

DOBOS BALÁZS*

Kiemelés és integrálás: a kisebbségek parlamenti képviseletének módozatai

Farkas György Tamás: *Kisebbségek és a választójog*.
Budapest: Gondolat, 2024. 484 oldal

Az a kérdés, hogy eleve szükséges-e és milyen normatív alapokon, illetve ha igen, akkor milyen konkrét jogi-intézményi megoldással lehet elősegíteni vagy egyenesen biztosítani a számos vonatkozásban objektíve hátrányos helyzetű, egy-egy állam területén gyakorta kis létszámban és területileg szétszórtan élő nemzeti, nyelvi és vallási kisebbségek képviseletét a kulcsfontosságú politikai döntéshozatali testületekben, mindenekelőtt a törvényhozásban, évtizedek óta világszerte foglalkoztatja a politikaelméletet, valamint a politikai és választási rendszereket kutatókat. Mindezt egyrészt az a felismerés vezérli, hogyha H. Pitkin nyomán a képviselet fogalmának a deskriptív vagy tükörfelfogását vesszük alapul, azaz hogy a képviselő alapvonásainak meg kell egyeznie az általa képviselt népeiségével, a kisebbségek gyakorta vagy meglehetősen alulreprezentáltak, vagy egyáltalán nincsenek képviselve azokon a szinteken, ahol az őket alapjaiban érintő döntések megszületnek. Sokan érvelnek amellett, hogy az etnokulturális és a világ számos pontján vallási szempontból sem teljesen semleges, a többséget különféle eszközökkel előnyben részesítő modern nemzetállamokban így kialakult strukturális egyenlőtlenséget, diszkriminációt a formális egyenlőség biztosítása mellett valamiféleképpen a tényleges egyenlőség megteremtésével, pozitív diszkriminációval szükséges ellensúlyozni és kiegyenlíteni annak érdekében, hogy a kisebbségek képviselői legalább meg tudják jeleníteni az érdekeiket a döntéshozatali folyamatokban. Ennek elmaradása akár súlyos, erőszakos konfliktusokhoz is vezethet az élesen megosztott társadalmakban, ilyenformán a kellő, vagy csak a korábbiaknál nagyobb mértékű képviselet előmozdítása vagy garantálása azok megelőzésének vagy kezelésének eszközéül és megoldásául is szolgálhat. A hangsúly így a normatív alátámasztáson túlmenően a gyakorlati kivitelezésre helyeződött, magyarul, hogy milyen intézményi szerkezet és választási mechanizmus lehet a leginkább megfelelő az egyes kontextusokban. Miközben ezzel kapcsolatban változatlanul

* A szerző politológus, történész, a HUN-REN TK Kisebbségkutató Intézet tudományos főmunkatársa. E-mail: dobos.balazs@tk.hun-ren.hu

jelen van az a dilemma, hogy az etnikai alapon szerveződő pártok tényerése, illetve az etnikai alapú politikai-intézményi megoldások nem éppen a társadalom megosztottságának elmélyüléséhez és az etnicitás intézményesített tartósításához vezetnek-e.

A fentiek rendkívüli mértékben kerültek előtérbe a rendszerváltás időszakában Közép- és Kelet-Európában, az etnikai konfliktusok felszínre törése, a korábbi többnemzetiségű államok gyakorta erőszakkal kísért felbomlása közepette. Az 1990-es évek eleje óta számos e térségbeli ország vezetett be garantált vagy kedvezményes képviselői megoldásokat a területén élő elismert kisebbségek számára, aminek háttérében a kisebbségek ez irányú nyomása mellett a konfliktusok elkerülésének, kezelésének szándéka, az euroatlanti integrációs célok, a kifelé való kedvező imázs kialakítása, és akár egyfajta példamutatási, reciprocitási megfontolások is meghúzódtak. Ezen szempontok Magyarországon is kétségtelenül jelen voltak, de ennek ellenére a magyarországi nemzetiségek kedvezményes módon történő parlamenti képviselőinek, a többségük esetében csak valamilyen szintű részvételének a biztosítására közismert módon csupán a 2014-es országgyűlési választásokat követően került sor. A 2018-tól immár két ciklusban is megvalósuló német nemzetiségi képviselő és a szószólók rendszerének meglehetősen ellentmondásos és vitatott választása, amely tény megerősítette az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2022-es ítélete is,¹ azonban számos szerzőt arra sarkallt az elmúlt években, hogy a kisebbségi parlamenti képviselő és részvétel hazai tapasztalatait akár nemzetközi kitekintésben is vizsgálja monografikus igénnyel.²

A vonatkozó szakirodalom nemrégiben újabb, terjedelmes munkával, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara adjunktusa, Farkas György Tamás 2022-ben megvédett doktori disszertációjának átdolgozott kiadásával egészült ki. A kötet azt a célt tűzte ki, hogy a nemzetközi jog által érintett nemzeti, nyelvi és vallási kisebbségekre és őslakos közösségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásokat és megoldásokat bemutassa és elemezze széles nemzetközi kitekintésben. A szerző emellett érvel, hogy ezen példák összességében a választójog egy speciális területét jelentik, amelyek esetében Dworkin nyomán a formális és morális egyenlőség megteremtésének kísérleteiről van szó. Utóbbi igazolás kapcsán főként magyar szerzőkre hagyatkozik, miközben az elmúlt évtizedekben rangos nemzetközi kutatók (például W. Kymlicka, J. Mansbridge,

¹ Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye, 49636/14 és 65678/14 számú kérelmek, az EJEB 2022. november 10-én kelt ítélete.

² Lásd például Kállai Péter: *Nemzetiségi (külön)jogok Kelet- és Kelet-Közép-Európában. Kisebbségi Jogi Index, fókuszban a parlamenti képviselő.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2022; Uő: *Szószólók. Nemzetiségi képviselő a magyar Országgyűlésben, 2014–2022.* Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2024; M. Balázs Ágnes: *Többször szavazni és egyenlőnek maradni? A plurális választójog és a nemzetiségi képviselő útvesztőjében.* Budapest: Gondolat, 2022; Móró Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviselőik, érdekképviseleik és jogvédelmük.* Budapest: Gondolat, 2020.

A. Phillips, M. Williams, I. M. Young) érveltek a kollektív jogok és a képviseleti mechanizmusok elfogadása mellett. A külföldi példák áttekintését megelőzően a szerző felvázolja a fogalmi keretet, a nemzetközi jogi és történeti hátteret, amelyek szükségesek az elemzéséhez, így a kisebbség-nemzetiség fogalmának meghatározását, az I. világháború utáni nemzetközi jogforrásokat és napjaink monitoring jelentéseit, a kisebbségi képviselet összetett viszonyát a demokrácia és az egyenlőség fogalmaihoz és a szabad mandátum elvéhez, egészen a kisebbségi pártok jelenségéig, ilyenformán távolról sem csupán jogtudományi munkáról van szó. Az előbbi terén a magyar jogtörténeti áttekintés egyes korszakok értelmező szótáira, valamint meghatározó politikusok és gondolkodók fogalomhasználatára összpontosít. Álláspontom szerint érdemesebb lett volna inkább azt felvázolni, hogy a különböző időszakokban a nemzetiség és a kisebbség fogalmi közül melyik volt hivatalos használatban és milyen elvi és gyakorlati politikai megfontolások alapján, milyen nemzetközi kontextusban, amely választ adna arra is, hogy jogszabályban egészen az 1993-as kisebbségi törvényig miért nem született Magyarországon hivatalos definíció.

Kétségtől nem a kisebbségi pártokról szóló elmélyült elemzés a kötet feladata, de megjegyezzük, hogy vannak, akik kétségeiknek adnak hangot azzal kapcsolatban, hogy egy elméleti osztályozásban fel lehetne állítani egy olyan, legalábbis európai pártcsaládot, amely egyaránt magában foglalná a nyugat-európai döntően etnoregionális (baszk, katalán, skót stb.), a közép- és kelet-európai nemzeti kisebbségi (albán, magyar, török stb.) és a roma kisebbségi pártokat. A vonatkozó szakirodalomban meglehetősen ritkák is az ilyen összehasonlítások, tekintve, hogy például nem minden regionalista párt mutat etnikai jegyeket. E téren az elemzést még az is árnyalná némileg, tágabb keretek közé helyezné, ha utalt volna a szerző a konzociációs és centripetalista iskolák közötti évtizedes vitára, amelynek része, hogy az etnikai alapú pártok vajon szükségesek, hasznosak vagy károsak-e a demokráciákra nézve. Ez utóbbi ugyanis már elvezet a kötet tulajdonképpeni tárgyához, a képviseleti mechanizmusokhoz, nevezetesen, hogy vajon akkommodációs vagy inkább integrációs szándékok vezették-e az alábbiakban az etnikai különbségek intézményes megjelenítését.³ Némileg másként közelítve: instrumentális célokat szolgáló kirakatintézményekről vagy a nemzetközi ajánlások által képviselt, hatékony közéleti részvétel csatornáiról van-e inkább szó az elemzett esetekben.

Farkas György Tamás a választási megoldásoknak a kötet fősodrát jelentő elemzésében figyelemre méltó módon új megközelítést alkalmaz: az uralkodó, a választási rendszerek főbb típusaira (arányos-listás, többségi, vegyes) és altípusaira, és ezeken belül a képviseletet elősegítő vagy garantáló megoldásokra építő

³ Lásd Székely István Gergő – Horváth István: Diversity recognition and minority representation in Central and Southeast Europe: a comparative analysis. *Nationalities Papers*, 2014/3. 426–448. DOI: 10.1080/00905992.2014.916660

osztályozáshoz képest,⁴ amelyet a nemzetközi ajánlások is alapul vesznek, a szerző az aktív és a passzív választójog, a választás és a választhatóság oldaláról vizsgálja a kiválasztott, közvetlenül választott eseteket. Hozzátesszük, hogy egyes típusokban a kettő aligha különíthető el teljesen egymástól, hiszen például a garantált kisebbségi mandátumok kapcsán az érintett országok sok esetben a jelöltek számára is megfogalmazznak speciális előírásokat, főként azt, hogy ők maguknak is az adott csoporthoz kell tartozniuk. Az elemzés ezen része Magyarországot nem számítva több mint húsz országot ölel fel, és bár egyértelmű az európai, a magyar közönség számára is ismertebb térségbeli megoldások erőteljes jelenléte, helyet kapnak a magyar nyelvű szakirodalomban az eddigiekben még nem vagy kevésbé elemzett szabályozások is. Adós marad azonban annak az alaposabb megindoklásával, hogy miért pont ezeket az országokat öleli fel az elemzés. Terjedelmi korlátok is magyarázhatják, hogy nem kaphattak helyet olyan konzociációs hatalommegosztási szerkezetek, mint például Bosznia-Hercegovinában, vagy a kisebbségi képviselőlet olyan további esetei, mint például a Cipruson vagy Kolumbiában érvényben lévők. Nemigen reflektál a kötet arra sem, hogy több példa napjainkban valójában már inkább választási autokráciaként írható le, amelyekben a kisebbségi képviselőlet sajtószerű szerepet tölthet be.

Csoportosításában kiemelőnek nevezi azokat a rendszereket, amelyekben a kisebbségi választók elkülönülten szavaznak (aktív választójog) a nem kisebbséghez tartozóktól, személyi (példaként szolgálat Tajvan, Új-Zéland, Szlovénia, Horvátország, Bolívia) vagy területi alapon (például Níger, Spanyolország, Dánia, Finnország). Azt tartja tehát ezekben az esetekben elsődlegesnek, hogy maga a kisebbség vagy az általa zömében lakott régió választói választják meg a képviselőiket, akik jellemzően garantált helyekért szállnak versenybe. A szerző álláspontja szerint ez a típus képes a kisebbségi érdekeket a legönállóbban megjeleníteni, és kevésbé kitett a népesség létszámbeli változásának és elvándorlásának – legalábbis a személyi alapú változata. A visszaélések, közkeletűbb nevén az etnobiznisz különböző elterjedt hazai és térségbeli példái miatt is különösen fontos azonban az a körülmény, hogy a személyi alapú modell elkerülhetetlenül felveti annak meghatározását, hogy ki tartozik az adott közösséghez, hogy ki rendelkezzen választójoggal, hogy az egyéni önmeghatározásra vagy lehetséges objektív identitásjegyekre támaszkodjanak-e ennek megállapításakor, és végső soron ki hozhat erről döntést. Bár ilyen hangsúlyosan nem emeli ki a kötet, de a visszaélések számos rendszer kísérőelemei. Horvátországban például a 2010-es évek választásai előtt rendre több ezren változtattak a nemzetiségükön. A gyanú szerint a Szábor 2016-os választása előtt horvátok, szerbek és románok regisztráltak magyarként pénzért vagy élelmiszerekért,

⁴ Lásd például Reynolds, Andrew: *Electoral systems and the protection and participation of minorities*. London: Minority Rights Group International, 2006.

ami összefügghetett azzal, hogy az egy évvel korábbi választásokon mindössze hús szavazat volt az induló két magyar jelölt eredményei között a különbség.⁵

A kiemelő mellett az integratív modellek azok, amelyek a jelöltekre és a jelölőszervezetekre, a pártokra nézve fogalmaznak meg speciális előírásokat (passzív választójog). Ez utóbbiak altípusai az általános pártrendszerbe integráló megoldások (például Nepál, Szingapúr, Örményország, Mauritius, Kirgizisztán, a svájci Bern kanton), amely történhet többek között a kisebbségi kvóta kötelező vagy lehetséges alkalmazásával a pártlisták összeállításakor. A listás rendszerbe integráló altípus (például Németország, Szerbia, Lengyelország, Montenegró, Koszovó, Románia, Olaszország) a kisebbségi pártok esetében megvalósulhat egyebek mellett a bejutási küszöb eltörlésével vagy leszállításával. Ez utóbbi típus tehát arra helyezi a hangsúlyt, hogy a kisebbségiként azonosítható jelöltek és jelölőszervezetek miként juthatnak jellemzően kedvezményes mandátumhoz függetlenül attól, hogy azokat milyen választói kör támogatja. Rendkívül érdekes például, hogy miként vizsgálják hivatalosan a jelöltek hovatartozását Szingapúrban. A szerző álláspontja szerint ebben az integratív modellben a kisebbségi párt színeiben helyet szerzett képviselő jobban tudja képviselni a kisebbségi érdekeket annál, akit egy mainstream párt soraiban inkább köt a frakciófegyelem és további pártpolitikai szempontok.⁶ Miközben a jelöltek kiválasztásában és különösen azok megválasztásában ezekben a modellekben nagyobb szerephez jutnak a nem kisebbséghez tartozók, és ez a típus inkább kitett a közösségen belüli létszám- és térbeli változásoknak. Hozzáteszük, hogy az integratív modellekben is előfordulhatnak visszaélések: Romániában például egyes törpe minoritások feltámasztását és parlamenti képviselethez jutását többen ugyancsak az etnobiznisz kifejezésével írják le. A térséget illetően ugyancsak némileg pontosításra szorul az az állítás, hogy Szerbiában a roma kisebbség nem tud élni a kedvezményes bejutási küszöbvel (296.), ami az elmúlt két évtized választásainak többségére kétségkívül igaz, de a 2007-es választásokon két roma párt egy-egy képviselője még mandátumot tudott szerezni. Hasonló kedvezményes küszöböt alkalmaznak Schleswig-Holsteinban a Südschleswigsche Wählerverband (SSW) vonatkozásában, amely azonban nem csupán a tartomány dán kisebbsége (282.), hanem a frizek képviseletét is felvállalja, és így több fríz képviselőt is bejuttatott már a tartományi törvényhozásba.

⁵ Lásd Bundagyanú a magyar kisebbségi szavazatok kapcsán a horvát parlamenti választáson. www.index.hu/kulfold/2016/09/28/kamomagyarokkal_bundazhattak_meg_a_horvat_valasztast/ (Utolsó letöltés: 2024. november 11.)

⁶ Ezt a hipotézist, azaz, hogy az etnikai pártokon keresztül történő képviselet nagyobb érdemi, szubsztantív képviseletet eredményez, a vonatkozó, rendkívül kevés számú empirikus vizsgálat közül megerősítette például egy szerbiai esettanulmány is. Lásd Lončar, Jelena: Electoral Accountability and Substantive Representation of National Minorities: The Case of Serbia. *East European Politics and Societies and Cultures*, 2016/4. 30(4), 2016. 703–724. DOI: <https://doi.org/10.1177/0888325416650252> (Utolsó letöltés: 2024. november 11.)

A széles körű nemzetközi kitekintés mellett szükségszerűen helyet kap a könyvben a hatályos magyarországi modell részletesebb elemzése is, kitérve a korábbi, dualizmus kori jog- és politikatörténeti előzményekre. A történeti háttérrel kapcsolatban bizonyosan árnyalásra szorul az a megállapítás, hogy a kiegyezést követően a nemzetiségeket jobban sújtották a választójogi cenzusok, akik ilyenformán nem voltak kellőképpen képviselve a parlamentben (347.). A nemzetiségek között azonban e téren komoly eltérések mutatkoztak: míg például a németek felül-, a románok meglehetősen alulreprezentáltak voltak a választásra jogosultak körében. A dualizmus korszakának összetett viszonyait jelzi az is, hogy miközben a nemzeti képviselők döntően a kialakult rendszerrel szemben foglaltak állást, a kormányok parlamenti többségét a nemzeti területi vokszok biztosították, míg átlagosan a magyar választók abszolút többsége a függetlenségpárti erőkre szavazott.⁷ Szintén pontosítani kell azt a megnevezést, miszerint az 1970-es évektől a többi elismert nemzetiség mellett a „szerbhorvát” szövetség vezetője is országgyűlési képviselő volt egészen az 1990-es választásokig (352.). Kétségtávol a szövetség vezetői szerbek és horvátok voltak a korszakban, de valójában az évtizedeken át uralkodó hivatalos „délszláv” elnevezés takarta a horvátokat, szerbeket és szlovénokat és a hozzájuk sorolt kisebb etnikai csoportokat (például bunyevácokat, sokácokat, vendeket), ez szerepelt a szövetség nevében is. Hasonlóan, a 2010-es évek közepén az országgyűlési választásokon való roma nemzeti regisztráció ellen kampányoló párt nem a Magyarországi Roma Párt volt (391.). Ilyen nevű párt csakugyan létezett korábban, Bátaszék székhellyel, és még a 2002-es országgyűlési választásokon sikerült két egyéni képviselőjelöltet állítania, de ez esetben a kérdéses alakulat valójában a Miskolcon bejegyzett Magyarországi Cigánypárt volt.

A fenti kategorizálás alapján a 2010 utáni hazai megoldás alapvetően személyi alapú kiemelő rendszernek minősül, azzal a különlegességgel, hogy a speciális szabályozás a listás ágban valósul meg, nem egyéni választókerületi úton. Integratív eleme viszont a kedvezményes mandátum és a garantált szószólói pozíció. Miközben tehát ötvözni igyekszik a két rendszer előnyeit, nem biztosítja a választás lehetőségét, és ezért a kötet részét képezi egy szintén figyelemre méltó megoldási javaslat, hogy a jelenlegi keretek között miként lehetne továbbfejleszteni a hazai szisztémát, különös tekintettel a nemzeti és a pártlisták, illetve a nemzeti belüli alternatívák közötti választásnak, továbbá a szavazat titkosságának a biztosítására. Az EJEB által kifogásolt pontokra is reflektáló javaslat előírná, hogy az országos nemzeti önkormányzatokban minden mandátumot szerzett lista kapjon legalább egy jelölti helyet az országgyűlési választásokon állított nemzeti listán, de azon legalább két jelölt mindenképpen szerepeljen (megjegyezzük, hogy a hatályos törvényi előírás legkevesebb három jelöltet követel meg). Ez utóbbi

⁷ Gerő András: *Az elsöprő kisebbség: népképviselő a Monarchia Magyarorszáján*. Budapest: Habsburg Történeti Intézet, 2017.

hátterében az áll, hogy korábban is, de például a legutóbbi 2024-es nemzetiségi önkormányzati választásokon öt nemzetiség esetében is csak egy-egy lista indult az országos mandátumokért. Kérdéses persze, hogy esetükben mennyire elvárando valamiféle szervezeti verseny előállítása és ösztönzése, vagy hogy mindez mennyire ösztönözné esetleg a kisebbségi képviselet mind nagyobb kívülről történő befolyásolását mainstream pártok részéről. Nem feltétlenül ez irányba hatna viszont a javaslat azon további eleme, hogy a nemzetiségi választók preferenciáisan, így akár azonos szervezetet képviselő jelöltekre adhatnák le a szavazatukat, és a legtöbb érvényes szavazatot kapott jelöltből válna a nemzetiség országgyűlési képviselője vagy szószólója. A nemzetiségek többsége esetében, amelyeknek nincs matematikai esélye a kedvezményes mandátum elnyerésére, alternatív szavazatként megjelenne a pártlistákra való szavazás lehetősége, ilyenformán a nemzetiségi listákra leadott szavazatuk nem vész el, mint ahogy jelenleg történik, hanem a pártlistákon hasznosul. A titkosságot biztosítandó a nemzetiségi szavazatokat külön urnában gyűjtenék, továbbítanák a szavazókörökből, és központilag számolnák össze.

Összességében egy újabb jelentős munka született a kisebbségek parlamenti képviselete témájában, amely komoly empirikus elemzést, széles körű nemzetközi összehasonlítást felvonultatva és újszerű osztályozást kialakítva helyezi el tágabb keretek között a hazai szabályozást, és kínál egyfajta megoldást annak főbb elmentmondásaira, még ha minden nemzetiség számára biztosítandó kedvezményes mandátumról aligha van is szó. Remélni tudjuk a témában a kutatási erőfeszítések folytatását, nemzetközi megjelenítését, és nem utolsósorban azt, hogy a kötet megállapításait és javaslatait a döntéshozók is megfontolják a hazai modell módosításakor.