

ANNOTATIE

Bakirdzi en E.C. t Hongarije (EHRM, nr. 49636/14) – Positieve discriminatie of identitaire fopspeen?

R. de Lange

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ,
ECLI:CE:ECHR:2022:1110JUD004963614 (EHRC-2022-0286)*

1. Hongarije heeft een uit één Kamer bestaand parlement van 199 zetels, genaamd Nationale Assemblee. Het land herbergt iets meer dan 8 miljoen kiesgerechtigden, waarvan een deel niet de Hongaarse nationaliteit bezit. Het kiesstelsel is een ietwat complexe mix van evenredige vertegenwoordiging met een nationaal lijstenstelsel en een meerderheidsstelsel in districten. Er is een kiesdrempel van 5% en voor nationale minderheden is een afzonderlijke regeling getroffen die er in essentie op neerkomt dat voor partijen die een nationale minderheid vertegenwoordigen een veel lagere kiesdrempel geldt (namelijk een kwart van het aantal stemmen dat nodig is voor één zetel) en dat kiezers die zich laten registreren als ‘nationale-minderheidskiezers’ niet op een van de landelijke lijsten mogen stemmen, maar uitsluitend op de partij die hun nationale minderheid vertegenwoordigt. Bij de verkiezingen van 2022 leverde dit stelsel alleen een zetel op voor de Duitse minderheidspartij, die 24.630 stemmen verwierf; de andere minderheidspartijen behaalden niet voldoende stemmen om voor een zetel in aanmerking te komen.[1]

2. De klacht die tot het hier besproken arrest leidde had betrekking op de parlamentsverkiezingen van 2014, toen geen van de minderheidspartijen voldoende stemmen behaalden om een zetel te krijgen.[2] De klacht betreft drie punten: de hantering van de verlaagde kiesdrempel voor nationale minderheden, het gebrek aan keuzemogelijkheden voor nationale-minderheidskiezers, en een schending van het stemgeheim. Klagers zijn leden van respectievelijk de Griekse en Armeense minderheid in Hongarije. Hun klacht betreft

schending van art. 3 Eerste Protocol EVRM in verbinding met art. 14 EVRM. In deze noot ligt het accent op de kiesrechtelijke aspecten, die echter niet helemaal los gezien kunnen worden van de discriminatieproblematiek en van de manier waarop wordt omgegaan met de 'identiteiten' van meerderheid en minderheden.

3. Zoals hierboven al kort vermeld kent de Hongaarse Kieswet van 2014 een stelsel van minderhedenvertegenwoordiging. Het gaat daarbij om de dertien nationale minderheden die zijn erkend op grond van de Wet op de Nationale Minderheden. Kiezers kunnen zich laten registreren als 'nationale-minderheidskiezers' waarbij ze zelf mogen kiezen tot welke nationale minderheid ze willen behoren. Het EHRM spreekt in dit verband in in par. 6 van *Bakirdzi en E.C.* van 'self-identification'. Het gevolg van die registratie is dat deze kiezers geen vrijheid meer hebben om een stem uit te brengen op een van de nationale lijsten, maar alleen nog op de partij van hun minderheid. Dat is er per minderheid slechts één, want binnen de nationale minderheden is politieke concurrentie wettelijk niet toegestaan. De nationale-minderheidskiezers zitten daarmee in een hokje waar zij in feite niet meer uit kunnen komen.

4. De eerste klacht betreft de verlaagde kiesdrempel. De kiesdrempel van 5% geldt niet voor nationale minderheden. Integendeel, zij kunnen al een zetel krijgen wanneer ze een kwart van de kiesdeler halen. Voor een minderhedenzetel bij de verkiezingen van 2014 zouden 22.022 stemmen nodig zijn geweest, een kwart van de kiesdrempel. Dat stelsel brengt mee dat het gewicht van een nationale-minderheidsstem in de huidige situatie veel groter is dan het gewicht van een stem op een van de landelijke lijsten. Toch zijn het in deze zaak juist nationale-minderheidskiezers die een klacht hebben voorgelegd aan het EHRM. Dit in verband met de gebleken feitelijke onmogelijkheid van de meeste nationale minderheden in Hongarije om een zetel te behalen. Daardoor is het stemgewicht uiteindelijk toch veel lager dan de kiesdrempel zou doen veronderstellen. De klagers zien hierin een schending van een aantal fundamentele principes die in art. 3 EP zijn neergelegd of daaraan ten grondslag liggen.

4. Hoe gaat het EHRM hiermee om? Allereerst verwijst het Hof naar zijn klassieker op het gebied van art. 3 EP, het arrest *Mathieu-Mohin* uit 1987.[3] Daarin spreekt het Hof zich uit over de elementaire verplichting voor verdragsstaten om ervoor te zorgen dat de bevolking zich vrijelijk kan uitspreken in de verkiezing van het wetgevend lichaam. Cruciaal voor de onderhavige zaak is het beginsel dat het EHRM in *Mathieu-Mohin* al heeft benadrukt, namelijk dat die verplichting voor verdragsstaten niet inhoudt dat een gelijk gewicht van alle stemmen gewaarborgd moet zijn: *'It does not follow ... that all votes must necessarily have equal weight as regards the outcome of the election or that all candidates must have equal chances of victory. Thus no electoral system can eliminate "wasted votes"'. For the purposes of Article 3 of Protocol No. 1, any electoral system must be assessed in the light of the political evolution of the country concerned; features that would be unacceptable in the context of one system may*

accordingly be justified in the context of another, at least so long as the chosen system provides for conditions which will ensure the “free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature”.^[4] In dit citaat is een kleine passage gecursiveerd, omdat de kern van de klacht die in *Bakirdzi* centraal staat, precies is dat het stemgewicht van een nationale-minderheidskiezer in een aantal situaties veel geringer is dan dat van andere kiezers, of zelfs nul bedraagt. Dat is – zoals het EHRM terecht opmerkt in *Mathieu-Mohin* – op zichzelf niet een onbekend verschijnsel in sommige kiesstelsels. Met name in meerderheidsstelsels in enkelvoudige districten – Hongarije is een voorbeeld, maar ook het Verenigd Koninkrijk en de VS zijn hier bekende voorbeelden – kan het stemgewicht makkelijk gaan verschillen door de uiteenlopende omvang van districten. In districtenselsels is daarom in ieder geval eerlijke vaststelling van de districtsgrenzen cruciaal. In de VS is die eerlijke vaststelling niet meer gewaarborgd sinds in een aantal staten de Republikeinse meerderheid de districtsgrenzen naar zijn hand zet en het Hooggerechtshof deze vormen van manipulatie – *gerrymandering* – niet meer in strijd acht met de federale grondwet.^[5] Bij presidentsverkiezingen komt daar nog een complicatie bij, in de vorm van het Electoral College. De president wordt niet rechtstreeks gekozen, maar via kiesmannen die door de staten worden afgevaardigd. Daarbij bestaan grote ongelijkheden tussen de staten, en is de afvaardiging niet evenredig aan het aantal inwoners van de staten. In 2016 kreeg Hillary Clinton veruit het grootste aantal stemmen, maar Trump won in het Electoral College. In het jaar 2000 kreeg Al Gore landelijk 537.000 stemmen meer, maar Bush won in het Electoral College. Het gewicht van de stem van de Amerikaanse kiezer wisselt naar gelang zijn woonplaats en sommige staten zijn overbedeeld in het Electoral College. Daar komt bij dat de Amerikaanse grondwet er niet toe verplicht dat de staten bij hun afvaardiging naar het Electoral College directe verkiezingen doorslaggevend laten zijn. Zij kunnen besluiten om hun afvaardiging door het statelijke parlement te laten bepalen. ^[6] In het Verenigd Koninkrijk zijn er voor de districtsindelingen strenge regels om de onpartijdigheid te waarborgen, opnieuw wettelijk vastgelegd in de Parliamentary Constituencies Act (2020). De districtsgrenzen staan formeel onder voorzitterschap van de Speaker van het Lagerhuis, maar in feite speelt de vice-voorzitter – altijd een rechter – de doorslaggevende rol. Ook een gelijke omvang van districten kan echter niet helemaal voorkomen dat het *feitelijk* stemgewicht van sommige kiezers lager uitkomt, bijvoorbeeld doordat de verkiezingen in hun district altijd gewonnen worden door een van de drie grote partijen in dat district. Met zulke feitelijke ongelijkheden pleegt het EHRM zich in het algemeen niet bezig te houden.

5. Bijzonder is dan ook dat het Hof in eerste instantie aandacht besteedt aan de problemen van ongelijke kiesdrempels. Meestal doet het dat in zaken waarin de kiesdrempel hoger is voor de klagers, maar in de onderhavige zaak is het precies andersom. De kiesdrempel is juist lager, en dat erkent het Hof ook in par. 53: deze zaak is ‘quite different’ in vergelijking met eerdere

zaken. Een tweede opmerking van het Hof (in par. 54) is dat het Kaderverdrag Nationale minderheden van de Raad van Europa niet dwingt tot een lagere kiesdrempel voor nationale minderheden. In het arrest in *Die Friesen* van 2016 heeft het Hof nog eens benadrukt dat er een grote keuzeruimte voor de verdragsstaten bestaat.[7] Uiteindelijk komt het Hof in de onderhavige zaak op dit punt niet verder dan de constatering dat de verlaagde kiesdrempel een soort fopspeen is, die de nationale minderheden wordt aangeboden om te bevorderen dat zij zich laten registreren als zodanig en daarbij op de koop toe nemen dat ze dan weinig of geen keuzevrijheid overhouden.[8]

6. Men kan zich hierbij wel afvragen in hoeverre de klagers eigenlijk benadeeld zijn door het gehanteerde systeem met de verlaagde kiesdrempel. Daarbij is van belang dat de registratie als nationale-minderheidskiezer berust op een eigen keuze van de burger ('self-identification', zoals het Hof in par. 6 opmerkt). Kiezers die van deze mogelijkheid gebruik maken stoppen zichzelf in een hokje waar ze vervolgens niet makkelijk meer uit komen. Identiteitspolitiek werkt hier dus tegen de met zelf-identificatie werkende minderheid. Maar wat is het alternatief? Als het EHRM aan deze stand van zaken de conclusie verbindt dat er sprake is van een schending van art. 3 EP – en dat is inderdaad precies wat het Hof doet in dit geval – hoe moet Hongarije die schending dan opheffen? Het meest voor de hand ligt op het eerste gezicht om aan te kleine minderheden niet meer de gelegenheid te geven zich als nationale minderheden te manifesteren bij verkiezingen. Het fopspeen-effect kan zich dan niet meer voordoen. Dan blijven er wellicht nog twee minderheden over die wel groot genoeg zijn om als zodanig aan de verkiezingen deel te kunnen nemen. Hiertegen pleit dat er dan sprake zou zijn van ongelijke behandeling van de ene minderheid ten opzichte van de andere. Daarnaast zou misschien toch de mogelijkheid moeten worden geopend voor andere kiezers om op de (eventuele) twee nationale-minderheidslijsten te stemmen, maar daarmee komt ook weer een vraag op over het passief kiesrecht: moeten dan ook anderen dan leden van een nationale minderheid de kans krijgen om zich kandidaat te stellen via de nationale-minderheidslijst? In par. 73 van het onderhavige arrest merkt het Hof op dat indien een staat en maatregel neemt die ongelijkheden in het kiesstelsel moet opheffen, 'it is only natural that measure should contribute to the participation of national minorities on an equal footing with others in the choice of the legislature, rather than perpetuating the exclusion of minority representatives from political decision-making at a national level.' Dit is echter een dubbelzinnige constatering omdat nu juist niet duidelijk is wanneer er sprake is van een gelijkwaardige bijdrage aan de deelname van nationale minderheden aan het verkiezingsproces. Gelijkwaardigheid kan betekenen: een gelijke kiesdrempel, maar dat is duidelijk niet de bedoeling. Gelijkwaardigheid kan ook betekenen: gelijke deelname aan de volksvertegenwoordiging, maar dat zal in de praktijk altijd moeten betekenen: gelijkheid naar rato van de grootte van de bevolkingsgroep (en dus weinig of geen zetels voor nationale

minderheden), of: alle nationale minderheden een of meer zetels. Maar dat betekent dan weer dat een kleine nationale minderheid disproportioneel meer zetels krijgt dan een grotere nationale minderheid, plus dat de nationale minderheden samen disproportioneel meer zetels krijgen dan de nationale meerderheid (i.e., de overige Hongaarse kiezers). Deze ietwat losse opmerking van het Hof brengt ons niet echt dicht bij een oplossing.

7. De Hongaarse commentator Anna Unger draagt in haar commentaar op *Bakardzi en E.C.* op Verfassungsblog een andere oplossing aan: het landelijk tellen van de minderheidsstemmen.[9] Dat is een interessante oplossing, omdat zij er kennelijk van uitgaat – in de weergave van de feiten door het EHRM is dat niet terug te vinden – dat er aan de nationale-minderheidskiezers afzonderlijke stembiljetten worden uitgereikt. Dat is een belangrijke constatering, omdat daarmee ook de klacht van Bakirdzi c.s. begrijpelijk wordt dat hun stemgeheim in het geding is (waarover verderop meer). In de wettelijke regeling – voorzover wij die hebben kunnen raadplegen – is dit niet terug te vinden, maar er kan van worden uitgegaan dat Unger dit zo benadert op grond van haar kennis van de omstandigheden in Hongarije. Unger stelt in haar blogpost overigens ook nog dat er ongelijke behandeling is tussen de nationale minderheden: sommige zijn wel in staat om de voorkeurskiesdrempel te halen en andere niet, en dat is het gevolg van ongelijke behandeling. Omdat de omvang van de nationale minderheden nogal verschilt lijkt dit echter een moeilijk houdbare stelling. Alleen de grotere hebben een (kleine) kans om ooit de drempel te halen. Het probleem zit in het feit dat alleen nationale-minderhedenkiezers op de nationale-minderhedenlijsten mogen c.q. kunnen stemmen. Als men dit open zou gooien zou er een eind komen aan de ongerechtigheden in het Hongaarse kiesstelsel. Het ligt niet voor de hand dat dit past in een politiek van een identitaire meerderheid: dan zouden er geen hokjes meer zijn waarin minderheden kunnen worden ondergebracht met de bijgedachte dat ze daar nooit meer uit komen.

8. Unger vermeldt cijfers: bij de verkiezingen van 2014 was de voorkeursdrempel 22.022 stemmen, in 2018 23.831 en in 2022 23.085 stemmen. Volgens haar kunnen in de praktijk alleen Roma, Duitsers, Slowaken, Roemenen en Kroaten aan zo'n aantal komen. Maar als alleen naar geregistreerde kiezers wordt gekeken is het beeld anders: alleen Roma en Duitsers zijn in zulke aantallen als nationale-minderhedenkiezers geregistreerd dat zij boven de drempel kunnen komen. Neem bijvoorbeeld de verkiezingen van 2022: in totaal waren er toen 40.570 nationale-minderheidskiezers geregistreerd, waarvan 31.856 Duitsers. De overige 8.714 nationale-minderheidskiezers waren verdeeld over elf nationale minderheden. Een bijzonderheid bij de verkiezingen van 2022 was dat het bestuur van de Roma-minderheid niet in staat was om tot een lijst te komen, met als gevolg dat de Roma zich niet als nationale-minderheidskiezers konden laten registreren.

9. Terecht wijst Unger erop dat als echt alle nationale minderheden in Hongarije een zetel zouden moeten kunnen behalen, de kiesdrempel zo laag zou moeten liggen dat ook de kleinste nationale minderheid eraan kan voldoen. Dat is op dit moment de Sloveense minderheid met 2.385 leden volgens de volkstelling van 2011. Voor een landelijke zetel is ook bij de verlaagde kiesdrempel echter een veelvoud van dat aantal stemmen nodig. Wordt de Sloveense kiezer daardoor bevoordeeld of benadeeld? Bij deze ‘oplossing’ – stel de minderheden-kiesdrempel zo laag dat alle nationale minderheden hem kunnen halen – zou de landelijke kiezer in ieder geval ernstig benadeeld worden en ontstaat er ook een forse ongelijkheid tussen de mandaten van landelijke partijen en die van nationale-minderheidsvertegenwoordigers. Daar komt dan nog bij dat als men dertien zetels op deze manier zou gaan reserveren voor nationale minderheden, voor alle overige kiezers nog maar 80 zetels van de in totaal 93 zouden overblijven.

10. De betere oplossing moet zijn de hele ‘bescherming van nationale minderheden’-gedachte los te laten voorzover het het kiesstelsel betreft, en simpelweg aan alle kiezers de mogelijkheid geven om op alle partijen te stemmen. Nationale-minderheidspartijen kunnen dan op gelijke voet concurreren met andere partijen, en wellicht met steun van kiezers die niet tot een nationale minderheid behoren ooit een zetel in de wacht slepen. Om discriminatie van nationale minderheden te voorkomen en ervoor te zorgen dat zij op gelijke voet kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven is de huidige inrichting van het Hongaarse kiesstelsel ongeschikt. Zij roept – ook in het licht van het EVRM – meer problemen op dan zij oplost. Bevordering van participatie op gelijke voet zal met andere middelen moeten worden bereikt. Ook Unger wijst in die richting waar zij de mogelijkheid oppert van ‘national minority advocates’ die als speciale woordvoerders eventueel ook spreekrecht in het parlement zouden kunnen krijgen. Ook is er nog altijd het petitieright en bovendien kent Hongarije grondwettelijk de mogelijkheid van referenda en volksinitiatieven. Dus niet alles hoeft van parlamentszetels te komen. Uiteraard is het bij de dominantie van de Fidesz-partij in de afgelopen jaren – en zeker gezien de keuzes die de huidige regering maakt in de internationale spanningen waarin Europa zich bevindt – niet logisch om erg optimistisch te zijn over de alternatieven voor nationale en andere minderheden. Het EHRM heeft echter met het hier besproken oordeel wel een streep gehaald door de identitaire fopspeen die Hongarije aan ‘zijn’ minderheden aanreikt, dus het kijken naar dit soort alternatieven is nodig.

11. De twee *concurrers* bij dit arrest, rechters Bošnjak (vice-president, rechter namens Slovenië) en Derenčinović (Kroatië) gaan nog een stap verder. Zij zijn het niet eens met de conclusie van hun collega-rechters dat de verlaagde kiesdrempel een probleem is, maar stellen integendeel dat Hongarije daarmee ‘positieve discriminatie’ heeft toegepast op de nationale minderheden, hoewel het EVRM daartoe niet verplicht.[10] Voor kiesdrempels bestaan

standaardrechtvaardigingen (tegenaan van versplintering van het politieke landschap, bevorderen van effectief functioneren van het parlement, eenvoudiger coalitievorming), maar die spelen hier allemaal geen rol want de kiesdrempel is juist lager gelegd voor de nationale minderheden. De twee *concurrers* zien hier juist geen schending, maar een extra inspanning van de verdragsstaat om de minderheidspartijen een extra kans te geven om zich te laten vertegenwoordigen. In het licht van het bovenstaande kunnen daarbij wel vraagtekens worden gezet.

12. De tweede klacht van Bakirdzi c.s. had betrekking op de beperkte keuzemogelijkheid voor nationale-minderheidskiezers. Zoals ook Unger in haar commentaar opmerkt, is het nogal raadselachtig waarom nationale minderheden geen politieke concurrentie mogen kennen: waarom kan maar één organisatie – de vertegenwoordiger van de betreffende nationale minderheid – kandidaten op de lijst zetten? Waarom is er geen vrijheid van politieke organisatie voor nationale minderheden? En waarom is er in deze zaak niet (ook) geklaagd over deze mogelijke schending van de vrijheid van vereniging? Deze vragen deden zich ook voor in een zaak tegen Roemenië waarin het EHRM in 2016 arrest wees: *Ofensiva Tinerilor*.^[11] Daarin was een tweede politieke organisatie voor Roemeense Polen opgedoken, die vervolgens door de overheid als een vorm van kiezersbedrog werd beschouwd. Het EHRM kwam tot de conclusie dat aan de eisen van het EVRM en in het bijzonder art. 3 EP niet was voldaan, doordat aan het Centraal Stembureau dat mocht besluiten over de toelating van partijen tot de verkiezingen, een te vaag omschreven beslisruimte was gelaten. Daarachter lag bij het EHRM kennelijk de gedachte dat bescherming van nationale minderheden niet logischerwijs met zich meebrengt dat er maar één politieke organisatie van de betreffende minderheid kandidaten moet kunnen stellen bij landelijke verkiezingen.

13. Ook in *Bakirdzi en E.C.* klinkt dit door. Zo zegt het EHRM in par. 63: '[I]n approaching the closed national minority lists in the present case, the Court finds it essential to examine the extent and nature of their impact on the applicants' voting rights. It also considers that the right to vote encompasses the opportunity for voters to choose candidates or party lists which best reflect their political views, and election regulations should not require voters to espouse political positions that they do not support.' En in par. 65: 'In other words, the applicants, as national minority voters, could not express their political views or choice at the ballot box, but only the fact that they sought representation in political decision-making as members of a national minority group.' Werd in *Ofensiva Tinerilor* het accent gelegd op de te vaag omschreven beslisruimte van het Roemeense Centraal Stembureau, hier benadert het EHRM de kwestie vanuit de invalshoek van art. 3 EP dat de keuzevrijheid van de burger bij de samenstelling van het parlement centraal stelt. De term 'vrije verkiezingen' moet niet alleen maar betekenen dat er geen externe druk op de kiezers wordt uitgeoefend, maar ook dat er

iets te kiezen moet zijn. Overigens valt wel op dat het Hof in par. 66 niet keihard zegt dat dit een schending oplevert, maar alleen dat het Hof 'betwijfelt' of een stelsel waarin de stem bij verkiezingen alleen maar uitdrukt dat men een bepaalde nationale minderheid vertegenwoordigd wil zien, en niet welke politieke programmapunten men onderschrijft, een waarborg is voor 'the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature' (art. 3 EP).

14. Tot slot dan de klacht over schending van het stemgeheim. Wanneer kiezers zich laten registreren als nationale-minderheidskiezer en zij hebben maar één lijst waarop zij mogen stemmen, dan weet iedereen op wie zij hun stem hebben uitgebracht. Dat is simpel, maar het veronderstelt wel twee dingen: a) dat de kiezer bij binnenkomst in het stembureau herkenbaar is (of wordt) als nationale-minderheidskiezer, en b) dat er niet met één maar met verschillende stembiljetten wordt gewerkt voor de nationale-minderheidslijsten en de 'gewone' lijsten. Als gezegd, in het arrest wordt dit nergens expliciet gemaakt, maar het bestaan van verschillende stembiljetten is de enige verklaring voor de redenering die tot de conclusie leidt dat het huidige Hongaarse arrangement het stemgeheim in gevaar brengt. In het licht van de conclusie over de beperkte keuzemogelijkheid van nationale-minderheidskiezers – ze hebben geen mogelijkheid om echt te kiezen en worden dus in feite a-politiek gemaakt – zou je kunnen denken dat aan een schending van het stemgeheim minder zwaar hoeft te worden getild omdat men op deze manier toch niet de politieke overtuigingen van de kiezer te weten komt, maar zo ziet het EHRM het niet: 'the right to full secrecy was not available for the applicants as national minority voters' (par. 70). Het is overigens terecht dat aan het stemgeheim zwaar wordt getild, al gaat het EHRM nog steeds niet zover dat het ook aanneemt dat het stemgeheim niet alleen een recht maar tevens een *plicht* voor de kiezer tot geheimhouding met zich meebrengt.

11. Al met al is de conclusie dat de gesignaleerde restricties, met het oog op de gevolgen die zij als geheel hebben, een schending betekenen van art. 3 Eerste Protocol EVRM. Wat er moet gebeuren om te zorgen dat Hongarije een eind maakt aan de geconstateerde schending is echter nog niet zo eenvoudig bedenken. Het antwoord op de vraag 'Positieve discriminatie of identitaire fopspeen?' zal nog wel even op zich laten wachten.

Roel de Lange

Met dank aan Karin de Vries voor het meedenken.

[1] Nigel Walker, *Hungary: 2022 general election. Research briefing*, House of Commons Library, parliament.uk, p. 15.

[2] Zie *Bakirdzi en E.C.*, par. 11.

[3] *Mathieu-Mohin en Clerfayt t. België*, EHRM 2 maart 1987, nr. 9267/81, ECLI:CE:ECHR:1987:0302JUD000926781.

[4] *Mathieu-Mohin*, par. 54; curs. RdL.

[5] Carol Anderson, *One Person, No Vote. How Voter Suppression Is Destroying Our Democracy*, New York/ Londen: Bloomsbury Publishing 2018.

[6] Zie A. Keyssar, *Why do we still have the Electoral College?*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 2020.

[7] *Partei Die Friesen t. Duitsland*, EHRM 28 januari 2016, nr. 65480/10, ECLI:CE:ECHR:2016:0128JUD006548010, «EHRC» 2016/95 m.nt. J.L.W. Broeksteeg.

[8] Par. 58 en 59 vatten het oordeel van het Hof op dit punt samen: '58. It is clear that States may condition access to parliamentary representation upon the showing of a modicum of support and the Convention does not require States to adopt preferential thresholds in respect of national minorities. However, when setting up a quorum for national minority groups, consideration needs to be given whether that threshold requirement makes it more burdensome for a national minority candidate to gather the requisite votes for a national minority seat than it is to win a seat in Parliament from the regular party lists and whether – in turn – that electoral threshold has a negative impact on the opportunity of national minority voters to participate in the electoral process on an equal footing with other members of the electorate 59. While, as the Court held before, not all votes must necessarily have equal weight as regards the outcome of the election, and no electoral system can eliminate “wasted votes” ..., the national legislator needs to assess whether the statutory scheme creates a disparity in the voting power of members of national minorities, as the applicants, in order to avoid that the potential value of votes that might be cast for national minority lists becomes diluted.'

[9] A. Unger, 'Putting an End to Minority Voter Disenfranchising in Hungary', *Verfassungsblog* 5 december 2022. (<https://verfassungsblog.de/putting-an-end-to-minority-voter-disenfranchising-in-hungary/>)

[10] Zoals reeds door de toen nog bestaande Commissie voor de Rechten van de Mens is opgemerkt in *Magnago and Südtiroler Volkspartei t. Italië*, ECieRM 15 april 1996, nr. 25035/94, ECLI:CE:ECHR:1996:0415DEC002503594, p. 112, waarnaar het Hof nu verwijst in par. 46 en 54

[11] *Ofensiva Tinerilor t. Roemenië*, EHRM 15 december 2015, nr. 16732

,ECLI:CE:ECHR:2015:1215JUD001673205, «EHRC» 2016/68 m.nt. R. de Lange.