

A BALKÁN ÁLLAMAINAK SPECIÁLIS, KISEBBSÉGEKRE VONATKOZÓ VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A ROMA KISEBBSÉG PARLAMENTI KÉPVISELETÉRE

FARKAS GYÖRGY TAMÁS
egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

Absztrakt

A tanulmány célja, hogy megvizsgálja a Balkán azon államainak választójogát, ahol választási rendszeren belül azonosíthatók speciális, a kisebbségek parlamenti képviseletét elősegíteni hivatott választójogi szabályok. A földrajzi lehatárolás indoka, hogy Magyarországot leszámítva lényegében a Balkán félsziget államai azok, melyeknek a speciális, kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozása a roma kisebbséget is érinti, azaz a romákra is vonatkozó speciális kisebbségi választójogi szabályokat ezen térségben találjuk. A tanulmány az egyes államok speciális, kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozását egyenként és egymással összevetve is vizsgálja, különös figyelemmel a roma kisebbség parlamenti képviseletének érvényesülésére.

Kulcsszavak: alkotmányjog, választójog, választási rendszerek, kisebbségi jog

SPECIAL ELECTORAL LEGISLATION FOR MINORITIES IN THE BALKAN STATES, WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE PARLIAMENTARY REPRESENTATION OF THE ROMA MINORITY

Abstract

The aim of this study is to examine the electoral law of the states of the Balkan, where special electoral rules designed to facilitate the parliamentary representation of minorities. The reason for the geographical delimitation is that, with the exception of Hungary, essentially the states of the Balkan Peninsula are those whose special electoral law regulations concerning minorities also affect the Roma minority, i.e. special minority electoral law regulations concerning the Roma are found in this region. The study examines each state's special electoral regulations for minorities individually and

in comparison with each other, paying particular attention to the electoral performance of the Roma minority.

Keywords: constitutional law, electoral law, electoral system, minority law

1. Bevezetés

Jelen tanulmány célja a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozások vizsgálata elsősorban a roma kisebbség parlamenti képviselőinek szempontjából. A roma kisebbséget is érintő speciális választójogi szabályozások vizsgálatához kiindulásként mindenekelőtt át kellett tekintenünk, hogy melyek azon államok, ahol a választójog egyáltalán tartalmaz speciális, kisebbségek parlamenti képviselőt elősegítő választójogi szabályokat, majd ezek közül szükséges volt kiszűrni azon államok körét, ahol konkrétan az ottani roma kisebbséget is érintik ezen speciális választójog szabályok.

Ennek során jelen sorok írója arra a következtetésre jutott, hogy lényegében Magyarország mellett a Balkán államai azok, melyek a roma kisebbségre vonatkozóan is alkalmaznak speciális választójogi szabályokat a parlamenti képviselő elősegítése céljából, ami meghatározta a kutatás földrajzi lehatárolását is.

A tanulmány az egyes államok speciális, kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozását egyenként és egymással összevetve is meg kívánja vizsgálni, különös figyelemmel a roma kisebbség parlamenti képviselőinek érvényesülésére.

Mindezek mellett a tanulmány az egyes államok választójogának speciális, kisebbségekre vonatkozó szabályozásának aktív és passzív választójog szerinti jellegét is vizsgálja annak szempontjából, hogy a választójogi kedvezmény biztosítása a választójog aktív, avagy passzív oldalán mennyiben segíti elő hatékonyan az adott országban a roma kisebbség parlamenti képviselőinek megvalósulását.

2. A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozások elhatárolása az aktív és passzív választójog alapján

A jelen fejezetben az egyes államok konkrét választójogi szabályainak vizsgálatát megelőzően mintegy elméleti megalapozásaként áttekintjük a kisebbségek kedvezményes szabályokon alapuló parlamenti képviselőire vonatkozó hazai szakirodalmat és jelen sorok írója által a 2022-ben megvédett doktori érteke-

zésében levezetett elhatárolást,¹ mely utóbbi a választójogi kedvezmény aktív és passzív választójogi jellege alapján csoportosítja a kisebbségek parlamenti képviseletét elősegítő speciális választójogi szabályozásokat.

A kisebbségek parlamenti képviseletét elősegítő speciális választójogi szabályozásokra vonatkozó magyar szakirodalmat áttekintve, a 2021-ben megvédett doktori értekezésben M. Balázs Ágnes a garantált mandátumot, illetve az eltérő bejutási küszöböt határolta el, mint a kisebbségek parlamenti képviseletét biztosító különleges szabályokat.²

Pap András László megközelítése alapvetően egy tágabb kontextust ölel fel a választójogi megoldásoknál, ugyanis fő kategorizálása alapján a kétkamarás parlamentben megjelenő képviseletet, az egykamarás parlamentben megjelenő képviseletet és a jogalkotási, politikai döntéshozatal speciális formáit különítette el, mely utóbbiba sorolta Pap példaként a kisebbségi önkormányzatoknak biztosítható törvénykezdeményezési jogot. A témánk szempontjából igazán releváns csoportosítást Pap az egykamarás parlamenten belül megjelenő képviseleten belül tette, ahol a kisebbségi képviselet szempontjából három alkategóriát különböztetett meg: ad1 az általános szabályok szerint parlamentbe jutó kisebbségi képviselők, ad2 a politikai pártok keretein belül, de kisebbségi szervezettel hivatalos kapcsolatban álló képviselők és ad3 „virtuális második kamara”, mely alatt a kisebbségi képviselők megválasztását illető preferenciális eljárást, kvótákat, delegálást, kooptálást értett.³ Láthatjuk tehát, hogy Pap a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást az imént említett ad3 alkategóriaként fogalmazta meg, tehát alapvetően tágabb kontextust vizsgált.

Várfalvi Attila a területi elvű és a szimbolikus képviseletet határolja el. Előbbibe álláspontja szerint olyan államok tartoznak, melyeknek választókerületi beosztása követi az etnikai viszonyokat, így természetes módon valósul meg az egyes etnikumok politikai alapú képviselete. A másik csoportba Várfalvi

1 Ld.: FARKAS György Tamás: *A választási rendszer egy speciális ága – a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozó választójogi szabályozás Magyarországon és külföldön* (doktori értekezés). Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2022, 397. (Disszertáció benyújtásának éve: 2021, Védés/Fokozatszerzés éve: 2022).

2 Ld.: M. BALÁZS Ágnes: *Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma* (doktori értekezés). Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, 2021, 168–170.

3 Ld.: PAP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*. Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, 2007, 171–172.

azon rendszereket sorolta, ahol könnyített vagy garantált módon juthatnak mandátumhoz a kisebbségek.⁴

Kovács Péter megkülönbözteti azon államokat, melyek rendelkeznek kisebbségeket segítő speciális szabályozással és azokat melyek nem rendelkeznek ilyennel (mi alapvetően csak az előbbi kategóriát vizsgáljuk). A speciális szabályozások között megkülönbözteti a garantált mandátumot, a bejutási küszöb alóli mentesülést, a kedvezményes bejutási küszöböt és a plurális szavazatot.⁵

Móré Sándor monográfiájában azon modellek között, melyekben speciális szabályok vonatkoznak a kisebbségekre, megkülönbözteti egyebek mellett az autonóm régiók képviselőit és a kedvezményes bejutási küszöböt. Móré álláspontja szerint a kisebbségekre vonatkozó különleges kedvezmények a törvényhozás második kamarájában könnyebben valósíthatók meg.⁶

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályokat feldolgozó magyar szakirodalom, mint azt láthatjuk jellemzően vagy a garantált mandátum kontra kedvezményes mandátum origón csoportosítja egyes országok modelljeit, vagy egy-egy konkrét választójogi eszközt emel ki (pl. „kedvezményes bejutási küszöb”) és ez alapján végez csoportosítást.⁷

A fentebb már említett, „közismert” csoportosítás, miszerint a kisebbségek számára lehet garantált⁸ vagy kedvezményes mandátumot biztosítani, a mandátumszerzés lehetősége, eredménye, azaz a választás kimenete felől közelíti meg a kérdést.

Ahhoz hasonló ez az elhatárolás, mint amikor a választási rendszerek ál-

4 Ld.: VÁRFALVI Attila: *Nemzetiségek és parlament* (szakdolgozat). Budapest, Országgyűlési Könyvtár, 1998, 4.3 alfejezet – Hivatkozza PAP (2007) i. m. 188.

5 Ld.: KOVÁCS Péter: A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 2014/1, 23–27.

6 Ld.: MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 57–59.

7 A speciális jellegű, és e tanulmányban nem tárgyalt nemzetiségi szószólókról lásd SZABÓ Zsolt: *A nemzetiségi szószólók*. In: KARSAI József (szerk.): *A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014–2018-as ciklus*. Budapest, Országgyűlési Hivatala, 2014, 49–52.

8 A garantált mandátumok vonatkozásában megemlítendő, hogy bizonyos esetben akár a törvényhozás teljes mandátumeloszlását az etnikai viszonyok határozhatják meg fősabályként, azaz a választójogban nem speciális szabályként jelenik meg a kisebbségekre vonatkozó szabályozás, hanem mintegy fő rendezőelvként. Erre példaként szolgál Bosznia-Hercegovina választójoga, melyről ld. részletesebben: SZABÓ, Zsolt: *Ethnic conciliation in parliaments: Western Balkans v. Western Europe*. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2021, 62 (3), 245–250. DOI: 10.1556/2052.2022.00305.

talános elemzése során akként különböztetik meg a választási rendszereket, hogy létezik többségi és arányos (meg persze vegyes) rendszer, amely szintén a mandátumszerzés, a választás várható eredménye felől közelíti meg a kérdést.

A többségi rendszereket sokszor szinonimaként azonosítják az egyéni rendszerekkel, az arányos rendszereket pedig a listásokkal. Mint, ahogy Cservák Csaba is egyértelművé tette, ezek a párosítások ugyanakkor nem szinonimák. Bár többnyire a többségi rendszer egyben egyéni rendszer is, valamint az arányos rendszer egyben listás rendszer is, van számos példa nemzetközi összevetésben, mely megmutatja, hogy egy többségi rendszer is lehet listás és egy arányos rendszer is lehet egyéni.⁹

A választási rendszerek általános dogmatikájában ismert egyéni-listás elhatárolás a leadott szavazatra vonatkozik, azaz arra, hogy listára, vagy személyre adja-e le a voksát a választó, míg a többségi arányos elhatárolás a választás kimenetelére, a választói akarat leképeződésére vonatkozik.

Látható tehát, hogy a választás várható kimenetelére vonatkozó csoportosítás mellett a választási rendszerek általános dogmatikája ismer egy más logikájú párhuzamos elhatárolást is, mely magára a szavazatra vonatkozik. Álláspon-tunk szerint a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozások csoportosítása is elvégezhető általános jelleggel más logika mentén, mint a mandátumszerzés, vagy egyes konkrét választási jogi megoldás alapján. Azt kellett ennek érdekében azonosítani, hogy melyik az a különös ismérv, amely a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok célját és értelmét jelenti. Ez mutatja meg ugyanis azt, hogy melyik az a mandátumszerzéssel pár-huzamos, de attól megkülönböztethető logika, amely alapján kutatni lehet az általános és speciális kisebbségi választójogi szabályozás kapcsolódási pontjait.

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályok azt hivatottak elősegíteni, hogy az adott kisebbség a választott testületben hatékonyabban képviseltethesse magát. A speciális választójogi szabályozás kedvezménye-zettje, célközönsége tehát maga a kisebbség, mint választói és választható közösség. Éppen ezért alapvetően a kisebbségi választók és választhatók nézőpontjából közelítettük meg a kérdést, tehát onnan, hogy az aktív, illetve a passzív választójog gyakorlása során a nem kisebbségi szavazókhoz, azaz az általános választási szabályokhoz viszonyítva milyen eltérő (kedvezményes) választójogi szabályok vonatkoznak a kisebbségre és ezek miként viszonyulnak az általános választójogi szabályozáshoz.

9 Ld.: CSERVÁK Csaba: *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)*. PhD dolgozat, Budapest, KRE ÁJK DI, 2010, 95.

Ezen elhatárolás alapján jelen sorok írója szerint két fő halmaz azonosítható a kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozások tekintetében: az ún. kiemelő (aktív) és az ún. integratív (passzív) modellek.

A kiemelő rendszerek fő specialitása, hogy a kisebbségi szavazók a választások egy bizonyos ágán a nem kisebbségi szavazóktól elkülönülten adhatják le voksaikat, tehát az aktív választójog gyakorlása jelenti ezen szabályok legfontosabb specifikumát a választójogon belül. A speciális szabályozás lényege itt, hogy a kisebbségi választók elkülönülhessenek a nem kisebbségi választóktól, és ekképpen a többségi társadalom befolyásától mentesen választhassanak. A kiemelés alapja lehet területi vagy személyi. Előbbi csupán, *de facto* kisebbségi speciális szabály, ugyanis a kiemelés alapja nem a kisebbség, hanem egy meghatározott terület, melynek a zömében kisebbségi lakossága teszi ténylegesen kisebbségi jellegűvé a szabályozást. Utóbbi konkrétan a kisebbséget érinti, mint választói közösséget emeli ki és biztosít lehetőséget arra, hogy a kisebbség a maga körében választhasson, a nem kisebbségi szavazók befolyása nélkül.

Az integratív rendszerek a választójog passzív oldalán, azaz a választhatók oldalán alkalmaz speciális választójogi szabályokat, mint például a kedvezőbb bejutási küszöb vagy a pártlisták összetételére vonatkozó speciális szabályok. Az ilyen rendszerekben a kisebbség választóit nem emelik ki a többségi nemzethez tartozó választókhoz képest. A kisebbségi választók ugyanolyan feltételek mellett, ugyanazon választási lehetőségekkel gyakorolhatják aktív választójogukat, mint az összes többi, nem kisebbségi választó. A kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabály, itt tehát nem az aktív választójogot gyakorlók közösségének meghatározására vonatkozik, hanem a választójog passzív oldala, azaz a választható jelölőszervezetek (vagy azok egy része, melyek kisebbségi jellegűek) részesülnek speciális szabályozásban, és a kisebbségi választó szavazata a jelölőszervezetre vonatkozó speciális szabályon keresztül érvényesülhet kisebbségi szempontból.

Az integráló rendszerek a gyakorlatban listás választójogi rendszerek esetén jelennek meg, így erről a modellről az állapítható meg, hogy jellemzően a listás típusú választási rendszerekhez tapad. Ennek megfelelően végeztük el az integráló rendszereken belüli csoportosítást, mely során a nemzetközi példákat figyelembe véve két altípus azonosítható.

A listás rendszerbe integráló megoldás lényege, hogy a kisebbségi választókat a listás rendszerbe csatornázza be, és a kisebbségeket politikailag képviselni hivatott jelölőszervek (pártok) részesülnek speciális szabályozásban, mely leginkább a bejutási küszöb alóli mentesség, vagy még ennél is kedvezőbb

küszöb megállapításában ölt testet, akár adott választási rendszeren belül kisebbségenként differenciáltan különböző értékekben is.¹⁰

A másik altípus a pártlistába integráló rendszer, melynek fő jellemzője, hogy nem a kisebbségi jellegű jelölőszervezet (párt) részesül speciális, kedvezőbb szabályozásban, hanem a politikai pártok felé állít a jogalkotó speciális szabályokat, mely a lista összetételét érinti. Az ilyen rendszerek a „mainstream” politikai pártok felé csatornázzák be a kisebbségi választókat.

Másképp úgy is megfogalmazhatjuk az általunk felvázolt elhatárolást, mint a speciális szabályozással érintettek körére vonatkozó elhatárolást, tekintettel arra, hogy a kiemelő rendszerek esetén a főszabály, hogy a kisebbségi választókat érintik a speciális szabályok, tehát az aktív választójog irányából közelíti meg a kérdést a jogalkotó. Az integratív rendszerek esetén, a kisebbségi választókat, illetve az ő szavazataikat a választás általános medrébe csatornázzák be, itt a választójog másik, azaz a passzív oldaláról közelíti meg a kérdést a jogalkotó és a választhatókat (jelölőszervezetek, illetve a listán szereplő jelöltek) részesíti speciális szabályozásban. Ezen elhatárolás tulajdonképpen egyfajta nézőpontbéli, hozzáállásbeli különbséget is mutat. A kiemelő rendszer azt tekinti elsődlegesnek, hogy a képviselőt megválasztók köre rendelkezzen a kisebbség ismérvével, és ezáltal a képviselő a kisebbségi választók felhatalmazása okán nyerjen mandátumot. Az integratív rendszer a választhatókat kíséri elsősorban figyelemmel, és arra összpontosít, hogy a kisebbségi ismérvvel rendelkező jelöltek-jelölőszervek juthassanak mandátumhoz, azaz a mandátumot szerző rendelkezzen kisebbségi tulajdonsággal függetlenül attól, hogy a mandátumát milyen szavazói körnek köszönheti.

Összegezve a leírtakat, a közvetlen választójog keretein belül¹¹ álláspontunk szerint az alábbi speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozásokat különítjük el:

10 Például Montenegróban az általános szabályok szerinti bejutási küszöb 3%, a kisebbségekre vonatkozó kedvezményes bejutási küszöb 0,7%, de a horvát kisebbség vonatkozásában van egy ennél kedvezményesebb 0,35%-os bejutási küszöb is. Ld.: SZABÓ Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Budapest, Gondolat, 2016, 130–150.

11 Azért szükséges ezt kiemelni, mert a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásnak van egy másik alapkategóriája, a közvetett választójog körébe tartozó megoldások úgy, mint pl. a kooptálás, ami 1990-ben a magyar szabályozásban is megjelent rövid ideig, de alkalmazására nem került sor. Ld. erről részletesebben: CSERNY Ákos – HALÁSZ Iván – TÉGLÁSI András: *A képviselői demokrácia érvényesülése. A választójog és a választásokkal kapcsolatos szabályozás*. In: PATYI András – TÉGLÁSI András (szerk.): *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 2013, 133–134.

- kiemelő (aktív) rendszerek:
 - területi alapú (*de facto*) kiemelő rendszer,
 - személyi alapú (*de iure*) kiemelő rendszer,
- integráló (passzív) rendszerek:
 - listás rendszerbe integráló rendszer,
 - pártlistába integráló rendszer.

3. Horvátország választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásra

A kézirat lezárást megelőző legutóbbi, 2021-es népszámlálás szerint Horvátország 3,8 milliós népességéből nagyságrendileg 3,5 millió fő tartozik a többségi horvát nemzethez. Horvátország legnagyobb lélekszámú kisebbsége a több mint 123 ezer fős lélekszámával a szerb kisebbség, melyet a 24 ezer főt meghaladó bosnyák kisebbség, a 17 ezer fős roma kisebbség, a 13 ezer fős albán kisebbség, a szintén 13 ezer főt számláló olasz kisebbség és a 10 ezer fős magyar kisebbség követ, melyek mellett Horvátországban további számos kis lélekszámú kisebbség él.¹²

Horvátország Alkotmánya a preambulumban, a viszonylag részletes történelmi felvezetés mellett kimondja, hogy Horvátország a horvát nép nemzeti állama, továbbá az állampolgársággal rendelkező nemzeti kisebbséghez tartozók, szerbek, csehek, szlovákok, olaszok, magyarok, zsidók, németek, osztrákok, ukránok, ruténok, bosnyákok, szlovénok, montenegróiak, macedónok, oroszok, bolgárok, lengyelek, romák, románok, törökök, vlachok, albánok és mások állama.¹³

Az alkotmány 15. cikke kimondja, hogy törvény – az általános választójogi szabályok mellett – különleges szabályokat állapíthat meg a nemzeti kisebbségek vonatkozásában annak érdekében, hogy képviselőiket megválasszák a horvát parlamentbe. Az alkotmány ezen rendelkezése képezi tehát a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás alkotmányos alapját.¹⁴

Horvátország törvényhozása (*Hrvatski sabor*) egykamarás. Az alkotmány 72. cikke alapján a parlament legalább 100, legfeljebb 160 képviselőjét általános egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján választják meg.¹⁵

Témánk szempontjából megemlítenéd a nemzeti kisebbségek jogairól

12 Ld.: <https://podaci.dzs.hr/en/statistics/population/> (2023. 04. 06.)

13 Ld.: Horvátország Alkotmányának preambuluma.

14 Ld.: Horvátország Alkotmánya 15. cikk.

15 Ld.: Horvátország Alkotmánya 72. cikk.

szóló alkotmányos törvény, melynek 19. cikke egyfelől szintén rögzíti, hogy a nemzeti kisebbségeknek joguk van a képviselőre a horvát törvényhozásban,¹⁶ másfelől kimondja azt is, hogy a nemzeti kisebbségek legalább öt, de legfeljebb nyolc képviselőt választhatnak a kisebbségekre vonatkozó speciális választókörzetből.¹⁷ A jogszabály rögzíti azt is, hogy egy adott nemzeti kisebbség legalább egy, de legfeljebb három képviselői mandátumra jogosult, amennyiben az adott nemzeti kisebbség létszáma meghaladja Horvátország népességének 1,5%-át.¹⁸ Azok a nemzeti kisebbségek pedig, melyeknek lélekszáma kevesebb, mint Horvátország népességének 1,5%-a, összesen legalább négy kedvezményes parlamenti mandátumra jogosultak.¹⁹

A horvát törvényhozás választásának általános szabályai szerint a parlament képviselőit az ország területét lefedő 10 választási körzetben, területi listás rendszerben választják, ahol minden körzetben 14 képviselőt választhatnak a szavazók. A listás szavazás során a választóknak egy preferenciális szavazata van, mellyel egy képviselőjelölt a kiválasztott listán előnyben részesíthető. A mandátumok kiosztása d'Hondt módszer alapján történik. A tíz területi választókörzet mellett van két nem területi alapú választókörzet is, az egyik a külföldön élő horvát diaszpóra körzete, a másik pedig a XII. választókörzet, a nemzeti kisebbségeké. A nemzeti kisebbségek képviselőit a választás fő ágától eltérően nem listás, hanem relatív többségi-egyéni rendszerben választják.²⁰

A kisebbségekre vonatkozó speciális szabályokat illetően a választási törvény 16. cikke rögzíti Horvátország nemzeti kisebbségeinek képviselőinek a képviselőlet jogát a Parlamentben. A nemzeti kisebbségek jogosultak nyolc parlamenti képviselő megválasztására, akiket az ország egész területét kitevő különleges választókerületben választanak meg. Ugyanezen cikk azt is leszögezi, hogy a választási törvény általános szabályai szerinti preferenciálás a kisebbségekre vonatkozó speciális választási ág esetén nem alkalmazandó.²¹

A választási törvény 16. cikke alapján tehát egyértelmű kijelenthető, hogy

16 Ld.: Horvátország – nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányos törvény (OG 155/2002) 19. cikk (1) bekezdés.

17 Ld.: Horvátország – nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányos törvény (OG 155/2002) 19. cikk (2) bekezdés.

18 Ld.: Horvátország – nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányos törvény (OG 155/2002) 19. cikk (3) bekezdés.

19 Ld.: Horvátország – nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányos törvény (OG 155/2002) 19. cikk (4) bekezdés.

20 Ld.: <https://www.izbori.hr/site/en/about-elections-referenda/elections-of-representatives-to-the-croatian-parliament/1724> (2023. 05. 07.)

21 Ld.: Horvátország – parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 16. cikk.

a horvát választási rendszer speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozása jelen sorok írójának elméleti elhatárolása alapján személyi alapú kiemelő rendszer, figyelemmel a nemzeti kisebbségek személyi alapú választókörzetére.

A választási törvény 17. cikke felsorolja az egyes kisebbségeknek járó mandátumok számát is, mely szerint:

- A szerb nemzeti kisebbség tagjai három parlamenti képviselőt választanak a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányos törvénynek megfelelően.
- A magyar nemzeti kisebbség tagjai egy tagot választanak.
- Az olasz nemzeti kisebbség tagjai egy képviselőt választanak.
- A cseh és szlovák nemzeti kisebbségek tagjai egy parlamenti képviselőt választanak meg együtt.
- Az osztrák, bolgár, német, lengyel, roma, román, ruszin, orosz, török, ukrán, vlach és zsidó nemzeti kisebbségek tagjai közösen választanak egy parlamenti képviselőt.
- Az albán, bosnyák, montenegrói, macedón és szlovén nemzeti kisebbségek tagjai közösen választanak egy parlamenti képviselőt.²²

A választási törvény 17. cikke rögzíti azt is, hogy a szerb, magyar és olasz kisebbség vonatkozásában a képviselőjelölt mellett helyettes képviselőt is választanak, akit a képviselővel együtt választanak meg.²³ A többi kisebbség vonatkozásában a választók csak képviselőt választanak, akinek helyére az utána következő legtöbb szavazatot kapó jelölt kerülhet.

Különlegessége tehát a horvát szabályozásnak, hogy az alacsonyabb lélekszámú kisebbségeket „közös kalapba helyezi”, és lényegében egymás jelöltjeivel versenyezteti, ami mindenképp egy egyedi választási versengést szülhet az egyes kisebbségek jelöltjei között. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, a ACFC/OP/V(2021)2 szám alatt publikált véleményében felhívta a figyelmet ezzel kapcsolatban, hogy a „közös mandátumok” rendszere a kis lélekszámú kisebbségek igényeihez igazítható, ugyanakkor az ilyen választókörzetből mandátumot szerző kisebbségi képviselőnek figyelemmel kell lennie a választókerülete más kisebbséghez tartozó választóira is. A közös mandátumok rendszerében a Tanácsadó Bizottság esetében az egyes kisebbségek képviselői közötti rotáció javíthatná a közös mandátum választói megítélését.²⁴

22 Ld.: Uo.

23 Ld.: Uo.

24 Ld.: Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága

Összegzésként a horvát rendszerről megállapíthatjuk, hogy a kisebbségek számára külön személyi alapú választókörzetet hozott létre a jogalkotó, melyben a kisebbségi választók szavazhatnak. Egyes kisebbségek önállóan választhatnak képviselőt, azaz csak az adott kisebbség jelöltjei versengenek a mandátumért, míg más, jellemzően kisebb lélekszámú kisebbségek és jelöltjeik egymással versengenek a mandátumért.

A horvát választási rendszer kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozását illetően megjegyzendő, hogy a roma és a bosnyák kisebbség elégedetlenségét fejezte ki annak okán, hogy kedvezményes mandátumuk nem garantált, más kisebbségek képviselő jelöltjeivel kell versenyezniük egy kedvezményes mandátumért, annak ellenére, hogy lélekszám alapján a szerb után a legnagyobb lélekszámú kisebbségeknek számítanak.²⁵

A roma kisebbségnek a vonatkozó jogszabályok szerint az osztrák, bolgár, német, lengyel, roma, román, ruszin, orosz, török, ukrán, vlach és zsidó nemzeti kisebbségek szervezeteinek jelöltjeivel kell versenyezniük egy kedvezményes mandátumért.

Az ezredforduló óta eltelt 23 év választásait szemügyre véve megállapíthatjuk, hogy 2007 óta zsinórban öt választás során is roma jelölt nyerte a kedvezményes mandátumért folytatott versenyfutást. A kézirat lezárását megelőző legutóbbi, 2020-as választáson a szavazatok elsöprő többségével szerzett mandátumot a Kali Sara roma szervezet jelöltje, Veljko Kajtazi, aki ötször annyi szavazatot szerzett, mint a második helyen befutó szintén roma szervezet jelöltje.²⁶

4. Szerbia választási rendszerének kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása

Szerbia népessége a kézirat lezárását megelőző legutóbbi, 2022-es népszámlálás szerint mindösszesen 6,647 millió fő, melyből etnikai alapon 5,360 millió fő tartozik a többségi szerb nemzethez. Szerbia bő egymillió kisebbsége sok különböző etnikum között oszlik meg, a szerbiai népszámlálás a szerben kívül húsz kisebbségi csoport létszámát mérte. A legnagyobb lélekszámú szerbiai

ACFC/OP/V(2021)2 számú véleménye 216. bekezdés.

25 Ld.: Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/V(2021)2 számú véleménye 214. bekezdés.

26 Horvátország eddigi parlamenti választásainak eredményét az egyes választókörzetekre történő szűrés lehetőségével ld.: <https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2020> (2023. 05. 07.)

kisebbség a magyar 253 ezer fővel. Lélekszám alapján ezt követi a bosnyák kisebbség 153 ezer fővel, romák 131 ezer fővel, az albánok 61 ezer fővel, a szlovákok 41 ezer fővel, horvátok 39 ezer fővel, a románok 23 ezer fővel, a vlachok 21 ezer fővel és a montenegróiak 20 ezer fővel.²⁷

Szerbia parlamentje (Nemzetgyűlés – *Narodna skupština*) a választási törvény 1. cikke értelmében 250 képviselőből áll,²⁸ akiket a választási törvény 5. cikke alapján egyetlen, az egész ország területét képező választókerületből, listás rendszer alapján választanak²⁹ és a választási törvény 80. cikkének megfelelően a megszerzett szavazatoknak megfelelő arányban osztják ki a listák között a mandátumokat. A listás mandátumok elosztásában azon pártok, pártszövetségek és politikai szervezetek vehetnek részt a választási törvény 128. cikk szerint, melyek megszerzik a szavazatok legalább 3%-át.³⁰ Megjegyezzük, hogy a bejutási küszöböt korábban a választási törvény 5%-ban határozta meg, azaz a jelenlegi szabályozás lejjebb vitte a bejutási küszöböt. A mandátumokat választási törvény 129. cikke értelmében a d'Hondt módszer alkalmazásával osztják el.³¹

A Szerb Köztársaság Választási Bizottsága az a szerv, amely a kedvezményezett jelölő szervezetek körét meghatározza, ez a szerv dönt arról a listát állítók kezdeményezése alapján, hogy egy adott jelölőszervezet kisebbségi-e, és ezáltal a speciális választójogi szabályok hatálya alá tartozik. A választási törvény 137. cikke értelmében azon pártok jogosultak a speciális választójogi szabályok alapján részt venni a választásokon, melyekről a Választási Bizottság megállapítja, hogy fő célja a nemzeti kisebbség érdekeinek képviselete és védelme a nemzetközi jogi normákkal összhangban. A Választási Bizottság ezen döntését külön eljárásban hozza meg a listaállításkor, melynek során kikérheti az adott kisebbség Nemzeti Tanácsának véleményét a lista kisebbségi jellegéről. Kisebbségi listát csak a nemzeti kisebbség politikai pártja állíthat vagy adott nemzeti kisebbség politikai pártjai közösen állíthatnak.³²

Garanciális jellegű szabály a kisebbségi lista kisebbségi jellegének biztosítására, hogy a Választási Bizottság elutasítja a kisebbségi listaként történő nyilvántartásba vételt, ha a listán olyan jelölt szerepel, aki nem kisebbségi

27 Ld.: <https://popis2022.stat.gov.rs/en-us/5-vestisaopstenja/news-events/20230428-konacnirezpopisa/> (2023. 05. 06.)

28 Ld.: Szerbia – parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 1. cikk.

29 Ld.: Szerbia – parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 5. cikk.

30 Ld.: Szerbia – parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 128. cikk.

31 Ld.: Szerbia – parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 129. cikk.

32 Ld.: Szerbia – parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 137. cikk.

politikai párt tagja, vagy az egyéb körülmények alapján megállapítható, hogy a kisebbségi listaként történő indulás célja a törvények megkerülése, azaz a bejutási küszöb alóli mentesség kihasználása.³³

Szerbia speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozásának lényegi eleme az ún. bejutási küszöb alóli mentesség, melynek szabályozást a választási törvény 140. cikkében találhatjuk, ami szerint a nemzeti kisebbségek pártjai, pártszövetségei és politikai szervezetei abban az esetben is részt vesznek a mandátumok kiosztásában, ha nem érik el a 3%-os bejutási küszöböt.³⁴

Szerbia választási rendszere jelen sorok írójának elméleti elhatárolása alapján az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik, figyelembe véve a kisebbségi listákra vonatkozó mentességet a bejutási küszöb alól.

A politikai versenyt, politikai gyakorlatot, azaz a kisebbségi pártok szereplését illetően az alábbiak jegyezhetők fel. A 2016-os szerbiai parlamenti választásokon mindösszesen 68 kisebbségi listát vettek nyilvántartásba,³⁵ a parlamentbe pedig a magyar kisebbséget képviselő Vajdasági Magyar Szövetség és Vajdasági Magyar Demokrata Párt (VMSZ-VM DP) közös listája négy képviselőt, a bosnyák kisebbséget képviselő Szandzsáki Bosnyák Demokrata Unió (BDZS) és a Szandzsák Demokratikus Akció Pártja (SDA S) két-két képviselőt, az albán kisebbséget képviselő Demokratikus Akció Pártja (PVD) egy képviselőt, és a szlovák kisebbséget képviselő Zöld Párt (ZS) szintén egy képviselőt juttatott a parlamentbe.³⁶

A 2020-as választásokon négy párt-pártszövetség szerzett mandátumot a parlamentben. A Vajdasági Magyar Szövetség 9 képviselői mandátumot, a *Muamer Zukorlic – Csak Jog – SPP – DPM* összetételű pártszövetség 4 képviselői mandátumot, az Albán Demokratikus Alternatíva – Egyesült Völgy pártszövetség 3 képviselői mandátumot, és az SDA-Szandzsák szintén 3 képviselői mandátumot szerzett.³⁷

A 2022-es választásokon a Vajdasági Magyar Szövetség addigi mandátumainak majdnem felét elveszítve csupán 5 képviselői mandátumot szerzett,

33 Ld.: Szerbia – parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 138. cikk.

34 Ld.: Szerbia – parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 140. cikk.

35 Ld.: Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/IV(2019)001 számú véleménye 118. bekezdés.

36 Ld.: https://web.archive.org/web/20170516182651/http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni_rezultati.pdf (2023. 05. 07.)

37 Ld.: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/158391/final-results-of-parliamentary-elections-in-serbia-announced.php> (2023. 05. 07.)

az SPP bosnyák kisebbségi párt listája 3 mandátumot szerzett, a horvát kisebbség listája a DSHV–ZZV 2 mandátumot szerzett, az SDAS listája, mely ugyancsak a bosnyák kisebbséget képviseli, 2 mandátumot szerzett, míg az albán kisebbséget képviselő KSLP 1 mandátumot szerzett.³⁸ Szerbia vonatkozásában kijelenthető tehát, hogy több kisebbség eredményesen tud élni a bejutási küszöb alóli mentességgel és az ún. természetes küszöböt átlépve képviselőket képesek bejuttatni a parlamentbe.

A roma pártokat illetően ugyanakkor azt láthatjuk, hogy nem jelentenek számottevő tényezőt a szerbiai törvényhozásban. Roma párt két alkalommal tudott 1 képviselőt juttatni a törvényhozásba, 2007-ben önállóan a kedvezményes választójogi szabályok alapján, 2012-ben pedig pártszövetség részeként.

Egyes szakmai vélemények szerint a bejutási küszöb alóli mentesség, mint kisebbségeket segítő speciális választójogi megoldás az olyan nagyobb lélekszámú kisebbségek számára előnyös, melynek politikai pártjainak konvergens politikai céljai vannak. Szerbiában a roma kisebbség ugyanakkor területileg szétszórt és politikailag heterogén, így a kedvezményes bejutási küszöb adta előnyökből érdemben nem részesül.³⁹

Jelenleg a szerb parlamentben két magát roma származásúnak valló képviselő foglal helyet, akik nem kisebbségi listáról nyerték el mandátumukat.⁴⁰

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/IV(2019)001 szám alatt készült véleménye amellet, hogy a bejutási küszöb alóli mentességet üdvözlendőnek tartja, megjegyezte, hogy az csak néhány nagyobb lélekszámú kisebbséget érint érdemben.⁴¹ A Tanácsadó Bizottság ajánlásában felhívta Szerbiát arra, hogy vizsgálja felül szabályozását, és ennek során folytasson konzultációt a kisebbségek szervezetivel, beleértve az alacsonyabb lélekszámú kisebbségeket is.⁴² Végül, de nem utolsósorban a Tanácsadó Bizottság arra is ösztönzi Szerbiát, hogy fokozza erőfeszítéseit a romák nemzeti és helyi szintű politikai integrációja

38 Ld.: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2022/Pdf/G20226010.pdf> (2023. 02. 08.)

39 Ld.: Forum for Ethnic Relations, Shadow report on the protection of national minority rights in the Republic of Serbia, page 28, May 2018; see also, OSCE ODHIR, Third Status Report, Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, For Roma, With Roma, 2018, 40–56.

40 Ld.: Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága részére Szerbia által tett, ACFC/SR/V(2022)003 szám alatti jelentés 139.

41 Ld.: Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/IV(2019)001 számú véleménye 121. bekezdés.

42 Ld.: Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/IV(2019)001 számú véleménye 122. bekezdés.

érdekében, ideértve a szisztematikus konzultációt is a jogukat esetlegesen érintő döntések meghozatalában.⁴³

5. Montenegró választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásra

Montenegró több mint 620 ezer fős népességéből a legnagyobb lélekszámú kisebbségek a 2011-es népszámlálás adatai alapján a több mint 178 ezer fős szerb kisebbség, az 53 ezer fős bosnyák kisebbség, illetve a 30 ezer főt számláló albán kisebbség. Megemlítendő továbbá a nagyságrendileg 6 ezer fős lélekszámú horvát, és a körülbelül ugyanekkora lélekszámú roma kisebbség, melyek tehát megközelítőleg a lakosság 1-1 %-át teszik ki.⁴⁴

A montenegrói alkotmány preambuluma megemlíti az ország nemzeti kisebbségeit, mely körben a szerb, a bosnyák, az albán, a muszlim és horvát kisebbséget nevesíti, a romákat azonban kihagyja.⁴⁵

A montenegrói parlament (*Skupština Crne Gore*), az Alkotmány 83. cikke alapján 81 képviselőből áll,⁴⁶ akiket a választási törvény 12. cikke alapján egyetlen, az egész országot lefedő választókerületből, listás-arányos rendszerben választanak.⁴⁷ A mandátumok kiosztása a választási törvény 95. cikke alapján a d'Hondt módszer alapján történik,⁴⁸ amelyben fősabály szerint, a választási törvény 94. cikk alapján azon pártok vehetnek részt, akik országos összesítésben elérték a szavazatok 3%-át.⁴⁹

Montenegró kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi rendelkezéseit szintén a választási törvény 94. cikke tartalmazza, mely a bejutási küszöb alóli mentességet illetően egy differenciált, azaz a csupán természetes küszöböt megkövetelő szabályozásnál komplexebb és kedvezményesebb szabályozást tartalmaz.⁵⁰

43 Ld.: Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/IV(2019)001 számú véleménye 116. bekezdés.

44 Ld.: <http://monstat.org/eng/page.php?id=243&pageid=57> és [http://monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje\(1\).pdf](http://monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje(1).pdf) (2023. 05. 06.)

45 Ld.: Montenegró Alkotmányának preambuluma.

46 Ld.: Montenegró Alkotmánya 83. cikk.

47 Ld.: Montenegró – önkormányzati és parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 12. cikk.

48 Ld.: Montenegró – önkormányzati és parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 95. cikk.

49 Ld.: Montenegró – önkormányzati és parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 94. cikk.

50 Ld.: Uo.

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok értelmében azon kisebbségi listák, melyek legalább a leadott szavazatok 0,7%-át megszerzik, részt vehetnek a mandátumok elosztásában, de legfeljebb 3 mandátum kiosztása lehetséges ezen kedvezmény alapján.

A horvát kisebbség listáira egy ennél is speciálisabb és kedvezményesebb szabály vonatkozik. Amennyiben ugyanis az előzőekben említett kisebbségi kedvezmény alapján nem tud a horvát kisebbség egyik listája sem mandátumot szerezni (amely több, mint valószínű a horvát kisebbség lélekszámát figyelembe véve), akkor a legjobban szereplő horvát lista egy mandátumot szerezhet, amennyiben eléri a szavazatok 0,35%-át.

A horvát kisebbség listái vonatkozásában tehát tovább differenciált a montenegrói jogalkotó és egy a kedvezményesebbnél is kedvezményesebb szabályozást alkotott, mely a horvát kisebbség számára reális esélyt teremt a mandátumszerzésre. Azt is láthatjuk, hogy a szabályozásnak két kulcseleme van, egyfelől a természetes küszöb alatti, speciális bejutási küszöb, másfelől pedig az ekképp megszerezhető mandátumok limitált száma. A horvát kisebbség listáira vonatkozó szabályozás esetén mindkettő tényezőt kisebb értékben állapította meg a jogalkotó.

A kedvezményes választójogi szabályozásra azon kisebbségek listái jogosultak, melyek kisebbségek lélekszáma a legutolsó népszámlálás adatai alapján legfeljebb az össznépszerűség 15%-át teszi ki.

A választási törvény 94. cikke értelmében a kedvezményes választójogi szabályok nem alkalmazandóak, amennyiben egy adott kisebbségi lista nem kisebbségi listával, vagy más kisebbség listájával indít közös listát. Ugyanazon kisebbségek közösen indított listái ugyanakkor jogosultak a kedvezményes választójogi szabályok nyújtotta mandátumszerzési lehetőségre.

A montenegrói választójog a pártok listaállítása, azaz a politikai versenybe történő belépés során is kedvezményt nyújt a kisebbségi listák számára. A választási törvény 43. cikke alapján főszabály szerint a lista állításhoz az előző választások idején regisztrált választók 0,8%-ának ajánlása szükséges. A kisebbségi listák esetében azonban ezer választó ajánlása elegendő. Akárcsak a kedvezményes mandátumszerzés esetében, az ajánlásoknál is kétlépcsős a montenegrói rendszer; ugyanis azon kisebbségek listáinál, melyek lélekszáma legfeljebb a montenegrói lakosság 2%-át teszi ki, elegendő 300 választói ajánlás a lista állításhoz.⁵¹

51 Ld.: Montenegró – önkormányzati és parlamenti képviselők választásáról szóló törvény 43. cikk.

Megállapítható tehát, hogy montenegrói rendszer az előadottak alapján az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik.

A montenegrói rendszer specialitása, hogy nem a bejutási küszöb alóli mentesítés okán fennmaradó ún. természetes küszöb, azaz az egyetlen mandátumhoz szükséges szavazatszámot kell megszerezni a kedvezményes mandátumhoz, hanem a jogalkotó egy (illetve egészen konkrétan kettő), a természetes küszöbnél is alacsonyabb bejutási küszöböt határozott meg.

A montenegrói speciális választójogi szabályozás a természetes küszöbnél kedvezőbb mandátumok számát limitálja, ami véleményünk szerint egyszerre igyekszik szem előtt tartani a választási rendszer belső arányosságát, és a kisebbségek mandátumszerzési lehetőségének realitását.

Mind a természetes küszöb alatti kisebbségi küszöb, mint pedig az az alapján megszerezhető mandátum limitje kétlépcsős; a horvát kisebbségre egy még kedvezőbb lépcsőt is beiktatott egy mandátum erejéig a jogalkotó, mely a horvát kisebbség létszámát tekintve szintén a kisebbségi képviselőténylegesen megvalósítása iránti szándékként is értelmezhető (más kérdés, hogy a legutóbbi választások alkalmával a horvát kisebbség erről éppen lemaradt és a horváthoz hasonló lélekszámú roma kisebbség hasonló kedvezményben nem részesülhet).

Megemlítendő a montenegrói szabályozás azon módszere is, miszerint az össznépszerűséghez viszonyítottan felső határt állítva határozza meg azon kisebbségek körét, amelyek részesedhetnek a kedvezményes szabályok adta előnyökből. Ez a megoldás a nagyobb lélekszámú kisebbségeket zárja ki a kedvezmények köréből, melyek kedvezményes szabályok hiányában is szerezhettek az arányos-listás választási rendszerben. Montenegró tekintetében ez a megoldás álláspontunk szerint a népszámlálás szerint a népesség közel harmadát kitevő szerb közösséget érintheti leginkább.

A politikai versenyt vizsgálva a kézirat lezárását megelőző legutóbbi, 2020-ban tartott parlamenti választásokat illetően megállapítható, hogy a választásokon mindösszesen öt kisebbségi listát állítottak. Két-két listát állítottak a horvát és az albán kisebbséghez tartozó jelölőszervezetek, illetve további egy listát állított a bosnyák kisebbséghez tartozó Bosnyák Párt.⁵² Utóbbi a választásokon 3,98%-ot ért el, tehát rá nem alkalmazandóak a kedvezményes választójogi szabályok, az általános szabályok alapján 3 képviselőt juttattak a parlamentbe. A két albán lista a kedvezményes szabályok alapján, a megszerzett 1,14% és 1,58% szavazattal egy-egy képviselőt juttathattak a

52 Ld.: <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2020/08/zbirna-izborna-lista-2020-2.pdf> (2023. 05. 07.)

parlamentbe, míg a két horvát lista, a horvát kisebbségre vonatkozó még kedvezőbb választójogi szabályok dacára sem tudtak képviselőt juttatni a montenegrói parlamentbe. Az eredményesebben szereplő horvát lista 0,27%-ot szerzett, tehát a horvát kisebbségre irányadó speciális választójogi szabályok alkalmazhatóságától mindössze 0,08%-nyi szavazattal maradtak le. A 2020-as montenegrói választások tapasztalatai alapján megállapítható az is, hogy az ún. természetes küszöb, azaz az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám nagyságrendileg 5 ezer volt, míg a kedvezményes 0,7%-os küszöb átlépéséhez elegendő volt kevesebb, mint 3 ezer szavazat is.⁵³

Roma politikai párt vagy lista Montenegró parlamenti választásain ezidáig nem jutott érdemi szerephez. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, a szakirodalom és a montenegrói roma politikusok is lényegében egyöntetűen szorgalmazzák, hogy a romák is a horvátok részére biztosított speciális választójogi szabályozásban részesülhessenek, annak érdekében, hogy a parlamenti mandátumszerzés reális lehetőség legyen a montenegrói roma politika számára.

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Montenegróról szóló ACFC/OP/III(2019)001rev szám alatt publikált véleményében konkrét választójogi reformok megtételének szükségét vetette fel, mégpedig éppen a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok vonatkozásában. A Bizottság véleményében megjegyezte, hogy a roma kisebbség nem rendelkezik képvisellel a montenegrói törvényhozásban, holott létszáma nagyságrendileg megfelel a horvát kisebbségének, azonban a roma kisebbség részére a választójogi szabályozás nem biztosít olyan, a „kedvezményeshez képest is kedvezményes” bejutási küszöböt, mint a horvát kisebbség részére. A vélemény hivatkozott Goran Bašić, Mitja Žagar és Siniša Tatalović „Multiculturalism in Public Policies” című 2018-as tanulmányára is, melyben a szerzők megállapították, hogy a választójogi szabályok módosítása növelné a roma közösség politikai részvételét. A Bizottság aggodalmát fejezte ki, hogy mindez negatív hatással járhat a romák politikai részvételére és diszkriminatív lehet, ami sérti a Keretegyezmény 4. és 15. cikkeit.⁵⁴ A Tanácsadó Bizottság ajánlásában felhívta Montenegrót, hogy a kedvezményes intézkedéseket terjesszék ki a számszerűleg kis létszámú kisebbségekre, különösen a romákra, annak érdekében,

53 A 2020-as montenegrói választások részletes eredményét illetően lásd részletesen a Montenegrói Választási Bizottság honlapjáról excel formátumban online letölthető táblázatot: <https://dik.co.me/ukupni-rezultati-izbora-za-poslanike-u-skupstinu-crne-gore-2/> (2023. 05. 07.)

54 Ld.: Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/III(2019)001rev számú 150. bekezdés.

hogy biztosítsák az egyenlő bánásmódot, a választójogi szabályozásban a választási küszöb vonatkozásában.⁵⁵

Az előadottakkal összhangban egyes szerzők álláspontja szerint a hatályos montenegrói választási törvény diszkriminatív a roma közösséggel szemben és nem biztosítja tényleges képviselőket a törvényhozásban.⁵⁶

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága részére 2022-ben, Montenegró által benyújtott ACFC/SR/IV(2022)002 szám alatti jelentés szerint az előítélek és diszkrimináció valós és súlyos probléma. Fontos kérdésként merül fel a romák parlamenti képviselője, illetve ezzel kapcsolatban a bejutási küszöb 0,35%-ra mérséklése.⁵⁷

6. A koszovói választási rendszer és annak a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása

Koszovó többségi nemzete az albán, mely a népesség megközelítőleg 93%-át teszi ki. Legnagyobb kisebbségei a népesség nagyságrendileg 1,5–1,5%-át kitevő bosnyák és szerb kisebbség, a népesség körülbelül 1–1%-át kitevő török és ashkáli kisebbség, továbbá az egyiptomi, gorani és roma kisebbség, melyek egyenként a népesség megközelítőleg 0,5%-át teszik ki.⁵⁸

Koszovó alkotmányának 63. cikke értelmében a törvényhozó hatalmat az egykamarás parlament, a Koszovói Köztársaság Gyűlése (*Kuvendi i Republikës së Kosovës*) gyakorolja.⁵⁹

A koszovói alkotmány 64. cikke határozza meg a parlament összetételére vonatkozó legfőbb szabályokat, melyek között a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás elsődleges alkotmányjogi alapja is megtalálható. Az alkotmány 64. cikke a választási rendszert illetően általánosságban rögzíti, hogy Koszovó törvényhozása 120 képviselőből áll, a választási rendszer pedig arányos és nyílt listás.⁶⁰

55 Ld.: Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/III(2019)001rev számú 152. bekezdés.

56 BAFTIJARI, Serđan: *Why Roma do not have their authentic representation in the parliament? A case study of Roma in Montenegro*. CEU Romani Studies Program, 19.

57 Ld.: Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága részére Montenegró által tett, ACFC/SR/IV(2022)002 szám alatti jelentés, 40–41.

58 Ld.: <https://ask.rks-gov.net/en/kosovo-agency-of-statistics/social/population-and-housing-census> és <https://ask.rks-gov.net/media/1614/population-by-gender-ethnicity-at-settlement-level.pdf> (2023. 05. 06.)

59 Ld.: Koszovó Alkotmánya 63. cikk.

60 Ld.: Koszovó Alkotmánya 64. cikk 1. pont.

Az alkotmány 64. cikk 2. pontja meghatározza a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás alkotmányos kereteit, melynek értelmében a koszovói kisebbségek számára a 120 fős törvényhozásból 20 mandátum garantált, mégpedig az alábbi módon:

- Azon pártok, pártszövetségek, független jelöltek listája, melyek magukat a koszovói szerb közösség képviselőiként határozzák meg, a választásokon jogosultak legalább tíz mandátumra, amennyiben mindösszesen az ilyen jelölőszervezetek tíznél kevesebb mandátumot szereznének a választásokon.
- Azon pártok, pártszövetségek, független jelöltek listája, melyek magukat az alábbiakban felsorolt kisebbségek képviselőiként határozzák meg, jogosultak az alábbiak szerinti számban garantált mandátumra, amennyiben annál az adott kisebbséget képviselni kívánó jelölőszervezetek összességében a választásokon kevesebb mandátumot szereztek:
 - roma közösség egy mandátum,
 - ashkali közösség egy mandátum,
 - egyiptomi közösség egy mandátum,
 - további egy mandátum a roma, az ashkali vagy az egyiptomi közösség részére annak függvényében, hogy melyik közösséghez tartozó jelölőszervezetek gyűjtötték összességében a legtöbb szavazatot,
 - bosnyák közösség három mandátum,
 - török közösség két mandátum,
 - gorani közösség egy mandátum.⁶¹

Koszovó választási rendszerét illetően általánosságban a következőket állapíthatjuk meg. A választási rendszer arányos-listás, mely során a mandátumok egy, az egész ország területét lefedő választókörzetből keletkeznek.⁶² A választók nyílt listákra szavazhatnak, és a listákon szereplő jelöltek közül preferenciális szavazatot is leadhatnak egy jelöltre, így a listák sorrendjét lényegében a választók határozzák meg.⁶³ A mandátumok elosztásában az általános szabályok szerint azok a pártok vesznek részt, melyek a szavazatok legalább 5%-át elérték. A mandátumok elosztása a Sainte-Laguë módszer alapján történik.⁶⁴

A választójogi szabályozás speciális kisebbségi rendelkezései alapján az alkotmányban foglaltak szerint jogosultak az egyes kisebbségek jelölőszerve-

61 Ld.: Koszovó Alkotmánya 64. cikk 2. pont.

62 Ld.: Koszovó – választási törvény 110.1 cikk.

63 Ld.: Koszovó – választási törvény 110.4 cikk.

64 Ld.: Koszovó – választási törvény 111.2 cikk a)–b) pontok.

zetei egy garantált mandátumszámra, amennyiben nem érik el a választások során az alkotmányban garantált mandátumszámot. A választási törvény 111.1 cikk b) pontja ezzel kapcsolatban lényegében a koszovói alkotmány fentebb idézett rendelkezéseit ismétli meg. A választási törvény 111.3 cikke szerint az egyes kisebbségek jelölőszervezeteire vonatkozó mindösszesen hús garantált mandátumot, az egyes kisebbségek vonatkozásában ugyanazon módszer alapján kell kiosztani (Sainte-Laguë módszer), mint ahogy az a nem kisebbségi listák között történik.⁶⁵

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága a Koszovóról szóló ACFC/OP/IV(2017)001 számú véleményében a választási rendszer kapcsán a koszovói horvát és montenegrói kisebbség vonatkozásában sérelmezte, hogy ezen kisebbségek parlamenti képviselőit nem foglalták az Alkotmányba, holott a közösségek védelméről szóló törvény rendelkezései alapján jogosultak lennének erre.⁶⁶ Ezen hiányosságot a koszovói jogalkotó a vélemény 2017-es publikálása óta nem oldotta meg.

A koszovói választási rendszer a passzív választójogon – a választásokon induló jelölőszervezeten, illetve jelölteken – keresztül határozza meg a speciális választójogi szabályozásra jogosultak körét. A kézirat lezárását megelőző legutóbbi, 2021-es koszovói parlamenti választás során tapasztaltak rámutattak azonban arra, hogy a listás rendszerbe integráló rendszerek esetén a kisebbségi jelleg vizsgálata, megléte és ennek biztosítása mennyire kulcsfontosságú kérdés, melyet az államnak a jogalkalmazói szervein keresztül (választási bizottság, listaállítás) kiemelt figyelemmel szükséges követnie, máskülönben súlyos visszaélésekhez vezethet.

A szerb kisebbség vezető pártja, a Belgrádból támogatott Szerb Lista (*Sprška Lista – SL*) a korábbi választáson 10.000 szavazattal többet szerzett, mint amennyi a kedvezményes választójogi szabályok nyújtotta 10 mandátumhoz kellett volna, és az általános szabályok szerinti elosztásban ezen szavazatmenyiség már nem hasznosult volna. Ugyanakkor más kisebbségek kedvezményes mandátumelosztása során néhány ezer szavazattal is (a bosnyákok esetén 2500-3000 szavazattal, a romák esetében akár 1500 szavazattal) mandátumot lehet szerezni,⁶⁷ így a vádak szerint a szerbek álltak egy roma lista, a *Vakat Coalition*, valamint egy bosnyák lista, az *Ujedijnena Zajednica (the United*

65 Ld.: Koszovó – választási törvény 111.3 cikk.

66 Ld.: Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/IV(2017)001 számú vélemény 98. bekezdés.

67 Ld.: <https://balkaninsight.com/2021/01/28/belgrad-backed-party-in-kosovo-accused-of-dirty-tricks-in-election/> (2023. 05. 08.)

Community) mögött, mellyel a romákat, illetve a bosnyákokat megillető kedvezményes mandátumokból szerettek volna további mandátumokat szerezni a szerbeket megillető 10 mandátumon felül; növelve befolyásukat a koszovói törvényhozásban. A 2021-es választásokon az újonnan alakult (szerb háttérű) roma és bosnyák pártok szerb többségű területeken kiemelkedő arányú szavazatot szereztek a korábbi választásokon a roma és a bosnyák kisebbség pártjai által megszerzettekhez képest, és összességében is lényegében a szerbek által lakott területek szavazóköreiben kaptak szavazatokat. A választásokat követően mindezek okán tömegesen tettek panaszt az illetékes választási szerveknél, és a választások eredményeit részlegesen korrigálták, a „gyanús” pártoktól szavazatokat vettek el a választási hatóságok.⁶⁸

A roma politikai részvételt illetően negatívumként jelentkezik tehát, hogy a legutóbbi választáson a szerb kisebbség a roma kedvezményes mandátumokat is megkísérelte manipulálni. A koszovói választójog kisebbségekre vonatkozó szabályozását illetően megállapíthatjuk, hogy a roma közösség a kedvezményes választójogi szabályok alapján legfeljebb 2 mandátumot érhet el. A legutóbbi választásokon lényegében ezt a maximumot el is érték, azonban a korábbi választásokon más kisebbségek szereztek meg azt a „plusz” mandátumot, amely a roma, az ashkali és az egyiptomi közösség között kerül kiosztásra.⁶⁹

7. Románia választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásra

A kézirat lezárását megelőző legutóbbi, 2021-es népszámlálás szerint Románia nagyságrendileg 19 millió fős népességének megközelítőleg 90%-a tartozik a

68 Ld.: <https://balkaninsight.com/2021/03/08/kosovo-election-panel-cancels-manipulated-bosniak-and-roma-votes/> (2023. 05. 08.)

69 A 2021-es választások eredményeit illetően ld.: <https://www.kqz-ks.org/wp-content/uploads/2021/03/3.Ndarja-e-uleseve-ne-Kuvend-Subjektet-dhe-kandidatet-e-zgjedhur-1.pdf>; a 2019-es választások eredményeit illetően ld.: <https://www.kqz-ks.org/wp-content/uploads/2019/11/3.Ndarja-e-ul%C3%ABseve-n%C3%AB-Kuvend-Subjektet-dhe-kandidat%C3%ABt-e-zgjedhur-1.pdf>; a 2017-es választások eredményeit illetően ld.: https://web.archive.org/web/20170712173338/http://www.kqz-ks.org/Uploads/Documents/2%20Republic%20of%20Kosovo%20-%20REZULTATET%20P%C3%8BR%20KOSOV%C3%8B_ypbxkyggdm.pdf; a 2014-es választások eredményeit illetően ld.: https://web.archive.org/web/20140630102505/http://www.kqz-ks.org/Uploads/Documents/Rezultatet%20sipas%20Subjeketeve%20-%2020140526%20Party%20Results%20-%20Kosovo%20Level_jywcfyts.pdf; a 2010-es választások eredményeit illetően ld.: <https://www.kqz-ks.org/wp-content/uploads/2018/04/1.-Rezultatet-e-p%C3%ABrgjithshmesipas-Subjeketeve-2010.pdf> (2023. 05. 08.)

többségi román nemzethez. A legnagyobb lélekszámú kisebbségek a népesség nagyságrendileg 6%-át kitevő magyar kisebbség több, mint 1 milliós lélekszámával és a román lakosság körülbelül 3,2%-át kitevő roma kisebbség 569 ezer fős lélekszámával. Romániában számos egyéb kisebb lélekszámú kisebbség él, egyebek mellett a több, mint 45 ezer főt számláló ukrán, a megközelítőleg 23 ezer főt számláló német és a nagyságrendileg 21 ezer fős török kisebbség.⁷⁰

Románia Alkotmányának 61. cikk (2) bekezdése szerint a törvényhozás kétkamarás, melynek alsóháza a Képviselőház (*Camera Deputaţilor*), felsőháza a Szenátus (*Senat*).⁷¹

A román törvényhozás alsó- és felsőházát is listás-arányos rendszer alapján választják. A Szenátus 136 tagját területi listákról választják, az ország 41 megyéjéből és Bukarestből. A Képviselőház 330 képviselőjéből 308 képviselőt a Szenátushoz hasonlóan az ország 41 megyéje és Bukarest területi listáiról választanak. Emellett 4 képviselőt választanak a román diaszpóra számára kialakított külön választókerületből. A további 18 képviselői hely a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában helyet kapó nemzeti kisebbségek egy-egy képviselőjét illetik meg.

A 2015. évi választási törvény 94. cikk (2) bekezdése értelmében azon listák vehetnek részt a mandátumok kiosztásában, melyek országos átlagban megszerezték a szavazatok 5%-át, vagy legalább négy választókerületben elérték a szavazatok 20%-át. Amennyiben két jelölőszervezet egyazon listán indul, az országos átlagban megszerzett szavazatok után a bejutási küszöb 3%-kal, minden további szövetséges után pedig 1%-kal növekszik.⁷² Mint látható tehát, a román választási rendszer egy alternatív bejutási küszöb rendszert alkalmaz: két mércét állít a jelölőszervezetek elé, egy országost és egy négy választókerületre kiterjedőt, melyek közül az egyiket kell teljesíteni.

Az alkotmány 62. cikk (2) bekezdése képezi Romániában a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás alkotmányos alapját, mely szerint a nemzeti kisebbségek szervezetei, amelyek a választásokon nem gyűjtötték össze a parlamenti képviselethez szükséges szavazatokat, a választási törvény rendelkezései szerint egy-egy mandátumra jogosultak. Az adott nemzeti kisebbséget csak egy szervezet képviselheti.⁷³

70 Ld.: <https://insse.ro/cms/en/tags/population-and-housing-census-press-release> és https://insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/rpl2021_date_provizorii_profil_teritorial_ian_2023_0.pdf (2023. 05. 06.)

71 Ld.: Románia Alkotmánya 61. cikk (2) bekezdés.

72 Ld.: Románia – választási törvény 94. cikk (2) bekezdés.

73 Ld.: Románia Alkotmánya 62. cikk (2) bekezdés.

Kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás a törvényhozás felsőházára, azaz a Szenátusra vonatkozóan nincs. A törvényhozás alsóháza, azaz a Képviselőház választását illetően ugyanakkor van kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás, melyet a 2015. évi választási törvény 56. cikke tartalmaz.

A választási törvény 56. cikk (1) bekezdése szerint az egyes nemzeti kisebbségek azon szervezetei, melyek egy képviselői vagy szenátori helyet sem szereztek, jogosultak az alkotmány 62. cikk (2) bekezdés alapján egy képviselői mandátumra, amennyiben országos átlagban az egy képviselői helyhez szükséges szavazatszám (azaz az ún. természetes küszöb) 5%-át az adott kisebbség szervezete megszerezte.⁷⁴

A választási törvény 56. cikk (3) bekezdése szerint nemzeti kisebbségek alatt a törvény a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában (*Consiliul Minorităților Naționale*) helyet foglaló kisebbségeket érti⁷⁵, ezért a román választójog kisebbségekre vonatkozó speciális szabályaival összefüggésben indokolt röviden kitérni rá. A Nemzeti Kisebbségek Tanácsát a 2001. évi 589. számú kormányhatározat állította fel, mely szerint a román kormány tanácsadó szerve, és melynek célja a kisebbségek szervezeteivel való kapcsolattartás.⁷⁶ A Tanácsban a román parlamentben képviselettel rendelkező kisebbségi szervezetek részéről szervezetenként három képviselő vesz részt.⁷⁷ A Tanács feladata többek között az, hogy koordinálja és támogatja a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgári szervezetek tevékenységét, javaslatot tesz az illetékes miniszter számára az állami költségvetésben a nemzeti kisebbségekhez tartozó polgárok szervezeteinek támogatására elkülönített pénzeszközök felosztását illetően, továbbá javaslatokat tesz a nemzeti kisebbségek jogi helyzetének javítására.⁷⁸

A Nemzeti Kisebbségek Tanácsában 20 kisebbség – az albán, az örmény, a bolgár, a horvát, a cseh, a német, a görög, az olasz, a zsidó, a macedón, a magyar, a lipován orosz, a lengyel, a roma, a rutén, a szerb, a szlovák, a török, a tatár és az ukrán – szervezetei kapnak helyet, így ezen kisebbségek jogosultak a speciális választójogi szabályozás nyújtotta kedvezményekre. Figyelembe véve ugyanakkor azt, hogy a magyar kisebbség az általános vá-

74 Ld.: Románia – választási törvény 56. cikk (1) bekezdés.

75 Ld.: Románia – választási törvény 56. cikk (3) bekezdés.

76 Ld.: Románia – a nemzeti kisebbségek tanácsának felállításáról szóló 2001. évi 589. kormányhatározat 1. cikk.

77 Ld.: Románia – a nemzeti kisebbségek tanácsának felállításáról szóló 2001. évi 589. kormányhatározat 2. cikk.

78 Ld.: Románia – a nemzeti kisebbségek tanácsának felállításáról szóló 2001. évi 589. kormányhatározat 3. cikk.

lasztójogi szabályok alapján részesedik a mandátumokból, illetve a szlovák és a cseh kisebbségek közös szervezetbe tömörülnek, a mindösszesen 20 kisebbség tekintetében 18 kedvezményes mandátum kiosztására volt mód a kézirat lezárását megelőző legutóbbi, 2020-as választásokon.⁷⁹

A román választási rendszer speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozása tehát egy kedvezményes mandátumot nyújt az egyes kisebbségek szervezetei részére. A román politikai verseny, gyakorlat kapcsán annyit mindenképp érdemes kiemelni, hogy egyetlen kisebbség, a magyar az, mely vonatkozásában nem alkalmazandó a kisebbségi speciális választójogi szabályozás, tekintettel arra, hogy a magyar kisebbség legnagyobb pártja a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ – UDMR) folyamatosan az általános választójogi szabályok szerint képes parlamenti mandátumokat szerezni. Az RMDSZ a legutóbbi, 2020. decemberében tartott parlamenti választásokon a Képviselőház választásán több mint 339 ezer szavazatot szerzett, mely országos átlagban a szavazatok 5,74%-a, míg a Szenátus választásán több, mint 348 ezer szavazatot szerzett, mely a szavazatok 5,89%-a.⁸⁰ A legutóbbi választások eredménye alapján az RMDSZ 20 képviselővel rendelkezik a Képviselőházban⁸¹ és 9 szenátorral a Szenátusban.⁸²

A román választójog kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása viszonylag egyszerű, melyet akként foglalhatunk össze röviden, hogy amennyiben az adott kisebbség jelölőszervezete az általános választójogi szabályok alapján nem jutna mandátumhoz, akkor is jogosult egy mandátumra azon jelölőszervezet, mely az egy képviselői mandátumhoz szükséges szavazatszám 5%-át megszerezte, és az adott kisebbség jelölőszervezetei közül a legtöbb szavazatot kapta.

Összegzésként a román rendszerről megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik.

Figyelembe véve lélekszámukat, a romák számára nem tekinthető előnyösnek a román választójog kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása, ugyanis ellentétben a magyar kisebbséggel a romák a lélekszámuk alapján nem rendelkeznek reális eséllyel a választójog általános szabályai alapján történő mandátumszerzésre, de lélekszámuk több mandátum megszerzésének reális

79 A tanácsban részvevő kisebbségi szervezetek listáját ld.: <http://www.dri.gov.ro/w/lista-organizatiilor-cmn/> (2021. 05. 04.)

80 Ld.: https://parlamentare2020.bec.ro/wp-content/uploads/2020/12/com_1423.pdf (2023. 05. 08.)

81 Ld.: <http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura2015.gp?idl=2> (2023. 05. 08.)

82 Ld.: <https://www.senat.ro/EnumGrupuri.aspx> (2023. 05. 08.)

lehetőségét tenne indokolttá az egy kedvezményes mandátumnál. Amíg tehát a magyar kisebbség képes a választójog általános szabályai alapján történő mandátumszerzésre és más kis lélekszámú kisebbségek számára pedig valóban előnyös az egy kedvezményes mandátum, amit a román választójog kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása biztosít, addig a roma kisebbség egyfajta „senki földjén tartózkodik”, ugyanis a választójog általános bejutási küszöbéhez túl kis lélekszámú, a választójog speciális kisebbségi szabályai által biztosított egy kedvezményes mandátumhoz viszont túl nagy. Egyes szerzők a romák megfelelő parlamenti képviselésének elősegítése érdekében *de lege ferenda* a bejutási küszöb alóli mentességet tartanák megfelelő megoldásnak.⁸³

8. Összegzés és konklúzió

A Balkán félsziget országainak speciális, kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozásainak elemzése során megállapíthatjuk, hogy – jelen sorok írójának elméleti elhatárolása alapján – az államok többsége integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló szabályozást alkalmaz, melynek legfőbb jellegzetessége, hogy a választójog passzív oldalán, azaz a választhatók oldalán jelenik meg a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozás. Ez alól kivételként Horvátországot említhetjük, mely a választási rendszeren belül személyi alapú kiemelő rendszert alkalmaz a kisebbségek parlamenti képviselésének elősegítése érdekében.

A roma kisebbség integráló típusú kedvezményes választójogi szabályozások közötti érvényesülését szemügyre véve következtetesként levonhatjuk, hogy jellemzően két lényeges tényező merült fel a vizsgált államok kapcsán, melyek gátolhatják a romák tényleges és hatékony parlamenti képviselését.

Az egyik ok, melyet a bemutatott államok szabályozása alapján azonosíthatunk, elsősorban választójogi kérdés, melynek nem körültekintő szabályozása, megnehezítheti a tényleges kisebbségi, roma képviselést a törvényhozásban. Ez a lényeges jogi kérdés a listás rendszerbe integráló, kisebbségek parlamenti képviselését elősegítő választójogi szabályozások kulcsfontosságú jogintézménye, az ún. bejutási küszöb, pontosabban annak mértéke. Lényeges szabályozási kérdés tehát a jogalkotó számára, hogy a kedvezményes bejutási küszöb mértéke reálisan teljesíthető legyen a kisebbségek számára, azaz bizonyos fokig lélekszámukhoz igazodjon. A vizsgált országok közül a bejutási küszöb mértéke, mint a választójogi szabályozás része, a roma kisebbség parlamenti

83 PROTSYK, Oleh: *Representation of minorities in the Romanian parliament*. Bucharest, IPU and UNDP, 2010, 15.

képviselével összefüggésben leginkább Montenegróban és Romániában jelentkezett lényeges kérdésként. Előbbi ország kapcsán még az Európa Tanács által is jelzett probléma a roma kisebbség számára, a horvát kisebbséggel ellentétben nem biztosított kedvezményes bejutási küszöb, aminek hiánya okán a roma közösség lélekszámánál fogva lényegében esélytelen a parlamenti képviselő elérésére. Utóbbi ország kapcsán a roma kisebbséget illetően szintén problémaként jelentkezik a számukra túl magas bejutási küszöb, csak itt épp a választási rendszer általános bejutási küszöbét értjük ez alatt. Romániában a roma kisebbség egyfajta „senki földjén tartózkodik”, ugyanis a választójog általános bejutási küszöbéhez túl kis lélekszámú, a választójog speciális kisebbségi szabályai által biztosított egy kedvezményes mandátumhoz viszont túl nagy.

A választójogi feltételek mellett ugyanakkor egy lényeges politológiai-társadalmi kérdés is azonosítható a bemutatott államok szabályozása alapján. Ez a politológiai-társadalmi természetű feltétel jelen tanulmányban leginkább Szerbia kapcsán merült fel. A listás rendszerbe integráló rendszerek abban az esetben hatékonyak ugyanis, ha az adott kisebbség politikailag egységes fellépésre képes, de a roma kisebbség Szerbiában – és más államokban, pl. Magyarországon⁸⁴ is – politikailag heterogén közösséget alkot, melynek okán a listás rendszerbe integráló speciális választójogi szabályozás alapjául szolgáló

84 Magyarországi nemzetiségekre – köztük a romákra is – vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozása és a nemzetiségi – különösen a roma – országgyűlési képviselő gyakorlati megvalósulása nem képezte jelen tanulmány témáját, ugyanakkor a roma közösség politikai megosztottságára a 2022. évi országgyűlési választásokat megelőző sikertelen roma nemzetiségi listaállítást példaként szolgál. Anélkül, hogy jelen tanulmány keretein túlterjeszkednénk és a magyar szabályozás lényegi elemeit ismertetnénk, arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy a magyar választójogi szabályozás kapcsán jelen sorok írója által a PhD értekezésében bemutatott *de lege ferenda* szabályozás is tulajdonképp a listaállítást során fennálló Országos Nemzetiségi Önkormányzatban mandátummal rendelkező szervezetek közötti hatalmi-politikai harcot hivatott kiküszöbölni, amellett, hogy a nemzetiségi szavazó számára is biztosítja a választás napján fennálló választási lehetőséget a preferenciális szavazattal. Az Országos Nemzetiségi Önkormányzatban mandátummal rendelkező szervezetek közötti hatalmi-politikai harcot jelen sorok írója azzal küszöbölné ki, hogy a nemzetiségi listán minden Országos Nemzetiségi Önkormányzatban mandátummal rendelkező szervezet szerepelhetne a törvény erejénél fogva, továbbá a lista első helyét, mely kedvezményes mandátumot vagy szószólói pozíciót eredményezhet, nem az érdekelt szervezetek, hanem a választók határozhatják meg preferenciális szavazatukkal. Az egyazon listára leadott preferenciális szavazat biztosításával a különböző szimpátiájú szavazatok egy listán maradnak, így a kedvezményes küszöb szempontjából nem forgácsolódik szét a választói közösség, de mégis biztosít a voksolás napján érdemi lehetőséget a szavazó számára a választásra.

kedvezményes bejutási küszöb akkor sem tudja hatékonyan betölteni célját, ha adott esetben a kedvezményes küszöb megfelel a romák adott országbeli lélekszámának.

A vizsgált államok közül egyedül Horvátország biztosít kisebbségei számára személyi alapú kiemelő jellegű speciális választójogi szabályozást. A személyi alapú kiemelő rendszerekről általánosságban megállapítható, hogy a listás rendszerbe integráló rendszereknél jelentkező problémák javarészét kiküszöböli, figyelembe véve, hogy a személyi alapú választókerület jellemzően garantált mandátumot biztosít, így a bejutási küszöb esetlegesen nem megfelelő mértéke problémaként nem jelentkezik, továbbá a személyi alapú választókerület egyben tartja a politikailag heterogén választói közösséget. A személyi alapú kiemelő rendszerek esetén a kisebbségi képviselő ténylegességének és hatékonyságának kulcskérdése meglátásunk szerint a körzeti magnitúdó, azaz hogy a személyi alapú választási körzetből kiosztható mandátumok száma az adott kisebbség lélekszámát figyelembe véve ténylegesen előremutató lehetőség legyen a választási rendszer általános ágához képest, valamint amennyiben az adott állam differenciálja a kiosztható mandátumokat egyes kisebbségei között, akkor az egyes kisebbségek közötti belső arányosság is megfelelő legyen. Horvátország speciális kisebbségi választójogi szabályozása kapcsán a roma képviselőt illetően azt vethetjük fel negatív tényezőként, hogy a kisebbségek között komoly lélekszámmal bíró roma kisebbség, más hasonló lélekszámú kisebbségtől eltérően nem rendelkezik önállóan egy kedvezményes mandátum megválasztásának lehetőségével, hanem egy mandátum megszerzéséért más kisebb lélekszámú kisebbségekkel kell versenyezniük. Megjegyezzük, hogy a más kisebb lélekszámú kisebbségek képviselőtének hatékonyságát is erősítené, ha nem egy lényegesen nagyobb lélekszámú kisebbség jelöltjeivel kellene versenyezniük a kedvezményes mandátumért.

A vizsgált országok tehát szinte kivétel nélkül listás rendszerbe integráló speciális választójogi szabályozást alkalmaznak a kisebbségek – köztük a roma kisebbség – parlamenti képviselőtének elősegítése érdekében. Általánosságban megállapítani, hogy a roma kisebbség számára melyik a legkedvezőbb speciális választójogi szabályozás nem lehetséges, figyelemmel arra, hogy minden állam választási rendszere, társadalmi-politikai berendezkedése és viszonyai, történelmi hagyományai, a népesség területi és etnikai tagozódása más és más, így erre nem is vállalkozott jelen tanulmány. Azt ugyanakkor megállapíthatjuk, hogy az integráló rendszerek, amik a választójog passzív oldalán biztosítanak kedvezményeket a vizsgált országok példája alapján összességében kevésbé hatékonyan biztosítják a romák parlamenti részvételét,

melynek egyes országokban elsősorban választójogi indoka (a roma közösség lélekszámához mérten túl magas bejutási küszöb), más államokban pedig elsősorban politológiai-társadalmi indoka (roma közösség politikai alapú fragmentáltsága) lehet.

A Balkán félsziget azon államait szemügyre véve, melyek választójogukban alkalmaznak speciális kisebbségek parlamenti képviseletét elősegítő szabályokat, azt a megállapítást tehetjük a roma kisebbség szempontjából, hogy mind az egyes államok választójogi szabályozásának változása, mind pedig a roma közösség politikai szervezettségének fejlődése szükséges lenne ahhoz, hogy a roma kisebbség ténylegesen képviseltethesse magát a törvényhozó hatalomban.

