

Balázs Dobos, Attila Kovács, Katalin Munda Hirnök

Narodnostni vidiki parlamentarnih volitev na Madžarskem leta 2022 s posebnim ozirom na slovensko narodnost

Parlamentarne volitve na Madžarskem leta 2022 so narodnostim že tretjič ponudile priložnost, da izvolijo svojega narodnostnega zagovornika oz. na prednostni ali preferenčni način izglasujejo svojega parlamentarnega poslanca. Polom liste predstavnikov najštevilčnejše, romske narodnosti in odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice o kršitvi številnih elementov volilnega sistema pa sta pozornost usmerila na nujnost celovite ocene dosedanjih izkušenj in reforme preferenčnega narodnostnega mandata in institucije zagovorništva. K temu želi s predstavitvijo institucionalnih okvirov in volilnih rezultatov, s posebnim poudarkom na analizi narodnostnih vidikov zadnjih parlamentarnih volitev in položaja slovenske narodnosti, prispevati tudi pričujoča študija.

Ključne besede: Madžarska, parlamentarno zastopstvo narodnosti, volilna udeležba, etnopolitična mobilizacija, slovenska narodnost, zagovornica Slovencev v madžarskem parlamentu, Evropsko sodišče za človekove pravice.

Ethnic Aspects of the 2022 Hungarian Parliamentary Elections with Special Reference to the Slovene National Minority

The 2022 parliamentary elections in Hungary offered for the third time an opportunity for national minorities to elect their representative by casting a preferential vote for their Member of Parliament. However, the failure of the list of representatives of the most numerous ethnic group, the Roma, and the ruling of the European Court of Human Rights concerning the violation of multiple elements of the electoral system underscored the need for a comprehensive assessment of hitherto experience and for a reform of the preferential minority mandate and the institution of advocacy. This study aims to contribute to this process by examining the institutional framework and the electoral results, with a particular focus on the analysis of minority-related aspects of the last parliamentary elections and the situation of the Slovene national minority.

Keywords: Hungary, parliamentary representation of national minorities, voter turnout, ethno-political mobilisation, Slovene nationality, Slovene minority advocate in the Hungarian Parliament, European Court of Human Rights.

Correspondence address: Balázs Dobos, Institute for Minority Studies, Centre for Social Sciences, Tóth Kálmán u. 4., Budapest, H-1097, Hungary, e-mail: Dobos.Balazs@tk.hu; Attila Kovács, Inštitut za narodnostna vprašanja, Erjavčeva 26, SI-1000 Ljubljana, e-mail: attila.kovacs@inv.si; Katalin Munda Hirnök, Inštitut za narodnostna vprašanja, Erjavčeva 26, SI-1000 Ljubljana, e-mail: katalin.hirnok@inv.si.

1. Uvod: sporna narava madžarske narodnostne politike in zastopstva v parlamentu

Dogodki leta 2022, zlasti polom liste predstavnikov romske narodnosti in s tem tudi izguba mandata zagovornika ali preferenčnega poslanskega mandata najštevilčnejše manjšine v državi, rezultati parlamentarnih volitev in pozneje tudi sodba v zadevi Bakirdzi in E. C. proti Madžarski (2022), ki jo je Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) objavilo novembra, so pozornost ponovno usmerili na težave sistema zastopstva narodnih manjšin v parlamentu, vzpostavljenega v začetku leta 2010, ter na nujnost celovite ocene dosedanjih izkušenj in reforme problematičnih delov, ki pa jih ni mogoče ločiti od drugih elementov volilnega sistema. Čeprav ima Madžarska relativno homogeno etnično sestavo, je njena politika do narodnih in etničnih manjšin – po novejši uradni terminologiji narodnosti – ter hkrati do veliko številčnejših madžarskih manjšin v zamejstvu vse od političnih sprememb iz začetka devetdesetih let 20. stoletja z različnih vidikov predmet političnih in akademskih razprav. Predvsem glede tega, kako opredeliti temelje politične skupnosti ter uskladiti etnični in nevtralni (civilno-državljski) pristop k narodu in državljanstvu. V strokovni literaturi je prevladovalo stališče, da je bil glavni (in za mnoge tudi edini) razlog za sprejetje manjšinskega zakona in ustanovitve institucij osebne avtonomije, to je manjšinskih samouprav, preprečiti morebitne kritike oziroma dati dober zgled ali celo izvajati pritisk na sosednje države, da bi izboljšale položaj tamkajšnjih madžarskih manjšinskih skupnosti (cf. Molnár Sansum & Dobos 2020).

Narodnosti na Madžarskem so relativno maloštevilne: pripadniki trinajstih uradno priznanih etničnih skupin¹ so po kriteriju pripadnost narodnosti² ob popisu leta 2011 predstavljali približno 6,5 % celotnega prebivalstva (Preglednica 1) oziroma približno 10 % po ocenah predstavnikov narodnosti, poleg tega pa se je večina hkrati s pripadnostjo manjšini opredelila tudi za Madžare.³ Med uradno priznanimi manjšinami je slovenska najmanj številčna, saj se je po kriteriju pripadnost slovenstvu⁴ za Slovence takrat opredelilo 2.820 oseb oziroma so evidentirali 2.385 oseb slovenske narodnosti. Daleč največ jih živi na skrajnem zahodu države, natančneje v monoštrskem okraju Železne županije oziroma v Porabju, območju ob slovenski in avstrijski državni meji.⁵ Popisovalci so v sedmih naseljih v Porabju (Monošter - Slovenska ves,⁶ Dolnji Senik, Števanovci, Gornji Senik, Verica - Ritkarovci, Andovci in Sakalovci) zabeležili skupaj 1.609 oseb po kriteriju pripadnost slovenstvu, ki so predstavljali dve tretjini celotnega števila Slovencev na Madžarskem. Zaradi razmeroma neugodnih demografskih trendov so leta 2011 Slovenci predstavljali večino le še v štirih naseljih: v Števanovcih, na Gornjem Seniku, na Verici - Ritkarovcih in v Andovcih (Munda Hirnök 2014, 110). Tako kot druge manjšine (razen Romov) so se tudi Slovenci s socialno-ekonomskega vidika dobro vključili v madžarsko družbo in etnična pripadnost na splošno nima tako pomembne vloge, da bi za mnoge lahko postala

politična mobilizacijska sila, poleg tega pa so številni že na visoki stopnji jezikovne in kulturne asimilacije (Bartha & Borbély 2006). Izjemno zapletene, večplastne in dinamično spreminjajoče se oblike identitete, dvojne ali celo večkratne identitete onemogočajo jasne določitve meja skupnosti in razmejitve subjektov z manjšinskimi pravicami, obenem pa skupaj s skupinami, katerih materni jezik je madžarski, vendar so z vidika kulture navezani na narodnost, prispevajo k javnim razpravam o naravi identitet in njihovi zlorabi, splošno znani kot etnobiznis.

Preglednica 1: Številčni podatki o pripadnikih 13 uradno priznanih narodnosti leta 2011

Pripadnost narodnosti	Število pripadnikov	Delež v prebivalstvu
Romi	315.583	3,18 %
Nemci	185.696	1,87 %
Romuni	35.641	0,36 %
Slovaki	35.208	0,35 %
Hrvati	26.774	0,27 %
Srbi	10.038	0,10 %
Ukrajinci	7.396	0,07 %
Poljaki	7.001	0,07 %
Bolgari	6.272	0,06 %
Grki	4.642	0,05 %
Rusini	3.882	0,04 %
Armenci	3.571	0,04 %
Slovenci	2.820	0,03 %

Vir: Központi Statisztikai Hivatal (2013).

Razprave o presoji manjšinskih politik so se ponovno okrepile po parlamentarnih volitvah leta 2010, ko je desnosredinska vlada pod vodstvom Viktorja Orbána z dvotretjinsko večino v parlamentu sprejela novo ustavo (Magyarország Alaptörvénye, 2011), ki je na novo opredelila temelje politične skupnosti in uzakonila številne tradicionalne vrednote. Razvoj novih zakonodajnih okvirov na področju manjšin in njihova vsebina sta tako na mednarodni ravni kot doma sprožili resne kritične odzive, predvsem zato, ker je v primerjavi s prejšnjim, bolj civilno-nevtralnim pristopom prišlo do odločnega premika k etnokulturnemu pojmovanju nacije, kar se je med drugim pokazalo z uvedbo madžarščine kot uradnega jezika ter s poenostavljenim postopkom za pridobitev državljanstva in posredno s tem volilne pravice na parlamentarnih volitvah za Madžare v zamejstvu (Pogonyi 2017, 73–123). Čeprav so narodnosti na Madžarskem še vedno priznane kot sestavni del politične skupnosti in jim je kot ena najpomembnejših institucionalnih sprememb zagotovljena tudi določena stopnja parlamentarne zastopanosti in prisotnosti, pa vse večja vloga etničnosti nedvomno vpliva na

njihove politične in institucionalne možnosti. Prevladujoča politična komunikacija poleg poudarjanja etnokulturne interpretacije madžarskega naroda ter čezmejne povezanosti zaradi dvojnega državljanstva in volilne pravice pripadnikov madžarske manjšine v zamejstvu pogosto sugerira podobo nacionalno in etnično homogene države. Morda je vse to prispevalo tudi k temu, da se je delež pripadnikov narodnosti na Madžarskem ob popisu leta 2022 zmanjšal za dobrih 20 % v primerjavi s popisom leta 2011 (Népszámlálás, 2022), kar lahko v nekaterih naseljih vpliva na politično zastopanost manjšin ter njihove jezikovne, kulturne in izobraževalne pravice. Na splošno pa spremembe mnogi opisujejo kot izpraznitev ali zaton demokracije, neke vrste avtoritarni ali hibridni sistem, vodeno ali iliberalno demokracijo (cf. Pap 2018).

Da bi lahko narodnosti na Madžarskem izražale svoje interese v procesih odločanja, ki jih zadevajo, od lastnih društev in strank, narodnostnih samouprav pa vse do udeležbe v vladnih posvetovalno-svetovalnih organih in možnosti za pridobitev preferenčnega mandata v svetih lokalnih samouprav, so bile po spremembi politične ureditve na Madžarskem ob koncu osemdesetih let 20. stoletja vzpostavljene številne oblike sodelovanja in zastopanja. Priložnosti, ki so se pojavile po političnih spremembah, so izkoristili tudi Slovenci na Madžarskem ter 27. oktobra 1990 na Gornjem Seniku ustanovili Zvezo Slovencev na Madžarskem, ki deluje kot civilna organizacija. Prve slovenske samouprave so bile ustanovljene leta 1994 (na Dolnjem Seniku, v Števanovcih, v Monoštru - Slovenski vesi in v Andovcih), na naslednjih lokalnih volitvah pa so se oblikovale tudi druge. Leta 1995 je bila ustanovljena Državna slovenska samouprava s sedežem na Gornjem Seniku, za lažje vzdrževanje stikov z državnimi institucijami in uradi pa so odprli tudi predstavništvo v Budimpešti (Munda Hirnök 1999, 61–62).

Čeprav je bilo v zadevi vzpostavitve preferenčnega ali prednostnega parlamentarnega zastopstva, ki je bila ena od glavnih političnih zahtev narodnosti po letu 1990, podanih več predlogov, je bila do določene mere izpolnjena šele po letu 2010, ko se je poudarek od zastopstva preusmeril bolj na sodelovanje pri delu v državnem zboru. A žal zaradi števila svojih pripadnikov večina narodnosti preferenčnega praga za pridobitev polnopravnega parlamentarnega mandata ni mogla doseči. Na parlamentarnih volitvah leta 2014, ko so pripadniki narodnosti prvič volili svoje predstavnike, je uspela vsaka narodnost izvoliti le enega zagovornika brez glasovalne pravice.⁷ Na volitvah leta 2018 in 2022 pa je lista nemške narodnosti po uspešni mobilizaciji dobila polnopravno parlamentarno zastopstvo. V nasprotju z njimi številčno največja manjšina v državi, politično sicer zelo razdeljeni Romi, na zadnjih parlamentarnih volitvah ni uspela sestaviti niti samostojne liste (obširneje glej Kállai 2022). Glede na pogosto sporno naravo glavnih zakonskih določb in institucionalnih rešitev narodnostne politike na Madžarskem ni presenetljivo, da je ta nova možnost volitev narodnostnih poslancev in zagovornikov kmalu postala predmet kritik tako z vidika načina njihove izvolitve kot tudi pravnega statusa. Konec leta 2022 je ESČP v svoji sodbi

ugotovil protipravno kršitev tajnosti glasovanja, pomanjkanje realne možnosti izbire in da velika večina narodnosti praktično nima možnosti za pridobitev preferenčnega poslanskega mandata. V zvezi z njihovim delovanjem v parlamentu se postavlja tudi vprašanje, ali predstavlja institucija zagovorništva v skladu s predpisi in priporočili mednarodnega varstva manjšin res učinkovito udeležbo narodnosti v javnem življenju (OSCE/HCNM, 1999; OSCE/ODIHR, 2001) oziroma ali lahko narodnosti vsebinsko bistveno vplivajo na odločitve, ki jih zadevajo (Molnárné Balázs 2021).

Temeljno vprašanje glede volitve zagovornikov pa je, v kolikšni meri lahko govorimo o polnopravni ali, nasprotno, le o omejeni udeležbi in zastopanosti narodnosti. Razen v primeru najštevilčnejših narodnosti, predvsem Nemcev in Romov, sistem pravzaprav ne spodbuja javnega izražanja narodnostne identitete, obsežnejše udeležbe na volitvah ter ustvarjanja zadostne podpore volivcev narodnostnih zagovornikov ter njihove reprezentativnosti in legitimnosti. Zadnje parlamentarne volitve so pokazale, da se je za narodnostne volivce, ki bi lahko na parlamentarnih volitvah glasovali za posamezne narodnostne liste, ki skorajda niso imele možnosti za pridobitev polnopravnega poslanskega mandata (medtem ko je bila udeležba zagovornikov zagotovljena že s samo enim veljavnim glasom), opredelilo veliko manj ljudi, kot sicer izhaja iz števila pripadnikov narodnosti in glede na stanje na volitvah v narodnostne (lokalne) samouprave. Pri tem seveda ne smemo pozabiti, da je možnost podaje samoizjave omogočala, da so se kot narodnostni volivci lahko registrirale tudi osebe, ki niso bile pripadnice zadevne narodnosti, bili pa so tudi primeri, ko je bila vprašljiva celo narodnostna pripadnost zagovornika.⁸ V takih okoliščinah se na eni strani postavlja vprašanje, v kolikšni meri so za mobilizacijo zainteresirane same samouprave, na drugi oziroma na strani volivcev pa, kdo, kje in zakaj je bodisi iz simbolično-emocionalnih razlogov, ki izhajajo iz občutka identitete, bodisi prek mrež, ki so jih mobilizirale samouprave, ali na podlagi drugih racionalnih preudarkov oziroma strateških vzrokov, kot sta pokroviteljstvo ali klientelizem, podprl narodnostne liste, ki niso obetale prav veliko mandatov. V strokovni literaturi nazor, ki ga je mogoče povezati s primordialistično šolo teorij nacionalizma ter velja za enega od možnih vzrokov in temeljnih dejavnikov etnopolitične mobilizacije in etničnega glasovanja, opozarja na močno vlogo subjektivne etnične navezanosti, ki bistveno opredeljuje vedenje posameznika, ter na etničnost kot osnovno in nujno lojalnost. Nasprotno pa je danes bolj sprejet konstruktivističen pristop, po katerem je etnična identiteta družbena kategorija, kjer so za pripadnost skupini nujne določene značilnosti, o dejanski etnični identiteti pa lahko govorimo le, če so te značilnosti prisotne. V primerjavi s tem se »aktivirana« identiteta nanaša na lastnosti, ki jih posameznik izraža sam ali pa ga z njimi povežejo drugi. Po definiciji Chandra in Wilkinson (2008, 517) je prav koncept »etničnih praks« tisti, ki najbolje izraža značilnosti in kategorije identitet, ki jih posamezniki in skupine običajno aktivirajo v različnih kontekstih, na primer med volitvami.

Namen pričujoče študije je torej, da poleg glavnih spornih točk preferenčnega ali prednostnega poslanskega mandata in institucije zagovorništva narodnosti na Madžarskem predstavi in analizira tudi nova področja ter glavne institucionalne okvire etničnega glasovanja, s posebnim poudarkom na zadnjih parlamentarnih volitvah 3. aprila 2022 in položaju slovenske narodnosti. Že četrtrič po letu 2010 so rezultati volitev privedli do oblikovanja ustavodajne vlade Viktorja Orbána z dvotretjinsko večino. Mednarodni opazovalci oziroma člani mednarodne opazovalne misije za volitve OVSE so na splošno ugotovili, da so bile temeljne volilne pravice sicer spoštovane, vendar politična tekma zaradi prisotnosti vladnih virov še zdaleč ni bila enakovredna, pristranskost medijev in netransparentno financiranje kampanj pa sta prostor za politično razpravo dodatno omejila (OSCE/EOM, 2022). Poglavitno vprašanje pri tem je, kako se je v okvirih vse bolj iliberalnega političnega sistema oblikovala zastopanost narodnosti v parlamentu in kako ta v praksi deluje. V kolikšni meri pomeni to za pripadnike narodnosti učinkovito sodelovanje v javnem življenju v skladu s priporočili mednarodnega varstva manjšin? In nenazadnje, kako se manjšine same odzivajo na ta nov kanal zastopstva, v kolikšni meri sodelujejo pri volitvah in kako lahko izkoristijo njegove možnosti? Da bi odgovorili na vsa ta vprašanja, študija celovito analizira veljavno zakonodajo, volilne statistike in strokovno literaturo, s čimer poskuša zapolniti obstoječe vrzeli v obravnavani tematiki.

2. Volilni sistem za poslance in zagovornike narodnostnih manjšin

Voditelji narodnih manjšin so svoje zastopstvo v parlamentu, ki pred koncem osemdesetih let prejšnjega stoletja nekega posebno pomembnega dela ni opravljal, imeli tudi v obdobju enopartijske države (od volitev leta 1958), čeprav ne v institucionalizirani obliki. Tudi zaradi tega je vzpostavitev parlamentarnega zastopstva postala ena glavnih političnih in državnopravnih prizadevanj manjšin po letu 1990. Da se bo to moralo rešiti z nekim preferenčnim sistemom, so jasno nakazovali številni dejavniki. Med te so spadali po eni strani relativno majhna številčnost narodnosti, njihova razpršenost in v večini primerov visoka stopnja asimilacije, po drugi strani pa šibak nastop etničnih, pretežno romskih strank na volitvah po letu 1990, natančneje dejstvo, da za razliko od drugih držav v regiji njihova narodnostna identiteta ni postala pomembnejša sila za oblikovanje političnih skupin na volitvah, oziroma majhno število manjšinskih predstavnikov, ki so svoje mandate pridobili v barvah političnih strank, in njihove omejene možnosti. Morebitna ureditev zastopstva manjšin v obstoječem enodomnem parlamentarnem sistemu je sprožila številna vprašanja, poleg tega pa je ideja o uvedbi drugega doma vedno imela več nasprotnikov kot zagovornikov. Hkrati je bil sporen tudi del besedila ustave, spremenjene leta 1990, ki pravi, da »zakoni Republike Madžarske zagotavljajo zastopstvo narodnih in etničnih manjšin, ki

živijo na njenem ozemlju« (1949. évi XX. Törvény ..., 1949, 68. čl., 3. odst.), in sicer glede tega, ali je to zastopstvo vključevalo tudi predstavništvo v parlamentu in ali je zato v zvezi s tem prišlo do kršitve ustave. Zakon o pravicah narodnih in etničnih manjšin iz leta 1993 (imenovan tudi manjšinski zakon) je bil že nekoliko jasnejši in je določal, da »imajo manjšine, na način, določen v posebnem zakonu, pravico do svojega predstavnika v parlamentu« (1993. évi LXXVII. Törvény ..., 1993, 20. čl., 1. odst.), a nobena od predlaganih rešitev ni dobila zadostne podpore med poslanci. O zastopanosti slovenske manjšine v madžarskem parlamentu so od začetka 21. stoletja razpravljali praktično na vsakem zasedanju Slovensko-madžarske mešane komisije za manjšine (SMMK) (Bešter & Pirc 2018, 147). Na 8. zasedanju SMMK, ki je potekalo 3. aprila 2006 na Gornjem Seniku, je komisija z obžalovanjem ugotovila:

[...] da Parlament Republike Madžarske ni sprejel predloga zakona o zastopstvu narodnih skupnosti v Parlamentu RM, zaradi tega slovenska narodna skupnost na Madžarskem še naprej nima svojega poslanca v madžarskem parlamentu, kot ga ima madžarska narodna skupnost v Sloveniji že vsa leta v Državnem zboru Republike Slovenije (Komac & Vizi 2018, 247).

SMMK je na istem zasedanju predlagala sledeče priporočilo:

Madžarska stran naj si v naslednjem parlamentarnem ciklu prizadeva, da na podlagi Slovensko-madžarskega sporazuma o zaščiti manjšin v skladu z reformnimi postopki nacionalne zakonodaje in volilne pravice zagotovi dokončanje zakonskega predloga glede zastopstva manjšin v parlamentu, ki bo omogočal, da slovenska manjšina v Republiki Madžarski na naslednjih volitvah izvoli svojega zastopnika v Parlament Republike Madžarske (Komac & Vizi 2018, 250).

Vendar je do vzpostavitve dejanskega parlamentarnega zastopstva narodnih manjšin lahko prišlo šele po volitvah leta 2010. Parlament je že pred volitvami sprejel sklep, s katerim je vlado pozval, naj do konca leta 2012 pripravi in predloži predlog zakona o zastopstvu manjšin, ki bo od leta 2014 zagotavljal realne možnosti za njihovo zastopstvo oziroma »potrebne in zadostne« ugodnosti (20/2010. (II. 26.) Országgyűlési határozat ..., 2010). Vlada je z dvotretjinsko večino po volitvah leta 2010 sprejela spremembo ustave, ki je na eni strani število poslancev s 386 znižala na »največ dvesto«, na drugi strani pa določila, da se za zastopstvo manjšin lahko izvoli še dodatnih, največ 13 poslancev (Az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása ..., 2010). Demonstrativna sprememba je že nakažovala namen reševanja tega vprašanja, vendar na koncu pri pripravi in sprejetju nove ustave niso upoštevali določila v zvezi z zastopstvom manjšin v parlamentu. Kljub temu pa je parlament leta 2010 s sklepom o pripravi volilne reforme pripravljali odbor pozval, naj spoštuje načela in roke, določene v prejšnjem sklepu o zastopstvu manjšin (37/2010. (VI. 16.) OGY határozat ..., 2010).

V primerjavi z navedenim je nova ustava, ki je začela veljati 1. januarja 2012, določala le »sodelovanje narodnosti pri delu parlamenta« (53/2011. (VI. 29.) OGY határozat ..., 2011, 2. čl., 2. odst.), hkrati pa se je v številnih elementih bistveno spremenil volilni sistem. Veljavni sistem, prvič uporabljen na volitvah leta 2014, je število poslancev v državnem zboru znižal na 199, temu primerno pa je število volilnih okrajev zmanjšal na 106, jih proporcionalno in prekrojil njihove meje. Ukinil je nekdanje regionalne liste ter namesto dotakratnih dveh list (regionalne in državne) vpeljal zgolj eno državno oziroma nacionalno strankarsko listo. Poenostavil je prijavo posameznikov in nacionalne strankarske liste, in sicer tako, da mora posameznik za kandidaturo namesto prejšnjih 750 po novem zbrati le 500 podpisov, možno pa je predlagati tudi več kandidatov in s 13.500 podpisi oblikovati nacionalno strankarsko listo. Vendar v nasprotju z ustavno spremembo iz leta 2010, ki na koncu vseeno ni stopila v veljavo, skupnega števila 93 možnih mandatov na nacionalni listi ni povečal, temveč ga lahko v primeru, če katera od narodnostnih list pridobi preferenčni mandat v parlamentu, celo zmanjša. V skladu z Zakonom o volitvah parlamentarnih poslancev (2011. évi CCIII. Törvény ..., 2011, 9. člen) lahko narodnostno listo oblikujejo samo državne narodnostne samouprave po priporočilu vsaj enega odstotka, vendar največ 1.500 volivcev, vpisanih v narodnostni volilni imenik. Na listi z najmanj tremi kandidati so lahko navedene samo osebe, ki so vpisane v volilni imenik dane narodnosti. List državnih samouprav ni mogoče povezati in ne morejo tvoriti skupne liste. Parlamentarno zastopstvo narodnosti na Madžarskem so obravnavali tudi na 13. zasedanju že omenjene SMMK, ki je potekalo 26. septembra 2012 v Ljubljani. V zvezi s tem je SMMK sprejela naslednje priporočilo:

SMMK ugotavlja, da se je v skladu z zakonom št. CCIII. iz leta 2011 o volitvah parlamentarnih poslancev za narodne manjšine na Madžarskem odprla možnost parlamentarnega zastopstva. SMMK nadalje ugotavlja, da zakonski pogoji omogočajo, vendar slovenski narodni skupnosti ne zagotavljajo uspešne izvolitve parlamentarnega poslanca, ampak le izvolitev zagovornika. SMMK predlaga madžarski strani, naj v luči dejstva, da je v slovenski parlament voljen poslanec madžarske narodne skupnosti v Sloveniji, slovenski narodnostni skupnosti na Madžarskem zagotovi čim širše pristojnosti v okviru dela parlamenta Madžarske (Komac & Vizi 2018, 287).

V novem volilnem sistemu lahko volivci s stalnim prebivališčem na Madžarskem svoj glas oddajo enemu kandidatu iz volilnega okraja in eni strankarski listi, medtem ko se morajo volivci s stalnim prebivališčem, vpisani v narodnostni volilni imenik, odločiti, ali bodo prejšnjemu primeru podobno volili posameznega kandidata iz volilnega okraja in strankarsko listo ali posameznega kandidata iz svojega volilnega okraja in dano narodnostno listo. Po zakonu je treba seštevek glasov, oddanih za strankarske in narodnostne liste, deliti s 93, to je s številom možnih mandatov na strankarskih listah, dobljeni rezultat pa se nato deli še s štiri. Narodnostna lista, katere prejeti glasovi dosežejo to prednostno

kvoto, dobi največ en preferenčni ali prednostni mandat. Če narodnost na ta način preferenčnega mandata ne pridobi, bo prvi kandidat na listi zagovornik te narodnosti v parlamentu brez glasovalne pravice (2011. évi CCIII. Törvény ..., 2011, 14–18. čl.).

V zvezi z nujnostjo in upravičenostjo zastopstva oziroma prednostnega zastopstva narodnih manjšin so se pojavili tako zadržki glede ustavnosti in teorije predstavnštva kot tudi pragmatično-politični pomisleki, ki so se kasneje v veliki meri oblikovali tudi v zvezi s samim sistemom po letu 2014. Kritike o smiselnosti obstoja same institucije so se osredotočale na vprašanje, zakaj bi bilo treba med interesno razslojenimi družbenimi odnosi institucionalno izpostaviti in predočiti prav interese narodnosti (Szente 2011, 87) oziroma zakaj je treba podvojiti vladine usklajevalne obveznosti napram manjšinam, če že obstajajo državne narodnostne samouprave (Kállai 2020, 26).

Opozorili so tudi, da je zaradi specifičnosti narodnostnih skupnosti izredno težko določiti vsaj približno število volivcev, ki bi prišli v poštev pri volitvah narodnostnih zastopnikov. Glede na to, da kljub uvedbi narodnostnih volilnih imenikov leta 2005 možni objektivni pogoji narodnostne pripadnosti zakonsko še vedno niso opredeljeni, ni izključena niti možnost etnobiznisa, saj se lahko vsak madžarski državljani z volilno pravico samo na podlagi samoizjave in brez dejanske povezanosti opredeli za pripadnika določene narodnosti in glasuje za njeno listo (Chronowski 2019; Erdős 2013). Z narodno pripadnostjo je povezano še eno pomembno volilno načelo, ki ga je v svoji sodbi navedlo tudi ESČP, in sicer kako zagotoviti tajnost glasovanja v primerih, ko je v nekem volilnem okraju kot pripadnica narodnosti vpisana in glasuje le ena oseba ali zelo malo njih (Bodnár 2012, 43).⁹

Vprašljivo je tudi, v kolikšni meri so v primeru pridobitve preferenčnega mandata kršeni enakost in splošnost volilne pravice (Kiss 2022) ter načelo predstavnštva. Prav tako se poraja vprašanje, kako prednostno izvoljeni poslanec vpliva na enakost in svobodo mandata (Erdős 2013). Delovanje predstavnika narodnosti vključuje namreč tveganje, da postane politično angažiran, zaradi česar lahko njegove odločitve mečejo slabo luč na celotno skupnost, v primeru zaostrenih razmerij pa se lahko znajde celo v vlogi jezička na tehtnici (Erdős 2013; Kurunczi 2015; Móri 2016).

Če se želi narodnostni volivec v tej vlogi udeležiti parlamentarnih volitev, mora v to vložiti nekaj dodatnega napora in podati posebno izjavo. Ta obveznost pa ima lahko tudi zadrževalni učinek oziroma lahko osebo, ki je registraciji ali opredelitvi svoje pripadnosti na parlamentarnih volitvah nenaklonjena, celo odvrča. Po drugi strani pa je prisiljen izbrati in se opredeliti, ali bo dal prednost svoji narodnostni identiteti ali politični preferenci z glasovanjem za strankarsko listo. Na ta način torej nima možnosti izraziti dvojne, najpogosteje narodnostne in madžarske identitete, kar je značilno za večino pripadnikov narodnosti na Madžarskem, niti ne more podpreti več kot ene narodnostne liste ali ene

skupne, ki ima morda večje možnosti. Ustavno sodišče je možnost pluralne volilne pravice, tj. možnost, da bi pripadniki manjšin oziroma narodnosti lahko hkrati glasovali za narodnostno in strankarsko listo, izključilo v svojem sklepu (22/2005 (VI. 17.) Alkatománybírószági határozat, 2005).

Narodnostni volivec se mora torej odpovedati glasovanju za strankarsko listo, kadar glasuje za listo svoje narodnosti, saj drugih alternativ nima, ob tem pa večina narodnosti nima realne možnosti za pridobitev preferenčnega ali prednostnega mandata. Ker lahko liste sestavljajo le državne narodnostne samouprave, je mogoče domnevati, da je določena skupnost homogena enota, čeprav so v številnih primerih razdeljene že same samouprave in je v njih zastopanih več organizacij. Obstoj le ene narodnostne liste na manjšino izključuje morebitno politično konkurenco znotraj skupnosti, narodnostni volivci pa jo, namesto da bi izbirali med alternativami, samo odobrijo, zato je ta sistem bližje delegatnemu modelu (Erdős 2013). Še toliko bolj, ker na glasovnici ni podane možnosti za morebitno prednostno razvrščanje kandidatov. Dejstvo, da ni možnosti izbire in so volitve večinoma brez prave teže, lahko negativno vpliva na pripravljenost volivcev za registracijo in glasovanje, v primeru razdeljenih skupnosti pa se lahko celo zgodi, da se javna podpora organizaciji, ki ima v samoupravi v času sestavljanja liste večino mandatov, medtem zniža in je opozicija med pripadniki narodnosti že bolj priljubljena. Poleg tega volivci na volitvah v narodnostne samouprave leta 2010, ko so bili izvoljeni tudi državni organi, še niso vedeli, da so s svojimi odločitvami hkrati vplivali tudi na sestavo narodnostne liste za naslednje parlamentarne volitve leta 2014 (Tar 2015, 33). Nerazjasnjene ali celo škandalozne okoliščine pri sestavi nekaterih list na predhodnih parlamentarnih volitvah so privedle do tega, da je poletu 2021 v veljavo stopila sprememba zakona, ki določa natančna pravila za sestavo narodnostnih list in zagotavlja, da lista nedvoumno temelji na legitimni odločitvi skupščine državne (narodnostne) samouprave (2021. évi XCVII. Törvény ..., 2021). Po nekaterih poročilih naj bi na primer pred volitvami leta 2018 armensko listo, ki jo je sestavil predsednik, pripravili »na podlagi odločitve in ne glasovanja« (Kállai 2020, 27).

Tudi ESČP je v svoji sodbi opozorilo, da narodnostna lista, kljub zagotovljenim preferencam (odprava 5-odstotnega praga za pridobitev mandata, četrtninska kvota za vodjo liste), pri oblikovanju političnega predstavništva dejansko omogoča le omejeno udeležbo, saj večina narodnosti zaradi števila svojih pripadnikov nima niti matematične možnosti za pridobitev preferenčnega mandata in so zanj oddani glasovi praktično izgubljeni (Chronowski 2019; Tar 2015, 33). Leta 2014 je preferenčna kvota znašala 22.022, leta 2018 23.831 in leta 2022 23.085 glasov, zviševala pa se je z rastjo števila glasov narodnostnih volivcev in višjo volilno udeležbo, kar je hkrati zmanjšalo možnost za pridobitev prednostnega ali preferenčnega mandata. Z drugimi besedami, če se volitev kljub zgoraj navedenemu udeleži več narodnostnih volivcev, se bo preferenčna kvota zaradi višje udeležbe še dodatno povišala. Narodnostni zagovornik, ki je za

večino narodnosti bolj realen od polnopravnega parlamentarnega mandata, pa bo brez enega samega veljavnega glasu postal prvi kandidat na listi, kar pomeni, da za pridobitev položaja niti kandidatu samemu ni treba glasovati zase. Če ne upoštevamo uspešne mobilizacije nemške manjšine leta 2018 in 2022, je bilo število glasov, oddanih za narodnostno listo na zadnjih volitvah, daleč pod preferenčno kvoto (Preglednica 2).

Preglednica 2: Število veljavnih glasov za narodnostne liste (2014–2022)

Narodnost	2014	2018	2022
nemška	11.415	26.477	24.630
romska	4.048	5.703	-
hrvaška	1.212	1.743	1.760
slovaška	995	1.245	1.208
rusinska	463	539	645
romunska	362	428	526
ukrajinska	293	270	396
srbska	236	296	418
slovenska	134	199	219
armenska	110	159	163
grška	102	159	232
poljska	99	210	281
bolgarska	74	104	157

Vir: Nemzeti választási iroda (2014; 2018; 2022).

Če analiziramo z vidika državnih narodnostnih samouprav kot predlagateljic, je prav tako vprašljivo, v kolikšni meri so same zainteresirane za to, da se volivci registrirajo in udeležijo volitev. Samouprave so s ciljem, da ima določena narodnost v parlamentu vsaj zagovornika, prisiljene sestaviti liste, za katere pa je pri večini manjšin običajno zadoščalo že, če so predlagali največ pet oseb, v številnih primerih pa samo eno. Če samouprava meni, da narodnost zaradi števila svojih pripadnikov nima možnosti doseči preferenčne kvote, potrebne za polnopravni državnozborski mandat, se očitno lahko zadovolji tudi z majhnim številom svojih podpornikov. Vendar pa lahko proti narodnostni demobilizaciji poleg legitimnosti in prestiža zagovornika deluje tudi dejstvo, da narodnostne liste v skladu z zakonom o financiranju volilnih kampanj sredstva za kampanjo prejemajo sorazmerno s številom registriranih volivcev. Za samouprave lahko to pomeni določeno finančno spodbudo za zagotavljanje vsaj ozke baze volivcev, da njihovi zagovorniki ne bi bili izvoljeni le z zanemarljivim številom glasov, kot so se tega sicer mnogi bali. Kljub temu je izpis iz narodnostnega volilnega seznama mogoč tudi po dodelitvi in nakazilu sredstev za kampanjo.

3. Volitve narodnostnih poslancev in zagovornikov v praksi (2014–2022)

V skladu s predhodnimi pričakovanji je bilo število volivcev, ki so ob zadnjih volitvah pri vpisu v narodnostni volilni imenik zaprosili tudi za udeležbo na parlamentarnih volitvah, precej nižje od števila, ki so jih narodnosti zabeležile ob popisu prebivalstva in na volitvah v narodnostne samouprave (Preglednica 3). Med že omenjenimi razlogi za vzdržanost od parlamentarnih volitev je lahko predvsem dejstvo, da se mnogim izraziti svoje politične preference in glasovati za strankarsko listo zdi pomembnejše kot glasovati za narodnost, številne pa je morda odvrnilo tudi to, da pri narodnostnih volitvah ni konkurence, saj lahko volivci glasujejo le za eno narodnostno listo, pri čemer je zagovornika mogoče izvoliti že s samo enim veljavnim glasom.

Preglednica 3: Gibanje števila registriranih narodnostnih volivcev (2014–2022)

Narodnost	2014			2018			2022		
	Skupaj*	Parlamentarne volitve**	%	Skupaj*	Parlamentarne volitve**	%	Skupaj*	Parlamentarne volitve**	%
bolgarska	232	104	45 %	1.312	156	12 %	1.343	218	16 %
grška	483	140	29 %	1.727	235	14 %	2.743	355	13 %
hrvaška	3.727	1.623	44 %	10.163	2.269	22 %	10.930	2.268	21 %
poljska	711	133	19 %	2.172	259	12 %	3.351	369	11 %
nemška	23.543	15.209	65 %	49.200	33.010	67 %	53.901	31.856	59 %
armenska	455	184	40 %	2.276	264	12 %	3.035	278	9 %
romska	25.498	14.271	56 %	151.578	18.490	12 %	202.865	32.665	16 %
romunska	1.852	647	35 %	4.802	794	17 %	6.630	966	15 %
rusinska	993	611	62 %	2.985	893	30 %	4.025	1.044	26 %
srbska	673	349	52 %	1.609	424	26 %	2.290	641	28 %
slovaška	3.120	1.317	42 %	11.585	1.641	14 %	11.655	1.563	13 %
slovenska	461	199	43 %	687	252	37 %	832	280	34 %
ukrajinska	1.012	502	50 %	959	549	57 %	1.782	732	41 %

Vir: Nemzeti választási iroda (2014; 2018; 2022).

* Pod Skupaj je navedeno število vseh registriranih narodnostnih volivcev za volitve v narodnostne samouprave v letih 2014, 2018 in 2022.

** Pod Parlamentarne volitve je navedeno število narodnostnih volivcev, ki so se registrirali za parlamentarne oziroma parlamentarne volitve v letih 2014, 2018 in 2022.

Stalni in sprotno vodeni narodnostni volilni imenik je leta 2014 veljal še za novo institucijo. Od leta 2006 so namreč na manjšinskih volitvah imenik sestavili le pred vsakokratnimi volitvami in ga nato po volitvah uničili, zato so se morali volivci vsakič posebej registrirati. Tako je iz preglednice 3 razvidno, da se je leta 2014 pri večini narodnosti precejšnje število registriranih za volitve v narodnostne samouprave odločilo tudi za vpis v imenik parlamentarnih volitev. Žal je, razen redkih izjem, delež tistih, ki so skupaj s svojo narodnostno volilno pravico želeli izkoristiti tudi na parlamentarnih volitvah kasneje močno upadel. Leta 2022 se je za registracijo na parlamentarne volitve v povprečju odločil manj kot vsak četrti volivec dvanajstih narodnosti, ki so sestavljale listo. Je pa treba dodati, da se številni iz različnih vzrokov za registracijo sploh niso odločili: ob popisu prebivalstva leta 2011 so na primer zabeležili 2.232 oseb s slovensko pripadnostjo, starejših od 15 let, na volitvah v narodnostne samouprave leto poprej pa je bilo registriranih le 1.025 slovenskih volivcev. Na naslednjih volitvah leta 2014 se je njihovo število, med drugim tudi zaradi zaostrovanja zakonodaje,¹⁰ zmanjšalo na 519, na parlamentarnih volitvah aprila istega leta pa se jih je za registracijo odločilo manj kot polovica oziroma manj kot 200.

Če število narodnostnih volivcev, registriranih za parlamentarne volitve, primerjamo s strukturo narodnostnih samouprav, vidimo, da večina vpisanih prihaja iz naselij, kjer deluje ali je delovala narodnostna samouprava. To pomeni, da je institucionalni sistem na udeležbo na parlamentarnih volitvah vplival spodbudno, četudi v različnem obsegu glede na posamezno narodnost. Najvišji deleži so zabeleženi pri etničnih skupinah, ki jih sistem samouprav najbolj pokriva, vključno s slovensko narodnostjo, ki živi teritorialno dokaj skoncentrirano v Porabju. Prav tako bi veljalo preučiti, ali se v naseljih z znatnim številom manjšinskega prebivalstva za volitve v narodnostne samouprave registrira več ljudi in ali bo skladno s tem tudi več ljudi, ki bodo na parlamentarnih volitvah želeli glasovati za narodnostno listo. V zvezi s tem kaže primerjava podatkov parlamentarnih volitev in volitev v narodnostne samouprave leta 2014 še zmerno, pri kasnejših volitvah pa že povečano korelacijo. To pomeni, da je tudi s statističnimi podatki mogoče prikazati, da je v naseljih, kjer se volitev v narodnostne samouprave želi udeležiti več ljudi, hkrati tudi več tistih, ki se bodo za parlamentarne volitve registrirali tudi kot narodnostni volivci. Vendar tudi pri skupnostih, kjer sta vrednosti obeh volitev tesnejši, številni primeri kažejo, da na število registracij pomembno vplivajo tudi lokalne razmere, ki jih je treba dodatno raziskati, in je lahko število vpisanih volivcev različno celo v sosednjih naseljih s podobnimi značilnostmi. Leta 2018 so tako v naseljih Železne županije, kjer živijo pripadniki slovenske narodnosti, našli 650 registriranih slovenskih volivcev, od katerih se je več kot tretjina vpisala tudi za parlamentarne volitve. A medtem ko se je v Dolnjem Seniku tako registrirala skoraj večina, v Števanovcih pa 80 % Slovencev, je na Verici - Ritkarovcih in v Sakalovcih ta delež znašal vsega okrog 5 odstotkov (Preglednica 4).

Preglednica 4: Število volivcev slovenske narodnosti v pomembnejših naseljih Železne županije, registriranih za parlamentarne volitve, in njihova udeležba (2014–2022)

Naselje	2014		2018		2022	
	Število registriranih oseb	Število udeleženih	Število registriranih oseb	Število udeleženih	Število registriranih oseb	Število udeleženih
Alsószölnök/ Dolnji Senik	20	14	19	14	47	20
Apátistvánfalva/ Števanovci	62	48	65	54	152	68
Felsőszölnök/ Gornji Senik	34	21	52	41	182	63
Kétvölgy/ Verica-Ritkarovci	1	1	2	1	47	1
Orfalu/ Andovci	9	1	6	4	13	6
Szakonyfalva/ Sakalovci	2	2	19	14	82	8
Szentgotthárd/ Monošter	42	36	74	57	187	88
Szombathely/ Sombotel	10	10	12	12	43	13
Skupaj	180	133	238	185	753	267

Vir: Nemzeti választási iroda (2014; 2018; 2022).

Podobna tendenca, se pravi porast števila volivcev le v posameznih naseljih, se je pojavila tudi v primerih, ko primerjamo podatke med posameznimi volitvami. Tako lahko tudi v primeru močnejše korelacije ugotovimo, da so bili narodnostni volivci, ki so se udeležili parlamentarnih volitev, v primerjavi z rezultati popisa prebivalstva in rezultati volitev v narodnostne samouprave skoncentrirani predvsem v nekaj naseljih. Visoka skoncentriranost volivcev lahko odraža pomen lokalnih značilnosti, politične razmere v naselju ali volilni enoti, število lokalnega narodnostnega prebivalstva, moč strankarske pripadnosti in narodnostne identitete ali prek osebnih in organizacijskih omrežij celo mobilizacijo, izvedeno le v nekaterih naseljih in regijah. Z drugimi besedami, za sestavo narodnostne liste in izvolitev zagovornika je zadostovala nekoliko izrazitejša mobilizacija le manjšega dela skupnosti v nekaterih naseljih. Po drugi strani pa lahko dejstvo, da se številni zaradi neučinkovitosti volitev in pomanjkanja alternativ niso odločili za udeležbo na parlamentarnih volitvah, kaže tudi na zaupanje v institucijo, razmerje moči znotraj skupnosti, ugled zagovornika in tudi na simpatije volivcev. Število volivcev slovenske narodnosti, ki so se vpisali v volilni imenik parlamentarnih volitev in so se jih tudi dejansko udeležili, kaže, da se je njihovo število izraziteje povečalo zlasti v naseljih, ki so z Eriko Köles Kissné, v vseh treh primerih izvoljeno zagovornico slovenske narodnosti, tesneje povezana. Tako

je lahko na primer gornjeseniške slovenske volivce spodbudilo dejstvo, da je zagovornica slovenske narodnosti odraščala v njihovi vasi, volivci v Monoštru pa so se z Eriko Köles Kissné morda poistovetili na podlagi njenega kasnejšega poklicnega (izobraževanje) in političnega (občinska svetnica) delovanja (Kissné Köles Erika, b. d.; Molnárné Balázs 2022).

Udeležba pripadnikov narodnosti na parlamentarnih volitvah je leta 2014 nacionalno povprečje preseгла za več kot 10 in leta 2018 za nekoliko manj kot 5 odstotkov, vendar je do leta 2022 že padla pod povprečje, saj se je v primeru večine narodnosti udeležba bistveno zmanjšala (Preglednica 5). V zvezi z volilno udeležbo je treba izpostaviti tudi izjemno visoko stopnjo neveljavnih glasovnic, ki krepko presega stopnjo parlamentarnih volitev in je leta 2014 predstavljala 10 odstotkov glasov narodnostnih volivcev, leta 2018 se je z rastjo števila volivcev in večjo udeležbo povzpela na 12 odstotkov, leta 2022 pa upadla pod 10 odstotkov. Leta 2014 in 2018 so bile neveljavne glasovnice, razen v Budimpešti in županiji Pešta, večinoma povezane z romsko listo.

Preglednica 5: Udeležba pripadnikov narodnosti na parlamentarnih volitvah in delež neveljavnih glasovnic, oddanih za narodnostne liste, 2014–2022 (%)

Narodnost	Udeležba (%)	Neveljavni glasovi (%)	Udeležba (%)	Neveljavni glasovi (%)	Udeležba (%)	Neveljavni glasovi (%)
	2014		2018		2022	
bolgarska	75	5	78	15	74	2
grška	84	9	79	16	71	8
hrvaška	79	4	81	6	79	2
poljska	79	3	82	2	81	6
nemška	80	3	84	5	81	5
armenska	59	0	70	15	71	17
romska	46	29	48	35	-	-
romunska	65	12	65	17	65	17
rusinska	78	2	75	19	71	13
srbska	72	1	72	4	71	9
slovaška	82	6	84	9	82	5
slovenska	75	9	82	3	82	5
ukrajinska	63	5	63	23	65	17

Vir: Nemzeti választási iroda (2014; 2018; 2022).

4. Zaključek

V drugem desetletju 21. stoletja se je zastopstvo narodnih manjšin v javnem življenju na Madžarskem obogatilo s še eno institucijo, to je s sistemom poslancev in zagovornikov narodnosti v državnem zboru. S sodelovanjem pri delu parla-

menta so tudi narodnosti pridobile določene ugodnosti – v primeru zagovornikov brez glasovalne pravice poleg formalnih pravic še možnost neformalnega, tako imenovanega lobiranja in zbiranja sredstev »na hodnikih zakonodajnega organa«, ter stalno parlamentarno komisijo, ki ni samo koristen medetnični forum, temveč je prispeval tudi k bolj slikovitemu prikazu interesov narodnosti. Obenem so si številni elementi sistema protislovní, kar upravičeno kritizira tudi nedavna sodba ESČP, prihodnje spremembe pa so zaradi tega že same po sebi utemeljene. Poleg točk, ki jih očita ESČP, je bistven element kritike dejstvo, da velik del narodnostnih volivcev ni deležen nobene spodbude k uveljavljanju svoje identitete, saj so njihovi glasovi za zagovornika brezpredmetni. Zato je še posebej pomembno temeljiteje raziskati, kakšen odnos imajo zainteresirane strani, to je narodne skupnosti, do novih okvirov že ob njihovem oblikovanju oziroma ob izvolitvi. Zaradi tega smo se s pričujočo študijo odločili, da bomo na podlagi podatkov o volitvah predstavili in analizirali glavne značilnosti udeležbe narodnosti, med njimi predvsem Slovencev, na parlamentarnih volitvah med letoma 2014 in 2022.

Nedvomno tako na nivoju posameznika kot skupnosti obstaja veliko subjektivnih razlogov, motivacij, identifikacij in zunanjih, politično-institucionalnih dejavnikov, spodbud ali ovir za to, da sodelujejo pri izvolitvi te nove oblike narodnostnega zastopstva, ter ocenijo, koliko se jim zdi pomembno in vredno, da svojo narodnostno identiteto tako kot na drugih področjih življenja izrazijo tudi na parlamentarnih volitvah. Kljub temu pa je bilo njihovo število precej nižje od tistega, ki so ga zabeležili ob popisu prebivalstva in na volitvah v narodnostne samouprave. Hkrati je velika večina za registracijo oziroma vpis v narodnostni volilni imenik zaprosila v naseljih, kjer so pred tem uspešno izvolili člane samouprave njihove narodnosti. Po drugi strani pa število in deleži narodnostnih volivcev, ki so se registrirali tudi za parlamentarne volitve, na lokalni ravni nikakor niso nujno usklajeni s podatki volitev v samouprave: v določenih primerih se niso registrirali niti predsedniki in člani samouprav oziroma so se v zelo majhnem številu vpisali celo v naseljih z večinskim narodnostnim prebivalstvom. Medtem je bilo stanje pri nemški narodnosti ravno nasprotno, saj je lista za parlamentarne volitve v številnih naseljih uspela nagovoriti veliko več volivcev kot za volitve v samoupravo. Udeležba pripadnikov narodnosti je bila pogosto skoncentrirana na nekaj naselij, kar lahko odraža pomen lokalnih značilnosti, politične razmere v naselju in volilni enoti, število pripadnikov lokalne manjšine, moč strankarske pripadnosti in narodnostne identitete, zaupanje v institucijo, razmerja moči znotraj skupnosti, ugled zagovornika, zadovoljstvo volivcev ali celo mobilizacijo, osredotočeno le na nekatera naselja. Slednje potrjuje tudi dejstvo, da so se Romi, ki veljajo za najštevilčnejšo narodnost na Madžarskem, v primerjavi z volitvami v samouprave registrirali le v manjšem številu, še manj jih je glasovalo ob izvolitvi zagovornika, leta 2022 pa zaradi razhajanj znotraj Državne romske samouprave in nasprotujočih si političnih interesov niso uspeli niti sestaviti liste. Medtem ko je

bila volilna udeležba narodnostnih volivcev sprva še nad državnim povprečjem, je ta leta 2022 padla pod povprečje oziroma je visoko volilno udeležbo v veliki meri izravnal izjemno visok delež neveljavnih glasovnic.

Da bi bolje razumeli, kakšen odnos imajo pripadniki narodnosti do volilnega sistema in zakaj se registrirajo za parlamentarne volitve oziroma zakaj se jih ne udeležujejo, so potrebne nadaljnje kvalitativne študije, ki vključujejo tudi vprašalnike ter individualne intervjuje in intervjuje fokusnih skupin. Študije lokalnih primerov lahko tudi podrobneje pojasnijo, zakaj so nekatera naselja na volitvah premalo ali preveč zastopana, ter ali se v krajih, kjer ni registriranih narodnostnih volivcev ali jih je zelo malo, razlog za to morda skriva v izginjanju narodnostne skupnosti, šibkejši zavesti o pripadnosti ali v čem drugem.

Na splošno je vzpostavljen precej protisloven sistem za sodelovanje narodnosti na Madžarskem pri delu parlamenta. Po eni strani sicer sistem res zagotavlja sodelovanje predstavnikov narodnosti in zastopanje njihovih interesov, po drugi strani pa narodnostne volivce ne spodbuja k udeležbi. Ta okoliščina in nedavna sodba ESČP kažeta, da je potrebna temeljita sprememba sistema že zaradi zagotovitve tajnosti glasovanja in možnosti izbire med več alternativami. Po drugi strani pa so dosednji cikli pokazali, da so lahko poslanec nemške narodnosti in narodnostni zagovorniki, predvsem prek njihovega stalnega parlamentarnega odbora, vplivali na zakone, ki jih zadevajo. Sistem je tudi korak naprej za Slovence, eno najmanjših skupnosti, saj omogoča, da se njihov glas sliši v parlamentu, da zastopajo svoje interese in so vsakodnevno v stiku z odločevalci. Za njegovo učinkovito delovanje pa je pomembno tudi to, da slovenska skupnost, za razliko od številnih drugih manjšin, ne spada med ostro razcepljene manjšine, uspešno pa je tudi sodelovanje med zagovornikom slovenske narodnosti v parlamentu in Državno slovensko samoupravo. Bistveno vlogo pri tem imajo dobri odnosi med Madžarsko in Slovenijo in dejstvo, da ju, v nasprotju z na primer Ukrajino, tudi z vidika manjšin ne bremenijo nobeni konflikti.

Dejstvo, da število slovenskih volivcev nenehno narašča, kaže na njihovo svojevrstno zadovoljstvo. K temu najbrž prispeva tudi to, da se je položaj slovenske skupnosti na Madžarskem v obdobju med volitvami 2014 in 2022 na številnih področjih bistveno izboljšal. Tako se je na primer rešilo vprašanje dolgoročnega in systemskega financiranja manjšinskih ustanov v Porabju, prenove njihovih prostorov, uvedbe institucije narodnostnih štipendij, izvaja se tudi Razvojni program Slovenskega Porabja itd. (cf. Eöry 2022, 3). Na vse to se je osredotočalo delo zagovornice Slovencev na Madžarskem, kar se odraža tudi v njenih mislih pred parlamentarnimi volitvami leta 2022:

Sistematično smo se trudili za to, da bi vse institucije pod upravljanjem skupnosti dobile, kar potrebujejo. V preteklih štirih letih je ta vsota znašala več sto milijonov forintov. Mislim, da smo najpomembnejše stvari dosegli, madžarska vlada se ukvarja z našimi problemi (dm, 2022, 3).

Literatura in viri

100

1949. évi XX. törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya [Zakon št. XX iz leta 1949. Ustava Republike Madžarske]. Nemzeti Jogszabálytár, <https://njt.hu/jogszabaly/1949-20-00-00> (dostop 6. 5. 2024).
1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól [Zakon št. LXXVII iz leta 1993 o pravicah narodnih in etničnih manjšin]. Nemzeti Jogszabálytár, <https://njt.hu/jogszabaly/1993-77-00-00> (dostop 6. 5. 2024).
- 20/2010. (II. 26.) Országgyűlési határozat a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőire vonatkozó jogalkotási folyamatról [Sklep Državnega zbora št. 20/2010 (26. 2.) o zakonodajnem postopku glede zastopstva narodnih in etničnih manjšin v parlamentu], <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a10h0020.OGY> (dostop 6. 5. 2024).
2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról [Zakon št. CCIII iz leta 2011 o volitvah poslancev v parlamentu], <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100203.TV> (dostop 6. 5. 2024).
2021. évi XCVII. törvény a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosításáról [Zakon št. XCVII iz leta 2021 o spremembi zakona št. CLXXIX iz leta 2011 o pravicah narodnosti]. Nemzeti Jogszabálytár, <https://njt.hu/jogszabaly/2021-97-00-00> (dostop 6. 5. 2024).
- 22/2005. (VI. 17.) Alkotmánybírósági határozat [Sklep Ustavnega sodišča št. 22/2005 z dne 17. 6. 2005]. Nemzeti Jogszabálytár, <https://njt.hu/jogszabaly/2005-22-30-75> (dostop 13. 5. 2024).
- 37/2010. (VI. 16.) OGY határozat az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítéséről [Sklep Državnega zbora št. 37/2010 (16. 6.) o pripravi volilne reforme za zmanjšanje števila poslancev v parlamentu]. Jogkódex, <https://jogkodes.hu/doc/8041900> (dostop 6. 5. 2024).
- 53/2011. (VI. 29.) OGY határozat az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítéséről szóló 37/2010 (VI. 16.) OGY határozat módosításáról [Sklep Državnega zbora št. 53/2011 (VI. 29.) o spremembi sklepa Državnega zbora št. 37/2010 (16. 6.) o pripravi volilne reforme za zmanjšanje števila poslancev v parlamentu]. Jogkódex, <https://jogkodes.hu/doc/1901521> (dostop 6. 5. 2024).
- Az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról [Sprememba Ustave z dne 25. maja 2010 o spremembi Zakona št. XX iz leta 1949 o Ustavi Republike Madžarske], <https://mkogy.jogtar.hu/getpdf?docid=a1000525.TV&printTitle=Alkotm%20m%C3%A1jus%2025-i%20m%C3%B3dos%C3%ADt%C3%A1sa&targetdate=fffff4&referer=lawsandresolutions> (dostop 6. 5. 2024).
- Bakirdzi and E. C. v. Hungary, European Court of Human Rights, Appl. No. 65678/14 and 49636/14, Judgement 11. november 2022, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-13872%22%5D%7D> (dostop 26. 4. 2024).
- Bartha, Cs. & Borbély, A., 2006. Dimensions of Linguistic Otherness: Prospects of Minority Language Maintenance in Hungary. *Language Policy* 5 (3), 335–363, doi: 10.1007/s10993-006-9029-0
- Bešter R. & Pirc, J., 2018. Predstavitev dela slovensko-madžarske mešane komisije za manjšine: analiza zapisnikov zasedanj komisije (1995–2016). V M. Komac & B. Vizi (ur.) *Bilateralni sporazum kot oblika urejanja varstva narodnih manjšin*. L'Harmattan, Budapest, 124–167.
- Bodnár, E., 2012. Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban. *Közjogi Szemle* 5 (1), 40–48.
- Chandra, K. & Wilkinson, S., 2008. Measuring the Effect of “Ethnicity”. *Comparative Political Studies* 41 (4/5), 515–563, doi: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010414007313240>

- Chronowski, N., 2019. *A Nation Torn Apart by Its Constitution? Nationality and Ethnicity in the Context of the Hungarian Fundamental Law*. V M. Feischmidt & B. Majtényi (ur.) *The Rise of Populist Nationalism: Social Resentments and Capturing the Constitution in Hungary*. CEU Press, Budapest, 77–103.
- dm, 2022. »Moramo pokazati, da je Slovencev tudi številčno veliko«. *Porabje* 32 (10), 10. marec, 2/3.
- Eöry, S., 2022. Ne več v 24., ampak v 20. uri: Erika Köleš Kiss – o dogajanju v letu 2021 in pričakovanjih v letu 2022. *Porabje* 32 (2), 13. januar 2022, 3.
- Erdős, Cs., 2013. A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities. *De iurisprudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat* 7 (1), 51–61.
- Kállai, P., 2020. *Képviselet-e a képviselő?: Nemzetiségi parlamenti képviselő Magyarországon*. (ELTE POL-IR Working Paper Series 6). ELTE Institute of Political and International Studies, Budapest, <https://polir.elte.hu/dstore/document/3165/K%C3%A1llai%20P%C3%A9ter%20WP.pdf> (dostop 25. 4. 2024).
- Kállai, P., 2022. How to Lose (the Almost) Guaranteed Representation – Recent Developments Concerning Roma Parliamentary Representation in Hungary [blog]. *ECMI Minorities Blog*, 11. 3. 2022, doi: <https://doi.org/10.53779/DJPM0924> (dostop 15. 6. 2023).
- Kiss, B., 2022. A nemzetiségek országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon I. *Közjogi Szemle* 15 (2), 60–74.
- Kissné Köles Erika, b. d. *Dobrodošli na moji spletni strani!*, <https://www.szlovenszoszolo.hu/sl/> (dostop 22. 6. 2023).
- Komac, M. & Vizi, B. (ur.), 2018. *Bilateralni sporazum kot oblika urejanja varstva narodnih manjšin*. L'Harmattan, Budapest.
- Központi Statisztikai Hivatal, 2013. *2011. évi népszámlálás: 3. Országos adatok*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_00_2011.pdf (dostop 15. 6. 2023).
- Kovács, A., 2007. Številčni razvoj Slovencev v Sombotelu, Budimpešti in Mosonmagyaróváru v luči statističnih podatkov in pričevanj intervjuvancev. *Etnologija Slovencev na Madžarskem / A magyarországi szlovének néprajza* 5, 41–57.
- Kurucz, G., 2015. On the Issue of the Representation of Nationalities in the Parliament. V P. L. Láncoš, R. Varga, T. Molnár & M. Szabó (ur.) *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2. Eleven, The Hague, 507–523.
- Magyarország Alaptörvénye*, 2011. április 25 [Temeljni zakon Madžarske, 25. april 2011], <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (dostop 6. 5. 2024).
- Molnár Sansum, J. & Dobos, B., 2020. Cultural Autonomy in Hungary: Inward or Outward Looking? *Nationalities Papers* 48 (2), 251–266, doi: <https://doi.org/10.1017/nps.2019.80>
- Molnárné Balázs, Á., 2021. Non-Territorial Autonomy as the Gateway to (Effective) Participation of Minorities at the National Level: Nationality Spokespersons in the Hungarian Parliament. V B. Vizi, B. Dobos & N. Shikova (ur.) *Non-Territorial Autonomy as an Instrument for Effective Participation of Minorities*. Centre for Social Sciences, Budapest; University American College, Skopje, 118–135.
- Molnárné Balázs, Á., 2022. A nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi képviselő karrierútjai Magyarországon. *Regio* 30 (3), 127–162, doi: <https://doi.org/10.17355/rkpkpt.v30i3.127>
- Móré, S., 2016. Issues of the Parliamentary Representation of National Minorities in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy* 5 (4), 317–332, doi: 10.1504/IJPLAP.2016.082253
- Munda Hirnök, K., 1999. Slovenci na Madžarskem ob koncu 90-ih let. *Treatises and Documents / Razprave in gradivo* 35, 61–75.

- Munda Hirnök, K., 2014. Številčni razvoj Slovencev na Madžarskem – primerjava popisnih podatkov 2001, 2011. *Etnologija Slovencev na Madžarskem/ A magyarországi szlovének néprajza* 6, 107–117.
- Nemzeti választási iroda, 2014. *Országgyűlési képviselők választása, 2014. április 6. Országos nemzetiségi önkormányzatok eredménye* [Volitve parlamentarnih poslancev, 6. april 2014. Rezultati državnih narodnostnih samouprav]. Nemzeti választási iroda, <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/122.html> (dostop 20. 6. 2023).
- Nemzeti választási iroda, 2018. *Országgyűlési képviselők választása 2018 – OSZÖ – jelölő szervezet adatlap* [Volitve parlamentarnih poslancev 2018 – DSS – Podatki o predlagajoči organizaciji]. Nemzeti választási iroda, https://www.valasztas.hu/jelolo-szervezet-adatlap?p_p_id=ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_tabId2=tab1&ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vllId=244&ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_listaId=26&ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_vltId=556&ogyszervezetadatlap_WAR_nvinvrportlet_szervezetKod=1046 (dostop 20. 6. 2023).
- Nemzeti választási iroda, 2022. *Országgyűlési képviselők választása, 2022. április 3. Országos listák eredményei. Nemzetiségi listák* [Volitve parlamentarnih poslancev, 3. april 2022. Rezultati državnih list. Narodnostne liste]. Nemzeti választási iroda, <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022> (dostop 20. 6. 2023).
- Népszámlálás, 2022. *A népesség nemzetiség, anyanyelv, családi, baráti közösségben használt nyelv és kulturális kötődés szerint* [Prebivalstvo po narodnosti, maternem jeziku, po uporabi jezika v družini in med prijatelji ter po kulturni navezanosti]. Központi Statisztikai Hivatal, [nsz2022-1.1.6.xlsx](https://www.npsz.hu/nyelv/2022-1.1.6.xlsx) (live.com) (dostop 19. 4. 2024).
- OSCE/HCMN, 1999, *The Lund Recommendations on the Effective Participation of Minorities in Public Life & Explanatory Note*. OSCE Office of the High Commissioner on National Minorities, The Hague, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/30325.pdf> (dostop 15. 6. 2023).
- OSCE/ODIHR, 2001. *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Warsaw, <https://www.osce.org/hcnm/42055?download=true> (dostop 15. 6. 2023).
- OSCE/EOM, 2022. *International Election Observation Mission: Hungary – Parliamentary Elections and Referendum, 3 April 2022: Statement of Preliminary Findings and Conclusions*. OSCE Election Observation Mission, Budapest, https://www.osce.org/files/f/documents/4/6/515111_1.pdf (dostop 15. 6. 2023).
- Pap, A. L., 2018. *Democratic Decline in Hungary. Law and Society in an Illiberal Democracy*. Routledge, Abingdon.
- Pogonyi, Sz., 2017. *Extra-Territorial Ethnic Politics, Discourses and Identities in Hungary*. Palgrave Macmillan, Cham.
- Szente, Z., 2011. Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? V A. Téglási (ur.) *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 79–94.
- Tar, F., 2015. Képviselők vagy szószólók? Kisebbségi képviselőválasztás Magyarországon. *Modern Geográfia* 20 (2), 25–40.

Opombe

¹ Med uradno priznane narodnosti spadajo: bolgarska, romska, grška, hrvaška, poljska, nemška, armenska, romunska, rusinska, srbska, slovaška, slovenska in ukrajinska.

- ² Popisni kriterij pripadnost narodnosti zajema vse tiste popisane osebe, ki so pri vprašanju o narodni pripadnosti, maternem jeziku in rabi jezika v družini in med prijatelji označili vsaj enega od naštetih treh kriterijev.
- ³ Podatki o popisu prebivalstva za leto 2022 so bili objavljeni po pripravi študije in pred recenzijskim postopkom. V članku smo podrobno obravnavali popisne podatke iz leta 2011.
- ⁴ Popisni kriterij pripadnost slovenstvu zajema vse tiste popisane osebe, ki so pri vprašanju o narodni pripadnosti, maternem jeziku in rabi jezika v družini in med prijatelji označili slovensko narodnost oziroma slovenščino vsaj v enem od treh primerov.
- ⁵ Več o prostorski strukturi Slovencev na Madžarskem glej Kovács (2007).
- ⁶ Slovensko ves so leta 1983 priključili k Monoštru.
- ⁷ Vsaka narodnost, ne glede na število pripadnikov, ima pravico voliti le enega zagovornika v Državnem zboru Madžarske.
- ⁸ Državna armenska samouprava je s svojim sklepom zagovornika armenske narodnosti, ki ga je kandidirala predhodno leto, pozvala k odstopu, pri čemer so med drugim navedli, da je ta samoupravi lažno predstavil svoje poreklo.
- ⁹ Kar zadeva tajnost glasovanja, obseg problema ponazarja dejstvo, da je bil leta 2022 na 7.005 voliščih od skupno 10.243 vpisan vsaj en narodnostni volivec, približno na polovici teh volišč, to je v 3.460 primerih, pa je posamezno narodnost predstavljal samo en volivec.
- ¹⁰ Od leta 2014 se lahko volitve v narodnostne samouprave razpišejo le v tistih naseljih, v katerih po zbirnih podatkih zadnjega popisa prebivalstva živi vsaj 25 pripadnikov zadevne narodnosti.

Financiranje

Študija je nastala s podporo projekta A kisebbségnek parlamenti képviselőre nemzetközi összehasonlításban: deskriptív vagy szubsztantív képviselő? (K143525) (Mednarodna primerjava parlamentarnega zastopstva manjšin: deskriptivno ali substantivno zastopstvo?) in projekta A nemzetiség és etnicitás jogi operacionalizálása (K134962) (Pravna operacionalizacija narodnosti in etničnosti), ki ju financira Madžarski nacionalni urad za raziskave, razvoj in inovacije ter raziskovalnega programa Manjšinske in etnične študije ter slovensko narodno vprašanje (P5-0081), ki ga financira ARIS.