választókerületet alkot. A másik felét egyszerű többségi rendszerben, többnyire többmandátumos választókerületben. A fenntartott mandátumokat is egyszerű többségi eljárással töltik be, a kisebbségek által lakott területeken (Betlehem, Jeruzsálem, Ramallah, Gáza, Nablusz). A kisebbségeket nem kötelezik arra, hogy csak a fenntartott mandátumokra szavazzanak vagy állítsanak jelöltet, tehát bárki szavazhat ezekre, ha úgy kívánja. A jelölés sem csoporttagsághoz kötött, viszont létezik egy ellenőrző mechanizmus, amely a független jelöltek esetében 500, míg a pártlisták számára 3000 támogató aláírás összegyűjtését állítja feltételül. A keresztényeket nem a vallási hovatartozásuk alapján azonosítják (mint Jordániában, Libanonban vagy Pakisztánban), hanem az érintett személyek nyilatkoznak erről.⁶⁴

Összegezve: a speciális mandátumokra szavazni és/vagy jelölni jogosult polgárok csoportjának a meghatározása igen érzékeny probléma. Egyrészt, a jogosultak körét minél szigorúbban körül kell határolni annak érdekében, hogy a többség számára lehetetlenné váljék a szavazás eredményeinek az „eltérítése” és a speciális mandátumoknak a parlamentbe vezető kényelmes útként való kihasználása, amely egyúttal megfosztaná a kisebbséget a legitim képvisellettől. Másrészt, a jogosultak körének az előzetes rögzítése antiliberális gyakorlattá fajulhat, amennyiben nem engedi meg az állampolgároknak, hogy saját maguk döntsenek csoportthovatartozásukról, illetve megváltoztassák azt. De még akkor is gondok adódhatnak, ha önkéntes a speciális választói névjegyzékbe való feliratkozás, mivel a kisebbségeknek történelmi sérelmekre hivatkozva ellenezhetik a névjegyzékek létrehozását, amint azt Magyarország esetében láthattuk.

Míg a legliberálisabb megközelítés minden állampolgár számára lehetővé teszi a szavazást és jelöltállítását a speciális mandátumokra, szigorú garanciák hiányában ez a filozófia nem kívánt eredményekhez vezethet, utat

62 Meier: i. m. 8–9, 12–13.

63 A 2005. évi 9. törvény alapján (lásd Meier: i. m. 10).

64 Meier: i. m. 10, 12.

nyitva az etnobiznisznek. Speciális választói névjegyzék hiányában, amelyet az állam vagy a kisebbségi szervezet ellenőriz, a kisebbségek valódi képviselete nehezen biztosítható. Ha nem létezik választói névjegyzék, akkor a jelölhetőség érdekében bárki a közösség tagjának vallhatja magát, az a kontrollmechanizmus pedig, amely a közösség támogatásának a feltételét írja elő, kevésbé lesz hatékony, mivel a támogató aláírások eredetét sem lehet ellenőrizni. Ebben az esetben az marad az egyetlen fennmaradó ellenőrző mechanizmus, hogy csak a kisebbségiként elismert szervezetek számára tesszik lehetővé a jelölést. Ebben az esetben azonban a következő kérdések válnak kulcsfontosságúvá: mely intézmény jogosult eldönteni, hogy a szervezet valóban a kisebbséget képviseli vagy pedig egy választási kalandor kísérel meg olcsón mandátumhoz jutni? Miként lehet a közösségen belüli politikai versenyt biztosítani anélkül, hogy túl könnyűvé váljék az új kisebbségi szervezetek bejegyzése? Amennyiben ezekre a kérdésekre nem sikerül megfelelő választ találni, könnyen abba a helyzetbe kerülhetünk, hogy a kisebbségek hiteles képviseletének egyetlen garanciája a polgárok lelkiismerete marad.

2. *A szavazatok egyenlőségének elve.* Rendszerint, a kisebbségek számára fenntartott mandátumokat speciális választókerületekben töltik be, amelyek földrajzilag rátevődnek több szokványos választókerületre. A speciális választókerületek tehát általában jóval nagyobbak, mint a szokványosak, gyakran az egész ország területe egyetlen speciális kisebbségi választókerület képez. Horvátországban például nyolc mandátumot tartanak fenn a kisebbségek számára. A kisebbségi képviselőket pedig egyetlen speciális választókerületben választják, amely az ország egész területét lefedi.⁶⁵ Ez azt jelenti gyakorlatilag, hogy a kisebbségi közösségek azon tagjai, akik a kisebbségi

65 Törvény Horvátország Parlamentjének megválasztásáról. *Hivatalos Közlöny (Narodne Novine)*, 1999, 116. sz. A parlamenti képviselők megválasztásáról szóló törvény módosítását lásd a *Hivatalos Közlöny*, 2000, 109. sz., és 2003, 53. sz., 15–16. cikk. A törvény angol nyelvű változatát lásd: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1154/file/71c13d3cb8431393409819c98e04.pdf>. Alkotmányos törvény a horvátországi nemzeti kisebbségek jogairól. *Hivatalos Közlöny*, 155. sz., 2002. december 23. A törvény angol nyelvű változatát lásd: [http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL\(2003\)014-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2003/CDL(2003)014-e.asp). A horvátországi kisebbségeket támogató rendszer történetéről lásd Petričušić, Antonija: Wind of Change: the Croatian Government's Turn towards a Policy of Ethnic Reconciliation. *European Diversity and Autonomy Papers* EDAP 6/2004. www.eurac.edu/documents/edap/2004_edap06.pdf; Vasiljević, Snježana: The legal aspects of the protection of minorities in the process of stabilization and association. In Ott, Katarina (ed.): *Croatian Accession to the European Union: Institutional Challenges* Vol. 2, EconPapers, Institute of Public Finance, Zagreb, 2004, 249–272.

szervezetre kívánnak szavazni, mind ugyanabban a választókerületben szavaznak, a lakhelyüktől függetlenül. Amennyiben viszont a többségi pártokra óhajtanak szavazni, a lakcímüknek megfelelő választókerületben fognak voksolni.

A kisebbségi képviselők által képviselt állampolgárok száma Horvátországban hatalmas eltéréseket mutat. A nyolc mandátumból hármat kapnak a szerbek, egyet-egyet az olaszok és a magyarok, egyet közösen a csehek és szlovákok. Az osztrákok, bolgárok, németek, lengyelek, romák, románok, ruténok, oroszok, törökök, ukránok, vlachok és zsidók (vagyis a „nem volt-jugoszláv” kis közösségek) közösen rendelkeznek egy parlamenti képviselővel, és ugyancsak egy közös képviselő jut az albánok, bosnyákok, montenegróiak, macedónok és szlovének (vagyis a szerbtől eltérő volt-jugoszláv kisebbségek) számára. A 2001-es népszámlálási adatok szerint Horvátország 4 437 460 állampolgárából 201 631 szerb (4,54%), 19 636 olasz (0,44%), 16 595 magyar (0,37%), 10 510 cseh és 4712 szlovák (összesen 0,35%), továbbá 10 155 fő valamelyik nem-volt-jugoszláv kisebbség tagja (0,23%), 58 206 személy pedig a szerbtől eltérő volt-jugoszláv kisebbségekhez tartozik (1,31%).⁶⁶ A Horvát Parlament (*Hrvatski Sabor*) összlétszáma változó, ezért itt az utolsó választások által kialakított helyzetet mutatjuk be. A *Sabornak* jelenleg 153 tagja van, amelyből 5 képviseli a határon túl élő horvátokat és 8 a nemzeti kisebbségeket. Következésképpen: az országban élő 3 977 171 horvát etnikumú horvát állampolgárt 140 parlamenti képviselő képviseli, vagyis 28 400 állampolgárra jut egy képviselő. Ehhez a számhoz viszonyítva a szerbek súlyosan alulreprezentáltak (67 200 főre jut egy képviselő), akárcsak a többi volt-jugoszláv kisebbség. Ellenben a többi kisebbség esetében a képviseleti norma alacsonyabb, tehát ők felülreprezentáltak.

Hasonló a helyzet Szlovéniában, ahol a két őshonos kisebbség fenntartott parlamenti mandátumokkal rendelkezik. Az olaszok és a magyarok lényegesen kevesebb szavazattal választják meg képviselőjüket, mint amennyi átlagosan szükséges egy szlovén képviselő megválasztásához. A 2002-es népszámlálás szerint Szlovénia lakossága 1 964 036 fő volt, akikből csupán

⁶⁶ Forrás: A Horvát Köztársaság Központi Statisztikai Hivatala. Lásd: [http://www.dzs.hr/Eng/censuses/Census2001/Popis/E01_02_02/E01_02_02.html], letöltve 2009. július 13-án.

2258 személy vallotta magát olasznak (0,11%) és 6243 magyarnak (0,31%).⁶⁷ A szlovén parlament alsóháza 90 fős, ebből egy-egy képviselőt a két őshonos közösség választ. Ez azt jelenti, hogy az átlagos képviseleti norma 22 000 szavazat körül van, amely négyszer nagyobb érték, mint a magukat magyarnak valló személyek száma, illetve tízszerese az olaszok számának.

Mindkét említett esetben a speciális mandátumokat apró közösségeknek tartják fenn, amelyek – talán a horvátországi szerbek kivételével – nem jutnának képviselőhez más módon (például a küszöb nem alkalmazásával), következésképpen csak úgy biztosítható képviseletük, ha lehetővé tesszik számukra, hogy az országos képviseleti norma lényegesen kevesebb szavazattal juthassanak be a törvényhozásba (*affirmative malapportionment*). Léteznek viszont olyan országok is, ahol a speciális mandátumokat aránylag nagy méretű kisebbségek számára tartják fenn, amelyek nem kizárt, hogy ezen intézkedések hiányában is képesek lennének képviseltetni magukat (például úgy, hogy elérik a választási küszöböt saját kisebbségi pártjaik révén). Új-Zélandon az őshonos maori közösség megközelítőleg a lakosság 14-15%-át alkotja, tehát egy arányos választási rendszer alkalmazása esetén egy maori pártnak jó esélye volna bejutni a parlamentbe. Új-Zélandon azonban 1993-ig a brit típusú relatív többségi választási rendszert alkalmazták, amely, tekintve a közösség földrajzi szétszórtságát, a maori képviselet esélyeit jelentősen lecsökkentette. A bennszülött lakosság szétszórtságából származó hátrányt úgy próbálták ellensúlyozni, hogy speciális választókerületeket hoztak létre, amelyek földrajzilag rátevődtek több szokványos választókerületre. Így lehetővé tették, hogy a maorik az országos képviseleti norma eléréséhez szükséges szavazatokat egy nagyobb földrajzi területről gyűjtsék össze.

Bár ez az 1993-ig érvényben levő speciális rendelkezés biztosította a maori jelenlétet az új-zélandi parlamentben, a megoldás egyszersmind annak a lehetőségét is példázza, hogy miként lehet a fenntartott mandátumo-

67 Forrás: A Szlovén Köztársaság Statisztikai Hivatala. Lásd: [<http://www.stat.si/popis2002/en/>], letöltve 2009. szeptember 17-én.

Szlovéniában az őshonos közösségeknél jóval népesebb kisebbségi csoportok is élnek: 38 964 szerb (1,98%), 35 642 horvát (1,81%), 21 542 bosnyák (1,1%) (és további 10 467 muzulmán, összesen 31 499 fő anyanyelve a bosnyák nyelv), 2667 montenegrói (0,14%), 3972 macedón (0,2%), 6186 albán (0,31%) és 3246 roma (0,17%). Ezek a közösségek azonban nem rendelkeznek kollektív jogokkal, mivel tagjaikat a jugoszláv idők bevándorlóiként tartják számon. Ezért Szlovéniát gyakran azzal vádolják, hogy kettős mércét alkalmaz kisebbségeivel szemben. A szlovéniai kisebbségi helyzet ugyanakkor tökéletes példája a kisebbségek mérete és a számukra biztosított jogok minősége közötti fordított arányossági viszonyoknak is.

kat a kisebbség megrövidítése céljából alkalmazni. Új-Zélandon az őslakosok számára 1896 és 1993 között négy mandátumot biztosítottak. Ezek azonban nem a kisebbség megfelelő képviselőit voltak hivatottak biztosítani, hanem éppen ellenkezőleg, a rendelkezés célja a döntéshozatalból való kirekesztésük volt. Amikor 1896-ban megszüntették a cenzosos rendszert, a maoriknak nem engedélyezték az általános választókeretekben való szavazást, hanem arra kötelezték őket, hogy a speciális szavazókeretekben szavazzanak. Az európai gyarmatosítók attól tartottak ugyanis, hogy az őslakosok szavazata „felhígítaná” a szavazóközönseget, jelentősen módosítva a választások eredményeit. Következésképpen: bár a rendszer garantált négy mandátumot, ez egyben azt is jelentette, hogy maximum négy maori juthat be a parlamentbe. A maorik ugyanis a huszadik század második feléig csak e négy fenntartott mandátumra jelölthették magukat, és csak ezekre szavazhattak, következésképpen súlyosan alulreprezentáltak voltak.⁶⁸

Ennek az igazságtalan rendszernek a felszámolása több szakaszban valósult meg. Első lépésként, 1967-ben módosították a szegregált jelölésre vonatkozó rendelkezést. Azóta bárki jelölhető mindkét típusú választókerületben, azonban a maori mandátumokra csak a maori választói névjegyzékben szereplő személyek támogatásával állítható jelölt.⁶⁹ Mivel az általános mandátumok felé is megnyílt az út, az őslakosok alulreprezentáltsága valamelyest enyhült. Következő lépésként, 1975-ben az aktív szavazati jog szabályozása is módosult, bár csak félig valósult meg a liberalizáció: a maori származású polgárok azóta választhatnak a speciális és általános mandátumok között, a többi választó viszont csak az általános választókeretekben szavazhat. Bár e két módosítás megszüntette a szegregációt, a rendszer csak a reform utolsó lépése után vált igazságossá, amikor összehangolták a speciális és az általános mandátumok képviselői normáját. A választási rendszer 1994-es reformja óta (amikor a brit típusú egyszerű többségi szavazást felváltotta a vegyes rendszer) a maorik számára fenntartott mandátumok száma már nem előre rögzített, hanem minden választás előtt újraszámolják annak alapján, hogy hány választópolgár iratkozik fel a maori névjegyzékre. A választókeretek mindkét típusára ugyanaz a képviselői norma vonatko-

68 Iorns, Catherine J.: Dedicated Parliamentary Seats for Indigenous Peoples: Political Representation as an Element of Indigenous Self-Determination. *Murdoch University Electronic Journal of Law* 10. 2003/4. <http://www.austlii.edu.au/au/journals/MurUEJL/2003/39.html>; Geddis, Andrew: A Dual Track Democracy? The Symbolic Role of the Māori Seats in New Zealand's Electoral System. *Election Law Journal* 5. 2006/4, 347–371.

69 Meier: i. m. 12.

zik, következésképp a választókerületek száma a közlekedő edények elvéhez hasonlóan módosul: ha a maorik elegendő létszámban döntenek a speciális mandátumok mellett, ezek száma az általános mandátumok számának kárára növekedik, és fordítva. A reform után tehát az általános és a speciális mandátumok közötti egyetlen különbség az maradt, hogy a speciális mandátumokat földrajzilag kiterjedtebb, több általános körzetre rátevődő választókerületekben választják. Az új rendelkezéseknek köszönhetően 1996-ban a speciális választókerületekben választott maori képviselők száma 5-re, 1999-ben 6-ra, 2002-ben pedig 7-re növekedett.⁷⁰ Bár a javulás biztató, nehezen hihető, hogy a fenntartott mandátumok száma a közeljövőben annyira megnőne, hogy az arányos képviseletet eredményezzen, ugyanis ehhez az kellene, hogy minden maori származású polgár regisztráltassa magát. A regisztráció azonban többleterőfeszítéssel jár, míg az általános névjegyzékbe automatikusan bekerül mindenki. Ezt a problémát szerencsére ellensúlyozza valamelyest az a tény, hogy a pártok a rendszer arányos pártlistás komponensében is indítanak maori jelölteket. Bár sokkal hatékonyabban elősegíti a maorik parlamentbe jutását, meg kell jegyeznünk, hogy az új rendszer már nem garantálja feltétel nélkül az őslakosok képviseletét, és elvileg elképzelhető az is, hogy a speciális mandátumok felszámolódna. Ez abban az esetben következne be, ha minden szavazó visszairatkozna az általános névjegyzékbe.

3 Kettős szavazat. Amint az előző részben láthattuk, a demokratikus államok felkínálják kisebbségi állampolgáraiknak (és olykor a többségieknek is) azt a lehetőséget, hogy válasszanak a speciális mandátumok, illetve a „mainstream” pártok között. Létezik azonban egy olyan érv, amely szerint a kisebbségiként való szavazás az átlagpolgár szavazatáról való lemondást feltételezi. Egyrészt a választójog egyetemessége minden állampolgár számára biztosítja a képviselőtestület megválasztásában való részvétel jogát. Másrészt azonban az alkotmány garantálhatja a kisebbség politikai képviselethez való jogát is, vagyis a kisebbséghez tartozók (de csak ők) arra is jogosultak, hogy megválasszák saját képviselőiket. Létezik olyan jogértelmezés, amely szerint a két jog gyakorlása ellentmondásba kerülhet egymással. A feszültség feloldása céljából egyes országok a kisebbségi csoportok tagjai számára két szavazatot biztosítanak: az egyik az egyetemes, minden állampolgár számára egyformán biztosított szavazati jog, a másik pedig a saját képviselőik megválasztásának joga, amellyel elvileg csak a kisebbséghez tartozók rendelkeznek.

70 Geddis: i. m.; Iorns: i. m.

A kettős szavazat meglehetősen ritka jelenség. Jelenleg a kettős szavazat intézményének tiszta formájával csak Szlovénia esetében találkozunk, a múltban pedig egy rövid ideig Új-Zélandon alkalmazták. Első látásra Magyarországon is valami hasonló működik, de a magyar rendszer lényeges pontokon különbözik a kettős szavazattól.

Új-Zélandon a kettős szavazatot még az egyetemes választójog bevezetése előtt alkalmazták egy rövid ideig. A 19. század végén a maorik képviselőinek megoldására többek között azért tűnt a legalkalmasabbnak a speciális mandátumok létrehozása, mert ezáltal meg lehetett kerülni az érvényben levő cenzusos rendszer feltételeit, amely ellehetetlenítette volna a maorik szavazását. A cenzusos rendszer ugyanis a szavazati jogot egy bizonyos földterület egyénileg történő birtoklásától tette függővé, a maorik körében azonban a kollektív földtulajdon volt a jellemző. Viszont az a néhány maori, akinek volt saját földje, az európaiak választókeretében is szavazhatott 1893-ig, így gyakorlatilag két szavazattal rendelkezett.⁷¹

Szlovéniában az őshonos közösségek tagjai (olaszok és magyarok) két szavazattal rendelkeznek az országgyűlési és a helyi önkormányzati választásokon: az egyetemes választójogból fakadó voks mellett van egy második szavazatuk is az etnikai közösség képviselőinek a megválasztására. Ez utóbbira azonban csak a speciális névjegyzékben feltüntetett személyek jogosultak, a listákat pedig a két érintett közösség kisebbségi önkormányzata állítja össze.

Alkotmányjogi szempontból a kettős szavazat vitatott intézmény, mivel úgy tűnik, hogy ellenkezik a szavazatok egyenlőségének elvével. Szlovéniában meg is támadták az Alkotmánybíróságon azzal érvelve, hogy sérti a szavazatok egyenlőségének elvét, amely egyenlő számú szavazatot feltételez minden állampolgár számára. Az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a kettős szavazat eltávolodik ezen demokratikus alapelvtől, azonban nem nyilvánította alkotmányellenesnek, hanem felhívta a figyelmet a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőhez való alkotmányos jogára, mint egy olyan jogra, amely szükségessé teszi az egyenlőség elvétől való eltávolodást (pozitív diszkrimináció). Éppen ellenkezőleg – érvelt az Alkotmánybíróság –, ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek le kellene mondaniuk az egyik szavazatról, az azt jelentené, hogy választaniuk kell két alkotmányos jog között: az általános választójog és a közvetlen parlamenti képviselőhez való jog között. Az Alkotmánybíróság tehát nem hogy nem találta alkotmányellenesnek a kettős szavazást, hanem épp ellenkezőleg, arra az álláspontra helyezkedett, hogy a két jog közötti választás kikényszerítése volna

⁷¹ Geddis: i. m. 352–353.

alkotmányellenes.⁷² Szlovénia esete azt példázza, hogy az alkotmányos rendelkezéseket össze lehet hangolni a kettős szavazattal. Mindazonáltal a gyakorlatot nem alkalmazták más országokban, bár egyes helyeken – például Horvátországban és Magyarországon – vita tárgyát képezte a kettős szavazat bevezetése.⁷³

Magyarországon a helyi kisebbségi önkormányzatok megválasztásakor találkozhatunk a kettős szavazathoz valamelyest hasonló rendszerrel.⁷⁴ Létezik azonban egy lényeges különbség: a szlovén rendszertől eltérően, Magyarországon a kisebbségi választók nem ugyanannak a képviseleti fórumnak a megválasztásához rendelkeznek két szavazattal, hanem egyszerűen két párhuzamos választás zajlik, ugyanis a kisebbségi önkormányzatokat a helyi önkormányzatokkal egy időben választják. Ennek ellenére a magyar példát két okból is érdemes megvizsgálni: egyrészt, mivel 2005-ben a parlament úgy módosította a törvényt, hogy a kisebbségi önkormányzat egy tagja hivatalból a helyi önkormányzat tagjává válhatott volna, ami megteremtette volna a kettős szavazás tényállását. Másrészt pedig azért, mert a párhuzamos (bár nem kettős) szavazás is igen érdekes következményekkel járt a kisebbségek képviseletére nézve

Amint egy korábbi szakaszban utaltunk rá, a Magyarországon elismert 13 kisebbségnek joga van helyi, regionális és országos szintű kisebbségi önkormányzatokat létrehozni (de ezek közül csak a helyiek jönnek létre közvetlen választás révén). Emellett az önkormányzati választási törvény azt is lehetővé tette, hogy a kisebbségek kedvezményes feltételek mellett szerezzenek mandátumokat a helyi önkormányzatokban. Ez a speciális rendelkezés azonban nem kapcsolódott a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályozáshoz. A könnyített mandátumszerzés röviden a következőt jelentette: kislistás választás esetén minden kisebbségből meg lehetett választani egy-egy jelöltet, ha az megszerezte a legkevesebb szavazattal megválasztott helyi tanácsos szavazatszámának a felét. Vegyes (kétszavazatos) választási rendszer esetén az egyes kisebbségek kompenzációs listáinak (vagy több kisebbség közös kompenzációs listájának) az utolsó mandátumszerző pártlista szavazatainak egynegyedét kellett összegyűjteniük.⁷⁵ 2005-ben ezt a kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget el kívánták törölni, helyette a

72 Komac: i. m. 24–25.

73 Vasiljević: i. m. 262.

74 Bár törvény szavatolja, a magyarországi nemzeti kisebbségek parlamenti képviselete máig rendezetlen.

75 1994. évi LXII. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról, 35–36 cikkely.

kisebbségek képviselőtét a helyi önkormányzatokban a kisebbségi önkormányzatokon keresztül kívánták elősegíteni. A javaslat szerint a kisebbségi önkormányzat egy tagja (aki a legtöbb szavazatot kapta) automatikusan a helyi önkormányzat tagjává vált volna abban az esetben, ha elegendő választópolgár vett részt a kisebbségi önkormányzati választáson.⁷⁶ A helyi képviselőtestület létszáma a régi és az új kedvezményes mandátumszerzési mechanizmus következtében is megnő, ugyanis kiegészül a kisebbségek képviselőivel. Az új szabályozás valószínűleg a korábbinál számottevőbb kisebbségi jelenlétet tett volna lehetővé a helyi önkormányzatokban, ám fennakadt az alkotmányossági szűrőn, és nem léphetett hatályba.

A magyar Alkotmánybíróság ugyanis a szlovéntól eltérő következtetésre jutott a kettős szavazat tekintetében. A döntést egyebek között azzal indokolták, hogy a többi szavazóhoz képest a kisebbségi állampolgárok megkettőzött befolyást nyernének a helyi önkormányzat képviselőtestületének összetétele fölött.⁷⁷ A rendelkezés továbbá abszurd helyzeteket is szülhetett volna. Elméletileg lehetséges ugyanis, hogy mind a 13 törvény által elismert kisebbség önkormányzatot alakítson egy településen. Ha mindegyik önkormányzatról egy személy automatikusan a helyi önkormányzat tagjává válna, a képviselőtestületet átvennék a kisebbségiek.

Bár kettős szavazásra végül nem került sor az alkotmánybíróági vétó miatt, a párhuzamos szavazás gyakorlata önmagában is elég gondot okozott. 1993-tól 2005-ig ugyanis minden magyar állampolgárnak jogában állt szavazni a helyi önkormányzati választásokon. Mi több, a csoporttagságtól függetlenül mindenki jelölhetett is, és jelöltté is válhatott, ami rendkívül megkönnyítette az etnobizniszt. A törvény ultraliberális jellege annak volt köszönhető, hogy a kisebbségek – kellemetlen történelmi emlékektől indítva – ellenezték a speciális névjegyzékek létrehozását. A megszorítások hiányának negatív hatásait tovább fokozta a helyi és a kisebbségi önkormányzat megválasztásának egyidejű lebonyolítása, mivel így a kisebbségi csoporton kívül álló személyek számára semmilyen többleterőfeszítést nem jelentett a kisebbségi önkormányzatokra is szavazni. Ennek következtében a kisebbségi önkormányzatokra szavazó nem kisebbségi magyar állampolgárok száma milliós nagyságrendekre hágott. Nagy többségük *szimpátiaszavazatot* adott le olyan jelöltekre, akiket nem is ismert, valószínűleg nem is tudatosítva önmagában, hogy tette révén módosítja a kisebbségi választá-

76 A szükséges szavazatszámot a település lakosságának függvényében határozták meg. A részletekről lásd az Alkotmánybíróság 593/A/2005 számú döntését. [http://www.mtaki.hu/docs/all_in_one/593_a_2005_ab.pdf], letöltve 2009. július 13-án.

77 Uo.

sok kimenetelét. Ugyanakkor számos, nyilvánvalóan etnobiznisz jellegű esetet is feljegyeztek.⁷⁸

2. Második rész – a román eset összehasonlító perspektívában

Miután áttekintettük a kisebbségek képviselétét támogató különféle rendelkezések típusait, áttérünk a hasonló jellegű romániai intézkedések elemzésére. Az 1990 utáni román választási rendszer roppant nagyvonalúnak tűnik a kisebbségek képviselétét illetően, legalábbis első pillantásra. Már az első demokratikus parlamenti választáson (1990) is alkalmaztak egy pozitív diszkrimináció tartalmú rendelkezést, jelenleg pedig nem kevesebb, mint tizenkilenc nemzeti kisebbség van jelen a Képviselőházban. A kisebbségi közösségek többsége helyi szinten is képviselve van, és 2004-től hatályban van egy speciális rendelkezés, amely a kisebbségek helyi tanácsban való képviselétét hivatott előmozdítani. Ezek alapján Románia látszólag a kisebbségek politikai életben való részvételét támogató országok élvonalában helyezkedik el.

A romániai kisebbségek esetében alkalmazott speciális megoldások nem maradtak visszhang nélkül a szakirodalomban sem. A kisebbségek képviselétét taglaló összehasonlító tanulmányok egy része Romániát követésre méltó példaként említi, és a kisebbségek integrálásának pozitív eseteként minősíti.⁷⁹ De a képviselati rendszert hazai elemzők is megvizsgálták,⁸⁰ e munkák hangneme viszont jóval visszafogottabb és kritikusabb. Ebben a dolgozatban nem vesszük górcső alá a rendszer létrehozásának és fejlődésének a politikai kontextusát, hanem kizárólag választójogi megközelítésben elemezzük, az előzőekben tárgyalt szempontok tükrében. A célunk

78 Részletekért lásd Korhecz: i. m.; Rátkai Árpád: A kisebbségi önkormányzatok legitimációhiánya. *Regio*, 11. 2000/3, 112–132.; Pap András László: *Európai kisebbségpolitika, magyar kisebbségi önkormányzatok – jogpolitika, harmonizáció és kollízió esettanulmány az etnikai-nemzetiségi identitás és választójogi korrupció tárgykörében. (műhelytanulmány a magyarországi Európa Társaság részére)*. 2003. http://www.kisebbségivalasztasok.mtaki.hu/adattar/tanulmanyok/tanulmanyok_20030317_1.html.

79 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Electoral Law and National Minorities*, id. kiad.; Frowein-Bank: i. m.; Htun: i. m.; Reynolds: i. m.

80 Opreșcu, Dan: Politici publice pentru minoritățile naționale din România. *Sfera Politicii* 6. 66/1999, 13–18. uő: Un pas greșit în direcția cea bună. *Sfera Politicii* 9. 87–88/2001, 46–56.; Horváth István: *Facilitating Conflict Transformation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania, 1993-2001*. Centre for OSCE Research, Hamburg, 2002.; Alionescu: i. m.

az, hogy elhelyezzük a speciális romániai rendelkezéseket az első részben ismertetett klasszifikációban, és körüljárjuk a szabályozás néhány politikai következményét.

2.1. A kisebbségek parlamenti képviselete

Ami a kisebbségek parlamenti képviseletét illeti, az angol nyelvű szakirodalomban nem egyértelmű Románia besorolása. Gyakran Szlovéniával és Horvátországgal egy kategóriában említik, ezek lévén a legismertebb európai esetek a kisebbségek számára biztosított parlamenti mandátumokra.⁸¹ Más szerzők azonban úgy gondolják, hogy a Képviselőház szintjén érvényesülő megoldás inkább a választási küszöbtől való eltekintést vagy egy alacsonyabb alternatív küszöb alkalmazását jelenti,⁸² de van olyan vélemény is, miszerint Románia a két speciális rendelkezés típusát vegyíti („a választási küszöb nem alkalmazása és fenntartott mandátumok”⁸³).

Az angol nyelvű szakirodalomban fellelhető zűrzavarhoz valószínűleg hozzájárul az a tény is, hogy a kommunista rendszer összeomlása utáni időszakban a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozó rendelkezéseknek két típusa volt hatályban Romániában. Az első választásokon még létezett a garantált mandátum intézménye, azonban 1992 óta már nem járnak alanyi jogon mandátumok a kisebbségeknek.

Az 1990-es választásokon a törvény garantált mandátumokat juttatott a kisebbségeknek abban az esetben, ha nem sikerült parlamenti képviselethez jutniuk a pártok számára rögzített feltételek mellett. Az 1990. évi 92-es számú törvényerejű rendelet 4. cikkelye szerint: „a nemzeti kisebbségeket képviselő azon szervezeteknek [...], amelyeknek nem sikerül annyi szavazatot szerezniük, amennyi az 1. bekezdés alapján egy képviselői mandátumhoz szükséges, [...] joguk van egy képviselői mandátumra.”⁸⁴ A törvény tehát alanyi jogon garantált egy mandátumot a nemzeti kisebbségnek, ezt pedig a kisebbség azon szervezetének juttatta, amely a legtöbb érvényes szavazatot

81 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Electoral Law and National Minorities*, id. kiad.; Vasiljević: i. m. 262.; Reynolds: i. m. 304.

82 Frowein-Bank: i. m. 6.; Htun: i. m. 26.

83 Eredetiben: „exceptions from the national threshold and reserved ethnic minority seats (Romania)” (Bochsler: i. m. 14). Másutt a szerző bónusz-mandátumokról (bonus seats) beszél Románia esetében (18).

84 1990. évi 92. törvényerejű rendelet Románia Parlamentjének és Elnökének megválasztásáról. *Monitorul Oficial al României (MO)*, 35. sz., 1990. március 18.

kapta a választáson. Ezzel a lehetőséggel 10 kisebbség élt 1990-ben. Egy mandátumot 399 szavazattal is meg lehet szerezni.⁸⁵

A parlamenti képviselőkhöz való jogot az 1991-ben elfogadott Alkotmány 59. cikkelyének a (2.) bekezdése szentesítette⁸⁶: „a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok azon szervezetei, amelyek a választásokon nem kapják meg a parlamenti képviselőkhöz szükséges szavazatszámot, egy-egy képviselőhelyre jogosultak, a választási törvény feltételei között. Az egy nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárokat csak egyetlen szervezet képviselheti.”⁸⁷

Az Alkotmány tehát szavatolja a kisebbségek számára a képviselőkhöz való jogot, azonban az 1992-ben hatályba lépő „választási törvény feltételei” már kevésbé nagylelkűek, mint az 1990-es rendelkezések. Az 1992. évi 68-as számú törvény értelmében, a „[...] nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok törvényesen megalakult szervezetei, amelyek a választásokon nem kaptak legalább egy képviselői vagy szenátori mandátumot, az Alkotmány 59. szakasza (2.) bekezdésének megfelelően együtt egy képviselői mandátumra jogosultak, ha országos szinten elérték az egy képviselőre országos szinten érvényesen leadott átlagos szavazatszám legalább 5 százalékaival egyenlő szavazatszámot”.⁸⁸

1992-től kezdődően tehát a kisebbségek képviselői már nem garantált, mivel szervezeteiknek el kell érniük egy küszöböt még akkor is, ha ez a küszöb szimbolikus. A küszöböt 1992-ben az egy képviselő megválasztásához átlagosan szükséges szavazatok 5%-ában állapították meg, majd ezt a mennyiséget 10%-ra emelték 2004-ben.⁸⁹ Bár a román szabályozás valamelyest hasonlít a kisebbségek számára mandátumokat garantáló rendszerekhez, helyesebb, ha az 1992-ben életbe lépő rendelkezéseket az alternatív küszöbök típusába soroljuk.

A romániai rendelkezések azonban egyedinek tekinthetők azon rendszerek között is, amelyekben nem alkalmazzák a választási küszöböt a ki-

85 Az örmény kisebbség jutott be 399 szavazattal. Forrás: <http://www2.essex.ac.uk/elect/database/indexElections.asp?country=ROMANIA&election=ro90cd>.

86 Az Alkotmány 2003-as módosítása után a 62. cikkely (2) bekezdésébe került.

87 Az Alkotmány szövegét az Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány (Kolozsvár, 2003) által közölt magyar fordítás alapján idéztük. <http://itthon.transindex.ro/?cikk=2013>.

88 1992. évi 68. törvény a Képviselőház és a Szenátus megválasztásáról, 4. cikk, (1) bek. *MO*, 164. sz., 1992. július 16.

89 2004. évi 373. törvény a Képviselőház és a Szenátus megválasztásáról, 4. cikk. *MO*, 887. sz., 2004. szeptember 29. Ugyanezt megtartja a 2008. évi 35. törvény, 47. cikk. (3)-(4) bek. *MO*, 196. sz., 2008. március 13.

sebbségi szervezetek esetében, vagy alternatív küszöböt alkalmaznak. A küszöböt a kisebbségek számára nem alkalmazó országok közül ugyanis egyetlenben sem maximalizálják a megszerezhető mandátumok számát, hanem annyi mandátum jár a kisebbségnek, ahányszor szervezete eléri az implicit vagy alternatív küszöböt. A román megoldás előnye abban áll, hogy a kisebbségek esetében alkalmazott alternatív küszöb jóval az implicit küszöb alatt van, következésképpen: kedvez az apróbb közösségeknek, amelyek nem lennének képesek elérni az implicit küszöböt. Ez a rendszer azonban hátrányosan érintheti a nagyobb közösségeket, hiszen maximum egy mandátumot szerezhetnek. A romániai kisebbségek közül egy biztosan jobban járna, ha a kisebbségeket segítő megoldás a választási küszöb alóli kivételben állna: a roma közösség. Például, a 2008-as parlamenti választásokon az érvényes szavazatok (6 614 531) és a kiosztandó mandátumok (315) hányadosa 20 998 volt. Ezekon a választásokon, a legfontosabb roma párt („Pro Európa” Roma Párt/ Partida Romilor Pro Europa) 44 037 szavazatot kapott, vagyis több mint kétszer annyit, amennyi két képviselő megválasztásához szükséges abban a hipotetikus esetben, ha a küszöböt nem alkalmazzák. Tehát, a „Pro Európa” Roma Pártnak inkább a küszöb nem alkalmazása kedvezett volna, mint az érvényben levő szabályozás. 1996-ban a helyzet még érdekesebb volt. Az implicit küszöb 37 313 szavazat volt (12 238 746/328), és két roma szervezet is elérte. A „Pro Europa” Roma Párt két mandátumra lett volna jogosult 82 195 szavazattal, míg a Romák Egysége (Unirea Romilor) nevű szervezet egy mandátumra a maga 71 020 szavazatával. Tehát a küszöb nem alkalmazása három mandátumot biztosított volna, és a kisebbségen belüli pluralizmust is erősítette volna, míg a hatályban levő rendelkezések egyetlen parlamenti helyet nyújtottak.

A többi kisebbség közül azonban nagyon kevés jutna parlamenti képviselőhez, ha a hatályban levő rendszer helyett a küszöb nem alkalmazására kerülne sor. Ilyen feltételek mellett 2004-ben csak a németek, 2008-ban pedig csak a németek és a zsidók szereztek volna mandátumot. 2008-ban a Romániai Német Demokrata Fórum (Forumul Democrat al Germanilor din România) 23 190 szavazatot, a Zsidó Közösségek Szövetsége (Federația Comunităților Evreiești) pedig 22 393 szavazatot szerzett. A következő helyen a Romániai Szlovákok és Csehek Demokratikus Szövetsége állt, ám az általuk gyűjtött 15 373 szavazat már az implicit küszöb alatt volt.

Valószínűsíthető, hogy a törvényben maximalizált mandátumszám (egyegy mandátum a kisebbségeknek) késztet egyes szerzőket arra, hogy a román rendszert a garantált mandátumok típusába sorolják. Valóban létezik némi hasonlóság: az alternatív küszöb annyira alacsony, hogy szimbolikus-

nak tűnik, és azt a benyomást keltheti, hogy a képviselet garantált. Azonban annak ellenére, hogy a küszöb szimbolikus, a rendszer nem biztosítja alanyi jogon a kisebbség képviseletét. Például, 1996-ban a horvát kisebbség egyetlen szervezetének sem sikerült a szükséges szavazatszámot megkapnia.⁹⁰ Hasonlóképpen, a Romániai Hucul Etnikum Szervezeteinek Szövetsége (Uniunea Generală a Asociațiilor Etnice Huțule) 1999-ben 646 szavazatot, 2000-ben pedig 1225 szavazatot, és mindkét alkalommal képviselet nélkül maradt.⁹¹ Bár ezek az értékek igen alacsonyak, elméletileg lehetséges, hogy egyetlen kisebbségi szervezet sem tud ennyi szavazatot gyűjteni, következésképpen előfordulhat, a mandátumokat nem osztják ki. Nem beszélhetünk tehát garantált mandátumokról, ugyanis – amint azt az elméleti részben kifejtettük – ez az intézmény a választások eredményeitől függetlenül biztosítja a képviseletet.⁹²

A nagyvonalú küszöböt két más, a kisebbségek számára fontos engedmény egészíti ki. Az egyik arra vonatkozik, hogy a kisebbségek képviselői saját parlamenti frakciót alakíthatnak annak ellenére, hogy sok különböző szervezetet képviselnek. A Képviselőház szabályzata értelmében ez hatalmas előnyt jelent a független képviselők tevékenységéhez viszonyítva.

A másik engedmény a választási listák benyújtásának feltételeivel kapcsolatos. Az általános szabálytól eltérően, 2000-től kezdődően a kisebbségi szervezetek számára megengedett, hogy ugyanazt a jelöltlistát nyújtsák be több választókerületben.⁹³ Ennek a változtatásnak voltak pozitív, illetve kevésbé szerencsés hozadéka is. A jó oldala az, hogy a kisebbségek lehetőséget kaptak szavazatokat gyűjteni olyan megyékből is, ahol a listaállítást gondot okozott volna. A negatív hatása abban áll, hogy ez komoly konfliktusokat robbantott ki egyes kisebbségi közösségeken belül. Például 2000-ben az olaszok mandátumát egy olyan szervezet nyerte el, amely nem ugyanazokat a jelölteket indította minden megyében. A rivális szervezet, amely ugyanazokkal a jelöltekkel jelentkezett minden megyében, fellebbezett, azzal érvelve, hogy az ő listavezetőjük több szavazatot kapott, mint az, aki bejutott a parlamentbe.⁹⁴ A viták eredményeként, 2004-ben a kisebbségi szervezetek mellett döntöttek, hogy ugyanazt a listát indítják minden megyében.

90 Horváth: i. m. 64.

91 A hucul kisebbség jelenleg sem rendelkezik parlamenti képviselettel.

92 Meier: i. m. 3.

93 2000. évi 165. sürgősségi kormányrendelet az 1992. évi 68. törvény 5. cikkelyének kiegészítéséről. *MO*, 514. sz., 2000. október 9. Az előírást megtartja a 2004. évi 373. törvény is, 4. cikk, (12) bek.

94 A részleteket lásd Alionescu: i. m. 68.

Egy további jelöltlisták egységesítésének egy további negatív következménye a hatalom koncentrációja a kisebbségi szervezetek központi szintjén a helyi szervezetek kárára, amelyek már nem futtathatják a saját jelöltjeiket.

Az azonos jelöltlisták több választókerületben való állításának lehetőségét a 2008-ban hatályba lépő választási egyéni választókerületi rendszer is megőrizte, bár egy kissé módosított formában. Jelenleg a kisebbségi szervezetek javasolhatják ugyanazt a jelöltet több egyéni választókerületben, azonban különböző megyékhez tartozó egyéni választókerületekben csak abban az esetben állítható ugyanaz a jelölt, ha az ország minden egyéni választókerületében ugyanazt a jelöltet állítják. A mandátumot abban az egyéni választókerületben osztják ki, ahol a jelölt a legtöbb szavazatot kapja.⁹⁵ 2008-ban az összes kisebbségi szervezet egyetlen képviselőházi jelölt mellett döntött.

Meg kell említenünk az új választási törvény egy további érdekes rendelkezését is, amely ugyan nem hivatkozik explicit módon a kisebbségekre, viszont hatással lehet a parlamenti képviseletükre (vagyis, egy közvetett támogatási megoldással van dolgunk). Az egyéni választókerületek megjelenésével (2008), bevezettek egy alternatív küszöböt a százalékos választási küszöb mellé. Ennek értelmében, egy politikai szervezet mandátumot kaphat akkor is, ha nem éri el az 5%-os küszöböt azzal a feltétellel, hogy jelöltjei egyidejűleg az első helyen végezzenek legalább 6 képviselőházi és három szenátusi egyéni választókerületben.⁹⁶ Bár első pillantásra nem úgy tűnik, hogy a küszöbnek köze lenne a kisebbségekhez, az egyetlen szervezet, amely hasznot húzhat az alternatív küszöbből az RMDSZ. A nagy pártoknak nincs szükségük ilyen rendelkezésekre, mivel a százalékos küszöb elérése nem jelent gondot számukra, a kis pártok (például a Nagy-Románia Párt vagy a Keresztény Demokrata – Új Generáció Pártja) szavazótábor pedig nem eléggé koncentrált területileg ahhoz, hogy a megfelelő számú választókerületben első helyen végezzenek. Az alternatív küszöböt „lex RMDSZ”-ként kezdték emlegetni,⁹⁷ mivel úgy tűnik, hogy az egyetlen célja az RMDSZ benntartása a Parlamentben abban az esetben, ha az nem érné el az 5%-os

95 2008. évi 35. törvény a Képviselőház és a Szenátus megválasztásáról, illetve a 2004. évi 67. törvény, a /2001. évi 215. törvény, és a 2004. évi 393. törvény módosításáról és kiegészítéséről, 9. cikk., (11) bek. *MO*, 196. sz., 2008. március 13.

96 2008. évi 35. törvény, 47. cikk. Ezt módosítja a 2008. évi 97. sürgősségi kormányrendelet, 1. cikk., (68) bek. *MO*, 630. sz., 2008. augusztus 29.

97 Elhangzott Székely István előadásában, a 2008-as tusnádfürdői nyári szabadegyetemen. Lásd: <http://itthon.transindex.ro/?cikk=7772>.

küszöböt.⁹⁸ Végül az RMDSZ 2008-ban teljesítette a százalékos küszöböt, és nem volt szüksége az alternatívra a Parlamentbe való bejutáshoz.

A roppant alacsony választási küszöb alkalmazása a kisebbségek esetében és a „3+6”-os alternatív küszöb a politikai pártok számára olyan elemek a választási törvényben, amelyek a kisebbségek politikai képviseletét támogatják. Sajnos, a román törvénykezés korlátozó rendelkezéseket is tartalmaz, ezek közül pedig a legfontosabb a jelöléssel kapcsolatos. 2004-től kezdődően szigorúan megkülönböztetik a Parlamentben képviselt kisebbségi szervezeteket (pontosabban a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában levőket) a Parlamenten kívüli szervezetektől, az utóbbiak számára jóval bonyolultabb feltételeket szabva a választáson való részvételhez. A megszorítások egyaránt vonatkoznak a Képviselőházra és a helyi tanácsokra.⁹⁹

A módosítás szerint a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában képviselt kisebbségi szervezetek automatikusan részt vehetnek a választásokon anélkül, hogy más feltételeknek eleget kellene tenniük. A Parlamentben nem képviselt szervezetek azonban csak abban az esetben indíthatnak jelölteket, ha a Központi Választási Irodának benyújtanak egy tagsági listát, amelyen legalább annyi aláírás szerepel, mint az utolsó népszámláláson magukat az illető kisebbséghez tartozónak valló állampolgárok számának 15 százaléka.¹⁰⁰ Mi több, ha a feltétel teljesítéséhez szükséges szám meghaladja a 25 000 főt, akkor a listán felsorolt neveknek legalább 15 különböző megyéből és Bukarestből kell származniuk, de nem kevesebb, mint 300 személy aláírása szükséges minden érintett megyéből, illetve Bukarestből.¹⁰¹

A törvény ezen cikkelye parázs vitákat váltott ki, és a bírálatok nem csak a hátrányosan érintett kisebbségi szervezetek részéről érkeztek, hanem a politikatudomány szakértői és a demokrácia minőségével foglalkozó NGO-k is megfogalmazták ellenvéleményüket. A leginkább mediatisálttá vált feltétel a „nagy” kisebbségektől elvárt 25 000 aláírás, amely megakadá-

98 Meg kell említenünk, hogy az RMDSZ azt javasolta, hogy az alternatív küszöb két szenatori és négy képviselői választókerület legyen, de a módosító indítványt elutasította a Parlament. Lásd „Deputații au menținut pragul electoral de 5% sau șase mandate de deputat și trei de senator”. *Mediafax*, 2008. április 4. <http://www.mediafax.ro/politic/deputatii-au-mentinut-pragul-electoral-de-5-sau-sase-mandate-de-deputat-si-trei-de-senator.html?1687;2431906>.

99 A megkülönböztetés először a helyhatósági választásokról szóló 2004. évi 67. törvényben jelenik meg, azonban ezt szó szerint átvette a 2004. évi 373. törvény, a 2008. évi 35. törvényben pedig tovább szigorították a feltételeket. Lásd: 2004. évi 67. törvény a helyhatósági választásokról. *MO*, 271. sz., 2004. március 29.

100 2004. évi 67. törvény, 7. cikk., (3) bek.

101 2004. évi 67. törvény, 7. cikk., (4) bek.

lyozta az RMDSZ ellenfeleit a 2004-es választáson való részvételben. De nem csak a magyar közösségben voltak negatív következményei a szigorításnak, tulajdonképpen ezen a választáson csak a parlamenti képvisellel rendelkező szervezetek tudtak jelöltet állítani. A 2004-es helyi választásokról szóló egyik tanulmányában a Közpolitikai Kutatások Intézete (Institutul pentru Politici Publice) kihangsúlyozta, hogy a cikkely, amelyet Varujan Pambuccian-nak, a kisebbségi frakció elnökének az indítványa alapján fogadtak el, valójában a parlamentben képviselt kisebbségi szervezetek monopóliumát hivatott biztosítani az általuk képviselt közösségek fölött. A KKI elemzőinek a következtetése az, hogy a rendelkezés diszkriminatív és alkotmányellenes.¹⁰²

A maga során, a Velencei Bizottság is kemény kritikát fogalmazott meg a román törvényhozással szemben, kiemelve, hogy ezek a megszorítások sértik a nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok azonos bánásmódhoz való jogát, egy olyan jogot, amelyet, egyebek közt, a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről is biztosít a 4. cikkelyében. A Bizottság továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy a törvény rendelkezései akadályozzák a kisebbségeken belüli politikai versenyt. Következésképp a plurális demokrácia elve is sérül. A jelentés kihangsúlyozta, hogy a politikai alternatívák fragmentálódását a szavazatok mandátumokká való átszámolásának mechanizmusával kell ellensúlyozni, vagyis a választási rendszeren keresztül, és nem a jelöléshez való jog korlátozásával. A Bizottság arra is figyelmeztetett, hogy bár egyes kisebbségek nem tudják teljesíteni az országos szintre érvényes feltételeket a parlamenti képviselet elnyerése céljából, ugyanakkor helyi szinten jelentős arányban lehetnek jelen. A helyi szinten történő politikai részvételt pedig nem szabad az országos szintű képviselet függvényévé tenni. Végül az elemzés azt is kiemelte, hogy az a követelmény, miszerint az aláírásoknak a közösség minimum 15%-ától kell származnia, azt jelenti, hogy sok személy a politikai preferenciája kinyilvánítására kényszerül, ez pedig nyomásgyakorlásokra adhat okot ilyen irányban, ami nem kívánatos. Röviden, a Bizottság úgy gondolta, hogy a törvény előírásai any-

102 Lásd Stan, Valentin – Moraru, Adrian – Iorga, Elena – Teişanu, Radu: *Alegerile locale 2004. O lecție politică*. Institutul pentru Politici Publice, Bucureşti, 2004, 59–61. <http://www.ipp.ro/altmateriale/alegeri%20locale%202004.pdf>.

nyira szigorúak, hogy már-már prohibítívnak és kizáró jellegűnek tekinthetők egyes kisebbségi szervezetekre nézve.¹⁰³

A kritikák ellenére a diszkriminatív rendelkezések nem tűntek el a törvényből, mi több, a 35/2008-as törvény egy újabb feltételt szabott a Parlamenten kívüli kisebbségi szervezetek számára a választásokon való részvétellel kapcsolatban, mégpedig a közhasznúságot. Ez a kikötés tovább nehezítette a választásokon való indulást, mivel a közhasznú státust csak hároméves működés után lehet megszerezni.¹⁰⁴

A jelöltállítás ily módon történő korlátozása miatt a 2004-es választásoktól kezdődően a résztvevő kisebbségi szervezetek száma lényegesen lecsökkent. A 2004-es helyhatósági választásokon csak a parlamenti képvisellel rendelkező szervezetek indítottak jelölteket. Ugyanebben az évben a parlamenti választásokon 10 olyan kisebbségi szervezet vett részt, amely nem volt tagja Nemzeti Kisebbségek Tanácsának, azonban ez a szám is jelentős csökkenést jelent az előző választási évekhez képest (17 szervezet 1996-ban és 2000-ben is). A 2008-as helyhatósági választáson csak két „új” szervezet tudott jelöltet állítani: a Romák Egységéért Szövetség (Alianța pentru Unitatea Romilor) és a Romániai Ukránok Demokrata Szövetsége (Uniunea Democrată a Ucrainenilor din România),¹⁰⁵ a parlamenti választásokon viszont megint csak a Parlamentben képviselt szervezetek indultak.

103 Lásd European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Opinion On The Law For The Election Of Local Public Administration Authorities In Romania* (CDL-AD(2004)040), 2004. [www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)040-e.asp), különösképp a 42–45, 48. és 54. bekezdéseket.

104 A 2005. évi 246. törvény értelmében az a nemkormányzati szervezet kaphatja meg a közhasznú státust, amely eleget tesz a következő négy feltételnek: a) tevékenységével a közérdeket vagy egy közösség érdekeit szolgálja; b) legalább három éve működik; c) tevékenységi beszámolót nyújt be, amelyből kitűnik, hogy jelentős tevékenységet tudhat magáénak a múltban (a szervezet céljainak megfelelő programok vagy projektek lebonyolítása), ehhez csatolja a közhasznú státus kérelmezése időpontját megelőző három év bevételeinek és kiadásainak éves könyvelését és költségvetését; d) a szervezet vagyonának értéke az előző 3 év mindegyikében nem kevesebb az eredeti vagyonánál. A közhasznú státust a Kormány Főtitkárságán kell kérvényezni, az elismerés pedig kormányhatározat formájában születik meg. Az a) és b) pontok alóli kivétel abban az esetben lehetséges, ha a szervezet két vagy több szervezet egyesülése nyomán jött létre, viszont a elődszervezeteknek teljesíteniük kell a fennmaradó feltételeket. Lásd: 2005. évi 246. törvény a 2000. évi 26. kormányrendelet jóváhagyásáról, 38–39 cikk. *MO*, 656.sz., 2005. július 25.

105 A választásokon részt vett a Magyar Polgári Párt is, azonban ez a szervezet politikai pártként van bejegyezve.

Összegezve, a törvénykezésben végrehajtott módosítások miatt a választásokon résztvevő kisebbségi szervezetek száma drasztikusan lecsökkent a 2004 előtti helyzethez viszonyítva. Tény, hogy a 2000-es választásokig a kisebbségeken belül működő szervezetek elszaporodása a szavazatok fragmentációját vonta maga után. Mi több, hatékony garancia-mechanismusok hiányában, amelyek alapján ki lehetett volna szűrni a kétes kisebbségi kötődésű szervezeteket, minden feltétel adott volt a visszaélések és az etnobiznisz számára. A bevezetett korlátozások azonban túl kemények, és a 2000-es parlamenti helyzet befagyását eredményezték: a 18 nemzeti kisebbséget azóta is ugyanazok a szervezetek képviselik a Parlamentben.

2.2. A helyhatósági választásokra vonatkozó szabályozás

Bár először 1992-ben szerveztek helyhatósági választásokat a poszt-kommunista Romániában, a kisebbségekre vonatkozó speciális rendelkezések csak 2004-ben jelentek meg a törvénykezésben. A kisebbségi szervezeteket 2000-ig a választási törvény a politikai pártokkal azonos módon kezelte, anélkül, hogy bármilyen támogató intézkedést foganatosított volna az esetükben.¹⁰⁶

A helyhatósági választási rendszer alapelvei 1992 óta változatlanok, csupán a részletek módosult az idő folyamán. A legnagyobb maradék elvén alapuló arányos képviseleti rendszerről van szó. A mandátumokat két körben osztják ki: az első körben a pártok annyi mandátumot kapnak, ahányszor teljesítették a választási koefficiens,¹⁰⁷ a második körben pedig a töredékszavazatok függvényében kiosztják a fennmaradó mandátumokat is. A választási koefficiens az érvényes szavazatok és az elosztandó mandátumok hányadosával egyenlő.¹⁰⁸ Töredékszavazatoknak minősülnek azok a voksok, amelyek a választási koefficiens (vagy annak egész számú többszöröse) teljesítése után megmaradtak, illetve a választási koefficiens nem teljesítő résztvevők szavazatai.

A rendszer későbbi módosításai közül a választási küszöb változása tekinthető a legfontosabbnak. 1992-ben és 1996-ban nem létezett explicit választási küszöb, következésképpen, a kisebbségek képviseleti esélyét befo-

106 Az 1991. évi 70. törvény a kisebbségi szervezeteket a pártok csoportjába sorolja. Lásd: 1991. évi 70. törvény a helyhatósági választásokról, 105. cikk. *MO*, 239. sz., 1991. november 8.

107 Természetesen, a független jelöltek csak egy mandátumot nyerhetnek akkor is, ha a választási koefficiens többszörösét teljesítették.

108 Ezt a szakirodalom Hare-kvótának nevezi.

lyásoló legfontosabb tényező a tanácsosi mandátumok száma volt. Az implicit küszöb logikája szerint, amely explicit küszöb hiányában a választási koefficienssel egyenlő, a kisebbségek jobb esélyekkel indultak a megyei tanácsokban és nagyvárosok nagyobb létszámú tanácsai esetében. A kistépüléseken azonban a választási koefficiens teljesítése jóval magasabb százalékos eredményt kívánt meg. 2000-ben bevezettek egy explicit választási küszöböt, amely az érvényes szavazatok 5%-ával egyenlő abban az esetben, ha a választási koefficiens 5%-nál több, illetve a választási koefficiens értékével egyenlő, ha az kisebb az 5%-nál (a választási koefficiens kiszámítása nem változott).¹⁰⁹ Gyakorlatilag ez azt jelentette, hogy azokon a településeken, ahol a helyi tanács létszáma meghaladta a 20 főt, továbbá a megyei tanácsokban (amelyek legalább 37 tagból álltak 2000-ig), nem alkalmazták az 5%-os küszöböt, mivel itt a választási koefficiens kisebb volt, mint az érvényes szavazatok 5%-a.¹¹⁰ 2004-ben a küszöb értékét 5%-ban rögzítik, függetlenül a koefficiens nagyságától,¹¹¹ továbbá módosítják a koefficiens meghatározásának képletét, ugyanis ettől kezdve csak a küszöböt teljesítő szervezetek és jelöltek szavazatait veszik számításba.¹¹² A választási küszöb fokozatos növelése következtében a kisebbségek mandátumszerzési esélyei jelentősen csökkentek azokon a településeken, ahol csekélyebb arányban vannak jelen.

109 2000. évi 28. sürgősségi kormányrendelet az 1991. évi 70. törvény módosításáról és kiegészítéséről. *MO.*, 153. sz., 2000. április 13, 1. cikk., (7) bek.

110 Ennek a rendelkezésnek köszönhetően a kisebbségek jobb esélyekkel indultak a nagyvárosokban, ahol a tanács létszáma nagy. Például a küszöb $1/21=4,76\%$ ott, ahol a tanács 21 főből áll, $4,35\%$, ha a tanács 23 főt számlál, és így tovább. Egy 45 tagú megyei tanácsban elméletileg mandátumot lehetett szerezni $1/45=2,22\%$ -nyi szavazattal, Bukarest Municipium Közgyűlésében pedig már a szavazatok $1/65=1,54\%$ -ával is. A későbbiekben látni fogjuk, hogy a jelenleg hatályban levő speciális rendelkezésnek köszönhetően a helyzet megfordult, mivel a mostani intézkedés inkább a kis települések 9 vagy 11 tagú tanácsában érvényesíti hatását.

111 A küszöbhez még hozzáadódik 2% a kéttagú választási vagy politikai szövetségek esetében, illetve további 1% a három- vagy többtagúak esetében. 2004. évi 67. törvény, 92. cikk., (1) bek.

112 2004. évi 67. törvény, 92. cikk., (3) bek. (A törvény újraközölt változatában a hivatkozott cikkely száma 96.-ra változik. Lásd: *MO.*, 333. sz., 2007. május 17). Egy további fontos módosítás, amely a kisebbségek (különösen a magyarok) képviselőit is érintette, a független jelöltekre vonatkozott, akik ezentúl csak abban az esetben kaphatnak mandátumot, ha legalább a választási koefficiens értékével egyenlő szavazatszámot szereztek. Ez jóval keményebb feltétel, ugyanis korábban akkor is részt vehettek a mandátumelosztás második körében, ha nem érték el a választási koefficienst.

Talán nem véletlenül, az 5%-os küszöb rögzítésével egy időben megjelent a törvényben egy speciális rendelkezés is a kisebbségekre vonatkozóan, amellyel valószínűleg a magasabb küszöb negatív hatását igyekeztek ellensúlyozni. A 67/2004-es törvénybe beillesztettek egy pozitív diszkrimináció jellegű mechanizmust, amely azonban csakis a helyi tanácsok megválasztására vonatkozik, a megyeiekére nem. Ez az intézkedés egyáltalán nem hasonlít a Képviselőház esetében alkalmazott módszertől, és nehezebb is besorolni a dolgozat első felében bemutatott valamely kategóriába. Amint majd kitűnik, e speciális megoldás hatásai sajnos igen kiábrándítóak. Mielőtt azonban számszerűsítsenénk a speciális rendelkezés mandátumokban mérhető hatását, vizsgáljuk meg a működését. Azért, hogy megkönnyítsük a választási rendszer technikai vetületeinek a megértését, a mandátumelosztás algoritmusát az 1. és 2. ábra segítségével szemléltettük, külön-külön a pártok és a nemzeti kisebbségek szervezetei esetében.

A kisebbségi szervezetekre vonatkozó speciális rendelkezés a mandátumok elosztásának a második szakaszában (a töredékszavazatok alapján történő mandátumkiosztás során) érvényesül. A törvény előírja, hogy „abban az esetben, ha a (magyartól eltérő) nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok egy szervezete sem kapott legalább egy tanácsosi mandátumot, az első körből fennmaradt mandátumok közül egyet annak a kisebbségi szervezetnek kell odaitélni, amely teljesítette a választási küszöböt, és a legtöbb érvényes szavazatot gyűjtötte”.¹¹³

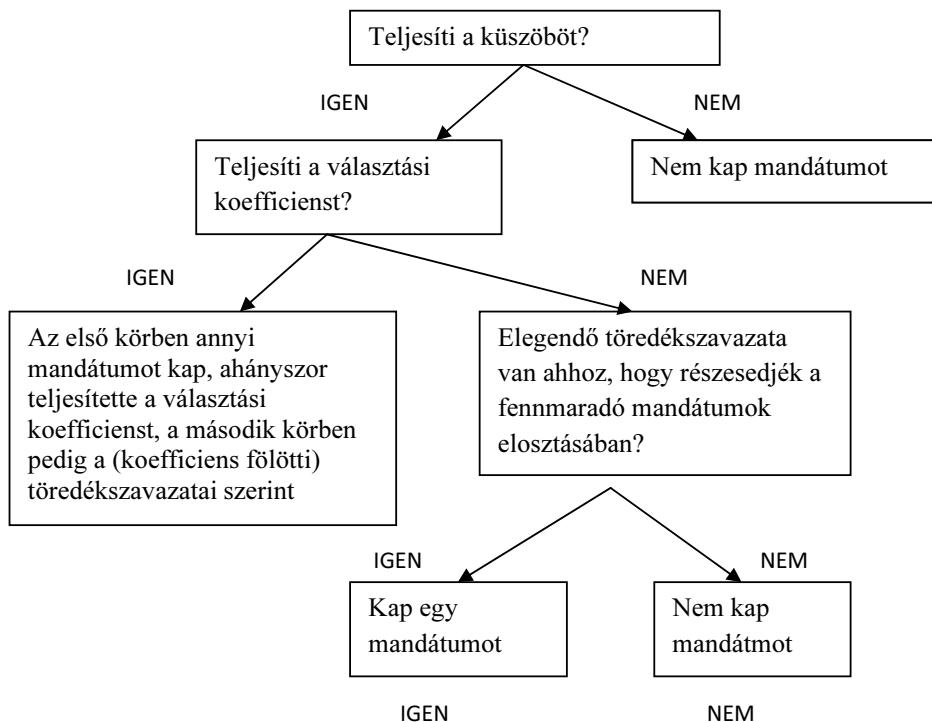
Tehát, a választási törvényben megjelenő támogató intézkedés csak azokra a helyzetekre vonatkozik, amikor egy kisebbségi szervezet sem érte el a választási koefficiens, azonban legalább egy átlépte az 5%-os küszöböt. A koefficiens elérése szervezeteket a pártokkal és választási szövetségekkel azonos módon kezelik: annyi mandátumot kapnak, ahányszor teljesítették a koefficiens, és részt vesznek a mandátumelosztás második körében is a töredékszavazataikkal.¹¹⁴ Amint az 1. és 2. ábrán látható, az ábrák felső része azonos a pártok és a kisebbségi szervezetek esetében, a speciális rendelkezés pedig csak akkor alkalmazható, ha egyetlen kisebbségi szervezet sem nyert mandátumot az első szakaszban.

A speciális rendelkezés hatása abban áll, hogy az 5%-os küszöb és a választási koefficiens közé eső szavazatszámot elérő kisebbségi szervezetek közül az elsőt automatikusan az első helyre tolja azon a listán, amelyen a töredékszavazatok csökkenő sorrendjében szerepelnek a résztvevő szerve-

113 2004. évi 67. törvény, 96. cikk, (4) bek.

114 A Központi Választási Iroda 2008. évi 74. határozata a tanácsosi mandátumok elosztásának végrehajtási szabályairól. *MO*, 384. sz., 2008. május 21.

1. ábra. *A mandátumelosztás algoritmus*
a politikai pártok, választási vagy politikai szövetségek esetében

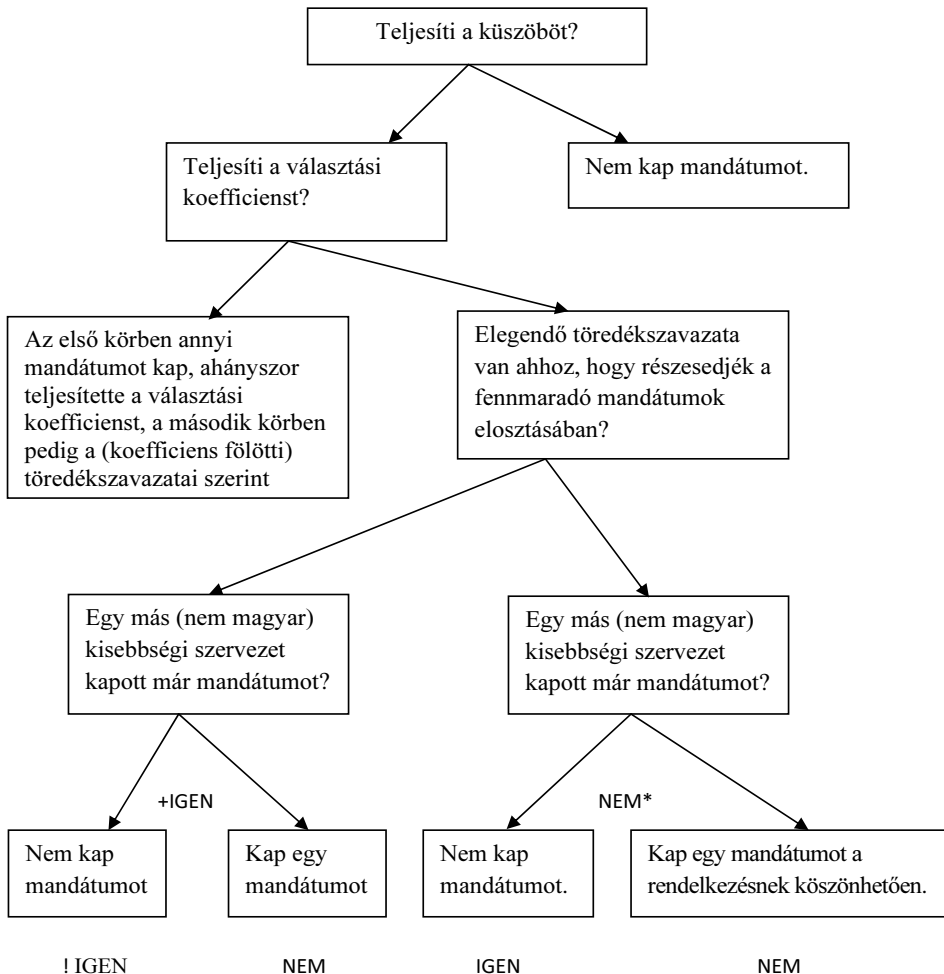


zetek. A pártok vagy választási szövetségek csak azután kapnak mandátumot, miután a legnagyobb szavazatszámú kisebbségi szervezet megkapta a jussát. Ha viszont több kisebbségi szervezet esetében is teljesülnek ezek a feltételek, akkor is csak az első részesül a kedvezményes bánásmódban, a többiek pedig automatikusan kizáródnak a mandátumelosztás hátralevő folyamatából.

Ezt a speciális megoldást elég nehéz besorolni a dolgozat első felében ismertetett kategóriák bármelyikébe. A speciális rendelkezés hatása tulajdonképpen abban áll, hogy biztosítja a mandátumszerzést az első olyan szervezetnek, amely elérte az explicit küszöböt abban az esetben is, ha az implicit küszöb magasabb az explicitnél. Ebből a szempontból ez a speciális rendelkezés az alternatív küszöbök osztályához áll a legközelebb, annak gyenge változatának tekinthető. A besorolásnál azonban sokkal fontosabb a rendelkezés hatékonysága a kisebbségek képviselőitének előmozdítását illetően. Sajnos, mélyreható elemzés nélkül is világos, hogy a speciális intézkedés alkalmazhatósága eléggé korlátozott, mivel:

- csak egy szervezet profitálhat belőle (amely a legtöbb szavazatot kapta);
- ha nem a magyar kisebbséget képviseli;
- ha az 5%-os választási küszöb és a választási koeficiens értéke közé eső szavazatszámot kapta. Ez a sáv annál keskenyebb, minél nagyobb a helyi tanács létszáma, és abban az esetben, ha a tanács 20 főnél nagyobb, a választási koeficiens csak kisebb lehet a küszöbnél. Az intervallum a 9 vagy 11 tagból álló, kisméretű tanácsok esetében a legszélesebb.
- Ha (a magyarok kivételével) egyetlen más kisebbség sem szerzett még mandátumot a tanácsban.

2. ábra. A mandátumelosztás algoritmus
a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei esetében



A rendelkezés abban az esetben jelentene valós segítséget a kisebbségek számára, ha a lista élére helyezett kisebbségi szervezet nem lett volna képes önerőből hozzájutni a mandátumhoz, vagyis, ha nem lett volna elegendő töredékszavazata ahhoz, hogy újraosztáskor még „elkapjon” egy mandátumot. Más szóval: a rendelkezés csak azokat a szervezeteket támogatja, amelyek a 2. ábrán csillaggal (*) jelzett ponton haladnak keresztül. Azon szervezetek számára, amelyek a plusszal (+) jelzett pontban vannak, teljesen mindegy, hogy az első mandátumszerző helyre „ugranak”, vagy pedig a lista utolsó helyezettjeként nyerik el a képviselőt.

Tekintve, hogy az intézkedés csak abban az esetben alkalmazható, ha más kisebbségi szervezetek még nem szereztek mandátumot, az algoritmusban felbukkan egy újabb érzékeny pont. Ezt felkiáltójellel (!) emeltük ki a 2. ábrán arra utalva, hogy a speciális rendelkezés miatt akár az is előfordulhat, hogy egy olyan szervezet, amely elegendő töredékszavazattal rendelkezett volna egy mandátumhoz, amennyiben a pártokkal azonos módon kezelik, mégsem lehet biztos a képviselőben, mert a sorsa a többi kisebbségi szervezet teljesítményétől is függ. Ha egy kisebbség (más, mint a magyar) már mandátumhoz jutott, a többi kisebbségi szervezet képviselő nélkül marad akkor is, ha elérte az 5% küszöböt, és elegendő töredékszavazattal rendelkezik. Az általa megszerezhető mandátumot akár egy olyan párt is elnyerheti, amely kevesebb szavazatszámot kapott, mint a „vesztes” kisebbségi szervezet.

A speciális rendelkezés haszna tehát attól függ, hogy milyen gyakoriak a csillaggal, illetve a felkiáltójellel jelzett helyzetek, vagyis, amikor a kisebbségi szervezet a rendelkezésnek köszönhetően szerez mandátumot, illetve a rendelkezés miatt veszíti azt el, pedig megkaphatta volna, ha a pártokkal azonos bánásmódban részesül? A válasz sajnos kiábrándító. Újrászámolva a mandátumelosztást azokon a településeken, ahol legalább egy kisebbségi szervezet elérte a választási küszöböt, arra a következtetésre jutottunk, hogy a speciális kikötésnek köszönhetően szerzett mandátumok száma jelentéktelen.¹¹⁵ A 2004-es választásokon a 382 kisebbségi mandátumból csak nyolcat nem szereztek volna meg a speciális rendelkezés hiányában, 2008-ban pedig a 351-ből csak négyet. A korlátozott alkalmazhatóságon túl viszont sokkal súlyosabb gondot jelent az a tény, hogy a rendelkezés megfoszthat egyes kisebbségeket a képviselőtől. A vizsgálatunk eredménye a következő:

115 A következőképpen jártunk el: újrászámoltuk a mandátumelosztást minden olyan település esetében, ahol a kisebbség a mandátumelosztás második szakaszában jutott képviselőhöz, ezután összehasonlítottuk az eredményeket azzal a képzeletbeli helyzettel, amelyben a kisebbségeket a pártokhoz hasonló módon kezelik.

ha a kisebbségi szervezetekre is a pártok esetében alkalmazott mandátumelosztási mechanizmust alkalmazták volna, 2004-ben hat, 2008-ban pedig öt mandátummal többet szereznek. Következésképp: a kisebbségek nettó nyeresége 2004-ben két mandátum, 2008-ban pedig a mérleg negatív eredményt mutat.¹¹⁶

Nem hagyhatjuk szó nélkül azt sem, hogy a támogató rendelkezés nem vonatkozik a magyar kisebbségre. Ez így egyértelműen diszkriminatív jellegű, a megkülönböztetés pedig nem indokolható azzal, hogy a magyar közösség a legnépesebb kisebbség Romániában, és egy olyan szervezettel rendelkezik (RMDSZ), amely képes önerőből elérni a parlamenti képviselőhez szükséges 5%-os küszöböt, így nincs ráutalva a speciális parlamenti mandátumok intézményére. Ahogy azt a Velencei Bizottság is kiemelte, a helyi képviselőt nem lehet függővé tenni az országos szintű képviselőtől.¹¹⁷ A magyarok jelentős része olyan településeken él, ahol csekély részarányt alkotnak,¹¹⁸ és ebben a tekintetben nem különböznek a többi kisebbségtől. Némi iróniával azonban azt is mondhatnánk, hogy a diszkriminatív rendelkezésnek van egy szerencsés hozadéka is, hiszen a többi kisebbség esetében alkalmazható marad a speciális rendelkezés, ha a magyar szervezet már szerzett tanácsosi mandátumokat. Ellenkező esetben ugyanis a magyarok által sűrűbben lakott településeken a többi kisebbség képviselői esélye jóval alacsonyabb lenne.

A következtetés tehát az, hogy a kisebbségeket támogatni hivatott speciális választási szabályozás a helyi tanácsok szintjén nem jelent valós segítséget, nem képes hozzájárulni a képviselő minőségének javításához, mi több, diszkriminatív jellegű. Kijelenthetjük, hogy akár a rendelkezés eltörlésével

116 Lásd Székely István Gergő: *The representation of national minorities in the local councils - an evaluation of Romanian electoral legislation in light of the results of the 2004 and 2008 local elections. Reprezentarea minorităților naționale la nivel local - O evaluare a legislației electorale românești pe baza rezultatelor alegerilor locale din 2004 și 2008.* Studii de atelier. Cercetarea minorităților naționale din România - Working Papers in Romanian Minority Studies. Institutul pentru Studiarea Minorităților Naționale, Cluj, 2008.

117 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): *Opinion On The Law For The Election Of Local Public Administration Authorities In Romania*, id. kiad.

118 A 2002-es népszámlálási adatok tükrében: a magyarok 3,5%-a olyan településeken él, ahol arányuk 5% alatt van; 10,89%-uk 10% alatti; 17,02%-uk pedig 15% alatti magyar részarányú helységekben lakik. Észrevehető, hogy már 5% alatti csoport is népesebb, mint egyes „kicsi” kisebbségek. Saját számítások Varga E. Árpád adatai alapján. Forrás: <http://www.kia.hu/konyvtar/erdely/erd2002.htm>.

is jobb lenne a helyzet, mivel hatálytalanítása révén legalább leegyszerűsödne valamelyest a mandátumelosztás folyamata. Azonban a nemzeti kisebbségek helyi és megyei szintű képviselőit, amelyet jelenleg komoly alulreprezentáltság jellemez, csak sokkal erőteljesebb speciális választójogi megoldások bevezetésével lehetne megoldani. E tekintetben az egyik kínálgató lehetőség az volna, hogy a hatályban levő speciális intézkedést kiegészítsék egy alacsonyabb küszöbvel a kisebbségek számára. A későbbiekben még visszatérünk erre a megoldásra, előbb azonban bemutatjuk azt a reformjavaslatot, amit a kisebbségek képviselői terjesztettek a Parlament elé.

2.3. A kisebbségek javaslata: az országos szinten hatályban levő rendszerhez hasonló megoldás

A 2004-es választások tapasztalata alapján a kisebbségek megértették, hogy a hatályban levő speciális rendelkezés nem hoz minőségi javulást a képviselő tekintetében. Következésképpen: 2006. július 21-én a kisebbségek parlamenti frakciójának 11 tagja benyújtott egy törvénytervezetet a 67/2004-es törvény módosítására.¹¹⁹ A képviselők indoklása szerint „[a] hatályban levő szöveg nem kielégítő, mivel nem biztosít a nemzeti kisebbségek számára valós és reprezentatív részvételt a helyi közéletben, ugyanis a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezeteihez köthető tanácsosok száma jóval alacsonyabb, mint a kisebbség súlya az illető települések etnikai összetételében”.¹²⁰

A kisebbségek az aktuális rendszer hatálytalanítását kérték, és helyette a Képviselőház esetében alkalmazott megoldáshoz hasonló speciális mechanizmus bevezetését javasolták. A tervezet szerint: „[a] nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok törvényesen megalakult szervezetei, amelyek a választásokon nem szereztek legalább egy helyi tanácsosi mandátumot, együtt egy helyi tanácsosi mandátumra jogosultak, ha az illető községi, városi vagy municípiumi választókerületben elérték az egy helyi tanácsos megválasztásához szükséges érvényesen leadott átlagos szavazatszám legalább 10 százalékával egyenlő szavazatszámot.”¹²¹

119 PL-x 275/2008. Törvénytervezet a 2004. évi 67. törvény módosításáról és kiegészítéséről. A kapcsolódó dokumentumokat lásd: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=7543.

120 A törvénytervezet indoklása. Lásd: <http://www.cdep.ro/proiecte/2008/200/70/5/em275.pdf>.

121 Lásd a törvénytervezetnek a Szenátus által jóváhagyott változatát: <http://www.cdep.ro/proiecte/2008/200/70/5/se275.pdf>.

Bár a kisebbségek azt szerették volna, ha a 2008-as választásokon már az általuk javasolt rendszer kerül alkalmazásra, az indítvány sorsa nem dőlt el a választásokig. Annak ellenére, hogy a Szenátus 2008. április 29-én jóváhagyta, a törvénytervezet máig nem került a Képviselőház plénuma elé. A Szenátus tulajdonképpen hallgatólagosan fogadta el az indítványt, mivel 2008. április 24-én átlépte a megkereséstől számított alkotmányos határidőt. Ezután a törvénytervezet átkerült a Képviselőházba, ahol megkapta a Jogi, fegyelmi és mentelmi jogi bizottság, illetve az Emberjogi, vallási és nemzeti kisebbségi bizottság jóváhagyását (*aviz*), de csak 2008. június 17 és 18-án, kicsivel több, mint két héttel a helyi választások első fordulóját követően. Jelenleg a tervezet ismét a Jogi bizottságnál vesztegel (*raport*).¹²²

A törvény módosításához szükséges politikai akarat hiányán túlmenően a kérdés az, hogy a kisebbségek által javasolt rendszer valóban megoldaná-e a helyi képviselet problémáját. Biztosan állítható, hogy egy ilyen speciális rendelkezés javítana a kisebbségek képviseletének helyzetén, legalábbis a mandátumok számát tekintve.¹²³ Ugyanakkor, az összes probléma, amelyet a romániai kisebbségek parlamenti képviseletével kapcsolatosan tárgyaltunk, helyi szinten is megjelenne. A jelölésre vonatkozó korlátozások felszámolása nélkül a Parlamentben képviselt kisebbségi szervezetek monopóliuma tovább erősödne. A legnagyobb probléma azonban az volna, hogy a kedvezményes úton nyújtott mandátumok száma könnyen ellenőrizhetlenné válna. Egy kis településen egy helyi tanácsos megválasztásához szükséges szavazatszám 10%-a roppant alacsony érték lehet, így néhány tucatnyi szavazattal mandátumhoz lehetne jutni. Így pedig a kisebbségi szervezetek (vagy az ezek mögött megbúvó politikai vállalkozók) számára hatalmasá válna a kísértés olyan településeken is jelölteket állítani, ahol valójában a kisebbség nincs jelen. Egyéb kontrollmechanizmus híján próbálkozásuk egyáltalán nem számítana lehetetlen vállalkozásnak, és akár az is előfordul-

122 Lásd: [http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=7543], letöltve 2009. október 9-én.

123 Ezen a ponton meg kell jegyezni, hogy egy korábbi írásban (Székely: i. m.) helytelenül értelmeztem a javaslatot, mivel az „együtt” („au dreptul, împreună”) kifejezést úgy interpretáltam, hogy több kisebbség kapna közösen egy mandátumot. A megfogalmazás azonban azonos a Képviselőház választására vonatkozó cikkellyel (amely pedig kisebbségenként kínál egy-egy mandátumot), következésképpen: az „együtt” fogalom az egy adott kisebbséghez tartozó személyek összességére vonatkozik. Természetesen egy olyan megoldás sem volna problémamentes, amely egy közös mandátumot nyújtana több kisebbségnek, hiszen a különböző kisebbségek sérelmei és érdekei eltérnek egymástól és akár konfliktuálisak is lehetnek.

hatna, hogy a tanács jelentősen felduzzadjon a (magukat) kisebbségi(nek kiadó), kedvezményesen mandátumot szerző személyek miatt.¹²⁴

Következtetések

A kisebbségek képviseletét előmozdítani hivatott romániai szabályozás roppant nagyvonalúnak tűnik. Mivel az egészen apró közösségek számára is nagyon könnyen elérhető a parlamenti képviselet, ebben a tekintetben a román rendelkezések nemcsak azokat az országokat múlják fölül, amelyek nem alkalmaznak parlamenti küszöböt a kisebbségek esetében, hanem azokat is, amelyek alanyi jogon tartanak fenn mandátumokat számukra. Minél több kisebbséget parlamenti képviselethez juttatni dicséretes dolog, ám oda kell figyelniük a mögöttes indítékokra is. A kisebbségek számára elérhető mandátumok nagy száma (18) ugyanis nemcsak e közösségek érdekeivel magyarázható, hanem azzal is, hogy a mindenkori román kormánynak érdekében áll egy olyan képviselőcsoport jelenléte a Parlamentben, amely a kormánypártok leghűségesebb szövetségeseiként viselkedik.¹²⁵ Mi több, a kisebbségi képviselők bevonása kifele is jól eladható, továbbá a román pártok nem restelték a többi kisebbség „együttműködő” hozzáállását szembeállítani az RMDSZ követeléseivel. Dan Oprescu szerint egyértelműen ezek az indítékok álltak a kisebbségek képviseletét támogató mechanizmus létrehozása mögött.¹²⁶

A politikai megfontolások visszássága mellett azonban a szabályozásnak más negatív oldalai is vannak, és a magas mandátumszám komoly fogyatékoságokat kendőz el. Az első probléma a 18 kisebbséggel szembeni *differenciálatlan bánásmód*, hiszen minden kisebbséget csupán egy-egy mandátum illet meg a Parlamentben. A több százezres roma kisebbség, amely lényegesen nagyobb, mint az összes többi közösség együttvéve, ugyanúgy egyetlen mandátumot kaphat, akárcsak a pár száz főt számláló közösségek (például a rutének, albánok vagy macedónok). A kisebbségek számára elérhető 18 mandátum viszont már olyan magas szám, hogy a további bővítés már nemigen volna célszerű.

124 Amint a magyarországi kisebbségi képviseletet támogató megoldások esetében tárgyaltuk, a kisebbségek mandátumszerzésének túlzott megkönnyítése elméletileg akár a többség pozícióit is veszélyeztetheti a helyi képviselőtestületben.

125 Alionescu: i. m.

126 Lásd Dan Oprescu: *Politici publice pentru minoritățile naționale din România*. I. kiad.

Ez önmagában még nem is jelentene annyira komoly gondot. Akár az is érvelhetnénk, hogy a méltányosság azt kívánja meg, hogy minden közösség jelen legyen a Parlamentben, az apró közösségek képviselőit az árát pedig a nagyobb közösségeknek kell megfizetniük. A könnyen megszerzhető mandátumok számát nem lehet a végtelenségig növelni, ezért kompromisszumos megoldásra kell jutni. A többségi választópolgárok már engedményt tettek, amikor elfogadták, hogy a kisebbségek kevesebb szavazatszámmal jussanak mandátumhoz, most pedig a nagyobb lélekszámú kisebbségeknek kell beletörődniük abba, hogy az apró közösségek képviselői érdekében csak egy mandátumra jogosultak. Ez az eszmefuttatás meggyőző lehet, de csak abban az esetben, ha szilárd biztosítékokkal rendelkezünk arra, hogy a Parlamentben jelenlevő kisebbségi szervezetek tényleg valós kisebbségi közösségeket képviselnek. Amint tudjuk, ez a feltételezés nem állja meg a helyét minden esetben.¹²⁷ Következésképpen: az az érv, miszerint a tizennyolc mandátum egy olyan véges jószágot képez, amelyen testvériesen kell osztozkodni, már nem tartható fenn.

Ezzel el is érkeztünk a román kisebbségi képviselői rendszer legsúlyosabb problémájához: a *hatékony ellenőrző mechanizmus hiányához*, amely kiszűrné az etnobiznisszt és biztosítaná, hogy a kisebbségek mandátumai valóban kisebbségek által legyenek betöltve. A garanciák hiánya nemcsak a parlamenti képviselet esetében jelent gondot, hanem helyhatósági szinten is. A valós garanciák helyett a román szabályozás olyan igazságtalan korlátozásokkal próbálja „konszolidálni” a kisebbségek politikai életében uralkodó állapotot, mint például a jelöltállításra vonatkozó szigorú feltételek vagy a helyi tanácsok szintjén alkalmazott speciális procedúra. Ez utóbbi akár ahhoz az abszurd helyzethez is vezethet, hogy több mandátumtól fosztja meg a kisebbségeket, mint ahányat preferenciális módon juttat nekik.

De nemcsak a garanciák hiányoznak, hanem a nemzeti kisebbség fogalmának egy értelmes meghatározása is. A nemzeti kisebbségek jelenleg hasnál meghatározása, amely a 2004-es választási törvényben jelent meg először, egy tendenciózusan körkörös definíció: „[...] *nemzeti kisebbség* az az etnikum, amely képviselettel rendelkezik a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában”.¹²⁸ A körköröség egyértelmű: A kérdés: ki jogosult képviseletre speciális feltételek mellett? A válasz: aki már képviselve van. A körköröség a törvényhozó azon szándékát tükrözi, hogy meggátolja az elismert kisebbségek számának növekedését (és implicite a kedvezményes úton szerzhető mandátumok számának további növekedését). Az üzenet világos: a kisebbsé-

127 Lásd Alionescu: i. m.

128 2004. évi 373. törvény, 4. cikk., illetve a 2008. évi 35. törvény, 2. cikk., (29) bek.

ségek azok, amelyek már parlamenti képvisellel bírnak, több szabad hely nincs. A meghatározás megjelenése előtt viszont a Parlamentbe való bejutás sokkal inkább a politikai kontextustól függött, nem pedig világos, következetesen alkalmazott kritériumoktól. Ahhoz, hogy parlamenti mandátumot szerezzen, egy politikusnak két dolgot kellett tennie: meg kellett szereznie a választási hatóságok jóváhagyását, hogy a szervezete kisebbségi jellegű, ezt követően pedig össze kellett gyűjtenie megközelítőleg kétezer szavazatot, a szavazók nemzeti hovatartozása nem lévén lényeges.

Romániában tehát azok a szervezetek állíthatnak jelölteket speciális feltételek mellett, amelyek kisebbségiként vannak elismerve, de amint már kifejtettük, ez a dolog nem egyszer a politikai kontextustól függött. Szavazni bárki szavazhat a kisebbségi szervezetekre, bár e választása azzal jár, hogy le kell mondania a politikai pártokra való voksolásról. Ezen szabályozások tökéletesen összeférnek az identitás megválasztásának szabadságával, azonban nem képesek megfelelő képviselőt biztosítani.

Más országoktól eltérően a speciális választói névjegyzékek hiánya, illetve az a tény, hogy a jelölés és szavazás joga nincs semmilyen módon csoport-hovatartozáshoz kötve, elsősorban azzal magyarázható, hogy a lista alkalmazása ellentmondana a kisebbségi elitek céljainak. Ha bevezetnék a választói névjegyzékeket, a kisebbségi szervezetekre szavazó polgárok száma drasztikusan lecsökkenne. A 2008-as választásokon jónéhány kisebbségi szervezet is sokkal több szavazatot kapott, mint ahány polgár az érintett etnikumúnak vallotta magát a népszámlálás alkalmával. Hogy szimpátiaszavazatokról (és a politikai pártok elleni proteszt-szavazatról) van-e szó, vagy pedig a kisebbségi szervezetek azon képességéről, hogy kiterjedt klientelisztikus hálózatokat működtessenek, roppant érdekes kérdés, azonban a választ sajnos nem ismerjük. De a választól függetlenül a lényeg az, hogy a kisebbségi eliteknek nem áll érdekükben, hogy a szavazati jogot névjegyzékekkel szabályozzák. Egyes apró kisebbségek lélekszáma a népszámlálási adatok szerint még annál is alacsonyabb, mint ahány szavazat az alternatív küszöb eléréséhez szükséges. Ezen közösségek elitjeinek alapos okuk van ellenezni a kisebbségi választói névjegyzékek bevezetését.

Egy lehetséges ellenérv a névjegyzékekkel szemben az lehetne, hogy a romániai kisebbségi mandátumok tulajdonképpen nem fenntartott mandátumok, hanem olyan helyek, amelyeket egy igen nagylelkű alternatív küszöb elérésével lehet megszerezni. Valóban, a hasonló megoldásokat alkalmazó országokban nem találkozunk speciális választói névjegyzékekkel. Azonban a romániai rendszer a garantált mandátumokéhoz nagyon hasonló ered-

ményre vezet: a képviseletet majdnem biztosan meg lehet szerezni, tehát a névjegyzékek bevezetése elméletileg nem volna lehetetlen.

A differenciálatlan bánásmód és az ellenőrző mechanizmusok hiánya mellett a román rendszer *nem bizonyul kielégítőnek a politikai pluralizmus szempontjából* sem. Az a tény, hogy minden kisebbség csak egy képviselő révén juthat képviselőhez, biztosan nem segíti elő a politikai pluralizmust. De az egy mandátumra történő korlátozás még nem zárna ki teljesen a versenyt, a probléma kútfeje sokkal inkább a jelölésre vonatkozó erőteljesen korlátozó és diszkriminatív rendelkezésben keresendő. A Parlamentben nem képviselt szervezetekre vonatkozó korlátozások felszámolása nélkül a rendszer nem válhat igazságossá. A korlátozásokat azzal indokolták egyebek között, hogy a kisebbségi szavazatok túlzott fragmentációját ellensúlyozni kell valahogy, és elejét kell venni, hogy túl könnyen lehessen olyan szervezeteket alapítani, amelyek csak visszaélni szándékoznak a kisebbségi címkével. De amint a Velencei Bizottság is figyelmeztetett, a szavazatok fragmentációjának problémáját a választási rendszer keretében kell megoldani, nem a jelöléshez való jog korlátozásával. Ami pedig az etnobiznisz megelőzését illeti, vannak jobb módszerek is, például a választási névjegyzékekhez folyamodni. Természetesen, a névjegyzékek csak akkor jelenthetnek alternatívát, ha a feliratkozás önkéntes módon történik.

A reform azonban nem csak választói névjegyzékek bevezetésével képzelhető el. Egy másik, kevésbé radikális lehetőség az alternatív küszöb megemelése (de úgy, hogy az implicit küszöbnél lényegesen alacsonyabb maradjon), és az egy mandátumra való korlátozás eltörlése volna. Ez a megoldás lehetővé tenné a roma és a többi kisebbség differenciált kezelését, viszont azzal a veszéllyel járna, hogy egy túl magasra állított alternatív küszöböt a kisebb közösségek nem tudnák teljesíteni.

Ami a helyi tanácsokat illeti, a hatályban levő rendelkezések egyértelműen nem hatékonyak, viszont a kisebbségek által javasolt megoldás, azaz a parlamenti képviselőhöz hasonló feltételek bevezetése, sem mentes az aggodalomra okot adó elemektől. Rövid távon még az aktuális szabályozás hatályon kívül helyezése is jobb megoldást jelentene a jelenleginél, hiszen az amellet, hogy nem hatékony, még képmutató gesztusként is értelmezhető a kisebbségek irányában. Ezért még a pártokkal való azonos bánásmód is szerencsésebb lenne, mint a jelenlegi helyzet. A speciális mechanizmust azonban nem biztos, hogy teljességgel ki kell dobni, ugyanis bizonyos elemei átmenthetőek lennének módosított és kiegészített formában.

A rendelkezést lehetne úgy módosítani, hogy a diszkriminatív és korlátozó elemeket kiiktatjuk. Az első módosítás, amire mindenképp szükség

van, a rendelkezés személyi hatályának kiterjesztése a magyar kisebbségre is. Ez azonban automatikusan maga után vonná, hogy azt a korlátozást is fel kellene függeszteni, miszerint a támogatás csak abban az esetben érvényes, ha egyetlen kisebbségi szervezet sem jutott mandátumhoz a választási koeficiens elérése által. Ellenkező esetben a magyarok által sűrűn lakott településeken az apróbb kisebbségek képvisellete esélytelenné válna.

De e korlátozás felszámolása a magyarok érdekeitől függetlenül is indokolt. Nincs rendjén, hogy egy kisebbségi éppen egy olyan rendelkezés miatt essen el egy mandátumtól (amit megkapott volna, ha nem alkalmazták ezt a szabályt), amelynek deklarált célja segíteni a kisebbségeket. Hasonlóképpen: az a tény, hogy egy másik kisebbségi szervezet mandátumot szerzett a választási koeficiens elérése révén, nem indokolhatja más szervezetek kizárását, mivel a rendelkezésnek éppen azokat a szervezeteken kéne segítenie, amelyek nem képesek teljesíteni a választási együttthatót. Abban az esetben pedig, ha több szervezet is rá lenne szorulva a segítségre (mivel túl kevés töredékszavazattal rendelkeznek ahhoz, hogy részt vegyenek a mandátumelosztás második szakaszában), igazságosabb volna, ha nem csak az első részesítenék előnyben, hanem a fennmaradó helyek számának függvényében mindegyiknek osztanának egy-egy mandátumot. Összegezve: a speciális intézkedés úgy válna igazságosabbá, ha a mandátumelosztás második szakaszában minden kisebbségi szervezet, amely a választási küszöb és a választási koeficiens közé eső szavazatszámot kapott, kedvezményes feltételek mellett vehetne részt, függetlenül a többi kisebbségi szervezet teljesítményétől.¹²⁹

Az eddigiekben felvázolt módosítások kizárnák a speciális mechanizmus abszurd következményeit, de még ebben az esetben sem javulna látványosan a kisebbségek képviselétének helyzete, tekintve, hogy azon esetek száma, amikor a rendelkezés tényleges segítséget jelentene, még mindig roppant csekély maradna. A mechanizmus csak abban az esetben lenne valóban hasznos, ha gyakoribbak lennének azok a helyzetek, amikor a szervezet elérte a választási küszöböt, de nem rendelkezik elég töredékszavazattal ahhoz, hogy mandátumot nyerjen. Egy lehetséges megoldás az volna, hogy az igazságtalan aspektusaitól megtisztított speciális rendelkezést egy

129 A cikkelyt a valahogy így lehetne átszövegezni: „abban az esetben, ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei között létezik olyan, amely a választási küszöbnél több, de a választási koeficiensnél kevesebb szavazatot szerzett, és amely nem rendelkezik elegendő töredékszavazattal ahhoz, hogy részt vehessen a mandátumelosztás második körében, ezek a szervezetek egy-egy tanácsosi mandátumra jogosultak, az első körből fennmaradt helyek betöltéséig”.

alacsonyabb választási küszöbvel kombinálják a kisebbségek (de csak ők!) számára. Egy alacsonyabb küszöb önmagában nem volna elegendő, ugyanis ezzel csupán annyit érnének el, hogy visszaállna a 2004 előtti helyzet, amikor is a kisebbségek esélyei elsősorban a választási koefficienstől függtek, amit viszont a tanácsosi mandátumok száma határozott meg. Egy alacsonyabb küszöbvel azonban a küszöb és a koefficiens közötti sáv szélesedne, és a mostani 5%-os küszöb melletti helyzethez viszonyítva gyakoribbá válnának azok az esetek, amikor a töredékszavazatok száma nem elegendő a mandátumelosztás második körében való részvételhez.

Itt azonban egy fontos megjegyzést kell tennünk. A rendelkezés megszorító tartalma, miszerint az nem alkalmazható, ha egy kisebbségi szervezet már mandátumot szerzett, a kedvezményes úton biztosított mandátumok indokolatlan szaporodását hivatott megakadályozni. A jelenlegi, 5%-os küszöb mellett a megszorításnak nincs sok értelme, viszont egy alacsonyabb küszöb esetén már reális esélye lehet annak, hogy több kisebbségi szervezet is a küszöb és a választási koefficiens közé kerüljön anélkül, hogy ez elegendő töredékszavazatot jelentsen egy mandátum megszerzéséhez.¹³⁰ Ha a második szakaszban az összes ilyen szervezet elsőbbséget élvezne a politikai pártok előtt (amelyekre nem vonatkozna az alacsonyabb küszöb), utóbbiak számára a helyzet valóban aggasztóvá válhatna. Következésképp: minél alacsonyabb a küszöb, annál inkább megfontolandó a valamilyen korlátozás fenntartása: szükség van erre a többség védelme szempontjából is, de legfőképpen azon kisebbségi szervezetek (vagy politikai vállalkozók) eltávolítása céljából, amelyek szerencsét próbálnának olyan településeken is, ahol nem él számottevő kisebbség. Az a lényeg tehát, hogy egy olyan egyensúlyt kell megteremteni a speciális megoldás által, amely a jelenleginél hatékonyabban mozdítja elő a kisebbségek képviselőit, ugyanakkor a többi versenytársat sem érinti túlzottan hátrányosan.

Amint a dolgozat első felében bemutattuk, elméleti szempontból számtalan modell adott a jelenleg hatályban levő rendszer reformjához. A módosítások szükségessége pedig nyilvánvaló, ugyanis az utolsó két választáson érvényesülő tendenciák egyértelműen negatívak. Helyi szinten a kisebbségek alulreprezentáltak voltak 2004-ben is, a helyzet azonban tovább romlott 2008-ban, ezért valamilyen megoldást mindenképpen kell találni a negatív tendenciák visszafordítására.

130 A speciális rendelkezés hatásának tanulmányozása folyamán csak elszórtan talákoztunk olyan esetekkel, amikor két kisebbségi szervezet is ebben a helyzetben lett volna (olyan esettel pedig egyáltalán nem, amikor kettőnél több szervezet volt ebben a szituációban).

A szlovéniai, horvátországi vagy új-zélandi, garantált mandátumos rendszerekhez hasonló szabályozás hatékony megoldás lenne, azonban ehhez szükség volna a speciális választói névjegyzékek bevezetésére is. Jelenleg Romániában a listák bevezetése nem tűnik reális opciónak, tekintve, hogy ez nem vág egybe a kisebbségi elitek érdekeivel. Listák hiányában azonban nem lehet biztosítani a kisebbségi képviselet hitelességét. Éppen ezért, a Képviselőház esetében alkalmazott modell helyi szinten történő lemásolása – amint azt a kisebbségek javasolták – nem tűnik szerencsés megoldásnak. Ez a rendszer ugyanis bő teret engedne az etnobiznisznek, helyi szinten ugyanis a probléma jóval súlyosabban tételeződne, mint egy országos választáson.

A rendszer módosítására azonban kevésbé radikális lehetőségek is kínálkoznak. A jelenleg hatályos speciális rendelkezés ugyanis módosított formában kiegészíthető egy alacsonyabb választási küszöbvel. Az abszurd és diszkriminatív elemeket törölni kellene, az alkalmazhatóságot pedig kiterjeszteni, természetesen számolva a többség érdekeivel is. Zárszóként pedig ismételten ki szeretnénk hangsúlyozni, hogy bármilyen irányban mozdulna el a rendszer, demokratikusnak csak abban az esetben lesz tekinthető, ha a jelöléssel kapcsolatos diszkriminatív intézkedéseket felülvizsgálják.

Fordította: Kiss Ágnes