

Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola



Doktori értekezés

A választási rendszer egy speciális ága – a kisebbségek parlamenti
képviselésére vonatkozó választójogi szabályozás Magyarországon és
külföldön

Témavezető: Prof. Dr. Cservák Csaba

Szerző: dr. Farkas György Tamás

Doktori Iskola vezetője: Prof. Dr. Jakab Éva

Budapest

2021.

Témavezetői ajánlás Farkas György Tamás, „A választási rendszer egy speciális ága – a kisebbségek parlamenti képviselőire vonatkozó választójogi szabályozás Magyarországon és külföldön” című doktori értekezéséhez

A szerző már az egyetemi jogász képzésen élénk érdeklődést mutatott a választójog és a nemzetiségi jog iránt is, a jogász szak elvégzése után pedig témavezetésemmel kezdte meg doktori iskolai tanulmányait és kutatásait ezeken a területen. A dolgozat, melyet az olvasó a kezében tart sok éves komoly kutatás eredménye, melyben megjelenik a szerző újszerű, egyedi látásmódja, tudományos igényességű eredeti megállapításai és a magyar, illetve nemzetközi szakirodalom mélyreható, részletes feldolgozása.

Önmagában egyedinek és újítónak tartom a szerző azon alapállását, miszerint a választójog speciális területeként tekint a kisebbségek parlamenti képviselőire és ezen a szemüvegen keresztül vizsgálja azt. Mindez egyszerűnek hangzik, azonban határozott véleményem szerint ilyen tisztán és egyértelműen mégsem jelent meg ez eddig sem a nemzetiségi jogi sem pedig a választójogi szakirodalomban.

A szerző munkásságát illetően külön kiemelem a nemzetközi kitekintését, mely során több ország választási rendszerét a magyar szakirodalomban eddig nem olvasott részletességgel, eredeti jogszabályi források alapján dolgozta fel. Emellett tudományos szempontból nagyon fontosnak és figyelemreméltónak tartom, hogy szerző a sok konkrét választójogi szabályozást absztrakt módon kielemezve új és önálló dogmatikai rendszerezést alkotott.

A szerző a dolgozatban tanúbizonyságot tesz arról, hogy a szakirodalmat jól ismeri, ugyanakkor elsősorban eredeti forrásból, a jogszabályból kiindulva vonja le a választási rendszerekre vonatkozó következtetéseit, melyek ezáltal teljes mértékben eredetiek és tudományos igényességűek.

Mindent egybevetve a szerző dolgozatát műhelyvitára teljes egészében alkalmasnak tartom, benyújtását támogatom és javaslom a műhelyvita megtartását.

Budapest, 2021. május 25.

Prof. Dr. Cservák Csaba

Tartalomjegyzék

I. BEVEZETÉS	8
I.1 A KITŰZÖTT KUTATÁS FELVÁZOLÁSA	8
I.2 A KUTATÁS SORÁN ALKALMAZOTT MÓDSZEREK ÉS FORRÁSOK	12
II. A KISEBBSÉGEK, NEMZETISÉGEK FOGALMI MEGHATÁROZÁSA	15
II.1 BEVEZETŐ GONDOLATOK	15
II.2 A KISEBBSÉG ÉS A NEMZETISÉG FOGALMA UNIVERZÁLIS NEMZETKÖZI JOGI SZINTEN	15
II.3 AZ ÓSLAKOS NÉPEK FOGALMA, VISZONYÍTÁSA A KISEBBSÉG FOGALMÁHOZ A NEMZETKÖZI JOGBAN	19
II.4 A NEMZETI KISEBBSÉG ÉS MÁS EHHEZ KAPCSOLÓDÓ FOGALMAK MEGHATÁROZÁSA A REGIONÁLIS	21
II.5 A KISEBBSÉG, ILLETVE A NEMZETISÉG ISMÉRVEI A MAGYAR JOGBAN.....	24
II.6 ÖSSZEGZÉS	30
III. NEMZETKÖZI JOGFORRÁSOK A KISEBBSÉGEK PARLAMENTI RÉSZVÉTELÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN	32
III.1 BEVEZETÉS.....	32
III.2 A NEMZETKÖZI JOG „TÖRTÉNETI”, II. VILÁGHÁBORÚT MEGELŐZŐ FORRÁSAI	34
III.3 JOGFORRÁSOK AZ UNIVERZÁLIS NEMZETKÖZI SZINTJÉN	41
III.4 JOGFORRÁSOK A REGIONÁLIS (EURÓPAI) NEMZETKÖZI SZINTJÉN	47
<i>III.4.1 A Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény.....</i>	<i>47</i>
<i>III.4.2 Az Európa Tanács egyéb releváns soft law forrásai</i>	<i>56</i>
<i>III.4.3 Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet releváns jogforrásai</i>	<i>57</i>
<i>III.4.4 A Velencei Bizottság releváns dokumentumai</i>	<i>60</i>
III.5 A NEMZETKÖZI JOGFORRÁSOK ÖSSZEFOGLALÁSA	63
IV. DEMOKRÁCIA, EGYENLŐSÉG, ÉS A KISEBBSÉGEK KEDVEZMÉNYES REPREZENTÁCIÓJA	65
IV.1 BEVEZETÉS, TÉMAFELVETÉS	65
IV.2 A DEMOKRÁCIA FOGALMA ÉS KAPCSOLATA AZ EGYENLŐSÉGGEL	65
IV.3 DEMOKRÁCIA, VÁLASZTÁSOK ÉS EGYENLŐSÉG, AVAGY A DEMOKRATIKUS VÁLASZTÁSOK	68
IV.4 KISEBBSÉG ÉS A MORÁLIS – AVAGY TARTALMI, TÉNYLEGES, DE FACTO – EGYENLŐSÉG A VÁLASZTÓJOGBAN	73
IV.5 MIÉRT ÉPPEN A KISEBBSÉG LEGYEN A KEDVEZMÉNYEZETT?.....	84
V. A KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK FOGALMA A SZABAD MANDÁTUM ELVÉNEK FÉNYÉBEN	91
V.1 BEVEZETÉS, TÉMAFELVETÉS	91
V.2 A SZABAD MANDÁTUM ELVE, AVAGY A PARLAMENTI KÉPVISELET FOGALMÁNAK KÖZJOGI DIMENZIÓJA	92
V.3 A SZABAD MANDÁTUM ELVE A MAGYAR JOGBAN.....	94

V.4 A HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁS ALKOTMÁNYOS PROBLÉMÁJA A NEMZETISÉGI LISTÁRÓL MANDÁTUMOT SZERZETT ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐ VONATKOZÁSÁBAN	100
V.5 A PARLAMENTI KÉPVISELET FOGALMÁNAK POLITIKAI DIMENZIÓJA	102
V.6 KONKLÚZIÓ.....	104
VI. KISEBBSÉGEK, ETNIKAI PÁRTOK A POLITIKAI ARÉNÁBAN, AVAGY A KISEBBSÉGI PARLAMENTI REPREZENTÁCIÓ POLITOLÓGIAI ÉS JOGI ALAPJAI	107
VI.1 BEVEZETÉS, TÉMAFELVETÉS	107
VI.2 A POLITIKA FOGALMA, A KISEBBSÉGI, ETNIKAI PÁRTOK, MINT A POLITIKAI PALETTA RÉSZEL.....	107
VI.3 A KISEBBSÉGI PÁRTOK MEGHATÁROZÁSA	110
VI.4 A KISEBBSÉGI ÉS A KLASSZIKUS POLITIKAI IDEOLÓGIA ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE	114
VI.5 KISEBBSÉGEK, MINT A MÉRLEG NYELVE A POLITIKAI ARÉNÁBAN	123
VI.6 A KISEBBSÉGEK POLITIKAI ARÉNÁBAN VALÓ MEGJELENÉSE, ÉS A JOGTUDOMÁNY EZZEL KAPCSOLATOS ÁLLÁSPONTJA.....	127
VI.7 ÖSSZEGZÉS.....	136
VII. A KISEBBSÉGEKRE VONATKOZÓ SPECIÁLIS VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS – NEMZETKÖZI KITEKINTÉS	138
VII.1 BEVEZETÉS	138
VII.2 A KÖZVETLEN VÁLASZTÓJOGON KÍVÜLI MEGOLDÁSOK	146
<i>VII.2.1 Az őslakos kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályok Venezuelában, különös tekintettel a venezuelai alkotmánybíróság 2020-as döntésére</i>	<i>146</i>
VII.2.1.1 A venezuelai választási rendszer általánosságban, az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok 2020-ig	146
VII.2.1.2 A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa 0068. számú ítélete, az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok alkotmányellenessége.....	148
VII.2.1.3 A döntés következményei, és az őslakosokra vonatkozó hatályos választójogi szabályok Venezuelában	149
VII.2.1.4 Következtetések	150
<i>VII.2.2 A kooptálás, mint speciális kisebbségre vonatkozó választási szabály, avagy a Twa kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályok Burundiban.....</i>	<i>152</i>
VII.2.2.1 Burundi választójogi szabályozása, különös tekintettel a Twa kisebbség parlamenti reprezentációjára vonatkozó szabályozása	152
VII.2.2.2 Következtetések	156
<i>VII.2.3 Pakisztán vallási kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása</i>	<i>157</i>
VII.2.3.1 Bevezetés.....	157
VII.2.3.2 A Nemzetgyűlési választások vallási kisebbségek számára fenntartott listás ága.....	158
VII.2.3.3 Következtetések	160
VII.3 A KIEMELŐ (AKTÍV) VÁLASZTÁSI RENDSZEREK	163
<i>VII.3.1 A személyi alapú kiemelő választási rendszerek</i>	<i>163</i>
VII.3.1.1 Taiwan őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályai.....	163

VII.3.1.1.1 Bevezetés	163
VII.3.1.1.2 A taiwani őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályozás	165
VII.3.1.1.3 Következtetések	169
VII.3.1.2. Új-Zéland Maorikra vonatkozó speciális szabályozásra	170
VII.3.1.2.1 Bevezetés	170
VII.3.1.2.2. Új-Zéland választási rendszere, különös tekintettel a Maorikra vonatkozó speciális választójog szabályozásra.	172
VII.3.1.2.3 Következtetések	174
VII.3.1.3. Szlovénia választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra.....	176
VII.3.1.3.1 Bevezetés	176
VII.3.1.3.2 A szlovén választójog speciális kisebbségekre vonatkozó szabályai	178
VII.3.1.3.3 Következtetések	182
VII.3.1.4 Horvátország választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra	183
VII.3.1.5 Bolívia őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályozása	187
<i>VII.3.2. A területi alapú kiemelő választási rendszerek</i>	<i>189</i>
VII.3.2.1 A területi alapú kiemelő választási rendszerek általánosságban	189
VII.3.2.2 Területi alapú kiemelő rendelkezések Niger választójogában.....	190
VII.3.2.3 Spanyolország választójoga – az általános választójogi szabályozásba ágyazott területi alapú kiemelő rendelkezések	191
VII.3.2.4 Dánia választójogának speciális területi alapú kiemelő rendelkezései	193
VII.3.2.5 Finnország választójogának speciális területi alapú kiemelő rendelkezései.....	195
VII.4 AZ INTEGRÁLÓ (PASSZÍV) RENDSZEREK	196
<i>VII.4.1 A pártlistába integráló rendszerek.....</i>	<i>196</i>
VII.4.1.1 Nepál választójoga, avagy a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok egy vegyes választási rendszer listás ágán	196
VII.4.1.1.1 Bevezetés	196
VII.4.1.1.2 A nepáli Képviselőház kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása	197
VII.4.1.1.3 Következtetések	199
VII.4.1.2 Szingapúr kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásra.....	201
VII.4.1.2.1 Bevezetés	201
VII.4.1.2.2 A szingapúri választási rendszer, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó szabályozása.....	203

VII.4.1.2.3 Következtetések	207
VII.4.1.3 Örményország választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra	208
VII.4.1.4 Mauritius választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségek kompenzációs megoldására, avagy az úgynevezett „best loser system” működése	214
VII.4.1.4.1 Bevezetés	214
VII.4.1.4.2 A mauritiusi választójog fő ága	215
VII.4.1.4.3 A mauritiusi választási rendszer kiegészítő ága, az ún. best loser system avagy a vigaszág rendszer	216
VII.4.1.4.4 Következtetések	221
VII.4.1.5 Speciális kisebbségekre vonatkozó szabályozás Kirgizisztán választójogában	224
<i>VII.4.2 A listás rendszerbe integráló rendszerek</i>	<i>226</i>
VII.4.2.1 A német választási rendszer kisebbségre vonatkozó rendelkezései szövetség és tartományi szinten	227
VII.4.2.1.1 Bevezetés	227
VII.4.2.1.2 Szövetségi szintű választójogi szabályozás Németországban, különös tekintettel a kisebbségre vonatkozó speciális rendelkezésekre	228
VII.4.2.1.3 Tartományi szintű választójogi szabályozás Németországban, különös tekintettel a kisebbségre vonatkozó speciális rendelkezésekre	234
VII.4.2.1.4 Következtetések	240
VII.4.2.2 Szerbia választási rendszerének „német típusú” kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása	243
VII.4.2.3 Lengyelország választási rendszerének „német típusú” kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása	247
VII.4.2.4 Montenegró választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra	251
VII.4.2.5 A koszovói választójog és a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása	257
VII.4.2.5.1 Bevezetés	257
VII.4.2.5.2 A koszovói választójog és a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása	258
VII.4.2.5.3 A 2021. évi koszovói választás tapasztalatai, avagy a jelölőszervezetek tényleges kisebbségi jellegének fontossága	261
VII.4.2.5.4 Következtetések	262
VII.4.2.6. Románia választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra	264
VII.4.2.6.1 Bevezetés	264
VII.4.2.6.2 A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás	266

VII.4.2.6.3 A kedvezményezett jelölőszervezetekre vonatkozó szabályozás, mint a román speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás gyenge pontja	268
VII.4.2.6.4 Következtetések	272
VII.4.2.7 Olaszország választójogának nyelvi kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása, különös tekintettel a kedvezményes bejutási küszöbre vonatkozó rendelkezésekre	273
VII.5 ÖSSZEFOGLALÁS.....	276
VII.5.1 Az integráló és a kiemelő rendszerek összevetése	276
VII.5.2 A személyi és a területi alapú kiemelő rendszerek összevetése	279
VII.5.3 A pártlistába integráló és a listás rendszerbe integráló rendszerek összevetése	280
VII.5.4 A kisebbségi szemponjból legelőnyösebb választási rendszer.....	282
VIII. A MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER NEMZETISÉGEKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁSA	285
VIII.1 BEVEZETÉS.....	285
VIII.2 A DUALIZMUS KORÁNAK VÁLASZTÓJOGA ÉS A NEMZETISÉGEK – AZ ÁLTALÁNOS VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS NEMZETISÉGI POLITIKAI KÉPVISELETRE GYAKOROLT HATÁSA	287
VIII.3 NEMZETISÉGEKRE VONATKOZÓ SPECIÁLIS VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS A RENDSZERVÁLTOZÁSTÓL A 2010-ES ÉVEKIG – A MEG NEM VALÓSULT SZABÁLYOZÁSOK IDŐSZAKA	295
VIII.3.1 A rendszerváltozás időszaka	295
VIII.3.2 Az 1990-1994 közötti parlamenti ciklus időszaka.....	298
VIII.3.3 Az 1994-1998 közötti parlamenti ciklus időszaka.....	302
VIII.3.4 Az 1998-2002 közötti parlamenti ciklus időszaka.....	307
VIII.3.5 A 2002-2010 közötti parlamenti ciklusok időszaka.....	308
VIII.4 A NEMZETISÉGEKRE VONATKOZÓ SPECIÁLIS VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS ÉS ANNAK KIALAKULÁSA 2010-TŐL	309
VIII.5 ÖSSZEFOGLALÁS	316
IX. A NEMZETISÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK ALKOTMÁNYJOGI ALAPJAI MAGYARORSZÁGON - AZ ALKOTMÁNYOS MULASZTÁS KÉRDÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI FÉNYÉBEN	328
IX.1 ELŐZMÉNYEK.....	328
IX.2 AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 35/1992 (VI. 10.) AB HATÁROZATA	329
IX.3 AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 24/1994. (V. 6.) VÉGZÉSE	330
IX.4 AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 760/I/2003. AB ELNÖKI VÉGZÉSE	331
IX.5 AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 45/2005. (XII. 14.) ÉS 53/2010. (IV. 29.) AB HATÁROZATAI	332
IX.6 AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2006. ÉVI ÉS 2007. ÉVI ÉVKÖNYVEI.....	336
IX.7 A HAZAI JOGTUDOMÁNY ÁLLÁSPONTJA AZ ALKOTMÁNYOS MULASZTÁST ILLETŐEN	337
IX.8 ÖSSZEGZÉS.....	341
X. ÖSSZEGZÉS.....	346

XI. SUMMARY	359
XII. ZUSAMMENFASSUNG	371
XIII. IRODALOMJEGYZÉK	385
XIII.1 MAGYAR NYELVŰ SZAKIRODALOM	385
XIII.2 IDEGEN NYELVŰ SZAKIRODALOM	391
XIV. A SZERZŐNEK A TÉMÁBAN MEGJELENT MŰVEI.....	393

I. Bevezetés

I.1 A kitűzött kutatás felvázolása

„Egy jog sem értékesebb egy szabad országban annál, hogy beleszólhassunk azoknak a választásába, akik meghozzák azokat a törvényeket, amelyek alapján jogkövető állampolgárokként élnünk kell. Más jogok, még a legalapvetőbbek is illuzórikusak, ha a szavazati jog sérül.”¹

A fenti idézet véleményünk szerint kiválóan szemlélteti a választójog kiemelt jelentőségét, melynek egy részterületét, a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást kívánja jelen dolgozat vizsgálni.

A világ több államának választójoga alkalmaz speciális, az általánoshoz képest kedvezőbb szabályozást az adott országban élő kisebbségek parlamenti reprezentációjának elősegítésére, mely jogi megoldásokat, a választási rendszerbe történő beágyazásukat, széleskörű nemzetközi kitekintés keretében kívánjuk vizsgálni. A dolgozat célja tehát a kisebbségek parlamenti képviselőinek választójogi szemléletű tudományos vizsgálata. Kiindulási pontunk, hogy alapvetően választójogi kérdéssel állunk szemben, mely során a választási rendszer általános szabályozása, speciális, a kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő választójogi szabályokkal egészül ki. Ezen speciális választójogi szabályoknak az általános szabályokhoz való kapcsolódási pontjait és az azoktól való eltérését azzal a szándékkal kutatjuk, hogy a gyakorlatban megjelenő nemzetközi választójogi szabályozások példáiból, reprezentatív minta alapján, általános rendszertani csoportosítást állítsunk fel és tudományos következtetések legyenek levonhatók.

A kutatás tárgya a törvényhozó hatalom közvetlen választójogon alapuló népképviselői szervei és az azok megválasztására vonatkozó választójogi szabályozások, így az alábbiak

¹ Saját fordítás, az idézet eredetileg angol nyelven fellelhető az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróság *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. at 17, 84 S. Ct. at 535 illetve az előbbi ügyet hivatkozva Montana Szövetségi Állam *Larson v. State*, 2019 MT 28, fl 81, 394 Mont. 167, 434 P.3d 241 számú bírósági ítéletben. Az idézet eredeti, angol nyelvű szövege az alábbi: *„No right is more precious in a free country than that of having a voice in the election of those who make the laws under which, as good citizens, we must live. Other rights, even the most basic, are illusory if the right to vote is undermined.”* Ld.: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/376/1/#tab-opinion-1944740> (letöltés ideje. 2021. május 25.) illetve <https://law.justia.com/cases/montana/supreme-court/2019/da-18-0414.html> (letöltés ideje. 2021. május 25.)

szerint volt szükséges azokat a sarokpontokat meghatározni, melyek nem képezik a kutatás tárgyát:

- A kisebbségek önkormányzati típusú szervei. A magyar nemzetiségi önkormányzati rendszer mellett ilyen például Szerbiában a Nemzeti Tanácsok, vagy Norvégiában a Sámi Parlament.
- Az egyes (kisebbségi jelleggel bíró) autonóm területek és a központi állami szint közötti törvényalkotás kompetenciák megoszlása. Európa több államában léteznek olyan területi autonómiák, melyek a területileg koncentráltan élő kisebbségeket – pontosabban az általuk, az autonóm területen választott szerveket – bizonyos tárgykörökben jogszabályalkotási kompetenciákkal ruházzák fel. Ezen esetekben ugyanakkor kisebbségi aspektusból nem a választójogi szabályok, hanem a választott szervek közötti kompetencia-megosztás domináns kérdés, így az autonóm területek választott szerveinek választójoga – hacsak nincs speciális kisebbségre vonatkozó szabályozása – nem képezi vizsgálatunk tárgyát. Ugyanakkor, ha egy közvetlenül választott szerv akár csak részleges törvényhozó kompetenciákkal rendelkezik – például föderatív állam szövetségi tartományi törvényhozó szerve – és választójoga tartalmaz kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályozást (pl.: Schleswig-Holstein tartomány) a kutatás tárgyát képezi az adott szerv választójogi szabályozása.
- Hasonlóan az előző ponthoz egy adott állam törvényhozásának két kamarája közötti viszonyt, hatásköri megosztást – akár van bármelyik kamarában speciális választójogi szabályozás a kisebbségekre nézve, akár nincs – nem tartjuk választójogi kérdésnek. Ugyanakkor bármelyik kamarában van speciális választójogi szabályozás a kisebbségekre nézve, függetlenül attól, hogy első- avagy második kamaráról van szó, az adott szerv választójogi szabályai relevanciával bírnak a kutatás szempontjából
- A dolgozatban kiemelt szerepet kapnak a törvényhozásban szavazati joggal rendelkező képviselők, azaz a törvényhozó hatalom gyakorlóinak megválasztására vonatkozó választójogi szabályok. Ugyanakkor a törvényhozó hatalom egyéb,

szavazati joggal nem rendelkező közreműködőire² vonatkozó szabályokra, illetve a mandátum biztosította jogok és kötelezettségek összevetésére – tekintettel azok nem választójogi jellegére – nem térünk ki.

- Azon országok választójoga, ahol az etnikai vagy vallási elem a választójog egészét áthatja és egyfajta általános jelleggel a választójogi szabályozás része, azaz nem egy általános jellegű választójogi szabályozáshoz tapadó speciális szabályozás.³
- Végül, de nem utolsó sorban nem tekintettük át azon államok választójogát sem, ahol a kisebbségi választójogi szabályozás, elkülönítő-kirekesztő jellegű (pl. külön személyi alapú választókerület kialakítása), azaz a kisebbségi választó számára csak a választási rendszer kisebbségi ágán van lehetőség a részvételre.⁴ Emellett azon választójogi szabályozásokra sem fordítunk figyelmet, ahol bár azonosíthatóak végső soron kisebbségi jellegűnek tekinthető elemek a választási rendszerben (pl. területi alapú választókerületet), de annak célja egyértelműen nem a kisebbség közügyekben való részvételének elősegítése, hanem bizonyos választójogi eszközök alkalmazásával – pl. a *gerrymandering* vagy a körzeti magnitúdó meghatározása – éppen az ellenkezője.

A fentiek alapján tehát jelen értekezés a törvényhozói kompetenciával bíró, közvetlenül a nép által választott népképviselői szervek (azaz parlamentek) képviselőinek megválasztására vonatkozó, általánostól eltérő, kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályok áttekintését célozza, melyeknek rendeltetése az adott kisebbség(ek) parlamenti reprezentációjának elősegítése.

A kutatás során kiemelt figyelmet fordítottunk a szakirodalomban eddig megjelent eredmények feltárására, emellett a nemzetközi soft law forrásaira is, melyek közül

² Ilyen például a Magyar Országgyűlésben helyet kapó nemzetiségi szószóló, az Amerikai Egyesült Államok Maine szövetségi államában megválasztott indián képviselők, a Ciprus törvényhozásában megválasztott vallási kisebbségi képviselők, illetve Németország Brandenburg tartományának törvényhozásában a szorb képviselők.

³ Ezen országok körébe tartoznak például: Belgium, Boszina-Hercegovina és Libanon.

⁴ Ilyen például Irán választójoga, ahol a választási törvény 28. cikke szerint a passzív választójog gyakorlására nincs lehetősége a vallási kisebbségekhez tartozóknak, akik csak a számukra fenntartott személyi alapú választókerületben indulhatnak a választáson, azaz a speciális kisebbségi választójogi szabályozásban való indulás nem lehetőségként jelentkezik, hanem az egyetlen lehetséges mód a vallási kisebbséghez tartozók számára a passzív választójog gyakorlására.

kontinensünk vonatkozásában kiemelendők a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának (ACFC) monitoring eljárása során az egyes államok vonatkozásában készített vélemények, valamint a Velencei Bizottság dokumentumai.

Mindezek mellett különösen a nemzetközi kitekintés keretében a külföldi államok választójogának vizsgálata során az elsődleges kútfőre, magára a választójogi jogszabálynak és az alkotmánynak elemzésére koncentráltunk annak érdekében, hogy autentikus következtetések legyenek levonhatók. A magyar választójogi szabályozás áttekintése során különös figyelmet kapnak a hatályos szabályozás előzményei és a meg nem valósult törvénytervezetek is, mint olyan elsődleges kútfők, melyek alapján az egy évtizede létező viszonylag új szabályozásnak visszatérő „hagyományos” választójogi elemei azonosíthatók.

A dolgozat szerkezeti felépítését illetően mindenekelőtt a kisebbség fogalmának meghatározása volt szükséges tekintettel arra, hogy a kisebbségek a vizsgált speciális választójogi szabályok alanyai. Emellett különös relevanciával bírt a nemzetközi jog vonatkozó szabályozása, azaz, hogy milyen normákat – legyen az akár pozitív jogi, akár *soft law* – tartalmaz a kisebbségek és a választójog vonatkozásában.

Ezt követően olyan általánosabb elméleti kérdések tárgyalása következik a témánkkal összefüggésben, mint például a demokrácia és az egyenlőség fogalma vagy a kisebbségek helye a politikában, illetve a kisebbségi parlamenti képviselet és a szabad mandátum elvének viszonya. Utóbbi azért különösen lényeges, mert meglátásunk szerint egyértelműen rámutat arra, hogy a kisebbségi parlamenti képviseletnek két különböző rétege különíthető el: a politikai értelemben vett képviselet és a közjogi értelemben vett képviselet.

A dolgozat „különös részét” az egyes külföldi választójogi példák részletes vizsgálata és reprezentatív minta alapján egy általános jellegű, választójogi szemléletű, az aktív és passzív választójogot középpontba állító rendszerezés, valamint a magyar választójogi szabályozás és annak jogtörténeti előzményeinek feltárása képezi.

Végül, de nem utolsó sorban a fentiekben felvázolt és körül határolt kutatással kapcsolatos hipotézisek tételesen az alábbiak:

- Egyes államok belső joga és a nemzetközi *soft law* alapján kijelenthető – köztük Magyarország is –, hogy a kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő választójogi szabályozás a választójog létező, alkalmazott és elismert eleme és nem idegen testként viszonyul a közvetlen választójogon alapuló, népképviseleti és

főszabályként ideológiai-politikai törésvonalakat megjelenítő választási rendszerekhez, hanem a választójog egy speciális területe.

- A választójog egyenlőségének elve nem sérül önmagában attól, ha egy állam a kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő speciális választójogi szabályozást alkalmaz. Az egyenlőségnek több dimenziója ismert, a kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő speciális választójogi szabályozás az ún. *morális egyenlőség elvét* jeleníti meg.
- A szabad mandátum elvéből levezethető, hogy a kisebbségek parlamenti képvisellete közjogi értelemben azokat a választójogi szabályokat jelenti, melyek elősegítik a kisebbségek politikai képviselétének megvalósulását.
- A politológia tudománya ismeri és kutatja a kisebbségi alapú politizálás jelenségét. A kisebbségek politikai képvisellete – bár más a klasszikus ideológiai-politikai irányzatokhoz képest – nem idegen a politikai arénától sem, adott esetben pedig akár keveredhet is a kisebbségi és a klasszikus ideológiai-politikai jelleg.
- Reprezentatív minta alapján részletesen megvizsgálva és összehasonlítva az egyes országokban gyakorlatban létező speciális választójogi szabályozásokat az aktív- és passzív választójogot alapul véve, új és önálló dogmatikai rendszerezés alkotható meg, meghaladva az elterjedt, a választás kimenetele alapján csoportosító garantált mandátum kontra kedvezményes mandátum elhatárolást.

I.2 A kutatás során alkalmazott módszerek és források

Az értekezés az egyes fejezetekben tárgyalt témakör sajátosságainak megfelelően több tudományos módszert alkalmaz. Egyes fejezetek, így pl. a nemzetközi jogi fejezet vagy a magyar választójogi szabályozást tárgyaló fejezet egy részében a jogtörténeti fókuszú elemzés alkalmazására kerül sor, mely során főként a kutatás szempontjából releváns jogterület fejlődési íve körvonalazódik.

Az elméleti jellegű IV., V., VI. és IX. fejezetek dogmatikai, analitikus és alkotmányelméleti módszert alkalmaznak jellemzően, mely keretében a tudományos álláspontok – köztük saját magállapítások is – kerülnek előtérbe.

A nemzetközi és a magyar választójogi szabályozást tárgyaló fejezetek az összehasonlító- és a normatív-leíró módszereket alkalmazzák főleg, amely során az elsődleges kútfőt, magát a választójogi szabályozást helyeztük a középpontba, összevetve és elemezve az egyes eltérő szabályozásokat.

Mindemellett ugyanakkor fontos kiemelni azt, hogy az értekezés különös részében az egyes választójogi szabályozások ismertetésének és összehasonlításának célja ezt meghaladóan absztrakt, dogmatikai megközelítéssel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozások új rendszertani csoportosításának megalkotása, így itt a dogmatikai módszer is fontos szerepet tölt be.

Az értekezés elkészítéséhez felhasznált forrásokat az egyes fejezetek témájához illeszkedően alkalmazzuk, ismertetve a releváns hazai és nemzetközi szakirodalmat. A tudományos szakirodalom feldolgozása során többek között figyelemmel voltunk monográfiákra, könyvrészletekre, folyóiratcikkekre, doktori értekezésekre, egyetemi tankönyvekre, azaz a tudományos szakirodalom szinte összes megjelenési formájára. Az értekezés megírásához felhasznált tudományos szakirodalom az értekezés végén is önálló fejezetet kap, külön feltüntetve a magyar és az idegennyelvű szakirodalmat.

A tudományos szakirodalom mellett az értekezés bizonyos részeiben a tárgyalt téma sajátosságainak megfelelően más típusú források is megjelennek. A III. fejezetben a nemzetközi jogi kitekintés során különösen lényeges a nemzetközi *soft law* bemutatása, amely körében eddigi viszonylag kevésbé részletes tudományos feldolgozottsága okán az európai nemzetközi jog vizsgálatával összefüggésben kutatott a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának (ACFC) monitoring eljárása során az egyes államok vonatkozásában készített vélemények emelhetők ki.

A VII. fejezetben forrásként az egyes külföldi államok választási rendszereinek összehasonlító és elemző vizsgálata során az adott államok alkotmánya és választójogi törvénye áll a középpontban, melyet az eddig magyar szakirodalomban nem látott részletességgel kíséreltünk meg feldolgozni és azokból autentikus következtetéseket levonni. A külföldi államok jogszabályai kapcsán fontos megjegyezni, hogy minden esetben az adott ország valamely hivatalos közjogi szervének (pl.: alkotmánybíróság, parlament,

választási bizottság, államfő, kormány) honlapjáról kerül letöltésre az adott jogszabály, melyet mindenhol internetes linkkel tettünk követhetővé. Emellett, a hivatkozott jogszabályokat lábjegyzetben, minden esetben az adott ország nyelvén vagy angol nyelven – a fellelt jogforrás nyelvétől függően – szövegszerűen is meghivatkozunk a visszakövethetőség és az átláthatóság érdekében. Mindezt azért fontos kiemelni, mert az a gyűjtő- és kutatómunka, mellyel ezeket a források felkutatásra kerültek, további összehasonlító kutatások kiinduló pontja lehet a későbbiekben.

A IV., a választójog egyenlőségét és az V., a szabad mandátum kérdését vizsgáló fejezetekben, továbbá a VIII., a magyar jogrendszerben felmerülő, nemzetiségi parlamenti képvisellel összefüggő alkotmányos mulasztás kérdését tárgyaló fejezetben a jogi szakirodalomban megjelenő álláspontok mellett az Alkotmánybíróság határozatainak áttekintése, elemzése és egymásra vetítése képezte az elsődleges forrást.

II. A kisebbségek, nemzetiségek fogalmi meghatározása

II.1 Bevezető gondolatok

Jelen fejezet témája a kisebbségek, nemzetiségek fogalmának vizsgálata, jellegében talán kissé különbözik az alapvetően választójogi tárgyú dolgozat többi fejezetétől, azonban a választójogi vizsgálatot megelőzően mindenképp szükséges tisztázni ezen fogalom tartalmát, tekintettel arra, hogy a dolgozat témája mégiscsak ezen csoportok parlamenti reprezentációja, így legalább általánosságban ismernünk, illetve ismertetnünk kell a kutatás során, hogy milyen személyi körre vonatkozó választójogi szabályokat vizsgálunk.

Mindemellett szükséges a terminológia és a használt fogalmak egész dolgozatra kiterjedő tisztázását, tekintettel arra, hogy Hazánkban akár a közbeszédben akár a jogi terminológiában használatos (volt) mind a kisebbség, mind pedig a nemzetiség fogalom.

Ugyanakkor a nemzetközi dokumentumokban a *minority*, azaz kisebbség szó, esetleg annak jelzős szerkezettel kiegészített változata, mint pl. *linguistic minority*, *religious minority* vagy *national minority*, azaz nyelvi-, vallási-, vagy nemzeti kisebbségek kifejezés a használatos. Azt is szükséges továbbá tisztázni, hogy az őslakos népek, mint személyi kör jelen kutatás tárgyához tartozik-e a választójogi megoldások vizsgálata tekintetében.

Míndezek okán jelen fejezetben a szükséges fogalmakat a nemzetközi jog, illetve a magyar belső jog felbontásában tekintjük át.

II.2 A kisebbség és a nemzetiség fogalma univerzális nemzetközi jogi szinten

Az univerzális nemzetközi szervezetek keretében kialakított fogalmak közül talán a legkorábbi meghatározásokat a Nemzetek Szövetsége (League of Nations) keretében létrehozott Állandó Nemzetközi Bíróság adta meg egyes tanácsadó véleményeiben.

Nem sokkal az I. világháború lezárását követően, az újonnan létrejött, egész Európát behálózó nemzetközi jogi kisebbségvédelmi rendszer működésének első éveiben felmerültek már a kisebbségek személyi körének pontos meghatározásával kapcsolatos igények, illetve jogviták. 1923-ban az Állandó Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményt készített a lengyel állampolgárság megszerzésével kapcsolatos nemzetközi jogvitában, melynek legfontosabb eldöntendő kérdése az volt, hogy a Lengyelország területén élő német állampolgárok - akik annak ellenére kerültek lengyel fennhatóság alá, hogy otthonukat el

sem kellett hagyniuk és az újonnan létrejött lengyel államtól állampolgárságot sem kaptak – élvezhetik-e a Szövetséges és Társult Főhatalmak Lengyelországgal kötött szerződésének kisebbségvédelmi rendelkezéseit.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság az ügy vizsgálata során két kérdésben foglalt állást, melyből a lényegesebb kérdés a lengyel állampolgársági ügyben adott tanácsadó véleményben megválaszolt első kérdés volt.⁵

A jogvita lényegét az adta, hogy a Lengyelország területén elő nem lengyel állampolgárokra is alkalmazandó-e a lengyel kisebbségvédelmi egyezmény, azaz ahogyan konkrétan feltette a kérdést maga a tanácsadó vélemény is *„mit értünk kisebbség – jelen esetben német kisebbség alatt – a lengyel kisebbségvédelmi egyezmény alapján”*. A kérdés megválaszolása során az Állandó Nemzetközi Bíróság a lengyel kisebbségvédelmi egyezmény két rendelkezését vette figyelembe. A lengyel kisebbségvédelmi egyezmény 93. cikke Lengyelország azon lakosairól szól, akik fajilag, nyelvileg, vallásilag különböznek a népesség többségétől. Emellett a lengyel kisebbségvédelmi egyezmény preambuluma hivatkozott, amely az egyezmény céljaként többek között a Lengyelország által megszerzett területek lakosai részére történő világos garancia adását jelölte meg. A tanácsadó vélemény eredeti angol nyelvű dokumentumában, ezen két rendelkezésből a Bíróság a lakosság (*inhabitants*) és a népesség (*population*) kifejezéseket emelte ki elemzése során. A Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy *a kisebbség magába foglalja azon lakosságot, amely fajilag, nyelvileg, vallásilag különbözik a többségi népességtől akár lengyel állampolgárok, akár nem.*⁶

⁵ Habár a tanácsadó vélemény második kérdését kevésbé releváns témánk szempontjából, legalább lábjegyzetben mindenképp említést érdemel, tekintettel arra, hogy a lengyel állampolgárság megtagadása volt az - amúgy, mint alább láthatjuk jogszerűtlen - indoka annak, hogy a lengyel hatóságok nem tekintették a területükön élő német kisebbséget a kisebbségvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó személyi körnek. Az Állandó Nemzetközi Bíróság a második kérdésben adott válasza során abban a szerződésértelmezési vitában foglalt állást, hogy a német kisebbség körébe tartozó személyektől a lengyel hatóságok jogszerűen tagadták-e meg a lengyel állampolgárságot. Lengyelország ugyanis akként értelmezte a reá irányadó kisebbségvédelmi egyezményt, hogy csupán azokat a személyeket ismeri el lengyel állampolgárnak, akik a lengyel fennhatóságú területen születtek és szüleik a kisebbségvédelmi egyezmény hatálybalépésekor is ezen a területen éltek. A vitás kérdés az volt, hogy a szerződés szövegének helyes értelmezése szerint a szülők lakóhelyének az állampolgárságot igénylő személy születésének idején vagy pedig a kisebbségvédelmi egyezmény hatálybalépésének idején is az akkori Lengyelország területén kellett lennie. Az Állandó Nemzetközi Bíróság „természetesen” ebben a kérdésben akként foglalt állást, hogy az állampolgárságot igénylő személy születésekor kellett a szülőknek az adott terület lakosának lennie, így elvetette a túlzottan megszorító lengyel értelmezést. Ld.: Permanent Court of Justice advisory opinion no. 7. (1923. September 15.) 17-21. pp.

⁶ Ld.: Permanent Court of Justice advisory opinion no. 7. (1923. September 15.) 12-17. pp.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság 1930-ban a görög-bolgár közösségekkel kapcsolatos tanácsadó véleményében szintén kitért (kisebbségi) közösség meghatározásának kérdésére, amely a tanácsadó vélemény szerint *olyan személyek csoportja, akik egy adott országban vagy helységben (településen) élnek, saját faji (nemzeti), vallási, nyelvi és hagyománybeli identitással rendelkeznek, s e faji (nemzeti), vallási, nyelvi, és hagyománybeli identitás olyan szolidaritásérzésben egyesíti őket, amely arra irányul, hogy megőrizzék hagyományaikat, megtartsák és gyakorolják vallásukat, a származásuknak megfelelő szellemben biztosítsák gyermekeik nevelését és oktatását, s hogy mindebben kölcsönösen segítsék egymást*⁷. Ez a fogalom a lengyel állampolgárság kapcsán született 1923-as tanácsadó véleményhez hasonlóan tartalmazza azt, hogy a kisebbség tagjainak meghatározott közös tulajdonsággal kell rendelkezniük, mint objektív feltétel. Ezen túl azonban szubjektív feltételként összetartozás tudattal, valamint azzal a céllal kell rendelkezniük, hogy közös tulajdonságukat megőrizzék. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy kimaradt a fogalom meghatározásból az, hogy ezeknek a csoportokban számszerű kisebbségben kell állniuk az adott államnépességéhez viszonyítva.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság gyakorlatából, ezzel együtt a két világháború közötti időszak nemzetközi jogából az 1935-ös albán kisebbségi iskolák ügyében adott tanácsadó vélemény emelhető ki, amelyben az Állandó Nemzetközi Bíróság akként foglalt állást, hogy:

*„A kisebbségvédelmi szerződések alapjául szolgáló elképzelés az, hogy biztosítsanak bizonyos államokban élő népségeket, - melyek faji, nyelvi, vagy vallási szempontból különbözők - arról, hogy békésen élhessenek és együttműködjenek a többségi népséggel, megőrizve ugyanakkor azokat a jellemzőket, amelyek megkülönböztetik őket a többségtől, és kielégítsék az ebből eredő speciális igényeket.”*⁸ Az albán kisebbségi iskolák ügyében adott tanácsadó vélemény tehát ugyanúgy rögzíti a faji, nyelvi, vagy vallási szempontú

⁷ Permanent Court of Justice advisory opinion no. 17. (1930. July 31.) 21. p. eredeti angol szöveg: *„community” is a group of persons living in a given country or locality, having a race, religion, language and traditions of their own and united by this identity of race, religion, language and traditions in a sentiment of solidarity, with a view to preserving their traditions, maintaining their form of worship, ensuring the instruction and upbringing of their children in accordance with the spirit and traditions of their race and rendering mutual assistance to each other.”*

⁸ Permanent Court of Justice advisory opinion no. 64. (1935. April 6.) 17p. eredeti angol szöveg: *„The idea underlying the treaties for the protection of minorities is to secure for certain elements incorporated in a State, the population of which differs from them in race, language or religion, the possibility of living peaceably alongside that population and CO-operating amicably with it, while at the same time preserving the characteristics which distinguish them from the majority, and satisfying the ensuing special needs.”*

különbséget, amely azonban a társadalom többségéhez képest értendő, amiből következik a számbeli kisebbség követelménye is.

A II. világháborút követően az újonnan létrejövő univerzális nemzetközi jogi szerv, azaz az ENSZ, albizottsági szinten már szinte a kezdetektől elkezdett dolgozni a kisebbség jogi definícióján. 1950-ben készült el az első javaslat⁹ a kisebbség fogalmára, amely szerint:

- a) *„a kisebbség fogalma csak azon nem domináns társadalmi csoportokat foglalja magában, akik meg akarják őrizni azon etnikai, vallási vagy nyelvi tradícióikat, vagy jellegzetességüket melyek markánsan különböznek a társadalom többi részétől,*
- b) *az ilyen kisebbségeknek megfelelő számú személyt kell magukban foglalniuk ahhoz, hogy önmagukban elegendők legyenek ilyen jellegzetességek kialakításához; és*
- c) *a kisebbségek tagjainak lojálisaknak kell lenniük azokhoz az államokhoz, amelyeknek állampolgárai.”¹⁰*

A későbbiekben az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottságán (ECOSOC) belül a Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottság egy tanulmány elkészítését kapta feladatául a kisebbségekről. Ezt a tanulmányt Francesco Capotorti neve fémjelezte és 1979-re készült el, amely megalkotta a szakmában leginkább ismert kisebbség definíciót. Capotorti meghatározása szerint a kisebbség *az a nem domináns helyzetben lévő csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, a hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése¹¹.*

Jules Deschenes ugyancsak ENSZ felkérésre 1985-ben elkészített fogalma szerint a kisebbség *„az állampolgárok egy csoportja, akik számbeli hátrányban és nem domináns helyzetben élnek ebben az államban, a lakosság többi részétől eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságok jellemzik őket. Kölcsönös felelősségvállalást tanúsítanak egymás iránt és,*

⁹ E/CN.4/358, annex, draft resolution 111

¹⁰ A hivatkozott tervezet hiteles angol szövege szerint: *"(a) The term minority includes only those non-dominant groups in a population which possess and wish to preserve stable, ethnic, religious, or linguistic traditions or characteristics markedly different from those of the rest of the population;*

"(b) Such minorities should properly include a number of persons sufficient by themselves to develop such characteristics; and

"(c) The members of such minorities must be loyal to the States of which they are nationals ..."

¹¹ F. Capotorti, U. N. Doc. E/CN. 4/Sub.2/1977/385 rev. 1, 102. p.

*olykor burkolt módon, megjelenik a túlélésre és a többséggel szembeni tényleges jogegyenlőségre irányuló kollektív akarat.*¹²

Látható, hogy az ENSZ tovább pontosította a Capotorti féle fogalmat, például jobban hangsúlyozva, hogy a kisebbséghez tartozás az egyén választásán alapszik, de kijelenthető, hogy minden későbbi kisebbségfogalom erre a Capotorti féle fogalomra épül. Megjegyzendő, hogy az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya, mint az univerzális nemzetközi jog egyetlen pozitív jogi, tehát kötelező jogforrása, mely magában foglalja a kisebbségi jogot is, a 27. cikkében¹³ nem határoz meg kisebbségfogalmat.

Összegezve az univerzális nemzetközi jogban megjelenő kisebbségfogalmat a bevezetőben feltett kérdések egy részére választ is kaphatunk. Teljesen egyértelmű, hogy a hazánkban gyakran szinonimaként használt két fogalom, a kisebbség és a nemzetiség nem azonos egymással. Előbbi egy tágabb fogalom, mely olyan csoportokra utal, amelyek meghatározott közös tulajdonságaik alapján számszerű kisebbségben élnek egy adott állam területén más személyekhez képest. A nemzetiségek, nemzeti kisebbségek esetében ezen közös tulajdonság pedig az azonos nemzethez való tartozás, amelyet az ENSZ az 1949-es dokumentumában is kifejtett, tehát lényegében a kisebbségek halmazán belül találhatóak a nemzeti kisebbségek, azaz a magyar terminológia szerint a nemzetiségeket.

II.3 Az őslakos népek fogalma, viszonyítása a kisebbség fogalmához a nemzetközi jogban

Ahogy azt Malcolm N. Shaw is leírja, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága rámutatott arra, hogy az őslakos népek (*indigenous people*) kisebbségként speciális helyzetben állnak, tekintettel arra, hogy tradicionális területeikkel sajátos kapcsolatot ápolnak. Elfogadott tehát, hogy ezen közösségek a kisebbségek sajátos kategóriáját alkotják sajátos igényekkel.¹⁴

¹² E/CN.4/Sub.2/1985/31, para. 181 hiteles angol szövege az alábbi: „A group of citizens of a State, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that State, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim it is to achieve equality with the majority in fact and in law.”

¹³ Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 27. cikk, Magyarországon kihirdetve 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

¹⁴ SHAW, Malcolm N.: *International law*, Cambridge University Press 6th edition 2008. 298. p.

Az őslakosok joga területén kiemelt szereppel bír a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organisation - ILO). Az ILO 1957-es 107-es számú egyezménye az alábbiak szerint határozta meg az őslakos és törzsi közösségek körét, akikre az egyezmény alkalmazandó:

a) független országok olyan törzsi vagy fél-törzsi népességeinek a tagjaira, akiknek a társadalmi és gazdasági körülményei kevésbé fejlett szakaszban vannak, mint az a szakasz, amelyet a nemzeti közösség egyéb részei elértek, és akiknek a jogállását egészében vagy részben a saját szokásaik és hagyományaik vagy speciális törvények vagy rendelkezések szabályozzák;

b) független országok olyan törzsi vagy fél-törzsi népességeinek a tagjaira, amelyek bennszülöttnek tekinthetők, mivel azon népesség leszármazottjai, amely a hódítás vagy gyarmatosítás idején lakta az országot vagy egy olyan földrajzi térségre, ahova az ország tartozik, és amelyek jogállásuktól függetlenül inkább azon társadalmi, gazdasági és kulturális berendezkedés szerint élnek, mint annak a nemzetnek a berendezkedése szerint, amelyhez tartoznak.¹⁵

Később, 1989-ben az ILO 107. számú egyezményét felváltotta az ILO 169. számú egyezménye, mely a preambulumban is leszögezi, hogy szakítani kíván a 107. számú egyezmény asszimilációs megközelítésével¹⁶, az alábbiak szerint határozta meg az őslakos népek körét, akikre az egyezmény alkalmazandó:

a) a független országokban élő törzsi népek, akiknek társadalmi, kulturális és gazdasági körülményei megkülönböztetik őket a nemzetközösség más csoportjaitól,

¹⁵ ILO C107 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107) 1. cikk 1. pont hiteles angol szövege az alábbi: „*This Convention applies to--*

(a) members of tribal or semi-tribal populations in independent countries whose social and economic conditions are at a less advanced stage than the stage reached by the other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;

(b) members of tribal or semi-tribal populations in independent countries which are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation and which, irrespective of their legal status, live more in conformity with the social, economic and cultural institutions of that time than with the institutions of the nation to which they belong.”

¹⁶ ILO C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) preambulumból idézett rész hiteles angol szövege az alábbi: „*...have made it appropriate to adopt new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards...*”

és akiknek helyzetét teljesen vagy részben saját szokásaik, tradícióik, illetve külön törvények vagy rendelkezések szabályozzák;

b) független országokban élő népekre, akiket azon az alapon kell bennszülött népek tekinteni, hogy annak a népességnek leszármazottjai, akik a hódítás vagy gyarmatosítás, illetve a jelen államhatárok kialakítása idején az országot, vagy azt a földrajzi régiót lakták, amelyhez az ország tartozik, és akik jogi helyzetüktől függetlenül fenntartják néhány vagy összes társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai intézményeket.¹⁷

Tömören összefoglalva az őslakosokat a nemzeti kisebbségektől az európai hatalmak által folytatott gyarmatosítás mentén, azaz történelmi-kulturális-társadalmi ismérvek határolhatjuk el. Őslakosok azok az adott területen élő, a társadalom más csoportjaitól elkülöníthető azon csoportok, akik az európai gyarmatosítást megelőzően is azt a területet lakták és sajátos társadalmi, kulturális jegyekkel rendelkeznek.¹⁸

Az őslakosok joga egyértelműen speciális terület, tekintettel a lakóhelyükhöz, a szent helyeikhez, a vízhez, halászathoz, vadászathoz, a törzsi életformával kapcsolatos sajátos jogoknak, melyek vonatkozásában önrendelkezési joggal is bírnak, azonban ettől még egyértelműen a kisebbségek közé sorolhatók, s ezáltal az őslakosok parlamenti reprezentációja, az esetleges rájuk vonatkozó speciális választójogi normák is vizsgálódásunk körébe tartozik.

II.4 A nemzeti kisebbség és más ehhez kapcsolódó fogalmak meghatározása a regionális (európai) nemzetközi jogban

Az Európa Tanács 1201. számú Parlamenti Közgyűlési ajánlása eredetileg az Emberi Jogok Európai Egyezményének része lett volna, azonban mindezt nem sikerült a kötelező

¹⁷ ILO C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) 1. cikk 1. pont hiteles angol szövege az alábbi: „1. This Convention applies to:

(a) tribal peoples in independent countries whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special laws or regulations;

(b) peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions.”

¹⁸ KÖRTVÉLYESI Zsolt – *Az őslakos népek jogai* In.: Pro Minoritate 2009/3. szám 14. p.

jogi kötőerővel rendelkező egyezménybe integrálni, így nem kötelező ajánlásként látott napvilágot, amely azonban széles körben számít elfogadottnak kontinensünkön. Ezen ajánlás szerint a *"nemzeti kisebbség" kifejezés az államban élő olyan személyek csoportjára utal, akik:*

- a) az állam területén laknak és annak állampolgárai;*
- b) hosszú idő óta szoros, tartós kapcsolatban állnak az állammal;*
- c) etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi szempontból megkülönböztető jegyeket hordoznak;*
- d) jelentős számban vannak jelen, bár létszámuk kisebb, mint az állam vagy az állam egy területének (region/région) egyéb népességének;*
- e) fontos feladatuknak tekintik, hogy megőrizzék együttesen azt, ami közös identitásukat jelenti, így kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket¹⁹.*

A fogalmat szemügyre véve észrevehető, hogy közjogi kapcsolatot (állampolgárságot) követel meg a nemzeti kisebbség tagjaitól azon országgal, amely területén élnek, és ezzel az állammal hosszú időre visszanyúló kapcsolatban kell állniuk.²⁰ A nemzeti kisebbségnek jelentős lélekszámúnak, de számszerű kisebbségben állónak kell lennie, mint az állam, vagy annak egy régiójának a népessége, tehát a számszerű kisebbségben élés is megjelenik kritériumként. Felsorolja a fogalom a nemzeti kisebbségre jellemző közös tulajdonságokat, jelesül az etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi megkülönböztető jegyeket. Érdekes, hogy itt olyan tulajdonságokat is felsorol a definíció, amely az ENSZ csoportosítása szerint más-más kisebbség fajták sajátja, tehát a Capotorti-féle kisebbség definícióval mutat hasonlóságot. Megjegyzendő ezzel kapcsolatosan, hogy kontinensünkön ezeket a meghatározott tulajdonságokat az esetek legnagyobb részében nem lehet élesen különválasztani. Egy adott országban élő nemzeti kisebbség többnyire egyszerre kulturális – hiszen eltérő nemzetiségük más kulturális örökséggel párosul – egyszerre nyelvi – hiszen

¹⁹ Parlamenti Közgyűlés 1201. számú ajánlása I. fejezet 1. cikk

²⁰ Az adott állammal eltöltött hosszabb kapcsolat a magyar szabályozásban is megjelenik, mint a nemzetiséggé válás feltétele, és érthető-índokolható is e feltétel léte egy olyan ország belső jogában, amely több mint ezer éves államisággal rendelkezik, de mindez egy regionális, több országra is vonatkoztatható definíció elemeként elméletileg érdekes kérdéseket vethet fel bizonyos államok esetében álláspontom szerint. Persze akkoriban még nem létezett ez az Európa Tanács által megalkotott fogalom, de például, ha az I. világháború utáni Csehszlovákiát vesszük példaként, amely egy újonnan létrejött állam volt, tehát megalakulása előtt nem is állhatott vele senki kapcsolatban, akkor feltehetnénk a kérdést, hogy az ottani magyarság csak évtizedekkel később válik-e kisebbséggé.

eltérő nemzetiségük általában más nyelvvel párosul – kisebbség is, amihez nem ritkán párosul, hogy még vallási kisebbség is egyszerre (ezen többes együttállásra Bosznia-Hercegovnia három államalkotó nemzetisége tökéletes példa). Mindezek folytán az Európa Tanács definíciója álláspontom szerint figyelemmel volt a regionális (európai) viszonyokra, amikor a nyelvi, vallási, kulturális tulajdonságokat is belevette a nemzeti kisebbségek fogalmába.

Az Európa Tanács által kidolgozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája meghatározza a kisebbségi nyelv fogalmát, ami egyrészt a fent vázoltak folytán lényeges a nemzetiségek szempontjából, másrészt pedig azért, mert jelen esetben a fogalom egy jogi kötőerővel rendelkező nemzetközi egyezményben jelenik meg. A Charta szerint kisebbségi vagy regionális nyelv azok a nyelvek, „*amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit.*”²¹

A meghatározásban fellelhető az adott államon belüli számszerű kisebbség követelménye, mint általában a kisebbségfogalmaknál. Megjelenik az a követelmény, hogy a kisebbségi vagy regionális nyelv különbözzön az állam hivatalos nyelvétől²², azonban a meghatározás sem a hivatalos nyelvek dialektusait, sem a bevándorlók nyelvét nem ismeri el kisebbségi vagy regionális nyelvként, tehát álláspontom szerint hasonlóan az 1201. számú ajánlás nemzeti kisebbség fogalmához időbeli hosszabb kötődést követel meg az anyaállamhoz, az adott nyelvet beszélő csoporttól.²³

²¹ Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája I. rész 1. cikk a, pont

²² Kivételt jelent ebből a szempontból Svájc, ahol is az állam a négy hivatalos nyelve közül (német, francia, olasz, rétoromán) a két kevésbé beszélt hivatalos nyelvet, az olaszt és a rétorománt részesíti védelemben. Lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=8&DF=23/01/05&CL=EN&VL=1>

²³ Érdekes kérdést vethet fel, hogy mi számít bevándorló csoportnak és mi minősül már hosszabb ideje az anyaországban élő kisebbségnek, hányadik generációtól tekinthető a korábban az országba bevándorolt idegen nyelvű csoport nyelvi kisebbségnek; hiszen bizonyos kisebbségek több száz évvel ezelőtt bevándorlás útján kerültek mai lakóhelyükre, mégsem tekinti őket a jog bevándorlóként, tehát a bevándorló státust évtizedek-évszázadok elteltével „levetkőzheti” egy adott csoport. A magyar történelemhez kötődően például a román nemzetiségűek képeznek ilyen csoportot, akik bevándorlás útján érkeztek a Kárpát-medencébe és a mai magyar jog nemzetiségként ismeri el őket.

II.5 A kisebbség, illetve a nemzetiség ismérvei a magyar jogban

Habár a magyar jog élen járt a kisebbségvédelem terén, akár az 1849-es nemzetiségi határozatot, akár az 1868-as nemzetiségi törvényt vesszük figyelembe, jogszabályi definíciót egészen az 1993-as nemzetiségi törvényig nem találhatunk, ezért a nyelvtani elemzés mellett a jogtudományban kialakult álláspontokat is áttekintettük a nemzetiség-fogalom és annak alakulásának vizsgálata kapcsán.

A nemzetiség szót mind a magyar köznyelv, mind pedig a jogi nyelv évszázadok óta használja, emellett pedig a kisebbség is ismert kifejezés volt.

A releváns jogforrások, akár az 1849. július 28-án elfogadott nemzetiségek jogairól szóló képviselőházi határozatot, akár az 1868. évi XLIV. törvénycikket vesszük figyelembe, mind a nemzetiség szót használják. Emellett a törvények indokolása, a törvényhozásban elhangzott beszédek és tudományos cikkek is szintén ezt a kifejezést használták.

Bár a nemzetiség kifejezés egyértelműen járatosabb volt, azért a kisebbség kifejezésre is találunk – igaz már a dualizmus korát követő – releváns példát. Az 1922 és 1942 között megjelenő, ismert folyóirat, a Jakabffy Elemér, Sulyok István és Willer József által szerkesztett Magyar Kisebbség - Nemzetpolitikai Szemle például, mint láthatjuk, a kisebbséget használta címében is.

Az értelmező szótárban a nemzetiség és a kisebbség fogalmára az alábbi meghatározásokat találhatjuk:

„nemzetiség 1. Valamely állam területén élő, de nem a többség nyelvét beszélő, saját kultúrájú közösség. *A nemzetiségeknek ugyanolyan jogokat kell biztosítani, mint az állam többi polgárának.* 2. Nemzeti hovatarozás. *Nemzetisége magyar.*” Szinonimaként a szótár a nemzeti kisebbség, a népcsoport, az etnikum és a nacionalitás szavakat adja meg.²⁴

„kisebbség 1. Embereknek egy másiknál kisebb létszámú csoportja. *A kisebbség elfogadja a többség határozatát. A javaslat kisebbségben maradt.* 2. Az állam nemzeti jellegét meghatározó néphez képest kisebb számarányú népcsoport. *A kormány komoly tárgyalásokat folytat a kisebbségekkel. Minden harmadik magyar kisebbségben él.*” Szinonimaként a szótár a minoritás szót adja meg.²⁵

²⁴ EÖRY Vilma (Főszerk.): Értelmező szótár+ Tinta könyvkiadó Budapest, 2007. 1239. p.

²⁵ EÖRY (2007.) i. m. 943. p.

A szótári fogalomvizsgálatot követően rövid fogalomtörténeti kitekintést teszünk, mely során a Révai Nagylexikon 1916-os kiadását idézzük, ami a nemzetiséget elsősorban az államhatalom gyakorlása felől közelítette meg.

A Révai Nagylexikon nemzetiség szócikke visszautal a nemzet szócikkre, mely utóbbi szerint: „Nemzet és nemzetiség. Nemzetiség: a nép fajbeli jelleme szerint, melynek lényeges ismérve a nyelv. Nemzet: az államot alkotó, az államnak személyi és alanyi tényezőjét, szubjektív erejét alkotó nép. Nemzetiség a nép természetrajzi, N. a nép politikai tekintetben. A N. több nemzetiségből állhat, a N. egységének egyáltalán nem feltétele a nemzetiség egysége. Kedvezőbb azoknak az államoknak a helyzete, amelyekben a N.-et alkotó nemzetiségek egyikének fizikai v. pszichikai v. mindkét szempontból túlsúlyánál fogva sikerült a vezérszerepet magához ragadni s az államra, állami intézményeire, politikai szervezetére reá ütni kiváló, hatalmas egyéniségének bélyegét. Az ily állam N.-i állam; ellentéte a nemzetiségi állam, melyben a politikai N.-et alkotó különböző nemzetiségek az anyagi és szellemi erőegyenlőség viszonyában állanak egymáshoz. A nemzetiségi állam gyengéje az, hogy a külön faji érdekek túlsúlyra vergődhetnek a közös államérdeket veszélyeztető módon fejlődhetnek; de e nélkül is az öntudatra ébredt faji érdekek oly koncessziókat igényelhetnek, amelyek csak a közös érdek, az államegység érdekének csorbításával nyerhetnek kielégítést; míg a N.-i államban minden oly velleitások, amelyek a vezérmagyarországtól nyert államjelleg csorbítására V. elhalványulására vezethetnének, jogilag és tényleg a priori ki vannak zárva. Az állás, melyet politikai N. körén belül az egyes nemzetiségek igényelhetnek, egészen más a nemzetiségi és egészen más a N.-i államban. Csak a nemzetiségi államban lehet szó külön állásról, testületi jogokról, az egyes nemzetiségeknek, mint ilyeneknek elismeréséről s azoknak az államérdeknek természetesen alárendelt autonómiájáról. A nemzeti államban a nemzetiségek önálló elismerést nem igényelhetnek, mert itt nem a nemzetiségek szövetezése alkotja a N.-et. A nemzetiségi államban a politikai N. testén belül többé-kevésbé egyenjogú nemzetiségek állanak szemben egymással, míg a N.-i államban csak különböző nemzetiség állampolgárokról lehet szó. Erős N.-i állam: Magyarország. L. még Nemzetiségi törvény.”²⁶

A dualizmus korának ismert konzervatív jogtudósa, Concha Győző, a nemzetet és a nemzetiséget akként határozta el, hogy az állam jellegét meghatározó vezető nép nemzetet, míg a vezetése alatt álló többi nép nemzetiséget és nemzetet alkot. Concha álláspontja

²⁶ Ld.: *Révai nagy lexikona – az ismeretek enciklopédiája XIV. kötet*, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság, Budapest 1916. 390. p.

szerint, amennyiben azonban az állam összes polgára egyenlőképp részesül a közuralomban és a közintézményekben, akkor ez az összesség egy politikai nemzetet alkot és a nemzetiség csupán a népszellem azon különbségeit fejezi ki, amelyek társadalmilag, de nem államilag érvényesülnek.²⁷

Az 1868. évi nemzetiségi törvény alkotója, Eötvös József szerint, a „*nemzetiség nem egyéb, mint azon összetartozásnak tudata, mely nagyszámu emberek között - multjok emlékei, jelen helyzetök s mi ezekből foly érdekeik és érzelmeik közössége által támad.* Miből világos, hogy a nemzetiségi érzésnek forrása lehet minden, mi által az emberek között ezen összetartozásnak érzete keletkezik. Nagy tényező erre a nyelv közössége s ezért természetes; hogy ott, hol az létezik, egy közös nemzetiségnek érzetét találjuk kifejlődve oly népeknél, melyek századokon át külön s néha ellenséges államokban éltek, sőt, hogy még a nyelvrokonság is hasonló eredményeket idéz elő s a German-, Slav- és Románnépek között, a mennyiben a nyelvrokonság népek közös ellenekkel állnak szemközt, egy bizonyos egységnek érzetéhez vezet. - De vannak a nyelv- s fajrokonságon kívül a nemzetiségi érzésnek más tényezői is, s a történet, s jelen korunk tapasztalásairól kellene megfledkezünk, ha elismerni nem akarnók: hogy a multnak közös emlékei s a jelen közös érdekei s reményei hasonló s néha erősebb érzelmeket idéznek elő az egyes országok különböző nyelven szóló polgárai között. A nemzetiségnek érzete népeknél ugyanaz, mi az egyesnél személyiségének öntudata. Annyira áll ez, hogy, ha kérdeztünk: mit ismerjünk külön nemzetiségnek? - nem válaszolhatunk egyebet, mint hogy: külön *nemzetiségnek kell elismernünk minden népösszeget, melyben külön személyiségének érzete fölébredt.*”²⁸

A korabeli, dualizmuskori politikai térfél másik oldalának jeles képviselője, Jászi Oszkár több nemzetközi példát vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy „a nemzetiségi kérdést a faji, vallási, állami, sőt a nemzeti szempontoktól is gondosan elválasszuk.”²⁹ Így a nemzetiség fogalmát mindezek okán akként határozza meg, hogy „*a nemzetiség, oly egyazon nyelvet beszélő nagyobb embertömeg, mely összetartozósága tudatára ébredt, s magát külön*

²⁷ CONCHA Győző – *Politika - I. kötet Alkotmánytan* Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása (Hoffmann és Molnár) Budapest 1895.70. p.

²⁸ Báró EÖTVÖS József: *A nemzetiségi kérdés.* kiadja: Ráth Mór Pest, 1865 online verzió: Budapest: Magyar Elektronikus Könyvtárért Egyesület, 2010 Készült az Internet Szolgáltatók Tanácsa támogatásával. Készítette az Országos Széchényi Könyvtár E-könyvtári Szolgáltatások Osztálya link: <https://mek.oszk.hu/06800/06839/06839.htm#9> (letöltés ideje: 2020. 10. 12.)

²⁹ JÁSZI Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés* Gondolat kiadó Budapest 1986. 69. p.

személyiségnek tekinti.”³⁰ Jászi a nemzetet az uralkodó nemzetiségként jellemzi, amely más nemzetiséggel vagy nemzetiségekkel együtt államot alkot akár úgy, hogy azokat magába beolvasztotta, akár úgy, hogy azokkal az állami együttműködés útjára lépett.³¹ Álláspontja szerint az általa megalkotott nemzetiségfogalom lényegileg megegyezik Eötvösével, a fő különbség abban áll kettejük között, hogy Eötvös a nemzet és a nemzetiség fogalmát nem különíti el élesen.³²

Végül, de nem utolsósorban, szintén a korabeli ellenzéki térfélről utalunk Mocsonyi Sándor román nemzetiségű képviselőre, aki az 1868. évi nemzetiségi törvényjavaslat általános vitája során akként nyilatkozott, hogy „... a nemzetiségi eszme nem egyéb, mint azon törekvés, hogy a nemzeti egyéniség létének s fejlődésének biztosítását megkísérelje, úgy más részről ismét a nemzetiség fogalma szükségképp ép e meggyőződéshez vezet. A nemzet, mint oly embereknek összesége, kiket származás-, földrajzi-, történeti s ennél fogva nyelvi kötelékek is szorosan fűznek egymáshoz, miután az erkölcsi fejlődés magvát foglalja magában, s miután öntudattal bír: azért személyiség, vagyis jogi személy”³³

Fogalomtörténeti visszatekintésünkben egy korszakot ugorva, a két világháború közötti időszak ismert kisebbségi jogászát, Mikó Imrét idézzük, aki az alábbiak szerint határozta meg a nemzetiség fogalmát:

*„A történelem folyamán összeforrt tartós etnikai közösség. A nemzetiség saját országában nemzeti kisebbség és más nemzettel, nemzetiségekkel alkot államot. A nemzetiség tömegben vagy szétszórtan, szervezeten vagy szervezetlenül élhet egy állam területén, de tagjait egybekapcsolja a közös nyelv és a közös hagyományokban gyökerező kultúra. A nemzetiség sajátos minőséget jelent. Ez az összetartozás tudatában, tagjainak együttérzésében és nemzetiségük megtartására, fejlesztésére irányuló akaratában nyilvánul meg. Az együttélés tudata pedig sajátos meghatározó jegyei közé tartozik. A nemzetiség a vele állami közösségben élő többségi nemzet és az együtt élő többi nemzetiség oldalán, a közös haza építésében biztosítja jövőjét.”*³⁴

³⁰ Uo.

³¹ Uo.

³² Uo.288. p.

³³ MIKÓ Imre *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika*, Optimum kiadó Budapest (1944-es kiadás reprint verziója) 187. p.

³⁴ MIKÓ Imre: *Nemzet és Nemzetiség* In.: *Korunk* 1971/5. szám 691. p.

Az első jogszabályi, azaz normatív jellegű, általános definíciót a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény vezette be a magyar jogba, mely törvény 1. § szerint:

„(1) E törvény hatálya kiterjed a Magyar Köztársaság területén élő mindazon magyar állampolgárságú személyekre, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire.

(2) E törvény értelmében nemzeti és etnikai kisebbség (a továbbiakban: kisebbség) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

Az 1993-as törvényt felváltó 2011-es törvény visszatért a régebben használatos nemzetiség kifejezés a magyar jogi nyelvezetbe. Hatályos belső jogunkban a 2011. évi CLXXIX törvény 1. § tartalmaz meghatározást a nemzetiségekre vonatkozóan, amely szerint:

„(1) Nemzetiség minden olyan - Magyarországon területén legalább egy évszázada honos - népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul

(2) A nemzetiségi jogok és kötelezettségek vonatkozásában az (1) bekezdés szerinti nemzetiséghez tartozik az a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személy, aki magát valamely nemzetiséghez tartozónak tekinti és ezen nemzetiséghez tartozását az e törvényben meghatározott esetekben és módon kinyilvánítja.

(3) Az (1) bekezdés szerinti nemzetiségeket az 1. melléklet sorolja fel.”³⁵.

A törvény rendelkezése hasonlóságot mutat az Európa Tanács 1201-es számú ajánlásában látottakkal. Megköveteli a törvény a nemzeti kisebbségtől az anyaországgal (Magyarországgal) fennálló hosszabb kapcsolatot. A nemzetiséghez tartozó személyek

³⁵ 2011. évi CXXIX. törvény 1.§

jellemző közös tulajdonságaként a közös nyelvet, kultúrát és szubjektív feltételként a közös identitástudatot- összetartozás-tudatot határozza meg.

A magyarországi nemzetiségeket a nemzetiségi törvény 1. számú melléklete sorolja fel, mely a bővítésre irányuló kezdeményezések ellenére³⁶ nagyságrendileg három évtizede változatlan. A törvény melléklete alapján, Magyarországon 13 nemzetiséget tartunk számon, melyek a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

Láthatjuk, hogy a legkorábbi törvényi definíciót adó, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény terminológiájához képest lényeges változás nem történt, egyedül az állampolgársági kritérium változott, melyet a hatályos törvény elvetett. Választójogi témánk szempontjából ugyanakkor ezen változásnak nincs jelentősége, tekintettel arra, hogy az országgyűlési választásokon az esszenciális feltétel a magyar állampolgárság, ami a nemzetiségi választókra is igaz. Emellett megjegyzendő, hogy a 2014. évi önkormányzati választásokat követően, 2015-től akként módosították a nemzetiségi törvényt, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe történő felvétel feltétele a magyar állampolgárság, azaz nemzetiségi önkormányzati választáson sem rendelkeznek választójoggal a nem magyar állampolgárságú nemzetiségiek. Ezen rendelkezést a későbbiekben kiegészítették azzal, hogy a korábban nemzetiségi névjegyzékbe felvett nem magyar állampolgárokat törölni kell. Kijelenthető tehát, hogy nem csak a parlamenti, de a nemzetiségi önkormányzati választások vonatkozásában is csak a magyar állampolgár nemzetiségiek vehetnek részt, azaz összességében a politikai jogok gyakorlására egyáltalán nem volt hatással az állampolgársági feltétel megváltozása.

A magyarországi nemzetiségek jellegüket tekintve túlnyomó részt a nemzeti kisebbség, a roma nemzetiség pedig az etnikai kisebbség nemzetközi jogi fogalmának felel meg. Kifejezésre juttatja mindezt az a tény is, hogy a korábbi, 1993-as nemzetiségi törvény nemzeti és etnikai kisebbség definíciója lényegében azonos a jelenlegi törvényi fogalommal, csak a jogi *terminus technicus* változott nemzeti és etnikai kisebbségről nemzetiségre, amely fogalom a magyar nyelvben évszázadok óta használatos.

Az elnevezés változtatása egyfelől visszatérésnek tekinthető a II. világháborúig használt fogalomhoz, másfelől pedig a számszerűséget hangsúlyozó kisebbség fogalommal szemben

³⁶ Példaként említhetjük az orosz közösség nemzetiséggé nyilvánítása iránti kezdeményezést, melyet az Országgyűlés elutasított, ld.: 26/2018. (X. 31.) OGY határozat.

a nemzetiség fogalom értékeltetését jeleníti meg, a nemzetiség tagjai közötti közös köteleket helyezve előtérbe.

A nemzetközi jogi kisebbség fogalmakat, valamint a korábbi törvény fogalomhasználatát figyelembe véve megállapítható, hogy a magyar nemzetiség fogalom a nemzetközi jogban használatos kisebbség fogalmon belül a nemzeti kisebbség fogalmának feleltethető meg.

II.6 Összegzés

Kiindulópontként, a kisebbség fogalmának és fajtáinak áttekintésével meghatározhatóvá vált azon személyi kör, akikre a speciális választójogi szabályok vonatkoznak. Ennek során megállapításra került, hogy a kisebbségek általánosságban olyan csoportok, melyek egy adott államon belül számszerű kisebbséget képeznek a többségi társadalomhoz képest; az állammal hosszú időre visszanyúló kapcsolattal bírnak, és rendelkeznek nyelvi, kulturális, vagy vallási közös összetartó kötélekkel. Ennek megfelelően megkülönböztethetők a nyelvi, nemzeti és vallási kisebbségek is, azonban sok esetben összemosódnak ezek a kategóriák és egy kisebbség egyben vallási és nyelvi kisebbségként is megjelenik.³⁷

A magyar jogban jelenleg használatos „nemzetiség” szó nem ugyanaz, mint a „jelző nélküli” kisebbség. Utóbbi tágabb kört ölel fel, melybe beletartoznak a nemzeti kisebbségek is. A nemzetiség szó ezen nemzeti kisebbség kategóriának feleltethető meg. A korábbi magyar jogszabály a nemzetiségek helyett a nemzeti és etnikai kisebbség *terminus technicus* alkalmazta, mely lényegében ugyanazon személyi kört fedi le, azaz egyező a nemzetiségek személyi körével.

A kutatás kiindulóponja a nemzetközi jogban használatos kisebbségfogalom, azaz nem csak a nemzeti kisebbségek, vagyis nemzetiségek, hanem a vallási-, nyelvi-, kisebbségek parlamenti reprezentációja is a vizsgált téma részét képezi. Emellett az őslakos személyek kategóriája is szerepet kap, mely személyi kör szintén a nemzetközi jogi kisebbségfogalom ernyője alá tartozik, így az őslakos személyek parlamenti reprezentációja, a rájuk vonatkozó speciális választójogi szabályok is a témához tartoznak.

Röviden meghatározva a vizsgálandó személyi kört, kijelenthető, hogy mindazon személyi kör parlamenti képviselője és a rájuk vonatkozó speciális választójogi szabályok a

³⁷ Ilyen például Bosznia-Hercegovina három államalkotó kisebbsége: a horvát, a szerb és a bosnyák.

kutatáshoz kapcsolódnak, melyek a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkének hatálya alatt állnak.

Tekintettel arra, hogy Hazánkban a nemzetiség meghatározás az alkalmazandó, szükséges volt összevetni, hogy ez a nemzetközi jogi kisebbségfogalomhoz miként viszonyul, mely azt eredményezte, hogy a magyarországi nemzetiség kifejezés által körülhatárolt személyi kör a nemzetközi jogi kisebbségfogalom körébe tartozó nemzeti kisebbségfogalommal azonos.

Mindezek figyelembevételével a dolgozat fogalomhasználata során az a konszenzus, hogy a nemzetközi joggal kapcsolatos, vagy más, külföldi állam jogát tárgyaló részekben a kisebbség fogalmat, míg a magyar jogot tárgyaló fejezetekben a nemzetiség szót alkalmazzuk, tekintettel a hatályos magyar jogra és a nemzetiség szó évszázados múltjára.

III. Nemzetközi jogforrások a kisebbségek parlamenti részvételével összefüggésben

III.1 Bevezetés

A nemzetközi közjog, mint az egyes államok jogrendje fölött-mellett elhelyezkedő³⁸ speciális jogterület fekteti le azokat az alapvető kereteket, amelyeknek az egyes országok alkotmányos szabályozásában egyfajta minimumként meg kell jelenniük. Leszögezhető tehát, hogy a témánk szempontjából releváns tételes joganyag – legyen akár szó a hazai, vagy bármely külföldi állam – vizsgálatának legelső lépése szükségszerűen a nemzetközi jog vizsgálata, mely mintegy külső keretként meghatározza, meghatározhatja, azt, hogy az egyes belső jogi szabályok milyen tartományok között mozoghatnak.

A témától való eltérés és az egyes államok belső jogának a nemzetközi joghoz való viszonyulásának tételes ismertetése nélkül, csak hazánk hatályos belső jogát vizsgálva is megállapítható, mivel alkotmányos szinten rögzített, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettséginek teljesítése érdekében biztosítja a magyar és a nemzetközi jog összhangját, illetve hogy Magyarország elismeri a nemzetközi jog általános szabályait³⁹, tehát az Alaptörvény támasztotta követelmények értelmében a magyar jogi szabályozás megalkotásánál a jogalkotónak mindenekelőtt figyelemmel kell lennie a nemzetközi jog

³⁸ A nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozóan a két legelterjedtebb jogelmélet, illetve konkrétan egyes országok alkotmányaiban megjelenő elvek a dualista elv, és a nemzetközi jog primátusát elismerő monista elv. (A harmadik lehetséges elv a belső jog primátusára épülő monista elv, aminek egyik jeles képviselője Visinszkij volt, és a szocialista nemzetközi jogban jelent meg. Napjainkban hivatalosan nem szokás erre az elvre hivatkozni, bár kétségtelen, hogy megjelenik a belső bíróságok nemzetközi joggal kapcsolatos attitűdjében.) A dualista elv lényege abban áll, hogy a nemzetközi jog és a belső jog két egymás mellett párhuzamosan létező jogrend, amelyek függetlenek egymástól. Egyik sem áll a másik felett. Jogforrásaikban, logikájukban alapvető különbségek vannak, lévén, hogy nincs a belső jogihoz joghoz hasonló törvényhozó, végrehajtó, bírói fóruma a nemzetközi jognak. Ennek az elméletnek a legjelesebb képviselői a jogtudományban H. Triepel és D. Anzilotti. Ebből kifolyólag, mivel ezen elmélet szerint független egymástól a nemzetközi és a belső jogrendszer, a dualista elvet követő államok megkövetelik a nemzetközi jogi norma transzformálását a belső jogukba. Ezt az elvet követi Olaszország, Németország, de Magyarország is. A másik elmélet, a belső jog primátusára épülő monista elv szerint a nemzetközi jog a belső jogrend felett áll, a belső jognak és annak csúcjszabályának meg kell felelnie a nemzetközi jogi normáknak, és nem követel meg külön transzformációt a belső jogrendbe. Ennek az elméletnek a legjelesebb képviselője H. Kelsen, aki „piramis” elméletében fejti ki az előbbieken foglaltakat. A belső jog primátusára épülő monista elvet követi többek között a holland, a francia, és a belga alkotmány. Lásd: BRUHÁCS János - *Nemzetközi jog I. Dialóg Campus kiadó* 2011. 167-172. p.

³⁹ Magyarország Alaptörvénye Q cikk (2)-(3) bekezdés: „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

általános szabályaira, illetve a Magyarországot terhelő nemzetközi kötelezettségekre. Mindezekből álláspontunk szerint egyenesen következik, hogy a belső jogi rendelkezések megismerése előtt megkerülhetetlen a nemzetközi jog forrásainak ismerete a tételes belső jog vizsgálata előtt legyen szó – szinte –bármilyen jogterületről.

Nem árulunk ugyanakkor zsákbamacskát annak előzetesen megállapításával, hogy a dolgozatban vizsgált választójogi szabályozás olyan nemzeti szuverenitáshoz tapadó, lényeges alkotmányjogi kérdés, mely államról államra eltérő egyedi jogterület, és nem tűri a nemzetközi egységesítést. Mindenképp szükséges azonban megvizsgálni azt, hogy a választójog – ezen belül is a kisebbségek képviselője – vonatkozásában a nemzetközi jog állít-e fel alap standardokat, jó gyakorlatokat, sőt egyáltalán a nemzetközi jog alapvetően pozitív, vagy esetleg negatív jelenséggént tekint-e az alapvetően politikai párt alapú tömegdemokráciában a kisebbségek parlamenti képviselőjét elősegítő – akár speciális, kivételes – választójogi megoldásokra.

Ehelyütt, mintegy megjegyzésképp ismételtelen fel kell hívni a figyelmet a fogalomhasználatra. Jelen nemzetközi jogi fejezet következetesen a kisebbség jelzöt használja, tekintettel arra, hogy a nemzetközi jog is ezen kifejezést – *minority* – alkalmazza, melynek jelentéséről, a személyi hatályáról már szó esett. Ezzel szemben a magyar belső jog vizsgálata során a hatályos magyar jog szerinti nemzetiség fogalmat alkalmazzuk, mely beleillik a nemzetközi jog tágabb kisebbség fogalmába.

A kisebbségi parlamenti képviselő, a törvényhozó hatalomban történő részvétel kérdését a nemzetközi jogi források kutatása során a közügyekben és a politikai életben való részvételt (*participation in public life; participation in political life*) deklaráló rendelkezések között találhatjuk meg. A parlamenti képviselő, a törvényhozó hatalomban történő részvétel, mint ahogy az alábbiakban majd láthatjuk, a közügyekben való részvétel nagyobb halmazán belül egy részhalmaz, mely mellett olyan további részhalmazok is találhatóak, mint az önkormányzatiság vagy az autonómia kérdése. Ahogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. számú általános kommentárja is fogalmaz, a közügyek intézése egy tág fogalom, mely a politikai hatalom gyakorlásával áll összefüggésben, különös tekintettel a törvényhozó, végrehajtó hatalmi funkcióra és a közigazgatásra.⁴⁰

⁴⁰ UN Human Rights Committee General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) : . 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. 5. bekezdés eredeti angol szövege az alábbi: „*The conduct of public affairs, referred to in*

A nemzetközi jogi források vizsgálata során történelmi távlatban a XX. század elejéig, a Nemzetek Szövetsége égisze alatt kialakított kisebbségvédelmi rendszerig tekintettünk vissza, melynek indokául az szolgál, hogy ez a kisebbségvédelmi rendszer volt az első modern, komplex, regionális jellegű nemzetközi jogi képződmény, melynek keretein belül a parlamenti képviselő nemzetközi jogi normákban történő megjelenése érdemben vizsgálható.

A második világháború a nemzetközi jog történetében teljesen új korszakot nyitott, létrejött az egész világra kiterjedő univerzális nemzetközi jogi rendszer, melynek legfőbb letéteményese az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ). Ennek kiegészítéseként az egyes kontinenseken kialakult a regionális nemzetközi jog, melynek szervezeti szinten kontinensünkön a legfőbb letéteményese az 1949-ben létrehozott Európa Tanács.

A nemzetközi kisebbségi jog vonatkozásában ez az új korszak kezdetben nem hozott előrelépést, tekintettel arra, hogy az individuális egyéni emberi jogok kerültek ekkor középpontba. Azonban a XX. század utolsó negyedére Partick Thornberry szavaival élve a nemzetközi kisebbségi jog, mint fönixmadár újjászületett hamvaiból⁴¹, így az elmúlt évtizedekből több, a téma szempontjából jellemzően soft law forrást található, melyeket jelen fejezet mutat be. Ehelyütt a hatályos nemzetközi jog vizsgálata során a témánk szempontjából releváns jogforrásokat univerzális – regionális nemzetközi jog bontásban tekintjük át, mely során a regionális nemzetközi jogi szabályozás keretében saját kontinensünk szolgál alapul, tekintettel arra, hogy az európai regionális nemzetközi jog áll kapcsolatban a magyar belső joggal.

III.2 A nemzetközi jog „történeti”, II. világháborút megelőző forrásai

A Nemzetek Szövetsége keretében létrejött kisebbségvédelmi rendszert nem több állam által aláírt egyetlen vagy jól körülhatárolható néhány multilaterális szerződés alkotta, hanem az államok egymás közötti, illetve Szövetséges és Társult Főhatalmak és egyes államok

paragraph (a), is a broad concept which relates to the exercise of political power, in particular the exercise of legislative, executive and administrative powers.”

⁴¹ THORBERRY, Partick: *Is There a Phoenix in the Ashes?* – International Law and Minority Rights’, 15 Texas International Law Journal, 1980. 421-458 p.

közötti szerződések sorozata, amely így behálózta egész Európát. A kisebbségvédelmi rendszer alapvetően három pilléren nyugodott.⁴²

Az első pillér az érintett állam egész területére vonatkozó, általános kisebbségvédelmi szerződések, melyek közül megkülönböztethetjük a kisebbségi szerződéseket, amelyeket a Szövetséges és Társult Főhatalmak és a háború során létrejövő vagy megnövekedő (győztes) államok – egészen pontosan Lengyelország, Csehszlovákia, Szerb-Horvát-Szlovén Állam, Románia és Görögország - kötöttek egymással, valamint az antant és a vesztes államok között létrejött békeszerződések kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseit. Ide tartozik az 1919-ben Ausztriával Saint-Germain Laye-ban, és a Bulgáriával Neuilly-ben, az 1920-ban Magyarországgal Trianonban, és az 1923-ban Törökországgal Lausanne-ban kötött békeszerződések vonatkozó rendelkezései.⁴³

A második pillért a speciális kisebbségvédelmi szerződések képezik, amelyek általában két érintett állam között jöttek létre, és többnyire vagy kifejezetten egy speciális földrajzi területre vonatkoztak vagy meghatározott tárgyra vonatkozóan tartalmaztak kisebbségvédelmi rendelkezéseket. Ezen egyezmények közül egyes szerződéseket a Nemzetek Szövetsége garanciája alá vonta, míg más szerződések nem kerültek a garancia rendszerbe. Ilyen speciális kisebbségvédelmi szerződés többek között az 1921-es Åland szigetekre vonatkozó egyezmény Finnország és Svédország közt, vagy az 1920-as brünni szerződés, amely Ausztria és Csehszlovákia között állampolgársági és kisebbségi oktatási kérdéseket szabályozott.⁴⁴

A harmadik pillérét a kisebbségvédelmi rendszernek a kisebbségi deklarációk képezték. Az eredeti elképzelés szerint egyes államok számára a Nemzetek Szövetségébe való feltételként határozták volna meg kisebbségi szerződések létrehozását, azonban ezt a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése elvetette, ehelyett azt az óhaját fogalmazta meg, hogy ha a balti, kaukázusi államokat és Albániát felvonnák a szervezetbe, ajánlja számukra a kisebbségek védelmének, a kisebbségvédelmi szerződésekben megfogalmazott általános elveknek megfelelő intézkedések végrehajtását.⁴⁵

⁴² SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században Gondolat kiadói kör Budapest 2003. 80. p.

⁴³ Uo. 81-82. pp.

⁴⁴ Uo. 83-84. pp.

⁴⁵ BUZA László – A kisebbségek jogi helyzete MTA Bp. 1930. 26.o.

A két világháború közötti szerződések hálózatából álló nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerben ugyanakkor a témánk szempontjából jelentős kisebbségi képviselet vonatkozásában viszonylag kevés releváns jogforrást találhatók. Kisebbségi parlamenti képviseletet érintő rendelkezések csupán partikulárisan és nem generálisan, és csupán egyes államok vonatkozásában fordultak elő, ugyanakkor ebből a korszakból is kiemelhető több példa, melyek a nemzetközi jog területén megjelenítették a kisebbségi parlamenti képviseletet, egyfajta előzményt adva a jelenkor – jellemzően *soft law* – nemzetközi jogi jogforrásaihoz.

Buza László 1930-as monográfiájában a kisebbségek parlamenti képviselete vonatkozásában az arányos választási rendszerek alkalmazása mellett érvel, amikor is megállapította, hogy „csak ez a rendszer biztosíthatja, hogy az egyes kisebbségek számuknak megfelelő mértékben vegyenek részt a törvényhozó hatalom gyakorlásában.”⁴⁶ Buza megállapította továbbá azt is, hogy „a kisebbségi szerződések és deklarációk nem teszik kifejezetten kötelezővé az arányos képviseleti rendszert”⁴⁷, tehát a Nemzetek Szövetsége a kisebbségek parlamenti képviseletével, választójogi megoldásokkal a kisebbségvédelmi rendszerében főszabály szerint nem foglalkozott.

Buza ugyanakkor három, a Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerébe tartozó szerződést kiemel, melyekben a kisebbségek parlamenti képviselete megjelenik. Ez a három konkrét szerződés a görög szerződés, az albán deklaráció és a Törökországgal kötött sèvres-i békeszerződés.⁴⁸

A görög szerződés 7. cikk második bekezdésében Görögország arra vállalt kötelezettséget, hogy olyan választási rendszert alakít ki, amely tekintettel van a faji kisebbségekre.⁴⁹

Az 1921-es, Genfben kelt albán deklaráció 4. cikkében is a görög szerződéshez hasonló rendelkezést találunk, ugyanis a hivatkozott rendelkezés értelmében a faji, vallási és nyelvi kisebbségek jogait tiszteletben tartó választási rendszert kell bevezetnie Albániának.⁵⁰

⁴⁶ Uo. 89.p.

⁴⁷ Uo. 89.p.

⁴⁸ Uo. 89.p.

⁴⁹ Uo. 89.p.

⁵⁰ Az 1921-es Genfben kelt Albán deklaráció 4. cikk eredeti angol szövege az alábbi: „*An electoral system giving due consideration to the rights of racial, religious and linguistic minorities will be applied in Albania*”

A Szövetséges és Társult Főhatalmak Törökországgal kötött 1920-as sèvres-i békeszerződése – melyet aztán 1923-ban felváltott a végleges lausanne-i békeszerződés – a fentiekhez képest egy lépéssel konkrétan szabályozta a kérdést, tekintettel arra, hogy a 145. cikk értelmében Törökországnak olyan választójogi rendszert kellett (volna) alkotnia, mely a faji kisebbségek arányos képviseletén alapul⁵¹, és amelyek a fenti görög és albán példánál sokkal direkter módon, egy kisebbségbarát arányos választási rendszer megalkotását írta elő.

Megjegyezzük, hogy a csehszlovák kisebbségi egyezmény⁵² – melyet Csehszlovákia a Szövetséges és Társult Főhatalmakkal kötött 1919-ben – a túlnyomó többségében ruténok által lakott kárpátaljai területek vonatkozásában tartalmazott a téma szempontjából figyelembe veendő rendelkezéseket. Az egyezmény 11. cikke egyfelől az autonóm, választott Rutén Gyűlésre (az egyezmény angol szövegében: „Ruthene Diet”) ruházta a törvényhozás hatáskörét minden nyelvi, oktatási, vallási, és helyi igazgatási kérdésben, valamint a Csehszlovákia elnöke által kijelölt kormányzó a Rutén Gyűlésnek felelős⁵³, másfelől azonban a törvényhozói hatáskört megosztó rendelkezések mellett, ami választójogi szempontból még inkább jelentőségteljesebb, a 13. cikk, ami szerint Csehszlovákia méltányos képviseletet garantál a kárpátaljai autonóm terület számára a Csehszlovák Nemzetgyűlésben, ahol ugyanakkor a kárpátaljai képviselők nem szavazhatnak azon kérdésekben, melyek törvényhozási jogköreit a Rutén Gyűlés gyakorolja⁵⁴. Hozzá kell tenni, hogy mint azt történelmi ismereteink alapján tudható, Csehszlovákia ezen nemzetközi jogi vállalásának teljesítését nem siette el, az egyezményben foglaltak gyakorlati

⁵¹ 145. cikk eredeti angol szövege az alábbi: „*Within a period of two years from the coming into force of the present Treaty the Turkish Government will submit to the Allied Powers a scheme for the organisation of an electoral system based on the principle of proportional representation of racial minorities.*”

⁵² A csehszlovák (és a lengyel) kisebbségvédelmi egyezményről lásd részletesebben: LARSON, Bryant L., "The minorities of Czechoslovakia and Poland: of treaties and human nature" (1978). *Dissertations and Theses*. Paper 2871. <https://doi.org/10.15760/etd.2865> (letöltés ideje: 2020.08.15.)

⁵³ Az 1919-es Csehszlovák kisebbségi egyezmény 11. cikkének angol szövege az alábbi: „*The Ruthene territory south of the Carpathians shall possess a special Diet. This Diet shall have powers of legislation in all linguistic, scholastic and religious questions, in matters of local administration, and in other questions, which the laws of the Czech-Slovak State may assign to it. The Governor of the Ruthene territory shall be appointed by the President of the Czecho-Slovak Republic and shall be responsible to the Ruthene Diet.*”

⁵⁴ Az 1919-es Csehszlovák kisebbségi egyezmény 13. cikkének angol szövege az alábbi: „*Czecho-Slovakia guarantees to the Ruthene territory equitable representation in the legislative assembly of the Czecho-Slovak Republic, to which Assembly it will send deputies elected according to the constitution of the Czecho-Slovak Republic. These deputies will not, however, have the right of voting in the Czecho-Slovak Diet upon legislative questions of the same kind as those assigned to the Ruthene Diet.*”

érvényesülése elmaradt. Így ellentétben az alábbi litván példától, gyakorlati választójogot érintő következtetés nem igazán vonható le a csehszlovák kisebbségvédelmi egyezményből.

Felhívjuk a figyelmet az 1924-ben megkötött egyrészlől Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország és Japán másrészlől pedig Litvánia által, a Litvánia fennhatósága alá került, de németek lakta Memel-vidék vonatkozásában megkötött egyezményre⁵⁵, mely az I. számú mellékletében meghatározott autonómia-statútum keretei között a törvényhozó, az igazságszolgáltató, a végrehajtó hatalmi funkcióra és pénzügyekre kiterjedő autonómiát határozott meg Litvánia szuverenitása alatt.⁵⁶ A Memel-vidék egyezmény 1. számú melléklete 5. cikke meghatározta azokat a tárgyköröket⁵⁷, melyekben a Memel-vidék 29 fős képviselőháza (az egyezmény angol szövegében: „*Chamber of Representatives*”) – ahová túlnyomó részt német pártok képviselői kerültek be, 4-5 litván képviselő mellett⁵⁸ – törvényhozási jogkörrel rendelkezett. A Memel-vidék autonómiája a gyakorlatban rengeteg vitát, feszültséget szült egyrészlől a központi litván kormányzat, másrészlől a memel-vidéki autonóm szervek és Németország között.⁵⁹

A Memel-vidék Képviselőházával összefüggő választójoggal kapcsolatos kérdések vizsgálata során kiemelendő, hogy a német kormány 1927-es memorandumában tényként rögzítette, hogy a Memel-vidék Képviselőháza autonóm törvényhozó szerv, melynek választásával összefüggő demokratikus választójog a memel-vidéki állampolgárok legfőbb politikai joga. A memorandum sérelmezte többek között, hogy a választási szervek az irányadó nemzetközi egyezménnyel ellentétesen kiterjesztették a Memel-vidék Képviselőházára vonatkozó választójogot a memel-vidéki állampolgárokon túl olyan litván állampolgárokra is, akik nem rendelkeznek memel-vidéki állampolgársággal.⁶⁰ A

⁵⁵ A hivatkozott egyezményt 1924. május 08-án Párizsban írták alá, a Nemzetek Szövetsége 736. szám alatt tartotta nyilván (a továbbiakban: Memel-vidék egyezmény).

⁵⁶ Az 1924-es Memel-vidék egyezmény 2. cikk eredeti angol szövege az alábbi: „*The Memel Territory shall constitute under the sovereignty of Lithuania a unit enjoying legislative, judicial, administrative and financial autonomy within the limits prescribed by the Statute set out in Annex I.*”

⁵⁷ A részletes felsorolástól eltekintve

⁵⁸ Ld.: http://www.gonschior.de/weimar/Memelgebiet/Uebersicht_LTW.html (letöltés ideje: 2020.08.15.)

⁵⁹ A Memel-vidék autonómiájával kapcsolatos viták egészen az Állandó Nemzetközi Bíróságig eljutott ld.: az 1932.08.11-én kelt 19. számú ítéletét (general list: no. 50.) http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1932.08.11_memel.htm (letöltés ideje: 2020.08.16.)

⁶⁰ A német memorandumot tartalmazó, Nemzetek Szövetsége C-274(1)-1927-VII számú dokumentum 3. oldalán az alábbi eredeti angol szöveg olvasható: „*The citizens of the Memel Territory have thus been deprived of their right of suffrage. It had, however, already been infringed by a Lithuanian law which stripped it of the guarantees provided by the Statute, by the fact that the electoral authorities compulsorily extended the right of suffrage, reserved by the Statute to citizens of the Memel Territory, to Lithuanians who are not Memel citizens,*

memorandum kifejtette, hogy a Memel-vidéki Képviselőház választásáról szóló törvény 2. § -ában megfogalmazott feltételek – melyek litván állampolgársághoz, memel-vidéki lakóhelyhez és 21. betöltött éltévhez kötik a választójog gyakorlásának feltételét – nem azt jelentik, hogy a Memel-vidék Képviselőházára vonatkozó választójog gyakorolható lenne a memel-vidéki állampolgárság speciális státusa nélkül, melyet maga a Memel-vidék egyezmény ír elő.⁶¹ A memorandum a választójogot a demokrácia alapkövének definiálta, melynek megsértése megkérdőjelezi a szabad nemzetek számára azonos alkotmányos alapelveket.⁶²

A Litván Parlamentben történő memel-vidéki (azaz német kisebbségi) parlamenti képviselet vonatkozásában az egyezmény 1. számú melléklet 3. cikke akként rendelkezett, hogy a litván törvényhozásba a Memel-vidék képviselőit a litván választójogi szabályokkal konform módon választják.⁶³ A gyakorlatban mindez akként valósult meg, hogy a Memel-vidék 10. számú választókerületként külön kerületet alkotott litván parlament választása során, így biztosítva a német kisebbség képviseletét a litván törvényhozásban.⁶⁴

Mindez rámutat arra, hogy kulcsfontosságú a kisebbségi képviselet tekintetében a törvényhozó szerv választására jogosultak meghatározása, a választói névjegyzék összeállítása, és az, hogy a kisebbségi képviselet megválasztására csak az adott kisebbség jogosult-e, vagy a többségi nemzet, illetve más nemzetiségűek is.

and, lastly, by the fact that, contrary to the provisions of Memel law in this matter, the new elections required by the Constitution have been suspended.”

⁶¹ A német memorandumot tartalmazó, Nemzetek Szövetsége C-274(1)-1927-VII számú dokumentum 3. oldalán az alábbi eredeti angol szöveg olvasható: „In these circumstances § 2 of the above-mentioned law on elections to the Chamber of Representatives, which declares that “ *Lithuanian citizens, resident inhabitants of the Memel Territory, male and female, who on the date of election are not under 21 years of age* ” are entitled to vote, cannot mean that Lithuanians without special right to citizenship of the Memel Territory are entitled to vote simply owing to their domicile in the Memel Territory; § 2 cannot mean this, or, if it does, it is contrary to the Statute and therefore invalid, and at the same time contrary to Lithuania’s international engagements to the Signatory Powers.”

⁶² A német memorandumot tartalmazó, Nemzetek Szövetsége C-274(1)-1927-VII számú dokumentum 5. oldalán az alábbi eredeti angol szöveg olvasható: „*The right of suffrage being the foundation-stone of democracy, and the right of suffrage of its citizens being the foundation-stone of a country’s autonomy, these infringements are such as to threaten the whole Memel Convention and to call in question in the Memel Territory those basic principles of constitutional life which are the same for all free nations.*”

⁶³ Az 1924-es Memel-vidék egyezmény I. számú melléklet (A Memel-vidék Autonomia statútuma) 3. cikk eredeti angol szövege az alábbi: „*The election of deputies for the Memel Territory to the Lithuanian Diet shall take place in conformity with the Lithuanian electoral law.*”

⁶⁴ Ld.: A Litván Parlament honlapján https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35552&p_k=2 (letöltés ideje: 2020.08.15.)

A Memel-vidék vonatkozásában megállapítható, hogy alapvetően a koncentrált területen élő kisebbség törvényhozó hatalomban való részvételét elsősorban nem az állam törvényhozásában a választójogi szabályok révén kívánták elérni – bár mint láthatjuk utalás szintjén ez is megjelenik az egyezményben – hanem területi autonómiával és ehhez kapcsolódóan törvényhozási kompetenciák megosztásával az állami törvényhozás és az autonóm terület törvényhozása között. Az autonóm terület törvényhozó szervét akként kívánták az adott területen koncentráltan, nagy arányban élő német kisebbség tényleges képviseleti szervévé tenni, hogy a Memel-vidék egyezmény bevezette a Memel-vidéki állampolgárság fogalmát és csak az ezzel rendelkezők gyakorolhatták a politikai jogokat, így a választójogot is a területen.

Hatását tekintve tehát kijelenthető, hogy nem nyílt, azaz egyszerű területi alapon határozták meg a választásra jogosultak személyi körét – ami a területre történő betelepítéssel könnyen kiüresíthetné az autonóm törvényhozás kisebbségi jellegét – hanem a memel-vidéki állampolgárság fogalmával zárttá tették a választói névjegyzéket, mégpedig azzal, hogy lényegében az eredeti népességi viszonyokat rögzítették a politikai jogok gyakorlásával összefüggésben, tehát jellemzően a német kisebbség választhatta meg az autonóm terület törvényhozó szervét. Memel-vidéki állampolgárságra – amivel együtt litván állampolgárság is járt – az egyezmény 8. cikke alapján lényegében azok a korábbi német állampolgárok voltak jogosultak, akik betöltötték a 18. életévüket, és állandó lakóhelyük az egyezmény Litvánia által történő ratifikálásakor a Memel-vidéken volt.⁶⁵

A német kormány 1927-es memoranduma konkrétan rámutat arra, hogy amint a litván szervek „elkezdtek túl tágan értelmezni” a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és a litván választójogi szabályokkal való összhang megteremtése helyett konkrétan alkalmazni szándékozták a Memel-vidéken is a litván választójogi szabályokat - mely alapján az egyszerű betelepült litván nemzetiségű választók is választójoghoz juthattak volna a memel-

⁶⁵ Az 1924-es Memel-vidék egyezmény 8. cikk eredeti angol szövege az alábbi: „*Former German nationals over eighteen years of age on the date of ratification of the present Convention by Lithuania, who have actually been domiciled in the Memel Territory at least since January 10th, 1920, shall ipso facto acquire Lithuanian nationality. The following may opt for Lithuanian nationality, within a period of six months from the date of ratification of the present Convention by Lithuania, on condition that they renounce all other nationality:*

(a) all persons over eighteen years of age on the date of ratification of the present Convention by Lithuania, if they were born in the Territory and have resided therein for more than ten years;

(b) all persons over eighteen years of age on the date of ratification of the present' convention by Lithuania who were granted a permanent permit of residence by the Inter-Allied Administration, provided that such persons shall have taken up their residence in, the Territory not later than January 1st, 1922.

Persons acquiring Lithuanian nationality through the operation of this Article shall ipso facto acquire the status of citizens of Memel.”

vidéki törvényhozásban, ezzel kiüresítve a memel-vidék egyezmény által a német kisebbség részére biztosított autonómia nyújtotta törvényhozó hatalmi pozíciót - a német kormány erőteljesen tiltakozott, a demokrácia alapértékeire hivatkozva.

Az egyezmények, azaz a pozitív nemzetközi jogi források mellett, a korszak - mai kifejezéssel élve - nemzetközi *soft law* forrásai között is található a téma szempontjából releváns dokumentumok. Ilyen a Német Nemzetközi Jogi Társaság 1919-es tervezetének 33. szakasza, mely a Nemzetek Szövetsége tagjait arra kötelezte volna, hogy adjanak számarányuknak megfelelő parlamenti képviselőket nemzeti kisebbségek számára.⁶⁶ Megemlíthető még egyfajta *soft law* jellegű forrásként az *Organisation Centrale pour une Paix Durable* 1917-es koppenhágai ülésére Haldvan Koht oslói egyetemi tanár elnöksége alatt előterjesztett tervezet, melynek 6. cikke akként fogalmaz, hogy „a politikai testületeken való arányos képviselő biztosítására külön nemzetiségi választói kúriák szervezendők”.⁶⁷

III.3 Jogforrások az univerzális nemzetközi szintjén

Nemzetközi jogi szempontból a napjainkban is fennálló világrend kezdetét az ENSZ 1945-ös⁶⁸ létrehozása jelentette, ami mind nemzetközi jogilag, mind történelmileg és természetesen a kisebbségi jog szempontjából is egy új korszak kezdetét jelentette. Az ENSZ több mint hetven éves működése során az egész világra kiterjedő, univerzális nemzetközi jog legfőbb fórumává vált, melynek működésében a világ lényegében összes állama részt vesz. Megjegyzendő, hogy az ENSZ létrejöttével ténylegesen az alapoktól újult meg a kisebbségvédelem nemzetközi jogi szabályozása. Mi sem támasztja alá jobban ezt a felvetést, mint Trygve Lie ENSZ főtitkár 1950-es tanulmánya, amiben többek között kifejti, hogy a Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszeréből, amely gyakorlatilag államok

⁶⁶ BUZA (1930) i. m. 19.p.; Buza az alábbi műre hivatkozik: Der Völkerbundentwurf der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. Heft I der „Monographien zum Völkerbund”. A „Deutsche Liga für Völkerbund” kiadása. Berlin 1919.

⁶⁷ Uo. 374.p.: Buza az alábbi lábjegyzetet fűzte a hivatkozott dokumentumhoz: Haldvan Koht: Avant-projet d'un traité général relatif aux droits des minorités nationales. La Haye. 1917. Lásd e tervezetre nézve Wlassics nagyjértékű fejtegetéseit i. m. Budapesti Szemle 180.kötet. 41 és k. 1. Az Organisation összes munkálatai a következő-kiadványban jelentek meg: Organisation Centrale pour une Paix Durable. Recueil des rapports sur les différents points du programme minimum. 4 vol. La Haye. 1916-1918.

⁶⁸ Az ENSZ Alapokmányát 1945. június 26-án San Francisco-ban írták alá, amely 1945. október 24-én lépett hatályba.

között nemzetközi szerződések hálózata volt, a II. világháború után csupán kettő maradt hatályos, az Aaland szigetekről szóló svéd-finn, valamint a török-görög egyezmény.⁶⁹

A hatályos nemzetközi jogot vizsgálva az *univerzális nemzetközi jog* szintjén mindenekelőtt szólni kell az ENSZ faji diszkrimináció kiküszöböléséről szóló 1965-ös egyezményéről⁷⁰, amely szerint politikai jogaik gyakorlásában, különösen az aktív és passzív választójog gyakorlásában, illetve a közügyek bármely szintjén történő részvételben nem lehet hátrányosan megkülönböztetni a kisebbséghez tartozó személyeket.⁷¹ Mindez még nem értelmezhető a kisebbségi képviselő nemzetközi jogi elismeréseként, azonban az minden további lehetséges lépés alapja, hogy minimum hátrányos megkülönböztetés ne érhesse a kisebbségeket politikai jogaik gyakorlása terén, így egyfajta minimum dokumentumnak, kiindulópontnak tekinthető az 1965-ös New York-i Egyezmény.⁷²

Az 1965-ös New York-i Egyezményben „origo” szerepét közvetetten megerősíti az ENSZ E/CN.4/Sub.2/1992/37 szám, alatti, a kisebbségeket érintő konfliktusok békés és konstruktív megoldásainak lehetséges módjairól szóló második riportban foglalt azon megállapítása, is miszerint az ideális demokráciával összefüggésben minimum követelmény,

⁶⁹ CSÁNYI Edina: A kisebbségvédelem és egyes jogi kérdései 1. rész 27. p.

⁷⁰ Magyarországon kihirdette az 1969. évi 8. tvr.

⁷¹ 5. cikk c) pont: „A részes államok a 2. Cikkben lefektetett alapvető kötelezettségeknek megfelelően vállalják, hogy a faji megkülönböztetés valamennyi formáját eltiltják és kiküszöbölik, továbbá a fajra, színre, illetve nemzetiségi vagy etnikai származásra való különbség nélkül mindenki számára biztosítják a jogot a törvény előtti egyenlőséghez, nevezetesen a következő jogok élvezetében: Politikai jogok, különösen a választásban való részvétel joga, az aktív és passzív választói jog általános és egyenlő szavazás alapján, a kormányzásban, valamint bármely szinten a közügyek intézésében való részvétel joga, továbbá az egyenlő feltételekhez való jog közhivatali állás betöltésénél;”

⁷² Ehelyütt szükséges megjegyezni, hogy napjainkban mindez evidenciaként hathat, ugyanakkor még hazánkban is volt olyan időszak, amikor jogszabály nemzetiségi hovatartozás alapján zárt ki tömegeket az aktív és passzív választójogból, ezért a törzsszövegben foglaltak kiindulópontként történő rögzítését fontosnak tartjuk. Hazánkban a II. világháborút követő 1945-ös Nemzetgyűlési választásokon az aktív és passzív választójogból a német nemzetiségűeket egy az egyben kizárták. A Nemzetgyűlési választásokról szóló 1945. évi VIII. törvény 5. § 10. pontja szerint: „A választójogból ki van zárva: akikre nézve a 3820/1945. M. E. sz. rendelet alapján alakult bizottság megállapította, hogy a Volksbundnak vezetője, tagja vagy támogatója volt, vagy akiről ennek híján is kétséget kizáróan megállapítható, hogy a Volksbundnak, Kulturbundnak vagy Hitler-Jugendnak tagja volt, vagy magát német nemzetiségűnek vallotta.”. Megjegyezzük, hogy a 20550/1945. (X. 4.) BM rendelet külön rámutat arra, hogy a német nemzetiséghez tartozás önmagában kizáró ok volt, bármilyen szervezeti tagság nélkül is. Ezt erősíti meg a hivatkozott BM rendelet azon fordulata, miszerint „Ismétlen előfordult, hogy az összeíró bizottságok csak a 3820/1945. ME rendelet alapján alakult bizottságok határozatait vették figyelembe a kizáró ok megállapításánál és nem vizsgálták, hogy ilyen határozat nélkül is a törvényben felsorolt - fentebb ismertetett - egyéb kizáró okok forognak-e fenn, különös figyelemmel arra, hogy egymagában már az is kizáró ok, ha valaki magát német nemzetiségűnek vallotta. Az összeíró bizottságoknak ez az eljárása nem helyes, mert az összes kizáró okok fennforgását vagy fenn nem forgását tartoznak hivatalból vizsgálni (1945. VIII. tc. 14. §), s ha ezt elmulasztották, azt utólag legkésőbb az ideiglenes választói névjegyzékek elkészültéig pótolniuk kell.”

hogy a kisebbségek a döntéshozatalban és a politikai arénában másokkal egyenlő alapon részt vehessenek.⁷³

Az ENSZ kapcsán egy, a téma szempontjából kiemelkedő jelentőségű, ugyanakkor nem kötelező erejű, csupán *soft law* forrásra kell felhívni a figyelmet, mégpedig az ENSZ Közgyűlés 1992. december 18-án elfogadott A/RES/47/135. számú határozatára, a nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek jogairól szóló deklarációra, melynek 2. cikkének második és harmadik pontjai szerint:

„2. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben.

3. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyhez tartoznak, illetve arra a területre, amelyen élnek.”⁷⁴

Látható, hogy a deklaráció kimondja a közéletben való részvétel jogát, továbbá, azt is, hogy a nemzetiségekhez tartozó személyeknek bizonyos megkötésekkel - a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon a kisebbségekre vonatkozó kérdésekben – joguk van a nemzeti, országos szintű döntéshozatalban történő részvételre. A deklaráció mindehhez egyfajta minőségi mércét is megkövetelt, miszerint a döntéshozatalban való részvételt hatékonyan kell biztosítania az államnak.

A deklarációhoz az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottság Kisebbségi Munkacsoportja Asbjørn Eide munkacsoport elnök vezetésével 2005-ben kiadta az E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárt, amely a deklaráció kiemelt jelentőségű rendelkezéseit tovább bontja, megmagyarázza.

⁷³ E/CN.4/Sub.2/1992/37 122. bekezdés eredeti angol szövege az alábbi: *„Government by the people means that everyone shall be entitled to take part in political decision-making, directly or through their freely chosen representatives. Democracy should ideally be the best way of ensuring peaceful resolution of conflicts, in that everyone can make their interests felt in the common political arena. Hence, there is the minimum requirement that members of minorities are in fact able to participate on an equal basis with everybody else.”*

⁷⁴ ENSZ Közgyűlés 1992. december 18-án elfogadott A/RES/47/135. számú határozata 2. cikk 2-3 pont eredeti angol szövege az alábbi: *„2. Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in cultural, religious, social, economic and public life.*

3. Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in decisions on the national, and where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation.”

Mindenekelőtt a kommentár igyekszik tisztázni a közéletben történő részvétel fogalmát, mely során leszögezi, hogy a közélet fogalmát ugyanabban az értelemben kell érteni, mint a már fentebb megemlített faji diszkrimináció kiküszöböléséről szóló 1965-ös egyezmény 1. cikkében foglalt „kulturális, vallási, társadalmi és gazdasági” jelzőket, így világossá válik, hogy a közéletet elsősorban ezekre a területekre vonatkoztatva értelmezi. Emellett a kommentár egyértelműsítette, hogy a „közéletbe” beletartoznak többek között a választással és a megválasztással kapcsolatos jogok, közhivatal viselés, valamint egyéb politikai és adminisztratív területek, tehát konkrétan azon szegmense a társadalmi életnek, melyet a dolgozat témája közelebbről érint.⁷⁵

A kommentár, mintegy általános jelzéseként határozott állást foglal a kisebbségek közéletben történő részvételének fontossága mellett, és kimondja, hogy a kisebbségek közügyekben való részvétele a tolerancián és párbeszédre alapuló integrált, de plurális társadalom kialakításának egy fontos pillére.⁷⁶

A döntéshozatalban való részvétel mértékét illetően leszögezhető, hogy általánosságban véve a nemzeti kisebbségek számszerű hátrányuk okán kevesen vannak ahhoz, hogy a többségi alapú demokráciában meghatározzák a döntések kimenetelét, ezért a deklaráció kommentárja szerint a döntéshozatalban való részvétel minimuma az, hogy a legfelsőbb döntéshozatal – témánk szempontjából ez a törvényalkotás - során a nemzeti kisebbségek ismertethessék, kifejtsék álláspontjukat. A kommentár mintegy megjegyzésként rögzíti azt is, hogy számos politikai és alkotmányos módszer áll rendelkezésre a kisebbségek döntéshozatali mechanizmusokba történő bevonására.⁷⁷

⁷⁵ ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottsága Kisebbségi Munkacsoportja E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja 35. pont eredeti angol szövege az alábbi: „The words “public life” must be understood in the same broad sense as in article 1 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, though much is covered already by the preceding words “cultural, religious, social and economic”. Included in “public life” are, among other rights, rights relating to election and to being elected, the holding of public office, and other political and administrative domains.”

⁷⁶ ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottsága Kisebbségi Munkacsoportja E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja 35. pont eredeti angol szövege az alábbi: „The right to participate in all aspects of the life of the larger national society is essential, both in order for persons belonging to minorities to promote their interests and values and to create an integrated but pluralist society based on tolerance and dialogue.”

⁷⁷ ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottsága Kisebbségi Munkacsoportja E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja 42. pont eredeti angol szövege az alábbi: „Effective participation provides channels for consultation between and among minorities and Governments. It can serve as a means of dispute resolution and sustain diversity as a condition for the dynamic stability of a society. The number of persons belonging to minorities is by definition too small for them to determine the outcome of decisions in majoritarian democracy. They must as a minimum have the

Témánk szempontjából a közéletben való részvételre való általánosságban történő utaláson túl konkrétabb, választójogi alapokat fektet le a kommentár 45. pontja, amely az alábbi megállapításokat teszi:

- Azokon a területeken, ahol a kisebbségek koncentráltan élnek, az egyéni választókerületek biztosíthatják a kisebbségek megfelelő képviseletét.
- Az arányos választási rendszerek, ahol egy politikai párt országos szavazati aránya a törvényhozásban elnyert helyek számában tükröződik, elősegíthetik a kisebbségek képviseletét.
- A preferenciális választási rendszerek egyes formái, ahol a választók a jelölteket sorba rendezhetik, szintén elősegítheti a kisebbségi képviseletet és a közösségek együttműködését.⁷⁸

Végül, az ENSZ keretében létrejött, kisebbségek parlamenti képviseletével összefüggő dokumentumok ismertetése körében egy. az ENSZ Közgyűlés által elfogadott *soft law* deklaráció és az ahhoz fűzött kommentárnál gyengébb jogi, ugyanakkor erősebb tudományos-dogmatikai súllyal rendelkező dokumentum ismertetése kövekezik. Az ENSZ Közgyűlés 1992. december 18-án elfogadott A/RES/47/135. számú határozata előkészítése során 1991-ben látott napvilágot az ENSZ E/CN.4/Sub.2/1992/37 szám alatti, a kisebbségeket érintő konfliktusok békés és konstruktív megoldásainak lehetséges módjairól szóló második riportja, melyet a kommentárt is szerző Asbjørn Eide neve fémjelez. A dokumentum a 145. bekezdésében Claire Palley hasznos felmérésére hivatkozik, aki azon módszerekre mutatott rá, melyek a választójogi szabályokat és a törvényhozás összetételét a kisebbségeknek megfelelő módon alakíthatják. A dokumentum 145. bekezdése Claire Palley nyomán az alábbi módszereket sorolta fel:

- elkülönült választói névjegyzék és elkülönült képviselői helyek;

right to have their opinions heard and fully taken into account before decisions which concern them are adopted. A wide range of constitutional and political measures are used around the world to provide access for minorities to decision-making."

⁷⁸ ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottsága Kisebbségi Munkacsoportja E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja 45. pont eredeti angol szövege az alábbi: „Where minorities are concentrated territorially, single-member districts may provide sufficient minority representation. Proportional representation systems, where a political party's share in the national vote is reflected in its share of the legislative seats, may assist in the representation of minorities. Some forms of preference voting, where voters rank candidates in order of choice, may also facilitate minority representation and promote inter-communal cooperation.”

- elkülönült választói névjegyzék, elkülönült képviselői helyek és „kereszt-szavazás”;
- kisebbségi helyek rögzített arányban, de közös szavazással;
- arányos választási rendszerek
- alternatív választási rendszerek
- arányos választási rendszer egyfordulós szavazással és kisebbségi helyek a választási bizottságban
- kétkamarás parlament kisebbségi helyekkel
- föderális állam kétkamarás parlamentjében adott területi egység képvisellete
- különleges kisebbségi törvényhozó testületek
- csoportos vétó lehetősége⁷⁹

⁷⁹ UN E/CN.4/Sub.2/1992/37 Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities Second progress report submitted by Asbjørn Eide – 145. bekezdés eredeti angol szövege az alábbi:

„145. A useful survey has been presented by Claire Palley. 3/ She points out that electoral laws and composition of the legislature can accommodate minority concerns in the following ways:

- (a) Separate electoral rolls and separate blocks of seats;*
- (b) Separate electoral rolls, separate blocks of seats and cross-voting;*
- (c) Communal seats in fixed proportions, but with common voting;*
- (d) Proportional representation systems;*
- (e) Alternative vote systems;*
- (f) Proportional representation with the single ballot system and communal representation in a single electoral college;*
- (g) Bicameral systems with communal representation;*
- (h) Regional representatives in federal bicameral systems;*
- (i) Special communal legislative bodies;*
- (j) Group veto powers.”*

III.4 Jogforrások a regionális (európai) nemzetközi szintjén

Mint, ahogy az fentebb is említésre került, a nemzetközi jogi szervezetrendszer a II. világháborút követően teljesen újjá szerveződött, mely során az univerzális, egész világra kiterjedő ENSZ mellett, az egyes kontinenseken, így Európában is létrejöttek regionális nemzetközi szervezetek. Kontinensünkön az 1949-ben létrehozott Európa Tanács vált a legfontosabb kormányközi-nemzetközi szervezetté, melynek keretei között jött létre 1950-ben az Emberi Jogok Európai Egyezménye, és működik az Emberi Jogok Európai Bírósága Strassbourban.

III.4.1 A Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény

A regionális (európai) nemzetközi jog kapcsán az Európa Tanács 1995-ös Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményének⁸⁰ (angolul: *Framework Convention for the Protection of National Minorities*; a továbbiakban: Keretegyezmény) 4. cikk 2. pontja, illetve 15. cikke mindenképp kiemelendő a téma szempontjából.

A Keretegyezmény 4. cikk 2. pontja hasonlóan a diszkrimináció ellenes ENSZ egyezményhez, a nemzetiségek politikai egyenlőségét mondja ki, mely, mint fentebb is kifejtésre került, egyfajta minimum feltétele a kisebbségek politikai részvételének, így a parlamenti képviselőnek is; de itt az államtól már pozitív, tevőleges magatartást vár el ennek biztosítása érdekében. A Keretegyezmény 4. cikk 2. pontja szerint:

*„A Felek kötelezik magukat annak elfogadására, hogy - amennyiben szükséges - megfelelő intézkedéseket hoznak a gazdasági, a társadalmi, a politikai és a kulturális élet minden területén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében. E tekintetben kellő figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire.”*⁸¹

⁸⁰ Magyarországon kihirdette: 1999. évi XXXIV. törvény

⁸¹ Ld: Keretegyezmény 4. cikk 2. pont hiteles angol szövege az alábbi: *„The Parties undertake to adopt, where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority. In this respect, they shall take due account of the specific conditions of the persons belonging to national minorities.”*

A Keretegyezmény 15. cikke - mely deklarálta az egyik kiemelt fontosságú cikke a Keretegyezménynek⁸² - az állam azon kötelezettségét rögzíti, amely alapján meg kell teremteni a nemzetiséghez tartozó személyek számára a közügyekben való részvétel szükséges feltételeit. A Keretegyezmény 15. cikk szerint:

*„A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben - különösképpen az őket érintőekben - való részvételhez szükségesek.”*⁸³

A Keretegyezmény 15. cikkéhez fűzött magyarázat 80. pontja szerint, a cikkben foglaltak célja a kisebbséghez és a többséghez tartó személyek közötti valóságos egyenlőség elősegítése. Az indokolás szerint, annak érdekében, hogy az államok megteremtsék a kisebbségek hatékony részvételét, alkotmányos kereteiken belül, több megoldást választhatnak, mely megoldási javaslatok között szerepel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvétele a határozathozatal folyamatában és választott testületeikben, nemzeti és helyi szinteken egyaránt.⁸⁴

⁸² A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár II. rész 8. bekezdés szerint: *„A 15. cikk sok szempontból a keretegyezmény egyik központi rendelkezése.”* A hiteles angol szöveg szerint: *„Article 15 is a central provision of the Framework Convention in many respects.”* Ld.: hiv. dok. 11. p.

⁸³ Ld: Keretegyezmény 15. cikk hiteles angol szövege az alábbi: *„The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them.”*

⁸⁴ Keretegyezmény magyarázat 80. pont hiteles angol szövege az alábbi: *„80. This article requires Parties to create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them. It aims above all to encourage real equality between persons belonging to national minorities and those forming part of the majority. In order to create the necessary conditions for such participation by persons belonging to national minorities, Parties could promote – in the framework of their constitutional systems – inter alia the following measures:*

- consultation with these persons, by means of appropriate procedures and, in particular, through their representative institutions, when Parties are contemplating legislation or administrative measures likely to affect them directly;*
- involving these persons in the preparation, implementation and assessment of national and regional development plans and programmes likely to affect them directly;*
- undertaking studies, in conjunction with these persons, to assess the possible impact on them of projected development activities;*
- effective participation of persons belonging to national minorities in the decision-making processes and elected bodies both at national and local levels;*

2008-ban a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt kiadta a Keretegyezmény 15. cikkéhez fűzött kommentárját, mely sokkal részletesebben kibontja a 15. cikk tartalmát, benne a témánkat képező lehetséges választójogi megoldásokkal, parlamenti reprezentációval. A kommentár már a bevezetőjében, mintegy elvi élel leszögezi, hogy a kisebbségek választott testületekben történő részvételét megkönnyítő intézkedéseket – tehát a kedvezményes választójogi szabályokat is – támogatni kell. A kommentár ehelyütt kifejezetten kiemeli a választási küszöb alóli mentesülést, a fix parlamenti helyek biztosítását, mint olyan megoldásokat, melyek számos alkalommal hasznosnak bizonyultak a választott testületekben való részvétel erősítésére. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy önmagában ezek a választójogi megoldások, nem biztosítják automatikusan a kisebbségek döntéshozatalra gyakorolt valódi és érdemi befolyását.⁸⁵

A kommentár a politikai életben történő részvétel vonatkozásában kiindulási alapként, a Keretegyezmény 7. cikkére hivatkozva rögzíti, hogy az etnikai vagy vallási alapon szerveződő politikai pártok alapítását tiltó szabályozás az egyesüléshez való jog indokolatlan korlátozásához vezethet, így az ilyen korlátozásoknak a nemzetközi joggal – azaz például a már hivatkozott 1965-ös, faji diszkrimináció kiküszöböléséről szóló New York-i Egyezményvel – és az Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban kell állniuk.⁸⁶

A kommentár megállapítja, hogy abban az esetben, ha a választójogi szabályok választási küszöböt határoznak meg, kellőképp figyelembe kell venni a kisebbségek választási

– *decentralised or local forms of government.*”

⁸⁵ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár 6. oldal hiteles angol szövege az alábbi: „*As a rule, measures facilitating the representation of persons belonging to national minorities in elected bodies should be supported. Exemptions from threshold requirements, reserved seats or veto rights have often proved useful to enhance their participation in elected bodies. However, the mere introduction of such arrangements does not automatically provide persons belonging to national minorities with a genuine and substantial influence on decision-making. In certain specific circumstances, a system of ‘veto’ or ‘quasi veto’ rights can even lead to a paralysis of State institutions. In such cases, alternative ways of enabling persons belonging to national minorities to take part in the decision-making should be identified.*”

⁸⁶ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 75. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The right of every person belonging to a national minority to freedom of peaceful assembly and freedom of association as stipulated in Article 7 of the Framework Convention implies, inter alia, the right to form political parties and/or organisations. Legislation which prohibits the formation of political parties on an ethnic or religious basis can lead to undue limitations of this right. Any limitation should, in any case, be in line with the norms of international law and the principles embedded in the European Convention on Human Rights*”

folyamatban történő részvételére gyakorolt negatív hatásokat.⁸⁷ Hasonlóan a választási küszöbhez, a választókerületi határok változtatása során biztosítani kell, hogy azok nem veszélyeztetik a kisebbség jelöltjei megválasztásának esélyeit⁸⁸, azaz a kommentár szerint a Keretegyezmény 15. cikkével ellentétes a kisebbség ellenes *gerrymandering*. Amennyiben a kisebbség választott testületekben történő képviselésének lehetőségei a gyakorlatban korlátozottak, a kisebbségi képviselést megkönnyítő különleges, alternatív megoldások, megfontolására van szükség.⁸⁹ A kisebbség számára fenntartott mandátumok, illetve több kisebbség által közösen indított képviselők (azaz megosztott képviselői helyek) intézményét, mint választójogi megoldást a kommentár kifejezetten pozitívan értékeli. Ez egyike azoknak a lehetőségeknek, melyek révén a kisebbségek választott testületekben való képviselése biztosítható, és amely számos esetben bizonyult a kisebbség döntéshozatalban való részvételét erősítő hasznos eszköznek.⁹⁰ A kommentár lényeges megállapítást tesz, amikor akként foglal állást, hogy a fix képviselői helyek érdemben járuljanak hozzá a közügyekben történő részvételéhez, szükséges a kisebbségi képviselők érdemi bevonása a döntéshozatalba. Ennek keretében a kisebbségi képviselőknek valódi lehetőséggel kell

⁸⁷ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 82. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The Advisory Committee has noted that when electoral laws provide for a threshold requirement, its potentially negative impact on the participation of national minorities in the electoral process needs to be duly taken into account.26 Exemptions from threshold requirements have proved useful to enhance national minority participation in elected bodies.*”

⁸⁸ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 88. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*Changes of electoral constituencies may affect efforts to ensure effective participation of persons belonging to national minorities in public affairs, including in elected bodies. When considering reforms leading to constituency changes, State Parties should ensure that they do not undermine the opportunities of persons belonging to national minorities to be elected.*”

⁸⁹ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 87. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*Where possibilities for persons belonging to national minorities to be represented in elected bodies are in practice limited, alternative channels, such as specific arrangements to facilitate minority representation, need to be considered in order to enhance their participation.*”

⁹⁰ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 92. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The ‘shared seats’ system is particularly adapted to the needs of numerically small minorities. For such an arrangement to have a significant impact on the participation of all the national minorities represented through the shared seat(s), it is important that the minorities concerned agree on a common strategy and shared goals to be reached through the representation in the electoral body at stake. Elected representatives occupying shared seats should take due care to represent the concerns of all persons belonging to national minorities in the constituency. A rotation of the representatives of the different national minorities may help create the sense of a shared seat.*”

bírniuk a választott testület által hozott döntések befolyásolására, azokra is, melyek szorosan nem kapcsolódnak a kisebbségekhez. Ennek elősegítése érdekében lényeges, hogy a választott testületben a kisebbségi képviselőknek legyen joguk felszólalni és szavazni is, tehát a részvételük ne korlátozódjon csupán a megfigyelésre.⁹¹

A *soft law* források felkutatásával összefüggésben szólni kell a Keretegyezmény monitoring mechanizmusáról, melyet a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (angol nyelvű dokumentumokban: *Advisory Comitee*, rövidítve: ACFC) végez. A monitoring eljárás mechanizmusát maga a Keretegyezmény nem tartalmazza, azt a Res(97)10 számú határozatával a Miniszteri Bizottság alkotta meg a Keretegyezmény 24-26. cikkei alapján, melyet tovább pontosított a Tanácsadó Bizottság 1998-ban megalkotott saját eljárási rendje. Az azóta eltelt időben ez a monitoring mechanizmus egy elismert, jól működő és stabil eljárássá vált, mely öt éves ciklusokban ellenőrzi a Keretegyezmény végrehajtását és ad a részes államok vonatkozásában véleményt, melyben javaslatait is publikálja. A mechanizmus presztízsét mutatja az is, hogy az ACFC véleményeit az Emberi Jogok Európai Bírósága is több alkalommal felhasználta már döntései indokolásában.⁹²

A monitoring eljárás során az ACFC a Keretegyezmény cikkeit egyenként (is) vizsgálja, tehát az egyes országokról készült vélemények a 15. cikk, azaz a kisebbségek közéletben történő hatékony részvétele vonatkozásában is tartalmazznak megállapításokat, melyek sok esetben érintik a parlamenti reprezentáció, választójogi szabályozás kérdését.

Mindezek alapján a Keretegyezmény monitoring eljárása keretében született egyes országokról megalkotott vélemények témánk szempontjából is megkerülhetetlen kútfőt képeznek, ugyanis konkrét országok konkrét jogi szabályozásait veszik górcső alá, ezért jelen fejezet példaként hív néhányat, melyek jelentős megállapítást tesznek a kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás témakörében.

⁹¹ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 93. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*In order to ensure that a guaranteed seat arrangement contributes substantially to effective participation, it is important that the minority representatives elected are effectively involved in decision-making processes. Moreover, they should have a real possibility to influence decisions taken by the elected body, including those not strictly related to national minorities. It is therefore important that they have speaking and voting rights in the elected body and that their role is not limited to a mere observer status.*”

⁹² SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Kisebbségvédelmi keretegyezmény húsz év után – tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén In.: Kisebbségi Szemle 2017/3. szám 49-52. pp.

Az ACFC Magyarországról szóló legfrissebb ACFC/OP/IV(2016)003 szám alatt publikált vélemény rögzíti, hogy a korábbi, harmadik vélemény egyik kulcs ajánlása, a kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdése rendeződött. A vélemény vázlatosan rögzítette a hatályos magyar szabályozást és annak lényegét. A Tanácsadó Bizottság azt emelte ki, hogy a Házbizottság joga a kisebbséget érintő napirend meghatározása.⁹³ A Tanácsadó Bizottság arra hívta fel Magyarországot, hogy a kisebbségekkel konzultálva vizsgálja a felül a szabályozást, a gyakorlatot, és világosan határozza meg, hogy mely témakörök számítanak kisebbségeket érintő napirendnek.⁹⁴ Látható egyfelől, hogy a korábbi vélemények során az egyik kulcsfontosságú ajánlás a kisebbségek parlamenti képviselőinek biztosítása volt. Másfelől pedig, a képviselő hatékonyágát illetően - mely minőségi jelzőt a Keretegyezmény 15. cikke tartalmazza - a jelenlét biztosítása mellett, a parlament belső eljárására, jelen esetben a kisebbségeket érintő napirendi pontok meghatározása is figyelmet érdemel.

Az ACFC Romániáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)005 szám alatt publikált véleménye a kedvezményes kisebbségi kvóta megszerzésével kapcsolatos választójogi részletszabályok visszásságára hívta fel a figyelmet. Ehelyütt a román választójogi szabályok és a vélemény részletekbe menő ismertetése helyett – melyet a későbbiekben a nemzetközi kitekintés keretében Románia vonatkozásában fogunk megtenni – röviden összefoglalva, a Bizottság a román szabályozás azon rendelkezéseinek jogszerűségét vitatta,

⁹³ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Magyarországról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2016)003 szám alatt publikált véleménye 158. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The Advisory Committee notes that enabling persons belonging to national minorities to be represented in parliament constituted one of the key recommendations made in the third Opinion. Measures taken to address the concerns of the Advisory Committee have been described in paragraph 9 of this Opinion. In particular, the Advisory Committee notes that all 13 recognised national minorities are represented in the National Assembly by elected nationality advocates, whose role is to raise minority concerns at the highest level of the legislative power. These advocates participate in the parliamentary elections as candidates on national minority lists and may be elected as regular members of parliament on a preferential basis (provided the national minority list on which they are running obtains at least a quarter of the votes necessary for an election of a political party candidate). Should the minority list be unsuccessful, the candidate who obtained most votes enters the parliament as a “nationality advocate”. In particular, they have the right to attend and to address committee and plenary meetings on issues pertaining to national minority protection in the National Assembly, to have access to official documents available to parliamentarians and to initiate legislation, which is highly appreciated. The Advisory Committee notes however, that the rules of procedure leave it to the discretion of the House Committee (Praesidium of the National Assembly) to decide on a case by case basis when the right to address the National Assembly shall be granted.*”

⁹⁴ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Magyarországról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2016)003 szám alatt publikált véleménye 158. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The Advisory Committee invites the authorities to review, in consultation with national minority representatives, the existing practice and to define clearly, in the procedures of the National Assembly, the nationality advocates’ right to address the National Assembly.*”

mely szerint a nemzeti kisebbséget képviselni kívánó szervezetnek ahhoz, hogy a választásokon a kedvezményes kvótáért elindulhasson, rendelkeznie kell egy úgynevezett közhasznú jogállással (angol kifejezés szerint: „*public utility*”), mely megszerzésének feltétele az indulást megelőző 3 éves működés.⁹⁵ A Tanácsadó Bizottság álláspontja szerint az ilyen jellegű feltételek korlátozzák a nemzeti kisebbségeket képviselő szervezetek létrehozását, és a kedvezményes parlamenti mandátumért való elindulás lehetőségét.

Az ACFC Ukrajnáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)002 szám alatt publikált vélemény rögzíti, hogy Ukrajna törvényhozását továbbra is vegyes választási rendszerben választják meg, mely során a képviselők felét – 5%-os bejutási küszöb mellett – listáról, a képviselők másik felét pedig egyéni többségi rendszer alapján választják. A Bizottság egyfelől pozitívan értékelte, hogy a 2011-ben elfogadott választójogi törvény 18. cikke szerint az egyéni választóközetek határait a kisebbségek területi elhelyezkedésének figyelembevételével kell(ene) megalkotnia a Központi Választási Bizottságnak, ugyanakkor rögzíti azt is, hogy a 72. számú választási körzetet, ahol a magyar kisebbség többséget alkotott, négy körzet között osztották fel, amelyek között a még a legnagyobb magyar lakossággal rendelkező körzetben is csupán 33% a magyar kisebbség aránya. A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség ezzel kapcsolatos beadványát mind a Központi Választási Bizottság, mind pedig a Kijevi Közigazgatási Bíróság formai okokra hivatkozva elutasította.⁹⁶ Az ACFC az ajánlásában felhívta Ukrajnát, hogy átfogó felülvizsgálatot hajtson végre választójogi szabályozásán, és biztosítsa, hogy a jogi szabályozás megfelelő mechanizmusokat tartalmazzon a kisebbségek közéletben és a választott testületek minden szintjén történő hatékony részvételének biztosítása érdekében a Keretegyezmény 15. cikkének megfelelően. Ukrajnának erőfeszítéseket kell tennie az ügyben, hogy a

⁹⁵ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Romániáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)005 szám alatt publikált véleménye 136. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*It also has to be noted that the ‘public utility’ status can only be granted to an association or a foundation which has been in existence for over three years. The Advisory Committee notes that all the above-listed conditions significantly restrict the possibility for persons belonging to national minorities to create associations capable of voicing their concerns and contesting parliamentary seats open to national minorities.*”

⁹⁶ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Ukrajnáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)002 szám alatt publikált véleménye 168. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*Regrettably, the Central Election Commission, when establishing electoral districts, did not take the above provision into consideration. Whereas, for example, under a 2002 delimitation, the majority of the population inhabiting district No. 72 (Berehove) belonged to the Hungarian minority, changes introduced in 2012 split it, with parts of it being attached to districts No. 68 (Uzhhorod), No. 69 (Mukachevo), No. 71 (Khust) and No. 73 (Vynohradiv). Persons belonging to the Hungarian minority are not in the majority in any of these districts, with 33% being their highest concentration in district No. 73. The boundaries of the electoral districts remained unchanged, with appeals of the Transcarpathian Hungarian Cultural Association rejected on formal grounds both by the Central Election Commission and the Kyiv Administrative Court.*”

választókerületek határai megfeleljenek a belső jogi szabályozásban lefektetett feltételeknek.⁹⁷ Láthatjuk tehát, hogy a 15. cikk és az ukrán belső jogi rendelkezések alapján a Tanácsadó Bizottság egyértelmű rosszallását fejezte ki Ukrajnával szemben a választókerületek kisebbség számára hátrányos beosztása, azaz a kisebbségellenes *gerrymandering* miatt.

Az ACFC Montenegróról szóló legfrissebb, ACFC/OP/III(2019)001rev szám alatt publikált véleményében felhívja a figyelmet arra, hogy a kisebbségeket képviselő pártok vonatkozásában kedvezményes bejutási küszöböt ír elő a választójogi szabályozás, mely alapján az általános 3%-os bejutási küszöb helyett a szavazatok 0,7 %-át követeli meg. A horvát kisebbség vonatkozásában ugyanakkor még ennél is kedvezőbb, 0,35%-os szavazati arányt követel meg a montenegrói választójogi törvény. A Bizottság a véleményében megjegyezte, hogy a roma kisebbség nem rendelkezik képvisellel a montenegrói törvényhozásban, holott létszáma nagyságrendileg megfelel a horvát kisebbségének, azonban a választójogi szabályozás mégsem biztosít számukra olyan, a „kedvezményeshez képest is kedvezményes” bejutási küszöböt, mint a horvát kisebbség részére. Az ACFC aggodalmát fejezte ki, hogy mindez negatív hatással járhat a romák politikai részvételére, és diszkriminatív is lehet, mely sérti a Keretegyezmény 4. és 15. cikkeit.⁹⁸ A Tanácsadó

⁹⁷ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Ukrajnáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)002 szám alatt publikált véleménye 171. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The Advisory Committee reiterates its call on the authorities to review comprehensively electoral laws and ensure that the legislative framework contains effective mechanisms for persons belonging to national minorities to be adequately represented in elected bodies at all levels so that they may participate fully in public affairs, in line with Article 15 of the Framework Convention. Efforts should be made to fully respect the legislative provisions on the boundaries of electoral districts.*”

⁹⁸ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Montenegróról szóló legfrissebb, ACFC/OP/III(2019)001rev szám alatt publikált véleménye 150. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*Specific provisions of Article 94 of the Law on the Election of Councillors and Members of Parliament allow for candidates in elections belonging to minorities to be elected with 0.7% of the vote, as opposed to 3% of the vote for any other political party. Candidates belonging to the Croat minority may be elected to parliament with 0.35% of the vote. The Croat political party has one Member of Parliament, the party representing Bosniaks two members, and a political party representing Albanians one. There is no Roma Member of parliament, nor a member belonging to the Muslim minority. The current cabinet of ministers, which is the executive separate from the legislative branch (parliament), is one third minorities. Five out of 24 cabinet members are from the Bosniak minority, and there is one each from the Croat, Muslim and Albanian minority. The Advisory Committee recalls that states parties are required to create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to minorities. It also recalls that ‘when electoral laws provide for a threshold requirement, its potentially negative impact on the participation of national minorities in the electoral process needs to be duly taken into account.’ The Advisory Committee regrets that the electoral legislation has not been amended, meaning this threshold is set at 0.7% for other political parties of numerically similar or larger minorities to the Croats, who have a threshold set at 0.35%, particularly given the fact that even though the Roma minority are similar in number to the Croat minority, no such provision is made for the Roma. In an exchange with the Advisory Committee, the authorities indicated that no change had been made because there is currently no political party representing the Roma in Montenegro, whilst Roma representatives expressed the view that it was unlikely that a political party would be formed without a realistic chance of it being elected. A study of the*

Bizottság ajánlásában felhívta Montenegrót, hogy a kedvezményes intézkedéseket terjesszék ki a számszerűleg kis létszámú kisebbségekre, különösen a romákra, annak érdekében, hogy biztosítsák az egyenlő bánásmódot a választási küszöb vonatkozásában.⁹⁹ Látható tehát, hogy a Keretegyezmény 4. és 15. cikkei alapján a kisebbségekre vonatkozó választási küszöb mértékére a Tanácsadó Bizottság meglehetősen határozott iránymutatásokat, ajánlásokat szabott Montenegró részére.

Az ACFC Litvániáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2018)004 szám alatt publikált véleményben a Keretegyezmény 15. cikkének érvényesülésének vizsgálata körében rögzítette, hogy a litván parlamentben a vélemény készítésekor legutóbbi, 2016-os parlamenti választásokon három etnikai párt szerzett mandátumot, közöttük, 5,7%-os listás eredménnyel a lengyel kisebbséget képviselő Litvánia Lengyelek Választási Akciója (angolul: *Electoral Action of Lithuanian Poles*; rövidítése: LLRA) nyolc mandátumot szerzett. A Tanácsadó Bizottság a véleményben megjegyezte, hogy a lengyel kisebbség képviselői támogatnák az 5%-os választási küszöb leszállítását a kisebbségeket képviselő pártok vonatkozásában. A Bizottság kiemelte azt is, hogy a választási küszöb alkalmazása potenciálisan negatív hatással járhat a kisebbségek választási eljárásban történő részvételére, melyet megfelelően számításba kell venni. A választási küszöb alkalmazása alóli kivételek hasznosnak bizonyultak a kisebbségek választott testületekben történő részvételének javításához.¹⁰⁰ Megjegyzendő, hogy a parlamenti választási küszöbre vonatkozóan ajánlást nem tartalmazott a vélemény, így a Tanácsadó Bizottság megjegyzései legfeljebb a

region has pointed out that changing this legislative norm would increase political participation within the Roma community. In this context, the Advisory Committee reiterates its concern that this provision may have a negative impact on the political participation of the Roma and Egyptians, and may lead to discrimination, contrary to the provisions of Articles 4 and 15 of the Framework Convention.”

⁹⁹ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Montenegróról szóló legfrissebb, ACFC/OP/III(2019)001rev szám alatt publikált véleménye 152. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The Advisory Committee reiterates its call on the authorities to extend affirmative action for numerically small national minority communities, in particular to the Roma, to ensure equal treatment between such communities in respect of thresholds in the electoral legislation.*”

¹⁰⁰ A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Litvániáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2018)004 szám alatt publikált véleménye 101. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*Lithuania has three ethnically-based political parties representing the Polish and Russian minorities, the Electoral Action of Poles – Christian Families Alliance, the Lithuanian Russian Union and the Russian Alliance. 95 In the October 2016 election to the Seimas, the Electoral Action of Lithuanian Poles (LLRA) received 5.7% of the votes and eight seats. The Electoral Action of Poles was part of the government coalition from 2012 to 2014 and holds one seat in the European Parliament. The Advisory Committee notes that representatives of the Polish minority advocate a lowering of the 5% threshold at elections to the Seimas for parties representing persons belonging to national minorities. The Advisory Committee has noted that threshold requirements in electoral laws can potentially have a negative impact on the participation of national minorities in the electoral process, which needs to be duly taken into account. Exemptions from threshold requirements have proven useful to enhance national minority participation in elected bodies.*”

választási küszöb kisebbségi pártokra vonatkozó leszállításának burkolt támogatásaként, az ahhoz történő pozitív viszonyulásként értékelhetők.

III.4.2 Az Európa Tanács egyéb releváns soft law forrásai

A Keretegyezmény és a hozzá tapadó egyéb *soft law* források mellett, az európai regionális nemzetközi jog egyéb *soft law* forrásai között is több olyan dokumentum található, amelyek ösztönzik az államokat arra, hogy teremtsék meg a nemzeti kisebbségek képviselőit a közügyekben, ezen belül is konkrétan a parlamenti képviselőket előirányozva.

Ilyen jelentős soft law forrás az Európa Tanács 2003-as 1623. számú ajánlása, amely felhívja az államokat arra, hogy fordítsanak különös figyelmet a kisebbségek parlamenti képviselőire.¹⁰¹

Megemlítendő még az Európa Tanács 2006-os, a „nemzet koncepciójáról” szóló 1735. számú ajánlása, melyben a Parlamenti Közgyűlés ellenzi azokat az intézkedéseket, melyek az állam igazgatásának etnikai alapú megszervezésére irányulnak, kivéve azokat, melyek a nemzeti kisebbségek méltányos képviselőire irányulnak, akár központi, akár helyi szinten.¹⁰²

Végül, de nem utolsó sorban utalunk az Európa Tanács 2007-es 1547-es határozatára, mely kimondja, hogy az Európa Tanács tagállamaiban a politikai pártok felelősséggel tartoznak a kisebbségek méltányos képviselőinek biztosításáért, az arányosság figyelembevételével. A határozat leszögezi, hogy nincs egyetlen konkrét módszer ennek eléréséhez, azonban számos lehetséges megoldás rendelkezésre áll.¹⁰³

¹⁰¹ lásd: Recommendation 1623 (2003) hiteles angol szövege 11.5 pont: „*The Assembly calls on: v. the states parties to pay particular attention to the free use of national minorities' languages in geographical areas where they live in substantial numbers and to ensure parliamentary representation of minorities;*”

¹⁰² lásd: Recommendation 1735 (2006) hiteles angol szövege 16.3 pont: „*take the appropriate measures in order to make sure that the member states reject any attempt to promote the ethnic purity of the state or to organise the territory and the administration of the state on an ethnic basis, with the exception of affirmative measures which aim to achieve a fair representation of the national minorities in their country's administration, at central and local level.*”

¹⁰³ Council of Europe Resolution 1547 (2007) 82. pont hiteles angol szövege az alábbi: „*In Council of Europe member states, political parties have a responsibility to ensure a fair minority representation in elected institutions, taking into account proportionality. There is no one method to achieve this objective and a range of possible measures is available.*”

III.4.3 Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet releváns jogforrásai

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (a továbbiakban: EBESZ, angol nyelvű dokumentumokban: Organization for Security and Co-operation in Europe - OSCE) létrejöttének előzményei az 1975-ös Helsinkai Záróokmányig vezethetőek vissza, amikor is alkalmi fórumként létrejött az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet, melynek célja a nemzetközi béke és biztonság elősegítése volt. Később, 1994-ben az alkalmi jellegű értekezlet állandó nemzetközi szervezetté alakult. Az EBESZ működése során a kisebbségek helyzete kiemelt szerepet kap, tekintettel arra, hogy a kisebbségek jogainak biztosítását a nemzetközi biztonság és béke egyik fontos sarokkövének tekinti. Mindezek okán a nemzetközi jogi jogforrásai kutatása során az EBESZ tevékenységét mindenképp vizsgálat alá szükséges vonni.

Fontos *soft law* forrása a nemzetiségek parlamenti képviselőinek az EBESZ keretén belül, 1999-ben megalkotott úgynevezett *Lund-deklaráció*, amely ajánlásokat tartalmaz a nemzetiségek közügyekben való hatékony részvételére vonatkozóan.

A Lund-deklaráció vagy *lundi ajánlás* megfogalmazza, összegyűjti a közügyekben való részvétel módjait, amelyek között ott találjuk a parlamenti képviselőket is.

A lundi ajánlás szerint az Európában és másutt szerzett tapasztalatok alátámasztják azon választójogi megoldások fontosságát, melyek elősegítik a kisebbségek részvételét a politikai szférában.¹⁰⁴ A választási rendszereknek elő kell tehát segíteniük a kisebbségi képviselőket és befolyást, mellyel összefüggésben néhány kisebbségi szempontból előnyös választójogi megoldást is felvillant.

A területileg koncentráltan élő kisebbségek esetén többségi (egyéni) rendszer biztosíthat megfelelő képviselőket. Az ajánlás leszögezi ugyanakkor azt is, hogy az arányos rendszerek is elősegíthetik a kisebbségi képviselőket, melyekben a pártra leadott szavazatok aránya a megszerzett mandátumok arányában tükröződik, valamint szintén előnyös az alacsonyabb

¹⁰⁴ The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999) II. fejezet B) alfejezet 7) pont eredeti angol szövege az alábbi: „*Experience in Europe and elsewhere demonstrates the importance of the electoral process for facilitating the participation of minorities in the political sphere. States shall guarantee the right of persons belonging to national minorities to take part in the conduct of public affairs, including through the rights to vote and stand for office without discrimination,*„. Online elérhető: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf> 8. oldal (letöltés ideje: 2020.08.31.)

választási küszöb alkalmazása.¹⁰⁵ Felhívja a figyelmet a választókerületek földrajzi határaitra is, melynek elő kell segíteniük a kisebbségek egyenlő képviselétét.¹⁰⁶

A fenti, mondhatni jól ismert, általánosnak ható választójogi javaslatok mellett a lundi ajánlás felveti a preferenciális szavazás megoldását is, mely elősegítheti a kisebbségi képviselétet és a közösségközi együttműködést, mely vonatkozásában az ajánláshoz fűzött magyarázó megjegyzések konkrétan három preferenciális módszert is nevesítenek¹⁰⁷, jelesül:

- a „flexibilis listás rendszert”, ahol a választó az adott pártlistán belül, amelyikre voksát leadja, előnyben részesítheti a listán szereplő általa preferált jelöltet,
- a „kevert listást rendszert” (angolul: *panachage*), ahol a választó több szavazattal rendelkezik, melyeket több különböző párt listáján szereplő jelöltekre is leadhat,
- és a „kumulatív rendszert”, ahol a választó szintén több szavazattal rendelkezik, melyeket egyszerre az általa választott jelöltre leadhat.

A lundi ajánlás kiemelt jelentőségét nagyban növeli, hogy még a már fentebb hivatkozott ENSZ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentár is külön nevesíti, sőt a 41. pontja akként fogalmaz, hogy maga a kommentár is jelentős mértékben támaszkodik a Lund-

¹⁰⁵ The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999) II. fejezet B) alfejezet 9) pont eredeti angol szövege az alábbi: „*The electoral system should facilitate minority representation and influence. • Where minorities are concentrated territorially, singlemember districts may provide sufficient minority representation. • Proportional representation systems, where a political party's share in the national vote is reflected in its share of the legislative seats, may assist in the representation of minorities. • Some forms of preference voting, where voters rank candidates in order of choice, may facilitate minority representation and promote inter-communal cooperation. • Lower numerical thresholds for representation in the legislature may enhance the inclusion of national minorities in governance.*” Online elérhető: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf> 9. oldal (letöltés ideje: 2020.08.31.)

¹⁰⁶ The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999) II. fejezet B) alfejezet 10) pont eredeti angol szövege az alábbi: „*The geographic boundaries of electoral districts should facilitate the equitable representation of national minorities.*” Online elérhető: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf> 9. oldal (letöltés ideje: 2020.08.31.)

¹⁰⁷ Explanatory Note The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999) II. fejezet B) alfejezet 9) pont eredeti angol szövege az alábbi: „*The electoral system may provide for the selection of both the legislature and other bodies and institutions, including individual officials. While single member constituencies may provide sufficient representation for minorities, depending upon how the constituencies are drawn and the concentration of minority communities, proportional representation might help guarantee such minority representation. Various forms of proportional representation are practised in OSCE participating States, including the following: “preference voting”, whereby voters rank candidates in order of choice; “open list systems”, whereby electors can express a preference for a candidate within a party list, as well as voting for the party; “panachage”, whereby electors can vote for more than one candidate across different party lines; and “cumulation”, whereby voters can cast more than one vote for a preferred candidate. Thresholds should not be so high as to hamper minority representation.*” Online elérhető: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf> 24. oldal (letöltés ideje: 2020.08.31.)

deklarációra, mint jó gyakorlatok összességére, mely véleményünk szerint közvetetten az univerzális nemzetközi soft law szintjére emelte a Lund-deklarációt.

A lundi ajánlás lényegében megerősítette 2012-ben a sokszínű társadalmak integrációjáról szóló Ljubjanai Iránymutatást, melynek 39. pontja szerint az egyes államoknak konkrét, célzott intézkedéseket kell elfogadniuk annak biztosítására, hogy mindenki megfelelő lehetőségekkel rendelkezzen a demokratikus párbeszédben való tényleges részvételre. Ennek részeként az államoknak törekedniük kell a különféle csoportok – ideértve a kisebbségeket is – képviselőit a társadalmukban, a közigazgatás és a döntéshozó szervek összes releváns szintjén.¹⁰⁸ A 39. ponthoz fűzött magyarázó megjegyzések kiemelik, hogy a nemzetközi standardok és egyes államokban megvalósult jó gyakorlatok, valamint az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának tapasztalatai alapján a 39. pontban megfogalmazott célzott intézkedések között szerepelhet többek között:

- A kisebbségek választott testületekben történő részvételére és képviselőit érintő vonatkozó speciális szabályok, mint például kisebbségek részére fenntartott képviselői mandátum, részvételi lehetőség parlamenti bizottságokban vagy egyéb garantált részvételi lehetőség a törvényhozás folyamatában. Megjegyzendő, hogy ehelyütt a dokumentum lábjegyzetben a lundi ajánlásra utal vissza.
- A kisebbségi képviselőt megkönnyítésére irányuló szabályok a választási rendszerekben.¹⁰⁹

Megemlíthető még az EBESZ keretei között létrejött 1990-es Koppenhágai Dokumentum¹¹⁰ és a Nemzeti Kisebbségek Szakértőinek 1991-es genfi találkozóján született riport¹¹¹, amelyeket az ENSZ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja szintén nevesített.

¹⁰⁸ OSCE The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies 39. pont eredeti angol szövege az alábbi: „States should adopt specific, targeted policies to ensure that everyone has adequate opportunities to effectively participate in democratic decision-making. As part of this, States should strive for adequate representation of the diverse groups in their society, including minorities, in all relevant structures of public administration and decision-making bodies.”

¹⁰⁹ OSCE The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies & Explanatory Note publ.: OSCE High Commissioner on National Minorities 2012. 46-47 pp. elektronikusan elérhető: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/96883.pdf> (letöltés ideje: 2020.09.12.)

¹¹⁰ Ld.: Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the human dimension of the CSCE Ld.: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf> (letöltés ideje: 2020.08.21.)

¹¹¹ Ld.: Report of the CSCE Meeting of experts on national minorities, Geneva 1991. Ld.: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/3/14588.pdf> (letöltés ideje: 2020.08.21.)

Az 1990-es Koppenhágai Dokumentumban a részes államok elismerik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben történő hatékony részvételhez való jogát.¹¹² Az 1991-es genfi riport leszögezte, hogy bár az egyes országok alkotmányos berendezkedése meglehetősen eltérő, így nincs konkrét jó megoldás, azonban megjegyzendő, hogy egyes megoldások - melyek között a döntéshozó szervezetben való kisebbségi reprezentáció is nevesítve van - megfelelő demokratikus módon, megfelelő eredményre vezethet, és ezáltal a riportban felsorolt megoldások akár egyenként, akár kombinálva javíthatják a kisebbségek helyzetét az egyes országokban.¹¹³

III.4.4 A Velencei Bizottság releváns dokumentumai

A Velencei Bizottság, melynek hivatalos neve Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (angolul: *European Commission for Democracy through Law*) az Európa Tanács független, az egyes tagállamok által jelölt neves alkotmányjogászokból álló tanácsadó szerve, mely elsősorban egyes demokráciát, jogállamiságot érintő témakörökben, valamint az egyes országok jogi szabályozása kapcsán készít jelentéseket. Ezen nagy presztízsű szerv több általános és országspecifikus jelentése is érinti témánkat, ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a Velencei Bizottság elsősorban alkotmányjogi szempontból folytat vizsgálatokat, melynek okán a nemzetközi jogi fejezetünk határterületét képezi tevékenységének ismertetése, ezért ehelyütt átfogó ismertetés következik a legfontosabb kapcsolódó megállapításairól.

¹¹² EBESZ 1990-es Koppenhágai Dokumentum IV. rész (35) bekezdés eredeti angol szövege az alábbi: „*The participating States will respect the right of persons belonging to national minorities to effective participation in public affairs, including participation in the affairs relating to the protection and promotion of the identity of such minorities.*”

¹¹³ EBESZ 1991-es Genfi riport IV. rész eredeti angol szöveges az alábbi: „*Aware of the diversity and varying constitutional systems among them, which make no single approach necessarily generally applicable, the participating States note with interest that positive results have been obtained by some of them in an appropriate democratic manner by, inter alia:*

- *advisory and decision-making bodies in which minorities are represented, in particular with regard to education, culture and religion;*

[...]

The participating States are of the view that these or other approaches, individually or in combination, could be helpful in improving the situation of national minorities on their territories.”

A Velencei Bizottság több ízben is foglalkozott a nemzetiségek parlamenti képviselésével választójogi állásfoglalásai, valamint konkrét ország jogszabályainak véleményezése kapcsán.

A Bizottság általános jellegű dokumentumai közül kiemelendő a jó választási gyakorlatokat tartalmazó ajánlás (angolul: *Code of Good Practice in Electoral Matters*), amely elvi élel leszögezi, hogy a nemzetiségek számára adandó különféle kedvezmények, fix képviselő biztosítása nem ellentétes a választójog egyenlőségének elvével.¹¹⁴

Egy másik ajánlásában, mely általános jelleggel foglalkozott a kisebbségek részére biztosított többes szavazat lehetőségével – ami a gyakorlatban csak Szlovéniában alkalmazott módszer – a Velencei Bizottság kimondta, hogy bizonyos feltételek mellett még az sem sérti az egyenlőség alapelvét, ha az állam a nemzetiségi választópolgárnak kettős szavazatot biztosít, mely által szavazhat kisebbségi képviselőre és többségi jelöltre/listára is.¹¹⁵

Általános jellegű dokumentumban foglalkozott a Velencei Bizottság a nemzeti kisebbségek és a választójog viszonyával az „*Electoral law and national minorities*” című dokumentumában, melynek összegzésében rámutattak arra, hogy az általános választójogi szabályok kisebbségek szempontjából előnyös alkalmazásával (pl.: a választókörzetek határainak meghatározásával) is lehet növelni az egyes kisebbségek jelöltjeinek esélyét a választásokon.¹¹⁶

¹¹⁴ Ld.: The Code of Good Practice in Electoral Matters 23. pont: „*Certain measures taken to ensure minimum representation for minorities either by reserving seats for them or by providing for exceptions to the normal rules on seat distribution, eg by waiving the quorum for the national minorities’ parties do not infringe the principle of equality. It may also be foreseen that people belonging to national minorities have the right to vote for both general and national minority lists. However, neither candidates nor electors must be required to indicate their affiliation with any national minority*”

¹¹⁵ Ld.: Report on dual voting for persons belonging to national minorities: „71. *On the basis of the previous developments, the Commission concludes that dual voting is an exceptional measure, which has to be within the framework of the Constitution, and may be admitted if it respects the principle of proportionality under its various aspects. This implies that it can only be justified if: - it is impossible to reach the aim pursued through other less restrictive measures which do not infringe upon equal voting rights;*

- *it has a transitional character;*

- *it concerns only a small minority.*

72. *Given the exceptional nature of dual voting, the fulfilment of the above-mentioned conditions (in particular, those that refer to its functionality as a means of integrating minorities in the political system and its limited scope) should be periodically reviewed, in order to maintain its transitional character.*”

¹¹⁶ Electoral law and national minorities CDL-INF (2000) 4 13-14 p. eredeti angol szövege az alábbi: „*On the one hand, certain states - but they are few in number - have specific rules designed to ensure such participation. On the other hand, it may be that neutral rules - for example, those relating to the drawing of constituency boundaries - are applied with the intention of making it easier for minorities to be represented*”

A Velencei Bizottság egy további általános jellegű dokumentumában, amely a nemzeti kisebbségeket a választójogi szabályozásban segítő intézkedéseket vizsgálta (angolul: *Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in decision-making process in European countries*), egyfelől országról országra végigkövette az egyes választási rendszereket, másfelől leszögezte azt a jó választási gyakorlatokat tartalmazó ajánlásban is megtett lényeges megállapítást, miszerint az európai választójogi örökség részét képezik¹¹⁷ többek között a kisebbségek szempontjából is releváns alábbi alapelvek:

- Az etnikai alapú pártok létrehozásának engedélyezése
- A kisebbségek számára fenntartott mandátumok, vagy egyéb kedvezményes speciális választójogi rendelkezések nem ellentétesek az egyenlőség elvével
- A választókerületeket (számukat, méretüket, magnitúdójukat [azaz a körzetben megszerezhető mandátumok számát]) úgy kell meghatározni, hogy elősegítse a kisebbségek részvételét.

A moldáv választójogi törvény módosítása kapcsán készített CDL-AD(2017)012 számú jelentés a Gagauz kisebbség képviselete vonatkozásában elvi érveléssel fogalmazza meg a Velencei Bizottság (és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, a továbbiakban:

[...] „To sum up, the participation of members of national minorities in public life through elected office results not so much from the application of rules peculiar to the minorities, as from the implementation of general rules of electoral law, adjusted, if need be, to increase the chances of success of the candidates from such minorities.”

¹¹⁷ CDL-AD(2005)009-e Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in decision-making process 68. bekezdés eredeti angol szövege az alábbi: „*The affirmative action in the sphere of electoral rules opens other relevant legal issues. This again proves the controversial nature of affirmative action in general. Yet, its rationale is strong and on the basis of it countries will develop a wide diversity of mechanisms in accordance with their historical and legal traditions, and the political system. In that direction the Venice Commissions' Code of good practice in electoral matters provides some of the basic principles for developing electoral affirmative action rules in accordance with the Europe's electoral heritage. Among them we will emphasise here the following principles: a. Parties representing national minorities must be permitted. Yet the participation of national minorities in political parties is not and shall not be restricted to the so-called ethnic based parties. b. Special rules guaranteeing national minorities reserved seats or providing for exceptions to the normal seat allocation criteria for parties representing national minorities (for instance, exemption from a quorum requirement) do not in principle run counter to equal suffrage. c. Neither candidates nor voters must find themselves obliged to reveal their membership of a national minority. d. Electoral thresholds should not affect the chances of national minorities to be represented. e. Electoral districts (their number, the size and form, the magnitude) may be designed with the purpose to enhance the minorities' participation in the decision-making processes.*”

EBESZ) azt a javaslatot, hogy a nemzeti kisebbségek megfelelő figyelembevétel nélkül ne módosítsák az államok választójogi törvényeiket.¹¹⁸

A magyar választójogi törvény módosítását, mely bevezette a kedvezményes nemzetiségi kvótát, üdvözölte a Velencei Bizottság, és emellett tett *de lege ferenda* javaslatot is, melyet részletesen a hazai szabályozás elemzése során ismertetünk.¹¹⁹

A montenegrói választási jogszabályok vizsgálata során a Velencei Bizottság pozitívan értékelt a kisebbségek vonatkozásában alkalmazott alacsonyabb választási küszöböt, mely a Velencei Bizottság szerint eredeti és kiegyensúlyozott modell, amely összhangban áll a kisebbségek lélekszámával, a montenegrói alkotmánnyal és a nemzetközi standardokkal.¹²⁰

III.5 A nemzetközi jogforrások összefoglalása

A hatályos nemzetközi jogot vizsgálva összességében kijelenthető, akár az univerzális, akár az európai regionális nemzetközi jogot tekintve, hogy a nemzetközi jog nem tartalmaz olyan forrást, amely előírná, kötelezővé tenné a parlamenti képviselőket, azonban elismeri, ösztönzi és pozitívan viszonyul a kisebbségek közügyekben való részvétele, és ezen belül is a parlamenti képviselőket előmozdító speciális, kedvezményes választójogi szabályokhoz.

Ehelyütt hangsúlyozandó, hogy a közéletben történő részvétel nem azonos a parlamenti képviselővel, mivel előbbi jelentheti többek között az önkormányzást, az autonómiát, de a parlamenti képviselőket is. A közügyekben történő részvétel halmazán belül helyezkedik el tehát a parlamenti képviselő halmaza, melyből következik, hogy a kisebbségek parlamenti képviselőire vonatkozó nemzetközi jogi jogforrások vizsgálatának mintegy előkérdése a kisebbségek közügyekben történő részvételének kérdése.

A nemzetközi jog a demokrácia többségi logikájú megközelítésével deklaráltan nem tartja ellentétesnek a kisebbségek parlamenti képviselőinek speciális szabályokkal történő

¹¹⁸ CDL-AD(2017)012 51. pont hiteles angol szövege az alábbi: „[...] *The Venice Commission and the OSCE/ODIHR therefore recommend ensuring that no revision of the electoral legislation goes without proper consideration of national minorities' representation.*”

¹¹⁹ CDL-AD(2012)012 48-49. pontok

¹²⁰ CDL-AD(2011)011 012 51. pont hiteles angol szövege az alábbi: „*Regarding the authentic representation of minorities, the use of a general model for all minority nations or other minority national communities without reserved seats is introduced by the draft law, with a lower quorum requirement which partially takes into account the actual population of minorities. This model is original and balanced, is in conformity with the Constitution and applicable international standards, and therefore deserves a positive assessment.*”

támogatását, sőt, azt a nemzetközi béke, stabilitás biztosítását, és a társadalom pluralitását előmozdító tényezőnek tekinti.

Az univerzális nemzetközi jogban jellemzően nagyobb vonalakban említik a kisebbségek parlamenti képviseletét, és ezzel összefüggésben a kedvezményes vagy speciális választójogi szabályok-rendszerek kérdését, azonban az európai regionális nemzetközi jogról az mondható el, hogy viszonylag részletesen tartalmazza a kisebbségek szempontjából lehetséges pozitív megoldásokat.

Konkrétan a parlamenti képviseletre vonatkozóan látható, hogy ez csupán az egyik módja a közügyekben való részvételnek, azonban az Európa Tanács és az EBESZ több *soft law* forráson keresztül ösztönzi az államokat ennek biztosítására.

Emellett a Keretegyezmény végrehajtását ellenőrző országspecifikus jelentések, továbbá az Európa Tanács keretében működő Velencei Bizottság több választójoggal kapcsolatos, valamint egyes konkrét állammal foglalkozó dokumentumában is egészen konkrét és körülírt választójogi javaslatok találhatók, melyek egyértelműen ösztönzik a kisebbségek parlamenti képviseletét elősegítő speciális választójogi megoldásokat.

Mindenféleképp kijelenthető tehát, hogy a nemzetközi jog szintjén egy létező, elismert és pozitív tényező a kisebbségek parlamenti képviseletének biztosítása, akár az általános választójogi rendelkezésekhez képest kedvezményes, speciális választójogi megoldások alkalmazásával. A nemzetközi jogban a kisebbségek képviseletét elősegítő választójogi megoldások nem valamiféle idegen testként, hanem egyfajta fakultatív, potenciális kiegészítőjeként funkcionálnak a törvényhozás demokratikus, pártalapú népképviseleti modelljében.

IV. Demokrácia, egyenlőség, és a kisebbségek kedvezményes reprezentációja

IV.1 Bevezetés, témafelvetés

„A jogállam minden intézménye igazolható és igazolásra szorul.” A kisebbségeket megillető speciális jogosultságok - így az általánoshoz képest kedvezményes, speciális választójogi szabályok is – az egyenlőség fogalma felől igazolhatók.¹²¹

Jelen fejezet azt kívánja vizsgálni, hogy megfér-e egyáltalán a demokrácia-felfogással, a (többségi) népuralom elvével a kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás, melynek célja az adott választási rendszeren belül adott kisebbség(ek) felülreprezentálása, illetve egyáltalán reprezentálásuk speciális – értsd: az általános szabályozásnál előnyösebb – választójogi szabályok alkalmazásával. Összefér-e a népuralom és az egyenlőség elvével az olyan kedvezményes választójogi szabályok alkalmazása, amelyek az amúgy irányadó belső arányosságtól eltérnek egy adott választói személy kör vonatkozásában annak javára.

Röviden akként ragadható meg a jelen fejezetben vizsgált kérdés, hogy vajon demokratikus-e, és nem ellentétes-e az általános egyenlőség elvével az, ha egy nevesített választói csoportot, jelen esetben egy kisebbséget, kedvezményes választójogi szabályok segítségével a hatalomgyakorlásba bevonunk, illetve több mandátum vonatkozásában biztosítunk részükre beleszólást, mint amennyit egyébként az általános szabályok alapján szereznének.

Jelen fejezet tehát a demokrácia és egyenlőség kérdésének vizsgálatával lényegében a kedvezményes választójogi szabályozások elméleti legitimitációját kívánja megvizsgálni.

IV.2 A demokrácia fogalma és kapcsolata az egyenlőséggel

A demokrácia görög eredetű szó, mely a démosz (nép) és a kratosz (uralom) szavakból tevődik össze, azaz a demokrácia jelentése népuralom.

Az ókori antik demokráciaelméletet vizsgálva megállapíthatjuk, hogy már Arisztotelész erőteljesen összekötötte a demokrácia fogalmát az egyenlőséggel, mitöbb, a demokrácia kiindulópontjának tartotta: „*A demokrácia pl. úgy keletkezett, hogy az egy bizonyos*

¹²¹ MAJTÉNYI Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 55. p.

szempontból egyenlőeket általában egyenlőknek vették (azért, mert valamennyien egyformán szabadok, azt gondolják, hogy most már minden tekintetben egyenlők)”¹²²

Politika című művében Arisztotelész a demokratikus egyenlőség lényegét a mindenkit megillető döntési jogosultsággal azonosította, meglátása szerint „*Ha mindenkinek joga van mindenben dönteni, ez demokratikus: és az ilyen fajta egyenlőségre törekszik a nép.*”¹²³

Arisztotelész mindezek mellett hivatkozott művében az egyenlőséget a személyek számszerű, azaz formális egyenlősége alapján határozta meg. Arisztotelész szerint a „*demokratikus igazság viszont nem más, mint hogy mindenki egyenlő legyen a száma és nem az érdeme szerint, minthogy pedig így értelmezik az igazságot, szükségképpen a tömeg van hatalmon, és amit a többség jónak tart, az a végső cél, és az az igazság: szerintük minden polgárnak egyformán kell részesednie az alkotmányjogokban; s így természetes, hogy a demokráciákban nagyobb hatalmuk van a szegényeknek, mint a gazdagoknak: az előbbiek többen vannak, márpedig a többség akarata dönt.*”¹²⁴

Jean-Jacques Rousseau, a felvilágosodás korának sokat idézett szerzője, a „társadalmi szerződés” elméletében szintén nagy hangsúlyt fektetett az általános egyenlőség elvére. Rousseau szerint „*az alapszerződés nem szünteti meg a természeti egyenlőséget, sőt ellenkezőleg a testi egyenlőtlenség helyébe, amelyet csak a természet hozhat létre az emberek között, erkölcsi és jogi egyenlőséget teremt úgy, hogy az emberek, bár testi és szellemi képességeikben különböznek is, a megegyezés és jog által valamennyien egyenlőkké válnak.*”¹²⁵

A modern tömegdemokráciák XIX. századi kialakulása során az egyik legelső szerző, aki mélyrehatóan foglalkozott a demokrácia kérdésével Alexis de Tocqueville volt, aki az Egyesült Államok berendezkedésének tanulmányozását követően 1835-ben kiadta „*Az amerikai demokrácia*” című művét, mely behatóan foglalkozott a demokrácia jellemzőivel, hajlamával, lehetséges következményeivel. Tocqueville demokráciával kapcsolatos álláspontjának részletesen ismertetése nélkül, a jelen fejezet szempontjából lényeges egyenlőség vonatkozásában annyi megállapítható, hogy demokráciával kapcsolatos

¹²² ARISZTOTELÉSZ: Politika 5. könyv 1. pont Online elérhető: <http://mek.niif.hu/04900/04966/04966.htm>

¹²³ ARISZTOTELÉSZ: Politika 4. könyv 14. pont Online elérhető: <http://mek.niif.hu/04900/04966/04966.htm>

¹²⁴ ARISZTOTELÉSZ: Politika 6. könyv 2. pont Online elérhető: <http://mek.niif.hu/04900/04966/04966.htm>

¹²⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Társadalmi szerződés II. kiadás* Fordította és a bevezetést írta: RADVÁNYI Zsigmond Phönix-Oravetz kiadás Budapest, 1947. 36. p.

elméletében az egyenlőség – Arisztotelészhez hasonlóan – szintén központi szerepet tölt be. Tocqueville a demokráciát nem csupán, mint kormányzati formát, hanem tágabb viszonyrendszerben, mint társadalompolitikai jelenséget vizsgálta, így demokrácia alatt elsősorban egyenlőséget értett, az egyenlőség pedig a szabadság történelmi előfeltételeként jelent meg nála.¹²⁶

A demokrácia és egyenlőség elmélete vonatkozásában megkerülhetetlen Ronald Dworkin egyenlőség és demokrácia meghatározását, aki szerint a demokrácia fogalmi célja, hogy „*a kollektív döntéseket olyan politikai intézmények hozzák, amelyek szerkezete, összetétele és gyakorlata garantálja, hogy a közösség minden tagját, mint egyént, egyenlő gondossággal és tisztelettel kezelje.*”¹²⁷ Ezen demokrácia meghatározásban az egyenlőség fogalma az egyenlő gondosság és tisztelet képében jelenik meg. Dworkin ugyanakkor alapvetően kétféle egyenlőség fogalmat különböztet meg, melyet alább fogunk részletezni.

Napjaink nemzetközi szakirodalmát áttekintve látható, hogy az egyenlőség központi alkotóeleme maradt a demokrácia fogalmának. Tom Christiano véleménye szerint a demokrácia „*általánosan csoportos döntési módszer, melyet a közös döntéshozatal lényegi helyzeteiben a résztvevők közti bizonyos fajta egyenlőség jellemez*”¹²⁸

A magyar politika-tudomány szintén a demokrácia egyik kiemelt alkotóelemeként tekint az egyenlőségre. Bihari Mihály álláspontja szerint „*a szabadság és az egyenlőség egymásra reflektáló, egymást korlátozó, harmonizált értékek*”, és a demokrácia érvényesülését ezen két érték együttes érvényesülése jelenti. Meglátása szerint a demokrácia az egymást kölcsönösen korlátozó szabadságon és egyenlőségen nyugszik, ezért az a szabadság és a politikai egyenlőség együttes érvényesülését biztosító hatalmi berendezkedésként definiálható.

Kiindulópontként tehát megállapítható, hogy az egyenlőség, azaz a nép döntéshozatalban való egyenlő részvétele a demokrácia egyik alappillére.

¹²⁶ BARTA Attila: *Tocqueville az amerikai közigazgatásról* In.: Miskolci Jogi Szemle 2009/1. 113-135. pp.

¹²⁷ DWORKIN, Ronald: *Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv* In.: Fundamentum 1997/1 15. p. online elérhető: http://epa.niif.hu/02300/02334/00050/pdf/EPA02334_Fundamentum_1997_01_007-027.pdf (letöltés ideje: 2021.03.18.)

¹²⁸ CHRISTIANO, Tom, "Democracy", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2018 Edition), Edward N. Zalta (ed.) online elérhető: <https://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=democracy> (letöltés ideje: 2021.01.11.)

IV.3 Demokrácia, választások és egyenlőség, avagy a demokratikus választások alappillére, az egyenlő választójog

A demokrácia kifejezést sokszor és sokan használják, rengeteg jelzőt aggatnak rá pl.: liberális, képviseleti, konszenzusos, többségi, stb. Tóth J. Zoltán azonban egyértelművé teszi, hogy csupán kétféle demokrácia létezik, közvetlen és közvetett. Minden egyéb jelzős szerkezettel ellátott demokrácia-fogalom egyik vagy másik demokrácia fajta alfajára, vagy jellegadó tulajdonságára utal. A közvetlen demokráciában a nép maga dönt a politikai kérdésekről, míg a közvetlen demokráciában csupán arról döntenek a választások alkalmával, hogy kik legyenek azon személyek, akik megvitatják és eldöntik a politikai kérdéseket.¹²⁹

A választás tehát a közvetett demokrácia megvalósulásához vezető előfeltétel. Fentebb pedig alátámasztottuk azt is, hogy a demokrácia egyik alapvető követelménye az egyenlőség. Ezáltal könnyen levonható a következtetés, hogy a választásnak szintén magán kell hordoznia az egyenlőség elvét, tekintettel arra, hogy a közvetett demokráciában nem érvényesülhet az egyenlőség, ha a nép éppen abban a folyamatban ne lehetne egyenlő, amely során kiválasztják a politikai döntéseket meghozó képviselőiket és amely tulajdonképpen a nép döntéshozatalának főszabály szerinti eszköze.

Ezen felismerés vezetett a modern választójog egyik alapvének, az egyenlő választójog elvének kifejeződéséhez, mely kétségtelen tény, hogy a modern (közvetett) demokráciák egyik legfontosabb pillére.

Nemzetközi kitekintés alapján elmondható, hogy szerte a világon a demokratikus államok választójogának egyik fő alapelve az egyenlőség. A Velencei Bizottság 'Good Practice in Electoral Matters' címet viselő CDL-AD(2002)023rev2-cor számú dokumentumában egyértelműen leszögezte, hogy az európai választójogi örökség öt alapelve épül: az általános, *egyenlő*, szabad, titkos és közvetlen választójogra.¹³⁰

A német alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése leszögezi, hogy a Bundestag – azaz a szövetségi törvényhozás alsó házának – tagjait általános, *egyenlő*, közvetlen, szabad és titkos

¹²⁹ TÓTH J. Zoltán: *A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata* In.: Jogtudományi Közlöny, 2019/7-8. szám, 302-317. pp.

¹³⁰ Good Practice in Electoral Matters CDL-AD(2002)023rev2-cor 5. p. eredeti angol szövege az alábbi: „The five principles underlying Europe's electoral heritage are universal, equal, free, secret and direct suffrage. Furthermore, elections must be held at regular intervals.”

választások útján kell megválasztani.¹³¹ Emellett megjegyzendő, hogy a német alaptörvény külön a tartományi törvényhozások megválasztása körében is deklarálja az egyenlőség elvét.¹³²

Franciaországban az alkotmány 3. cikke kimondja, hogy a választójognak, mindig általánosnak, *egyenlőnek* és titkosnak kell lennie.¹³³

Lengyelországban az alkotmány 96. cikk (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy a Szejm (a törvényhozás alsó háza) választásainak általánosnak, *egyenlőnek*, közvetlennek és arányosnak kell lenniük, valamint titkos szavazással kell lebonyolítani.¹³⁴

Az Egyesült Államokban a választójog egyenlősége, az úgynevezett „*one man one vote*” elvében jelenik meg, melyet az 1868-ben ratifikált XIV. alkotmánykiegészítésből vezetnek le. Mint ahogy az a dolgozat más fejezeteiben bemutatásra kerül majd, ezen elv érvényesülését akár a választóközrtek, akár pedig a szavazati joggal nem rendelkező képviselők jogai kapcsán kiemelt figyelemmel kíséri az amerikai ítélkezési gyakorlat.

Hazánkat vizsgálva megállapítható, hogy napjaink magyar választási rendszere szintén a választójog egyenlőségének talaján áll. Ahogy a korábbi magyar alkotmány, az 1949. évi XX. törvény 71. § (1) bekezdése¹³⁵, úgy a jelenleg hatályos Magyarország Alaptörvénye 2.

¹³¹ Ld.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 38 (1) „*Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.*” Ld.: http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_38.html (letöltés ideje: 2020.12.28.)

¹³² Ld.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 28 (1) „*Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.*” Ld.: http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_28.html (letöltés ideje: 2020.12.28.)

¹³³ Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur Art. 3: „*Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.*” Ld.: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (letöltés ideje: 2020.12.28.)

¹³⁴ Ld.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Art. 96. 2.: „*Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.*”

¹³⁵ 1949. évi XX. törvény 71. § (1) bekezdés 2011.12.31-i időállapot: „*[A]z országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.*”

cikk (1) bekezdése is egyértelműen deklarálja, hogy az országgyűlési képviselőket egyenlő választójog alapján választják.¹³⁶

Az Alkotmánybíróság, az egyenlő választójoggal kapcsolatban általánosságban megállapította, hogy *„alkotmányos demokráciákban az "egy ember - egy szavazat" elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. A politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít.”*¹³⁷

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában: *„A választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.”*¹³⁸

Az Alkotmánybíróság a szavazatok egyenlő értékűségével összefüggésben megállapította, hogy *„[A] választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér. E tekintetben az Alkotmány 71. § (1) bekezdése a plurális választójogot zárja ki, amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő „egy ember egy szavazat” elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható. (A mai választási rendszerben ez a követelmény értelemszerűen külön-külön vonatkozik az egyéni jelöltre és a területi listára történő szavazásra.)”*¹³⁹

Az Alkotmánybíróság, már egy viszonylag korai döntésében a választójog egyenlősége, illetve a szavazatok egyenlő súlyával összefüggésben kifejezte, hogy *„[A] választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog*

¹³⁶ Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (1) bekezdés: *„[A]z országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”*

¹³⁷ Ld.: 3171/2018. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [16]

¹³⁸ Ld.: 809/B/1998. AB határozat ABH 2000, 783, 784.

¹³⁹ 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.

egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetesen aránytalanságot eredményez. A választópolgár valamely párt politikai orientáltságának elfogadásával és támogatásával vállalja a választás előre pontosan meg nem állapítható következményeit.”¹⁴⁰

A szavazatok egyenlő súlyát illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„[A] választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el.”* Emellett azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy *„[M]egfelelő indok lehet – egyebek mellett – a földrajzi viszonyok, a közigazgatási határok, valamint a nemzeti, illetve etnikai kisebbségek számarányának figyelembevétele.”¹⁴¹*

Az Alkotmánybíróság mindezek mellett a választójog egyenlősége kapcsán több határozatában kifejtette, hogy mivel a jogalkotó széles mérlegelési lehetőséggel bír a választási rendszer és a választási eljárás szabályainak meghatározása során, így szabadon határozza meg a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét is.¹⁴² Ez a széles mozgástér azonban nem teljesen korlátlan, vannak olyan követelmények, melyek a választási rendszerre vonatkozó szabályok alkotmányossági mércéjéül szolgálnak. Ilyen alkotmányos követelmény az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekintendő egyenlő választójog.¹⁴³

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a *„választójog egyenlősége ebből következően - hasonlóan az általánosság, a közvetlenség és a titkosság klasszikus alapelveihez - önmagában olyan, a demokratikus választási rendszerrel szemben támasztott alkotmányos követelmény, amelynek az érvényesüléséhez szükséges garanciarendszert a választási rendszer kialakítása, jogi szabályozása és működése során biztosítani kell”¹⁴⁴* és *„akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal”¹⁴⁵*

¹⁴⁰ 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17-18.

¹⁴¹ 22/2005 ABH

¹⁴² Ld.: 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513; 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279, megerősítette: 3093/2018. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [51]

¹⁴³ Ld.: 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004, 446, 453., 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [32]

¹⁴⁴ Ld.: 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [31]

¹⁴⁵ Ld.: 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.; 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]

Ehelyütt fontos kihangsúlyoznunk azt, hogy az Alkotmánybíróság határozottan állást foglalt a tekintetben, hogy az egyenlő választójog nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, az Alaptörvényben szabályozott alkotmányos garancia, általános jogegyenlőségi szabály speciális formája. Mindezek okán a választójog egyenlőségének sérelme nem az alapjogokra vonatkozó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott szükségességi és arányossági teszt szerint ítélni lehet meg.¹⁴⁶

Tekintettel arra, hogy a választójog egyenlősége olyan alkotmányos alapelv és garancia, amely az általános jogegyenlőségi szabály speciális formája, szükséges megvizsgálni az Alkotmánybíróság álláspontját az egyenlőség és diszkrimináció tilalma viszonyrendszerében. Az Alkotmánybíróság 9/1990. (IV. 25.) AB határozata szerint *„a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden, még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba, azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.”*

Az Alkotmánybíróság megfogalmazásából, különösen azon fordulatokból, melyek szerint *„a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie”* illetve *„azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni”* látható, és fontos is kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság általános jogegyenlőség felfogása a dworkini morális egyenlőség fogalomhoz áll közelebb, mintsem az egyszerű formális megközelítéshez.

Összegezve Hazánk gyakorlatát, megállapíthatjuk, hogy az egy ember egy szavazat elvét, azaz a választójog egyenlőségét, és ezen keresztül a választópolgárok egyenlő részvételét, a demokratikus eljárás egyik alapjának tekinti, és kiemelt alkotmányos elvként kezeli.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választójog egyenlősége, a választójognak, mint alapjognak a garanciája, melyre egyfajta speciális egyenlőségi szabályként tekint, a hátrányos megkülönböztetés tilalmához képest. Ebből következően az Alkotmánybíróság, a választójog egyenlőségére nem alapjogként, hanem a diszkrimináció tilalmának egyfajta

¹⁴⁶ Ld.: 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [32], illetve hasonlóan: 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004, 446, 453.

speciális esetére, azaz alkotmányos alapelveként tekint. Mindezek okán az Alkotmánybíróság a választójog egyenlősége érvényesülésének vizsgálata során az összehasonlíthatósági-indokoltsági próbát alkalmazza,¹⁴⁷ nem pedig az általános alapjog korlátozási tesztet.

Lényeges ugyanakkor, hogy a fenitek mellett az is megállapítható, hogy a választójog egyenlősége nem a választói akarat csorbíthatatlanul egyenlő érvényesülését jelenti, a választói akarat közvetett, képviselők útján történő megjelenítése természetesen okoz egyfajta aránytalanságot. Témánk szempontjából mindemellett hangsúlyozandó, hogy a szavazat egyenlő súlyának elvétől megfelelő alkotmányos indokkal el lehet térni, ilyen alkotmányos indoknak tekinti azt Alkotmánybíróság a nemzeti, illetve etnikai kisebbségek számarányát.

Második lépésként egyértelműen kijelenthető tehát, hogy – akár nemzetközi kitekintés során, akár csak Hazánk vizsgálatából – a demokratikus választásoknak és választójogoknak alapeleme a demokrácia elvéből eredő egyenlőség elve, követelménye.

IV.4 Kisebbség és a morális – avagy tartalmi, tényleges, de facto – egyenlőség a választójogban

A fentiekben megállapítottuk, hogy a demokráciának és a demokratikus választásoknak is alapvető eleme az egyenlőség. Mindezek után egyetlen – jelen fejezet szempontjából – lényegi kérdést szükséges megvizsgálni, jelesül azt, hogy milyen viszonyban áll egymással az egyenlőség követelménye és elve a kisebbségekre vonatkozó speciális, kedvezményes választójogi szabályokkal. Azaz nem ellentétes-e esetleg a demokrácia alappilléreként számon tartott egyenlőség elvével az egyes választói csoportokra vonatkozó, általánostól kedvezőbb szabályok alkalmazása.

Amennyiben a közvetett demokráciában a választópolgárok összességének egyenlő értékű szavazatai határozzák meg a hatalomgyakorlást, könnyedén felismerhetjük, hogy a kisebbségek számbeli helyzetüknél fogva kevésbé hatékonyan szólhatnak bele a hatalomgyakorlásba. Ekkor tehető fel a kérdés, hogy a formális, *de jure* egyenlőség nem feltétlenül egyenlő a tartalmi vagy tényleges, azaz *de facto* egyenlőséggel. Felmerülhet ezek után, hogy önmagában elegendő-e a jogi, formális egyenlőség biztosítása, nem ellentétes-e magával a demokráciával, ha a formális egyenlőség és a többségi elv rovására tényleges

¹⁴⁷ M. BALÁZS ÁGNES: *Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma*; PhD értekezés (műhelyvitára szánt verzió) Budapest, 2020. 116. p.

jogegyenőség és a kompromisszum javára teszünk lépéseket, azaz a kisebbség számára speciális kedvezményes, előnyös választójogi szabályokat alkalmazunk.

A formális, *de jure* és *de facto* egyenlőség közötti különbséget már az ókorban Arisztotelész felismerte, amikor is Politika című művében az alábbiak szerint mutatta be a különbséget a közös étkezésre vonatkozó szabályokon keresztül:

„De nem helyeselhetjük a "phiditiára", a közös étkezésre vonatkozó törvényhozást sem, ahogyan azt annak első szervezője megállapította. Az összejövetelekhez szükséges pénzt inkább a közösből kellene összeadni, mint pl. Krétában; a lakónoknál azonban mindenkinek magának kell a tartáspénzt lerónia, és mivel vannak köztük nagyon szegények is, akik ezt a költséget nem tudják előteremteni, éppen az ellenkezője következik be annak, amit a törvényhozó akart. Mert hisz neki az volt a szándéka, hogy a közös étkezés demokratikus legyen, de ez a fajta törvényhozás éppenséggel nem tette demokratikussá. Mert az igen szegényeknek nem oly könnyű abban részt venni, márpedig náluk az a polgárjognak hagyományos feltétele, hogy nem részesülhet benne az, aki ezt a szolgáltatást nem tudja megfizetni.”¹⁴⁸

Ehelyütt mindenképpen vissza kell utalni Dworkin munkásságára, aki a formális és a morális egyenlőség megkülönböztetésével szintén felhívta a figyelmet a formális és a tartalmi egyenlőség közötti különbségre.

Dworkin alapvetően kétféle egyenlőség fogalmat különböztet meg. Az egyik szerint az emberek egyenlők, azaz minden embert egyformán kell kezelni. Ez egyfajta formális egyenlőséget jelent.¹⁴⁹

Témánk szempontjából érdekesebb a Dworkin által azonosított másik egyenlőség-fogalom, mégpedig az úgynevezett morális egyenlőség, amely szerint az emberekkel, mint egyenlőkkel kell bánni, egyenlő tisztelet és figyelem illeti meg őket. Az egyenlőként bánás lényege, hogy ahol a tényleges egyenlőtlenségek jelentkeznek, melyeknek nem szabadna, ott a tényleges egyenlőséget támogató intézkedések eredhetnek a morális egyenlőségből, például a pozitív diszkrimináció. A morális egyenlőség alapvetőbb, ezt konstitutívként jellemzi Dworkin, míg a formális egyenlőség véleménye szerint derivált.¹⁵⁰

¹⁴⁸ ARISZTOTELÉSZ politika 2. könyv 9. pont Online elérhető: <http://mek.niif.hu/04900/04966/04966.htm>

¹⁴⁹ DWORKIN, Ronald: *Liberalizmus*. In: Az angolszász liberalizmus klasszikusai. II. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1992. 188-189. pp.

¹⁵⁰ Uo.

Dworkin morális egyenlősége tehát éppen a formális, „darabszám” szerinti egyenlőséget haladja meg azzal, hogy egyenlőként való bánásmódot tekinti lényegesnek. Mindezek mellett fontos kiemelni, hogy mint azt jelen fejezetben fentebb is láthatjuk Dworkin a demokrácia felfogásában is az egyenlőség morális fogalmára épít.

Majtényi Balázs doktori értekezésében a kisebbségi jogok létének egyik elvi alappilléreként az igazságos egyenlőség elvét határozza meg.¹⁵¹ Álláspontja szerint az igazságos egyenlőség mai értelmezése szerint *„a demokratikus államok jelenleg az élet különböző területein gyakorta megkövetelik, hogy az államon belül hátrányos helyzetben lévő emberek különböző csoportjai az átlagosnál kedvezőbb bánásmódban részesüljenek.”*¹⁵²

Az igazságos egyenlőség elvének alkalmazása kapcsán Majtényi kifejti azt is, hogy az *„igazságos egyenlőség teljesebb megvalósítása érdekében az államok kialakíthatnak olyan közhatalmi berendezkedést, ahol szerepet kapnak a polgáraik által alkotott kisebbségi közösségek. A kisebbségek érdekeit megjelenítő közhatalmi intézmények létrehozásának az lehet az alapja, hogy a demokratikus államoknak törekedniük kell arra, hogy lehetséges legyen minden polgáruk számára egy közösség tagjaként is az értékes élet, a boldogságra való törekvés, hiszen a közösségiesség egyben a jó élet előfeltétele.”*¹⁵³

A Velencei Bizottság CDL-AD(2005)009 dokumentumában is egyértelműen állást foglalt amellett, hogy a nemzeti kisebbségeket támogató intézkedések alapvető fontosságúak annak érdekében, hogy ne csak *de jure*, hanem *de facto* megteremthessék az egyenlőséget.¹⁵⁴

Mindezek mellett az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a Gorzelik kontra Lengyelország ügyben – melynek tárgya egy sziléziai kisebbségi szervezet regisztrációja volt – a demokratikus társadalom jellemzőire hivatkozva kifejtette, hogy különös jelentőséget tulajdonít a pluralizmusnak, a toleranciának és a széles látókörűségnek. A bíróság álláspontja szerint a demokrácia nem azt jelenti, hogy a többség nézeteinek mindig

¹⁵¹ MAJTÉNYI (2007.) i. m. 62. p.

¹⁵² Uo.

¹⁵³ Uo. 51. p.

¹⁵⁴ Velencei Bizottság CDL-AD(2005)009 1. fejezet 10. pont eredeti angol nyelvű szövege: *„Affirmative action in connection with the national minorities can be defined as conferring special benefits upon individuals by virtue of their membership in a certain minority group. Viewed from the individual or from the group standpoint this principle seems of essential importance for the establishment of de facto not only de jure equality.”*

érvényesülniük kell, hanem egyensúlynak kell lennie, amely biztosítja a kisebbségekkel szembeni igazságos és megfelelő bánásmódot, és kerüli az erőfölénnyel való visszaélést.¹⁵⁵

Az EJEB hivatkozott ítéletében tehát szintén amellet foglal állást, hogy a demokrácia nem pusztán a többség hangját jelenti, hanem a pluralizmus, a tolerancia elvei alapján – melyek szintén a demokratikus társadalom jellemzői – szükség van a kisebbség véleményének becsatornázására is, melynek egyik eszköze véleményünk szerint a speciális, illetve kedvező választójogi szabályok biztosítása a kisebbségek részére.

A Német Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht - BVerfG*) a BVerfGE 6, 84. számú döntésében leszögezte, hogy a nemzeti kisebbségek pártjai sajátos helyzetben vannak, mely nem hasonlítható össze egyéb kis pártokéval. Az a specifikum, amely megkülönbözteti a nemzeti kisebbségek pártjait az összes többi párttól, a választási folyamaton kívül keresendő. A nemzeti kisebbségek pártjainak kedvezményben részesítése nem ellentétes az egyenlőség elvével. A jogalkotó a saját belátása szerint tekinthet adott pártot a parlamenthez méltónak, függetlenül a megszerzett szavazatok számától és a közvetlen mandátumok megszerzésétől, olyan politikai körülmények miatt, amelyek indokolják a választási folyamat speciális szabályozását. Az egyenlő választás elvének megsértését csak akkor lehet megállapítani egy ilyen kivétel esetén, ha a speciális szabályozás alapjául szolgáló kritériumok más pártokra is vonatkoznak.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Gorzelik and others v. Poland (Application no. 44158/98) 90. bekezdés eredeti angol nyelvű szövege az alábbi: „Referring to the hallmarks of a “democratic society”, the Court has attached particular importance to pluralism, tolerance and broadmindedness. In that context it has held that, although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of the majority must always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position (see Young, James and Webster v. the United Kingdom, judgment of 13 August 1981, Series A no. 44, p. 25, § 63, and Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 112, ECHR 1999-III).”

¹⁵⁶ BVerfGE 6, 84 (97) „Die Benachteiligung von politischen Parteien beim Verhältnisausgleich durch § 6 Abs. 4 kann auch nicht dadurch verfassungswidrig werden, daß § 6 Abs. 4 Satz 2 eine Ausnahme für die Parteien nationaler Minderheiten statuiert. Wäre diese Ausnahme unzulässig, so würde daraus höchstens folgern, daß § 6 Abs. 4 Satz 2 ungültig sein würde, nicht aber könnte daraus gefolgert werden, daß § 6 Abs. 4 Satz 1 ungültig ist, oder daß Ausnahmen für weitere Parteien gemacht werden müßten. Bei den Parteien nationaler Minderheiten liegen besondere Verhältnisse vor, die mit der Situation anderer kleiner Parteien nicht zu vergleichen sind. Die Merkmale der großen Stimmenzahl oder der Direktmandate erlangt eine Partei erst im und durch den Wahlvorgang, während das Merkmal, das die Parteien nationaler Minderheiten von allen anderen Parteien unterscheidet, außerhalb des Wahlvorgangs liegt. Es handelt sich also um nicht vergleichbare Tatbestände. Der Gleichheitssatz verbietet nicht, Parteien wegen eines Kriteriums, das in einem anderen Bereich liegt zum Verhältnisausgleich zuzulassen, wenn Parteien mit geringer Stimmenzahl und Parteien ohne örtliche Schwerpunkte davon ausgeschlossen werden. Der Gleichheitssatz gebietet andererseits auch nicht, daß für alle Parteien, die sich durch Merkmale charakterisieren lassen, die außerhalb des Wahlvorganges liegen, eine Ausnahme gemacht wird, wenn eine Partei ausnahmsweise zum Verhältnisausgleich zugelassen wird, weil sie eine nationale Minderheit repräsentiert. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, ob er eine Partei ohne Rücksicht auf die erzielte Stimmenzahl und die Erringung von

A szlovén alkotmánybíróság az olasz és a magyar nemzeti közösségek vonatkozásában fennálló plurális szavazatot illetően (az adott közösségek tagjai ugyanis a saját személyi alapú választóköriük mellett az általános szabályok szerinti listás választás során is leadhatják voksukat, azaz nem kell választaniuk, hogy az általános rendszerben vagy a speciális kisebbségi rendszerben kívának-e szavazni) 1998-ban meghozott határozatában akként döntött, hogy a plurális szavazat nem sérti az egyenlőség elvét, tekintettel arra, hogy a két nemzeti közössége anyaállamával, Olaszországgal és Magyarországgal nemzetközi szerződést kötött erről, így nemzetközi jogi kötelezettsége áll fenn e tekintetben.¹⁵⁷ A szlovén alkotmánybíróság döntése álláspontunk szerint rámutat arra, hogy az egyenlőség nem abszolút, más alkotmányosan legitimált érdek – itt jelen esetben a nemzetközi jogi kötelezettségek körében korrigálhatja, kiegészítheti azt.

Pokol Béla, bár nem a kisebbségek parlamenti képviselete vonatkozásában vetette papírra alábbi gondolatait, azokról elmondhatjuk, hogy szintén rámutatnak a *de jure* és *de facto* egyenlőség közötti különbségekre, és arra, hogy utóbbinak, azaz a tényleges egyenlőségnek többé-kevésbé érvényesülnie kell a parlamentáris demokráciában, így közvetetten az általunk vizsgált témában is megerősíti a tényleges egyenlőség biztosításának fontosságát. Pokol álláspontja szerint ugyanis „*a formáljogi síkon biztosított egyenlő választójogon túl a tényleges politika-befolyásolási esélyek egyenlőségének többé-kevésbé fenn kell állnia ahhoz, hogy a parlamentarizmus eszközrendszere nagyobb zavarok nélkül működni tudjon.*”¹⁵⁸

Buza László, a „Kisebbségek jogi helyzete” című, 1930-as művében már egyértelműen felismerte, hogy a formális jogegyenlőség nem garantálja a tényleges egyenlőséget. A parlamenti választójog vonatkozásában az arányos választási rendszereket tartotta

Direktmandaten wegen politischer Umstände, die eine besondere Regelung gerade im Wahlverfahren rechtfertigen, für parlamentswürdig erachtet oder nicht. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Wahl könnte in einer solchen Ausnahme nur dann gefunden werden, wenn die Kriterien, die den Anlaß für die besondere Regelung geben, auch für andere Parteien zutreffen würden” Online elérhető: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html#Rn034> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

¹⁵⁷ Velencei Bizottság CDL-AD(2008)013 - Report on dual voting for persons belonging to national minorities 10. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*Slovenia is currently the only country that grants dual voting rights to members of national minorities: two representatives of the Italian and Hungarian minorities elected on special lists have full status as members of parliament. In 1998, the Slovenian constitutional court found that this arrangement was compatible with the principle of equality because it was enshrined in bilateral treaties with Italy and Hungary.*” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)013-e) (letöltés ideje: 2021. május 7.)

¹⁵⁸ POKOL Béla: *Politikaelmélet Társadalomtudományi trilógia III.* Századvég Kiadó Budapest 2004. 48. p.

olyanoknak, melyek a tényleges egyenlőséget a legjobban kifejezésre juttatják. Emellett kiemelte azt is, hogy a kisebbségek egyenlő politikai jogainak biztosításához szükséges a választások tisztaságának biztosítása, melyhez elengedhetetlenek a megfelelő anyagi jogi szabályok és a független választási bíraskodás. Mindezek mellett is azonban Buza álláspontja szerint még mindezen körülmények sem biztosítják a kisebbségek számára a tényleges politikai egyenlőséget és a törvényhozó hatalomban való részvételt, tekintettel a demokratikus döntéshozatal többségi jellemzőjére, azaz arra, hogy a döntéseket mindig a parlamenti többség hozza meg. Kiemeli továbbá azt is, hogy míg egy kisebb politikai pártnak van arra esélye, hogy valaha többségbe kerül a parlamentben, a kisebbségnek ilyen esélye nem lesz. Mindezek okán a kisebbségek politikai jogainak egyenlősége Buza véleménye szerint kizárólag a többségi elv elhagyásával valósítható meg, melynek eszköze a kisebbségek számára biztosított autonómia.¹⁵⁹

Buzához hasonlóan foglalt állást Borók György, aki rámutatott arra, hogy a demokrácia egyenlőségi elve, illetve a többségi döntéshozatal nem garantálja a kisebbség egyenlő részvételét a hatalomgyakorlásban, ugyanis a többségi elv az emberek univerzális egyenlőségének elvéből fakad, amit nem feltétlenül lehet helyesen alkalmazni ott, ahol nem egységes a nép. Borók álláspontja szerint *„[A]z a parlamenti rendszer, amely a többség akaratának leképezése, önmagában tehát nem biztosítja a kisebbségek hatékony érdekérvényesítésének lehetőségét.”*¹⁶⁰

Bihari Mihály, az Országgyűlés pléniumán, a választójogi törvény módosításának általános vitája során tett 1997. december 10-i felszólalása során a demokrácia többségi jellege korrigálásának szükségességére utalt a kisebbség védelme érdekében, melynek eszköze a pozitív diszkrimináció. Bihari álláspontja szerint *„[A]z alkotmányossági elveket a pozitív diszkrimináció, tudjuk jól, nem sérti, abból kiindulva, hogy a demokrácia elsődleges elve a többség uralma, a többség akaratának az érvényesítése. Viszont ez az elv csak akkor biztosít demokráciát, ha a kisebbségek oltalmazásával jár együtt. A kisebbségek oltalmazása pedig nem mehet el odáig, hogy a kisebbségek jogát a többség jogának a szintjére emeljem, mert akkor megszűnik az első elv, de azt feltétlenül magában foglalja, hogy a kisebbségeknek számarányukhoz képest meglévő súlyukat technikákkal, eszközökkel, ebben az esetben a pozitív diszkriminációval, a háromcédulás technikával, illetve a*

¹⁵⁹ BUZA (1930) i. m. 90-92. pp.

¹⁶⁰ BORÓK György: *A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon* In.: Társadalmi szemle 1998/4. szám 68. p.

kedvezményes mandátumhoz jutással biztosítani kell. Úgyhogy úgy gondolom, nemcsak azokat az érveket hozhatjuk fel, amelyek azt bizonyítják, hogy nemzetközileg nem ritka ez a típusú képviselet egy- és kétkamarás rendszerben egyáltalán, és hogy megoldható technikailag és jogelvi, alkotmányossági szempontok alapján, hanem azt az érvet is felhozhatjuk e mellett a megoldás mellett, hogy a demokrácia teljessége, a többség uralma és a kisebbségek védelme, oltalmazása csak pozitív diszkriminációval oldható meg.”¹⁶¹

Napjaink azon szakirodalmát vizsgálva, mely összefüggésbe hozható a választójog egyenlőségével és a kisebbségi képviselettel, szükséges megemlíteni M. Balázs Ágnes munkásságát, aki alapvetően a plurális választójog kérdéskörét járta körül, és ennek kapcsán érintette a kisebbségi parlamenti képviseletet is. A plurális választójog – mely, mint fentebb láthattuk, a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyenlő választójog ellentétéként jelenik meg, és alapvetően tilalmazott – vonatkozásában M. Balázs megállapította, hogy annak egyik gyakorlati megjelenési formája a kisebbségek kedvezményes képviseletének eszközeként jelenik meg. A legszűkebb értelemben vett plurális választójogra, azaz, hogy egy bizonyos választói csoportnak több szavazata legyen más választói csoportoknál, csupán Szlovéniában akad jelenleg hatályos példa, és Horvátországban volt kísérlet erre, mely azonban nem állta ki a horvát alkotmánybíróság normakontrollját. Rávilágított ugyanakkor arra is, hogy „a plurális választójog tág értelmezése szerint a választójog egyenlőségétől való mindenfajta eltérés (például a választókerületek eltérő nagysága) plurális választójognak tekinthető.”¹⁶² A hatályos magyar választójogi szabályozás kapcsán kifejtette, hogy az nem tekinthető a szűk értelmezés, azaz a szó választójogi értelmében vett plurális szavazatnak, de meglátása szerint felvethet a választójog egyenlőségét érintő kérdéseket.

Saját meglátásunk szerint a fenti megállapításokat tovább gondolva kijelenthetjük azt is, hogy a speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi kedvezmények általánosságban a plurális választójog szűk értelmezése szerint ugyan nem tekinthetők plurálisnak, azaz nem sértik a választójog egyenlőségének elvét, hiszen minden választónak ugyanannyi szavazata marad. Ugyanakkor egy tágabb értelmezés alapján ezek a kisebbségi kedvezmények is

¹⁶¹ <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-ulesszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi-kepviselek-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valasztasi-eljarasrol-szolo-1-D8640/dr-bihari-mihaly-D86A7/> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

¹⁶² M. BALÁZS (2020.) i. m. 144. p. és 202-207. pp.

tekinthetők egyfajta burkolt pluralitásnak, tekintettel arra, hogy például a bejutási küszöb alóli mentességgel a kedvezményezett kisebbségi listára leadott szavazatok értékesebbek lehetnek más politikai pártokra leadott szavazatoknál. Egy bejutási küszöb alól mentesített listára leadott szavazat közelebb juttatja a kisebbségi jelölőszervezetet a mandátumszerzéshez, mint egy sima politikai pártra leadott szavazat, ugyanis a *Hare kvóta*¹⁶³ elérésétől egészen a bejutási küszöb eléréséig a kedvezményezett listára leadott szavazat már számításba esik a mandátumkiosztásnál, tehát már mandátumot érnek a szavazatok, míg a sima politikai pártok esetében mindez csak a bejutási küszöb elérésétől igaz. Az ilyesfajta burkolt pluralitás ugyanakkor (még) konform a választójog egyenlőségének elvével, azaz a szűk, jogi értelemben vett egyenlőséggel.

Kurunczi Gábor 2019-es doktori értekezésében szintén vizsgálta a magyar szabályozás kapcsán a nemzetiségi parlamenti képvisellel összefüggésben a választójog egyenlőségét tartalmi, - azaz a nemzetiségek kedvezményhez jutásának esélye - és formai, - azaz jogi - szempontból is. Összességében arra a megállapításra jutott, hogy a magyar szabályozás „*a maga hiányosságaival együtt kiállja a választójog egyenlőségének próbáját*”.¹⁶⁴

Összefoglalásul az a megállapítást tehető, hogy az egyenlőség – ami egyértelműen szerves alappillére mind magának a demokráciának, mind pedig a demokrácia legfontosabb intézményének, a választásoknak – nem egy eltérést nem engedő abszolút szabálya a demokráciának. Szűk keretek között, de vannak olyan más alapelvek, – ahogy arra az EJEB is hivatkozott – mint például a pluralizmus, a tolerancia elvei vagy a szakirodalom több szerzője által is felvetett *de facto* egyenlőség elősegítése, melyek bizonyos mértékben korrigálhatják az egyenlőség elvét. Így arra a következtetésre juthatunk, megválaszolva a fejezet elején feltett kérdést, hogy a demokráciával egyáltalán nem összeegyeztethetetlen a főszabály szerinti formális egyenlőség elvének korrigálása, kiegészítése a morális egyenlőséggel, azaz olyan választójogi szabályokkal, melyek adott kisebbséget az általánoshoz képest kedvezményes szabályokkal segítenek.

¹⁶³ A Hare kvóta az érvényes szavazatok és a megszerezhető mandátumok hányadosa, azaz matematikailag kifejezve:

$$\text{Hare kvóta} = \frac{\text{érvényes szavazatok száma}}{\text{megszerezhető mandátumok száma}}$$

¹⁶⁴ KURUNCZI Gábor: *Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében*; PhD értekezés (műhelyvitára szánt verzió) Budapest, 2019. 118. p.

Meglátásunk szerint tehát a modern demokratikus rendszerekben a morális, avagy tartalmi, tényleges, *de facto* egyenlőség a formális egyenlőség kiegészítő elve. A formális egyenlőség domináns (de nem feltétlenül kizárólagos) elve mellett a morális egyenlőség kiegészítő, korrigáló elve lehetővé teszi olyan speciális választójogi szabályok alkalmazását, melyek a választási rendszer alapvető koncepcióját nem borítják fel, de más szemléletmóddal, más egyenlőség-fogalommal egészíti ki azt.

A választójogi szakirodalomban az (formális) egyenlőség, illetve az egyenlő szavazat elvével a plurális választójog áll szemben, mely vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy a kedvezményes választójogi szabályok alkalmazása, ezzel pedig – ahogy azt fentebb említettük – az „egyenlőség elvének korrigálása más elvek érvényesülése érdekében” egyfajta burkolt, közvetett pluralitást ad(hat) a kedvezményes szavazatoknak. Példaként említhető Szerbia, Lengyelország vagy Németország választójoga, ahol az a kisebbségek számára biztosított kedvezmény, hogy a kisebbségi jelölőszervek listái mentesülnek a bejutási küszöb alól. Ezekben az esetekben fontos látni, hogy a kisebbségi jelölőszervezetek teljes mértékben a klasszikus politikai aréna küzdelmeiben vesznek részt, azaz a klasszikus jobb-, bal, vagy éppen liberális pártokkal versengenek, ugyanakkor, a bejutási küszöb alól mentesült kisebbségi jelölőszervezet a *Hare kvóta* – azaz az egy mandátum eléréséhez szükséges szavazatszám – elérésével már mandátumhoz juthat, míg az éppen bejutási küszöb alatt maradt – akár a kisebbségi jelölőszervezet listájánál többszörösen nagyobb szavazatszámot elért – klasszikus politikai párt mandátum nélkül marad. Mindez azonban legfeljebb áttételes, burkolt, egyfajta *de facto* pluralitásként értékelhető csupán, tekintettel arra, hogy nem meghatározott választói személyi kör szavazatait részesíti nagyobb értékűnek a jogalkotó, hanem egy adott lista - melyre szabad döntés alapján szavazhatnak a választók – kerül előnybe a többihez képest. A pluralitás burkolt, avagy *de facto* jellege abban ragadható itt meg, hogy egy adott választójogi kedvezményben részesített, az általános politikai arénában versengő kisebbségi lista szavazói nagy eséllyel kötődnek az adott kisebbséghez, mint szavazói csoporthoz, így lényegében elsősorban a kisebbséghez tartozó személyek szavazata érhet bizonyos körülmények között többet, mivel nagyobb valószínűséggel ők szavaznak a kisebbségi listára, ami azonban csak egy lehetőség, de nem kötelezettség számukra.

Fontos felvetnünk azt a kérdést is – Buza elmélete nyomán, azt mintegy tovább gondolva – hogy mi is a lényege, a célja a kisebbségek parlamenti jelenlétének. Buza a kérdést alapvetően a hatalomgyakorlás oldaláról közelíti meg és a demokratikus parlamenti

hatalomgyakorlás többségi jellege okán a kisebbségek parlamenti reprezentációját nem tartja célravezető eszköznek, tekintettel arra, hogy egy államban a kisebbséget képviselők nem kerülhetnek parlamenti többségbe, ellentétben egy politikai alapon szerveződő párttal, és mindezek okán a törvényhozás jogát érdemben nem gyakorolhatják a kisebbségi pártok. Buza meglátása szerint a politikai jogok egyenlősége kizárólag a többségi elv elhagyásával valósítható meg, melynek eszköze a kisebbségek számára biztosított autonómia.

A nemzetközi gyakorlat ugyanakkor többször cáfolta azt, hogy egy parlamentben jelenlévő kisebbségi pártnak egyáltalán ne lenne súlya, beleszólása a döntéshozatalban, ugyanis előfordulhatnak olyan esetek, amikor éppen egy etnikai jellegű párttal tud egy politikai tömb parlamenti többséget szerezni és kormányozni. Jelen sorok írása idején a legfrissebb ilyen eset éppen a 2020-as romániai választásokat követően állt elő, ahol a magyarságot képviselő RMDSZ a parlamenti többséget biztosító kormánykoalíció tagja lett és a kormányban is több miniszteri, valamint miniszterelnök-helyettesi pozíciót is megszerzett.

Látható tehát, hogy egy kisebbségi-etnikai párt is kerülhet olyan helyzetbe, hogy ha nem is egyedüli kormányzó erőként, de egy kormánykoalíció részeként, hogy bizonyos szintű érdemi befolyást gyakorolhasson a politikai folyamatokra, a törvényhozó hatalomra. Ugyanis előállhat olyan eset, amikor egy politikai tömbnek szüksége van az etnikai párt támogatására ahhoz, hogy parlamenti többséget szerezzen. Mindezek okán kijelenthető, hogy a parlamentáris többségi elv nem csak hátrányos, hanem bizonyos esetben akár előnyös is lehet egy kisebbségi párt számára, és ráhatást biztosíthat a törvényhozó hatalom működésére.

Mindezek alapján Buza megállapításait árnyalni kívánjuk azzal, hogy ha egy kisebbségi pártnak egyedül tényleg csekély is az esélye arra, hogy parlamenti többséget érjen el, de koalícióban könnyen előfordulhat, hogy mégis kormányra kerül és érdemi törvényhozó és politikai tényezővé válik. A kisebbségi parlamenti képviselet elvárható céljának tehát nem is az egyedüli kormányzásnak kell lennie – ami megvalósulása esetén egy demokráciában diszfunkcionális is lenne, mert a kisebbség az mégiscsak kisebbség – hanem a törvényhozó hatalom, a politika lehető legnagyobb mértékű befolyásolásának képessége, ami reálisan kormányzó koalíciós partnerségben csúcsosodhat ki.

Megjegyezzük – egyetértve Buzával abban, hogy a hatalomgyakorlás szempontjából egy jól kimunkált autonómia (mint például Dél-Tirol vagy Aaland) hatékonyabb lehet kisebbségi

szempontból, mint néhány képviselői mandátum az adott állam központi törvényhozásában, aminek hatalmi értéke kiélezett politikai-parlamentari viszonyok között értékelődhet fel. Az autonómia vonatkozásában is érvényes az, hogy bizonyos komoly kérdésekben történő döntés során, mely az állam kizárólagos kompetenciája, szintén nem biztosított a beleszólás a kisebbségek számára a döntéshozatalba.

A fentebb feltett kérdésre, hogy mi is a kisebbségi képviselet lényege, röviden akként adható válasz, hogy nem a törvényhozó, a politikai hatalom domináns gyakorlása, hanem ezek bizonyos mértékű befolyásolása, az ezekre való ráhatás lehetősége, mely kimerülhet csupán a politikai tematizációban (pl.: felszólalás, kérdés vagy interpelláció lehetősége vagy a törvényelőkészítő bizottsági munkában történő részvételre, illetve törvénykezdeményezésben, de akár kiélezett parlamenti erőviszonyok között, a kisebbségi párt vagy képviselők, meghatározó, érdemi súllyal rendelkező alakítói lehetnek a törvényhozó hatalomnak és a politikának).

Azon elméleti felvetésre, miszerint a demokrácia és annak részét képező egyenlőség elvével összefér-e az esetleges kedvezőbb választójogi szabályok alkalmazása, a válaszuk egyértelmű igen. A jelen fejezetben részletesen szemléltettük ugyanis, hogy az egyenlőségnek több értelmezési kerete van, nem csak a formális „darabszám” szerinti egyenlőség. Többek között Dworkin demokrácia fogalma is a morális egyenlőségre épül.

Azon államok, melyekben létezik az úgynevezett pozitív diszkrimináció intézménye, a formális jogegyenlőséget mind meghaladják, és a morális – avagy más szóval tartalmi, tényleges, *de facto* – egyenlőség felé tesznek lépéseket.

A kisebbségek számára az általánostól eltérő, kedvezményes választójogi szabályok biztosítása a választójog formális egyenlőségének, a morális egyenlőség elősegítése érdekében történő korrigálásának tekinthető.

Természetesen nem találkozhatunk minden államban kisebbségek számára kedvezőbb speciális választójogi szabályokkal, azonban ahol mégis vannak ilyenek, azok álláspontunk szerint nem tekinthetők a demokráciából levezett egyenlőség elvével ellentétesnek.

Mindezek mellett nem vitatjuk el azt, hogy a választójog egyenlőségének a formális egyenlőségre kell alapulnia, azonban ezen formális egyenlőségnek a morális egyenlőség érdekében történő korrigálása, kiegészítése elméleti és alkotmányos értelemben is igazolható.

IV.5 Miért éppen a kisebbség legyen a kedvezményezett?

A demokrácia, és az annak elválaszthatatlan elemét képező egyenlőség körbejárása során indokoltnak tartottuk megvizsgálni Sente Zoltán és Jakab András egyik, kisebbségi képvisellel szemben felhozott érvét, miszerint „[N]em világos, hogy miért épp a nemzetiség az a kisebbségi ismérv, amelynek önálló parlamenti képviseletet adunk.”¹⁶⁵

Ezen felvetés alapján lényegében arra kereshetjük a választ, hogy a formális egyenlőség alól miért kivételezzünk, vagy helyes-e egyáltalán, ha kivételezzünk a kisebbségekkel.

Nyilvánvaló számunkra, hogy ez alapvetően egy értékválasztáson alapuló kérdés, amelyben világnézetben alapuló véleményeket lehet ütköztetni a végtelenségi. Ezért a felvetés megválaszolása során inkább arra fókuszálunk, hogy miért igazolható az, és egyáltalán miért nem ördögtől való dolog, ha adott esetben egy állam választójogi kedvezményben részesíti kisebbségeit, ezzel elősegítve parlamenti jelenlétüket.

A Német Alkotmánybíróság BVerfGE 6, 84. számú döntése leszögezi, hogy a nemzeti kisebbségek helyzete egyedülálló, ötvözi a német állampolgárságot az idegen etnikummal és a nemzetközi jog, valamint bizonyos körülmények között valamely külföldi állam, amelyhez a kisebbség tartozik is érdekelt a státusuk iránt. Mindez kellően alátámasztja a speciális választójogi szabályozást. Az alkotmánybíróság a döntésében mindezek mellett utalt arra a magyar nemzetiségi jogban is gyakorta megjelenő motívumra, miszerint, a külföldi államokban élő német nemzeti kisebbségek vonatkozásában tanúsított jobb bánásmód iránti érdek is indokolhatja a nemzeti kisebbségek pártjainak felmentését az arányos képviselet küszöbértéke alól.¹⁶⁶

¹⁶⁵ JAKAB András: *Miért nincs szükségünk második kamarára?* In.: Politikatudományi Szemle 2011/1. 20. p. és SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba.* Budapest, Atlantisz, 1998, 93. p.

¹⁶⁶ BVerfGE 6, 84 (98) „Das ist im Verhältnis der Parteien nationaler Minderheiten zu anderen politischen Parteien nicht der Fall. Die Lage der nationalen Minderheit, die deutsche Staatsangehörigkeit mit fremder Volkszugehörigkeit verbindet, ist innerstaatlich einzigartig, da das Völkerrecht und unter Umständen ein fremder Staat, dessen Volkstum die Minderheit zugehört, Interesse an ihrem Status nimmt. Es ist darum ein die wahlrechtliche Sonderregelung hinreichend rechtfertigendes Anliegen des Gesetzgebers, der nationalen Minderheit zur Vertretung ihrer spezifischen Belange die Tribüne des Parlaments zu eröffnen, wenn sie nur die für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl aufbringt. Auch die Rücksicht auf die Behandlung deutscher nationaler Minderheiten in fremden Staaten durch den ausländischen Gesetzgeber kann es sehr wohl rechtfertigen, Parteien nationaler Minderheiten von der Sperrklausel beim Verhältniswahlrecht auszunehmen (vgl. BVerfGE 5, 83).” Online elérhető: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html#Rn034> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

A felvetésre Pap András László lényegre törően adja meg a választ akként foglalva állást, hogy: „*a jogalkotó és az alkotmányozó joga és kötelessége a különböző érdekek harmonizálása, érték vagy érdekalapú, de saját szempontjain alapuló prioritizálása*”¹⁶⁷

Emellett Will Kymlicka és Kis János is rámutatott arra, hogy a nemzeti semlegesség elérésére irányuló törekvés aligha több mint illúzió.¹⁶⁸ Ehhez hozzátehetjük azt is, hogy amennyiben a nemzeti semlegességre irányuló törekvés illúzió, az magával vonja ugyanezt a nemzetiség vonatkozásában is.

Az államok nagyobb része nemzeti alapon szerveződik, azaz van egy nyelvileg, kulturálisan, etnikailag körülírható népességcsoport, mely túlnyomó részt jellemzi az adott országot és azt hatalmi, politikai értelemben dominálja is, így például Magyarországot a magyarok, Szerbiát a szerbek, Lengyelországot a lengyelek dominálják.

Majtényi Balázs is utal arra, hogy a nemzethez tartozás az nem egy egyszerű tulajdonság vagy csoportjellemző, hanem annál több, különlegesebb; ugyanis az államoknak szükségszerűen van saját nyelvük, kulturális, történelmi sajátosságaik, továbbá a közös állami szimbólumok melyek a (domináns) nemzethez kötődnek. Hozzáteszi, hogy a „*nemzeti hagyomány szükségszerűen rajta hagyja kézjegyét a közös politikai kultúrán is*”.¹⁶⁹

Ugyanakkor ezen nemzeti alapon szerveződő államok területén számos esetben élnek kisebbségek, azaz a dominánshoz képest eltérő nyelvileg, kulturálisan, etnikailag körülírható népességcsoportok, melyek tehát a többségi nemzethez hasonlóan szintén rendelkeznek a többségi nemzettől eltérő azon identitásképző nemzeti(ségi) tulajdonságokkal vagy azok egy részével, mellyel a többségi nemzet.

Jellegét tekintve tehát a kisebbségi (nemzetiségi) identitás hasonló a nemzeti identitáshoz, mely hasonlóság épp abban ölt testet, hogy a kisebbség nyelvi, kulturális, történelmi stb. identitását pont a többség identitásához képest lehet megkülönböztetni.

Megjegyezzük ehelyütt, hogy a fentiekben a nemzeti kisebbségekre (nemzetiségekre) fókuszáltunk, tekintettel arra, hogy a hivatkozott és idézett felvetés is erre vonatkozott, azonban felhívjuk a figyelmet arra is, hogy egyes országokban az őslakos kisebbségekre

¹⁶⁷ PAP András László: *Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban* PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers 2011/27 szám 6. p.

¹⁶⁸ Hivatkozta: MAJTÉNYI (2007.) i. m. 34. p.

¹⁶⁹ MAJTÉNYI (2007.) i. m. 34. p.

vagy vallási kisebbségekre is vonatkoznak választójogi kedvezmények. Az ilyen kisebbségekre is irányadónak tekintjük érvelésünk lényegét.

Az őslakos kisebbségek, mint ahogy azt más fejezetben is kifejtettük, önmeghatározása, identitása, kultúrája hasonló a klasszikus nemzeti kisebbségekhez, az őslakosok a kisebbségek közötti specifikuma a gyarmatosításhoz, ősi életformájukhoz és területeikhez kötődik jellemzően.

A vallási kisebbségek vonatkozásában annyival egészítjük ki érvelésünket, hogy a vallásnak a nemzethez tartozáshoz hasonló kiemelt közjogi, választójogi jelentősége meglátásunk szerint rendszerint akkor merülhet fel, ha a domináns nép kultúrájához, identitásához a vallás kiemelt módon és elválaszthatatlanul hozzátartozik, azaz a nemzethez tartozással egyenlő identitás és kultúra meghatározó tényező.

Áttekintve azon államok önmeghatározását, alkotmányos identitását, magát az alkotmányát és általánosságban közjogi berendezkedését, ahol jelenleg kedvezményes választójogi szabályozás, nevesített parlamenti jelenlét illet meg vallási kisebbségeket, azt láthatjuk, hogy a vallás kiemelt alkotmányos és kulturális jellemzője a domináns népnek, ami magával vonja azt is, hogy a kisebbség(ek)nek is alapvető kulturális, identitásképző tulajdonsága a vallás.

Vallási kisebbségekre vonatkozó fenti megállapításaink alátámasztásául példaként említhető Ciprust, melynek alkotmánya 2. cikke nevesíti az „államalkotó” görög és török közösséget. Előbbi meghatározásánál az alkotmány 2. cikk 1. bekezdése¹⁷⁰ nevesíti a görög ortodox vallást, utóbbinál az alkotmány 2. cikk 2. bekezdése¹⁷¹ pedig a muszlim vallást. A ciprusi törvényhozásban három vallási kisebbség, a Latin (római-katolikus), az Örmény és a Maronita kedvezményes képvisellel rendelkezik, mindhárom vallási kisebbség egy-egy képviselőt juttathat a törvényhozásba.

Mindezt megerősíti az is, hogy Ciprus vonatkozásában a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága az országspecifikus monitoring eljárása során az említett vallási kisebbségek helyzetét vizsgálata alá vonja, sőt egyenesen

¹⁷⁰ Ciprus Alkotmánya 2. cikk 1. bekezdés angol nyelvű szövege: „*the Greek Community comprises all citizens of the Republic who are of Greek origin and whose mother tongue is Greek or who share the Greek cultural traditions or who are members of the Greek-Orthodox Church*”

¹⁷¹ Ciprus Alkotmánya 2. cikk 2. bekezdés angol nyelvű szövege: „*the Turkish Community comprises all citizens of the Republic who are of Turkish origin and whose mother tongue is Turkish or who share the Turkish cultural traditions or who are Moslems*”

nemzeti kisebbségnek (*national minority*) nevezi őket¹⁷², és a Keretegyezmény 15. cikke alapján az érintett vallási kisebbségek közügyekben történő (parlamentari) részvételét is vizsgálja¹⁷³ – amit legutóbb 2020-ban tett meg, mely álláspontunk szerint szintén alátámasztja azt, hogy bizonyos körülmények fennállta esetén, egyes államokban a vallás is olyan kiemelt tényezőként játszik szerepet mint a nemzethez tartozás.

Ciprus mellett utalhatunk akár Pakisztánra is, ahol szintén kijelenthetjük, hogy a domináns nép kulturális és alkotmányos identitása szempontjából is az iszlám vallásnak kiemelt szerepe van, és a nem muszlim vallási kisebbségek esetén azonosíthatunk speciális választójogi szabályokat.

A kisebbséghez tartozás tehát – legyen az nemzeti kisebbség, őslakos kisebbség, avagy vallási kisebbség – akár csoport, akár pedig egyéni szinten meghatározó identitásképző tulajdonság, hiszen alapvetően befolyásolja az ember kulturális, nyelvi hátterét, és befolyásolhatja a többségi nemzethez, illetve magához az államhoz való viszonyulást is.

Mindezek mellett a kisebbség a számbeli hátránya okán a döntéshozatalban kevésbé, vagy egyáltalán nem tudja megjeleníteni magát. Mint ahogy azt számos nemzetközi példa is mutatja, ezek olyan kiemelt fontosságú jogilag (alkotmányosan) is elismert tényezők lehetnek, amelyek lehetővé teszik a kedvezményes választójogi szabályok megalkotását, alkalmazását, kiegészítve ezzel a klasszikus választási rendszereket.

A nemzetközi *soft law* forrásai alapján is látható, a kisebbségek közéletben történő hatékony részvételének elősegítése – melynek egyik elismert eszköze a kedvezményes választójogi szabályok alkalmazása – alapvetően pozitív, támogatandó értéként jelenik meg. Emellett az EJEB is megállapította a Gorzelik kontra Lengyelország ügyben, hogy a demokratikus társadalom jellemzői között nem csak a formális egyenlőség, hanem a pluralizmus, a tolerancia és a széles látókörűség is szerepel, mely utóbbiak tehát kiegészítik az egyenlőség kétséget kizáróan alapvető jelentőségű értékét-elvét, továbbá az

¹⁷² Ld. Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/V(2019)002 szám alatt publikált véleménye 4. p. : „*A general climate of tolerance prevails in Cyprus, in particular towards the three constitutionally recognised national minorities, i.e. the Armenian, Maronite and Latin (Roman Catholic) religious groups. Support for the preservation of minority identities continues to be provided, predominantly in the educational and cultural spheres. Persons belonging to the Armenian, Maronite and Latin religious groups continue to have influence on policy making on subjects of relevance to them, essentially through their representatives in the House of Representatives.*”

¹⁷³ Ld. Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/V(2019)002 szám alatt publikált véleménye 25-26. pp.

egyenlőségnek is vannak olyan fogalmi meghatározásai, melyek a tisztán formális alapú egyenlőséget korrigálják (lásd morális egyenlőség).

Az is látható, ha hazánk jogi szabályozását, a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatát vesszük górcső alá, hogy:

- széles mozgásteret van a jogalkotónak a választási rendszer kialakítása során;
- a választójog egyenlősége nem jelenti a mandátumok csorbítatlan egyenlőségét;
- az egyenlőség követelményéből fakadó szavazatok egyenlő súlyának elvétől megfelelő alkotmányos indokkal el lehet térni;
- a magyar Alkotmány – és később az Alaptörvény is – tartalmazza, hogy a nemzetiségek államalkotó tényezők. Habár a szakirodalomban vannak, akiknek kétsége van ezen megfogalmazás indokoltságát, helyességét illetően, hazánkban ez a rendszerváltozás óta a legfőbb jogi norma részét képezi, így akár alkotmányos hagyománynak is tekinthetjük már ezen rendelkezést. Az államalkotó tényező, mint a magyarországi nemzetiségek alkotmányos jogállását jellemző alkotmányjogi fogalom, megjeleníti az alkotmányozó hatalom szempontjából azt a kiemelt értéktartalmat, státust, amely miatt az egyenlőség elvét – nyilván bizonyos keretek között – a magyar választójogi szabályozásban alkotmányos módon korrigálni lehet.
- ad5. az államalkotó tényező, mint a magyarországi nemzetiségek alkotmányos jogállását jellemző alkotmányjogi fogalom tartalmát illetően is merültek fel kétségek a szakirodalomban, azonban véleményünk szerint az Alkotmánybíróság ezen dilemmát is megfelelően feloldotta.

Az Alkotmánybíróság a 1041/G/1999. számú AB végzésben, amelynek tárgyát az államalkotó tényező, mint jogi fogalom tartalmának alkotmányjogi értelmezése képezte, az alábbi megállapításokat tette: *„Az indítványozó azon elvárása, hogy az Alkotmánybíróság határozza meg az „államalkotó tényező” kategória pontos jogi tartalmát, illetve legalább annak körvonalait annak érdekében, hogy ebből milyen*

*jogalkotási kötelezettségek következnek, túlmutat az Alkotmánybíróság hatáskörén, ezen elvárások teljesítése a jogalkotó feladata.*¹⁷⁴

Mindebből – tekintettel arra, hogy ezen kiemelt alkotmányjogi státus tartalommal való megtöltése jogalkotói feladat – az a következtetés vonható le, hogy minden olyan jogi szabályozásnak, legyen az választójogi, egyéb alapjogi, vagy bármely más típusú szabályozás, amely az általános szabályoktól, a magyarországi nemzetiségek javára eltér; az alkotmányos alapja a magyar alkotmányozó hatalom által értékalapon, kiemelt státust biztosító rendelkezés, miszerint a magyarországi nemzetiségek államalkotó tényezők.

Megjegyezzük, hogy - bár mint azt más fejezetben láthatjuk vitás a szakmában, hogy a hivatkozott alkotmánybírósági határozat a parlamenti képviseletre is gondolt (jelen sorok írójának álláspontja szerint igen) - a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy „Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőknek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”¹⁷⁵ Az Alkotmánybíróság ezen megállapításai véleményünk szerint egyértelműen megerősítik, hogy a (parlamenti) képviselet és az államalkotói tényező, mint alkotmányos státus között közvetlen és szerves összefüggés áll fenn.

A választ tehát arra, hogy miért éppen a kisebbség számára biztosítható kedvezményes választójogi szabályozás, véleményünk szerint a jogi kategorizáláson túli, értékalapú megközelítésben kereshető, ugyanis sok államban jogi elismerést, státust nyert komoly és támogatandó érték a kisebbség.

Az államoknak széles mozgástere van saját választójogi rendszerük kialakításában. és ahogy azt jelen dolgozat is bemutatja, sok állam és a nemzetközi *soft law* is támogatja kedvezményes választójogi szabályokkal kisebbségeit, ezáltal pedig azt, hogy legfőbb

¹⁷⁴ 1041/G/1999. AB végzés, ABH 2000, 1085

¹⁷⁵ 35/1992 (VI. 10.) AB határozat indokolás III. rész ABH 1992, 204.

döntéshozatali rendszerében az a komoly, védett és elismert érték, melyet a kisebbség képvisel, megjelenjen.

Fontos belátni, hogy a választási rendszereknek törvénytörvény szerűen vannak olyan jogintézményei, melyek torzítják bizonyos mértékben a szavazatok, azaz a népakarat arányosságát. A relatív többségi rendszerek az arányosságot pl. a hatékonyság érdekében nem is biztosítják, mégis elfogadott, alkalmazott, és nem megkérdőjelezett választójogi megoldás.

Még a legarányosabb listás rendszerek esetén is megszokott az ún. bejutási küszöb alkalmazása. A bejutási küszöb a kormányzóképeség biztosítása – tehát a népakarat arányosságához képest eltérő indok – mentén lényegében kizárja a mandátumelosztásból azon jelölőszervezeteket, melyek bizonyos aránynál kevesebb szavazatot szereznek, ami szintén torzítja a népakaratot, ugyanis nem az érvényes szavazatok egésze alapján történik a mandátumelosztás, mégis elfogadott, alkalmazott és nem megkérdőjelezett választójogi megoldás.

A kisebbségek képviseletére vonatkozó speciális szabályok is jellemzően olyan választójogi jogintézmények, melyek bizonyos mértékben torzíthatják a szavazatok arányosságát, hasonlóan a relatív többségi választójogi megoldáshoz, vagy a listás rendszereknél alkalmazott bejutási küszöbhez, azonban ehelyütt nem a hatékonyság-kormányzóképeség biztosítása, hanem a kisebbség parlamenti reprezentációjának elősegítése, a formális egyenlőségen túl egyfajta tényleges egyenlőség előmozdítása a cél.

Hazánkat figyelembe véve álláspontunk szerint egyértelműen megállapítható, hogy az Alaptörvény által értékalapon biztosított „államalkotó tényezői” jogállás biztosítja a magyarországi nemzetiségek számára speciális választójogi szabályozás számára az alkotmányos keretet.

V. A kisebbségek parlamenti képviselőinek fogalma a szabad mandátum elvének fényében

V.1 Bevezetés, témafelvetés

Jelen fejezet azt kívánja közelebbről megvizsgálni, hogy miként viszonyul egymáshoz a parlamenti képviselői mandátum egyik legfontosabb alapelve, a szabad mandátum elve és a kisebbségek parlamenti képviselete.

Ezen kérdést azért indokolt mindenképp részletesen tárgyalni, mivel a kisebbségi parlamenti képviselet, illetve ennek kedvezményes mandátum által történő biztosítása egy meghatározott csoporthoz, azaz kisebbséghez kötődik. Ugyanakkor a parlamenti képviselő mandátumára szerte a világon az úgynevezett szabad mandátum elve az irányadó, mely ugyanakkor azon elvre épül, hogy a megválasztott képviselő megválasztása pillanatában elszakad az őt megválasztók közösségétől és általánosságban a népet képviseli mandátuma fennállta alatt.

A fentiek okán jelen sorok írója elsőként azt a kérdést vetette fel, hogy a szabad mandátum elvének fényében miként értelmezhető azon a vonatkozó szakirodalomban rengeteget használt kifejezés, hogy a „kisebbségek parlamenti képviselete”. Álláspontunk szerint ezen fogalmat mind a szakirodalom, mind pedig – mint ahogy azt alább is láthatjuk – a törvényhozó is előszeretettel használja, ugyanakkor annak pontos jelentésének, tartalmának és a képviselet közjogi és politikai dimenzióinak egyértelmű elhatárolása még nem történt meg.

Jelen fejezet elsősorban arra tesz kísérletet, hogy a képviselet és ezzel együtt a kisebbségek parlamenti képviselőinek közjogi és politikai dimenzióit elhatárolja, továbbá meghatározza, mind a közjogi értelemben vett képviselet, mind pedig a politikai értelemben vett képviselet tartalmát.

Mindezek mellett jelen fejezet fel kívánja hívni a figyelmet arra is, hogy ezen dogmatikai elhatárolás szükséges ahhoz, hogy a parlamenti képviselet fogalmát helyesen és pontosan alkalmazhassa akár a jogalkotó, akár bárki más.

A fenti célok érdekében jelen fejezet az általános nemzetközi kitekintést követően elsősorban a szabad mandátum elvének magyar jogban megjelenő elméleti hátterét kívánja feltárni és rávilágítani egy, a jelenlegi hatályos magyar jogban fennálló, jelen sorok írójának

álláspontja szerint alaptörvényellenes rendelkezésre, mely éppen a képviselet közjogi és politikai fogalmának helytelen elhatárolása, azaz a képviselet fogalmának következtlen alkalmazása miatt áll fenn.

V.2 A szabad mandátum elve, avagy a parlamenti képviselet fogalmának közjogi dimenziója

Általánosságban, a népszuverenitás elvével összhangban¹⁷⁶ a nép, a hatalmát közvetetten, az országgyűlési képviselőkön keresztül gyakorolja (a hatalomgyakorlás kivételes, nép által közvetlenül gyakorolt módja a népszavazás), tehát az országgyűlési képviselők tevékenységük gyakorlása során a közhatalom forrását, a népet képviselik.

Közjogi értelemben arra a kérdésre, hogy a parlamenti képviselet, ki(k)nek a képviseletét jelenti, mi ennek a képviseletnek a jogi tartalma, a képviselői mandátum fajtája ad választ.

A mandátum szó a latin mando (mandare, mandavi, mandatum) igéből ered, amelynek jelentése: valakit valamire utasítani, megbízni valakit valamivel, valakire rábízni valamit stb. A mandátum jelentése tehát megbízás, megbízólevél.¹⁷⁷

A képviseletnek – a mandátum jellege, illetve a képviselő és a választó egymáshoz való viszonya szempontjából – történetileg két alapfajtája alakult ki, a kötött mandátum és a szabad mandátum. A kötött mandátum lényege az, hogy a képviselő és a választó között jogi függőség fennáll a választást, azaz a mandátum megszerzését követően is. Mindez megnyilvánul a képviselő választók általi visszahívhatóságában, a megválasztók utasítási jogában, illetve a képviselő véleménykérési kötelezettségében. A kötött mandátum elvének érvényesülése a rendi képviselet vonatkozásában jelent meg külföldön, illetve hazánkban is, a modern népképviseleti rendszerekre nem jellemző.¹⁷⁸

A szabad mandátum lényege – ellentétben a kötött mandátummal –, hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem hívható vissza a választók által a ciklusának lejárta előtt, nem utasítható, valamint a képviselő

¹⁷⁶ A kormányzati rendszer és az alapjogvédelem komplex intézményrendszerének viszonyáról ld. részletesebben: CSERVÁK Csaba: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig*, Debrecen Lícium-Art 2013. 15-18. pp. és CSERVÁK Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*, Debrecen, Lícium-Art, 2018, 57. p.

¹⁷⁷TÓTH Károly: Választójog In.: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (Szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* Budapest HVG ORAC 2014. 85. p.

¹⁷⁸ Ld.: 2/1993 (I.22.) AB határozat [ABH 1993, 33, 38.]

döntései meghozatalához nem köteles a választók véleményét kikérni. A képviselő munkája során kizárólag a lelkiismeretének és a törvényeknek van alárendelve, megválasztása esetén mandátuma a teljes ciklusra szól.¹⁷⁹

Történetileg a brit alkotmányfejlődésben jelent meg első ízben a szabad mandátum iránti igény, amelyet már egy 1571-es törvényjavaslat is tartalmazott, majd a szabad mandátum elve törvényi elismerést 1832-ben nyert.¹⁸⁰

A francia alkotmányfejlődésben a XVIII. századi felvilágosodás és a forradalom időszaka hozta el a szabad mandátum alkalmazását, melynek lényegét Condorcet úgy fogalmazta meg, hogy képviselőként azt kell tennie, amiről azt gondolja, hogy a legjobban szolgálja a választók érdekeit. Azért választották meg, hogy a saját, és nem az őt megválasztók véleményét fejtse ki, elsődleges kötelezettsége, hogy véleményét függetlenül határozza meg.¹⁸¹

A ma már általánosan elfogadottnak tekinthető szabad mandátum elve alapján tehát az országgyűlési képviselő megválasztása pillanatában elválik az őket konkrétan megválasztó, azaz az őt megbízó, mandátummal felruházó személyektől, és általánosságban a szuverén, azaz a nép hatalomgyakorlását valósítja meg személyén keresztül.¹⁸² Sieyès abbé megfogalmazásában, „*a képviselő az egész nemzetet képviseli, a polgárok összességének megbízottja.*”¹⁸³

Nemzetközi összevetésben megállapítható, hogy a szabad mandátum elvét, mint a parlamenti képviselői jogállás alapját a legtöbb európai állam alkotmányos szinten, a legmagasabb szintű jogi normájában szabályozza. Az Európai Unió huszonhat kartális

¹⁷⁹ Uo.

¹⁸⁰ DEZSŐ Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1998, 82. p.

¹⁸¹ Marc van der, HULST: *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000, 7-9. p. Online elérhető: http://archive.ipu.org/pdf/publications/mandate_e.pdf (letöltés ideje: 2021.03.04.)

¹⁸² Ld. részletesebben: CSERVÁK Csaba: *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)* PhD dolgozat, témavezető: Paczolay Péter; megjelenés/védés éve: 2010; illetve CSERVÁK Csaba: *Választási és kormányzati rendszerek összefüggései*, Jogelméleti Szemle 2007. 2007/2. és CSERVÁK Csaba: *A népakarattól az állami döntésig* Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2018. 165. p.

¹⁸³ TÓTH (2014) i. m. 86. p.

alkotmánnyal rendelkező tagállamából például csupán öt tagállam, Ciprus, Írország, Luxemburg, Málta és Svédország nem az alkotmányában rögzíti ezen kérdést.¹⁸⁴

Az egyes külföldi államok alkotmányai a szabad mandátum megfogalmazásában viszonylag nagy változatosságot mutatnak. Egyes államokban ezen elv akként jelenik meg, hogy a képviselők az egész népet, nemzetet képviselik. A belga alkotmány 42. cikkében és az olasz alkotmány 67. cikkében a nemzet képvisellete jelenik meg. A bolgár alkotmány 67. cikkében, a német alkotmány 38. cikkében, a román alkotmány 69. szakaszában és a szlovén alkotmány 82. cikkében is a nép képvisellete jelenik meg. A néphez és a nemzethez hasonló, de azoktól eltérő megfogalmazást használ a litván alkotmány 59. cikke, mely például az állam, a portugál alkotmány 152. cikke az ország, a szlovák alkotmány 73. cikke pedig az állampolgárok képviselétére hivatkozik. Mint azt alább is láthatjuk, a magyar Alaptörvényben megjelenő „köz” fogalmát is ezen csoportba sorolhatjuk. Az eddigiektől eltérő logikát láthatunk például a francia alkotmány 27. cikkében és a horvát alkotmány 75. cikkében, melyek önmagában a kötött mandátum létét tagadják. A francia alkotmány szerint a kötött mandátum semmis, a horvát alkotmány szerint a parlament képviselőinek nincs kötelező mandátuma.¹⁸⁵

A nemzetközi kitekintés alapján egyértelműen megállapíthatjuk, hogy legyen bármilyen változatos is az egyes országok alkotmányaiban szereplő megfogalmazás, a szabad mandátum elve egyértelműen érvényesül, melynek alapvető jellemzője, hogy a megválasztott képviselő nem az őt konkrétan megválasztó választókat, vagy választókörzetét képviseli, hanem általánosságban az egész népet.

V.3 A szabad mandátum elve a magyar jogban

A szabad mandátum történeti fejlődését vizsgálva az Alkotmánybíróság a 2/1993 (I. 22.) AB határozatban leszögezte, hogy *„Magyarországon 1949 előtt egyértelműen szabad mandátum volt. Bár az 1949-ben elfogadott Alkotmány a kötelező választói utasítást nem mondta ki (csak közérdekű megbízásról szólt), mégis beszámolásra kötelezte a képviselőket és a választók általi visszahívást is lehetővé tette. Ezzel a képviselők nem vált egyértelműen kötötté, de elvileg létrehozta a képviselők választók előtti azonnali, az általános választások*

¹⁸⁴ ERDŐS Csaba: *Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások* In.: *Parlamentari Szemle* 2017/2. 11. o.

¹⁸⁵ Uo. 11-13 pp.

*időpontjáig nem késleltetett politikai felelősségét, amely elsősorban a visszahívási lehetőség jogi megfogalmazásában jelent meg. Más kérdés – s ez már a politikai rendszerrel, az egypártrendszerű struktúrával függ össze –, hogy a visszahívásnak évtizedeken át gyakorlatilag alig volt jelentősége.*¹⁸⁶

Magyarország tekintetében a szabad mandátum elvét jelenleg megjelenítő, a hatályos Alaptörvényben is használt megfogalmazást, mely szerint a képviselők a „köz” érdekében végzik munkájukat, a korábbi Alkotmány 1972. évi módosítása vezette be. Az 1972. évi I. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 20. § (2) bekezdése szerint „*[A]z országgyűlési képviselők tevékenységüket választóik, a köz érdekében végzik*”.¹⁸⁷ Figyelemmel azonban a „köz” előtt szereplő „a választóik” kitételre, illetve a képviselő választók általi visszahívhatóságának jogi lehetőségére, megállapítható, hogy az 1972-ben az Alkotmányba bekerült „köz” nem az a „köz” volt, amely a rendszerváltozás utáni Alkotmány szövegében, illetve a jelenleg hatályos Alaptörvényben szerepel.

Az Alkotmány szövegében 1972 és 1989 között szereplő „köz” nyelvtani értelmezésünk szerint a „választóik” megfogalmazás duplikálásának, egyfajta tovább magyarázásának tekinthető, így kijelenthető, hogy hazánkban 1949-től egészen a rendszerváltozásig, 1989-ig nem érvényesült a szabad mandátum elve az országgyűlési képviselői mandátum vonatkozásában.

A rendszerváltozás idején, az 1949. évi XX. törvényt demokratikus, jogállami alkotmánnyá alakító 1989. évi XXXI. törvény akként módosította az Alkotmány 20. § (2) bekezdését, hogy a „választóik” szót elhagyta, ezzel megadva azt a jelentést a „köz” -nek, melyet az alkotmányjogi szakirodalom a mai napig tulajdonít neki, azaz a szabad mandátum elvének kifejeződését. 1989. október 23-tól, az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 20. § (2) bekezdés akként rendelkezett, hogy „*[A]z országgyűlési képviselők tevékenységüket, a köz érdekében végzik*”¹⁸⁸

Az 1989. évi XXXI. törvény, az Alkotmány 20. § (2) bekezdését megállapító rendelkezésekhez fűzött indokolása szerint „*a képviselő feladata nem valamely település, megye vagy foglalkozási csoport érdekeinek védelme, hanem az egész nemzet szolgálata.*

¹⁸⁶ 2/1993. (I. 22.) AB határozat, Indokolás III/3/b) pont.

¹⁸⁷ Ld.: 1972. évi I. törvény

¹⁸⁸ Ld.: 1989. évi XXXI. törvény 6. §

*Ezért írja elő: az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.*¹⁸⁹ Ennek vonatkozásában kijelenthető tehát, hogy a rendszerváltozás idején az alkotmányozó hatalom egyetlen szó törlésével állította vissza Magyarországon a szabad mandátum, modern demokráciákban általánosan elfogadott elvét. 1989. október 23-át követően tehát Magyarország az országgyűlési képviselői mandátum vonatkozásában visszatért a szabad mandátum elvéhez.

Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban, az Alkotmányhoz kapcsolódó témánk szempontjából releváns rendelkezései kapcsán megállapította, hogy *„A választójog egyenlőségének elve mindazonáltal túlmutat a választópolgárok egyenlőségén, mivel az országgyűlési képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik. Egyebek mellett ezt fejezi ki az Alkotmány 20. § (2) bekezdése: „Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.” Ilyen értelemben az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre (Alkotmány 70. §) is vonatkozik.*¹⁹⁰

Megállapítható tehát, hogy a rendszerváltozáskor átalakult demokratikus berendezkedésünk egyik alappillére a szabad mandátum elve lett,¹⁹¹ melynek értelmében a megválasztott képviselő közjogi értelemben nem egyes csoportokat, vagy a konkrétan őt megválasztó személyeket képviseli, hanem az egész nemzetet, függetlenül attól, hogy melyik párt listájáról, vagy melyik egyéni választókerületből került az Országgyűlésbe az adott képviselő.

Magyarország Alaptörvénye a korábbi Alkotmány szabad mandátum elvét magába foglaló rendelkezésén érdemben nem változtatott, csupán azzal a fordulattal egészítette ki a korábbi szövegezést, hogy *„e tekintetben nem utasíthatók”*. Kijelenthető tehát, hogy a korábbi Alkotmány idején született Alkotmánybírósági döntések minden fenntartás nélkül hivatkozhatóak, alkalmazhatóak a hatályos Alaptörvény tekintetében is.

Magyarország Alaptörvényének 4. cikk (1) bekezdése a korábbi Alkotmányban és azt értelmező alkotmánybírósági gyakorlatban meghatározott jogi alapvetésekkel egyezően

¹⁸⁹ ERDŐS (2017) i. m. 13. p.

¹⁹⁰ ABH 2005, 246, 248.

¹⁹¹ CSERVÁK Csaba *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően Pro Futuro – a jövő nemzedékek joga* 2015. 2015/2 24-37. pp.

akként fogalmaz, hogy „*az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.*”¹⁹²

A jelenleg hatályos jogszabályok közül megemlíthetjük még az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) preambuluma is, mint értelmezési segédletet, amely úgy szól: „*hangsúlyozva valamennyi országgyűlési képviselő közös felelősségét Magyarország, a magyar nemzet és a közjó szolgálatáért.*” Ezen rendelkezés is azt az értelmezést vetíti ki felénk, hogy az országgyűlési képviselő felelőssége az egész magyar (politikai) nemzetre kiterjed, azaz irreleváns, hogy az adott képviselő mely egyéni körzetből vagy listáról került a parlamentbe.

Kiemelkedő jelentőségű továbbá az Alkotmánybíróság azon határozata, amely a jelenleg hatályos Alaptörvény szabad mandátummal kapcsolatos rendelkezéseit értelmezte. Az Alkotmánybíróság a 10/2013. (IV. 25.) AB határozata kifejtette, hogy „*A szabad mandátum jogintézménye történetileg a kötött, ún. imperatív mandátummal szemben alakult ki. Az imperatív mandátum jellemzője a követ vagy küldött (parlamenter) kötöttsége az őt megválasztó közösség által adott utasításokhoz; a követ szavazatainak ellenőrzése; végül a követ visszahívhatósága, ha a neki adott utasításokat nem tartja be. Ezzel szemben a szabad mandátum – annak érdekében, hogy a követ ne pusztán az őt megválasztó kisebb közösséget, hanem országa (nemzete) egészét képviselhesse – azt jelentette és azt jelenti ma is, hogy a parlament független a választók akaratától, azaz nem utasítható, mandátuma lejárt előtt jogi értelemben képviselői tevékenysége, szavazatai miatt nem számoltatható el, és nem hívható vissza. A szabad mandátum tehát nem az Országgyűléstől, hanem a választóktól való szabadságot jelenti.*”¹⁹³

A 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában az eddigi hivatkozásainkat megerősítve az Alkotmánybíróság¹⁹⁴ akként foglalt állást, hogy: „*A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza. [...] A szabad mandátum e jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz – mint a választási törvény mondja – jogaik és kötelességeik azonosak. A*

¹⁹² Magyarország Alaptörvénye 4. cikk (1) bekezdés

¹⁹³ 10/2013. (IV. 25.) AB határozat Indokolás [16] [ABH 2013, 356, 362-363.]

¹⁹⁴ CSERVÁK (2013.) i. m. 215. p.

képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat — vagyis, hogy pártlistáról, vagy egyéni választással kerültek — e a parlamentbe —, és ennek megfelelően mandátumuk mögött több vagy kevesebb szavazat áll; nem lehet különböztetni aszerint sem, hogy a képviselőt párt indította, vagy támogatta-e, avagy pártoktól független jelöltként indult; s aszerint sem, hogy megválasztott képviselőként csatlakozott-e valamely párt képviselőcsoportjához, vagy sem.”¹⁹⁵ Ezen határozatában az Alkotmánybíróság a szabad mandátum elvéhez kapcsolódóan fontos elvi élű megállapításokat tett. Kimondta, nem lehet különbséget tenni a képviselők között aszerint, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat, illetve mennyi választópolgár szavazata áll egy-egy képviselő mögött.

Mindez témánk szempontjából különösen jelentős, ugyanis a nemzetiségi képviselő egy az általánostól eltérő, kedvezményes választójogi megoldás révén¹⁹⁶, látszólag a többi képviselőkhöz képest lényegesen kevesebb szavazatszámmal juthat az Országgyűlésbe.¹⁹⁷

Felmerül tehát a kérdés, hogy az Alaptörvény bármelyik egyéb rendelkezése megbontja-e a képviselői jogállást a nemzetiségi és „hagyományos” képviselők között, azaz a fentebb

¹⁹⁵ ABH 1998, 197, 200-201.

¹⁹⁶ Ehelyütt fontos megjegyezni, hogy a Velencei Bizottság több ízben foglalkozott a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályok alkotmányosságáértól. A jó választási gyakorlatokat tartalmazó ajánlása szerint (*Code of Good Practice in Electoral Matters*) a nemzetiségek számára adandó különféle kedvezmények, fix képviselőbiztosítása nem ellentétes a választójog egyenlőségének elvével. Ld.: *The Code of Good Practice in Electoral Matters* 23. pont

¹⁹⁷ Fontos hangsúlyozni, hogy látszólagosság alatt nem a nemzetiségi mandátum kedvezményes jellegét kívánjuk megkérdőjelezni, illetve magát a kedvezményt ‘keveselni’. Mindössze arra kívánjuk a kifejezéssel, és annak jelen látjegyzetben történő magyarázatával felhívni a figyelmet, hogy a nemzetiségi listás mandátum a látszattal ellentétben nem tekinthető egyfajta tömeg támogatottsága nélküli, ‘ingyen mandátumnak’. A jogalkotó – mint azt alább láthatjuk – egy valós mögöttes társadalmi támogatottsághoz köti a nemzetiségi mandátumhoz szükséges szavazatszámot, tiszteletben tartva ezzel a nemzetiségek politikai képviseletének elősegítése mellett a választójog egyenlőségének alkotmányos elvét is. Lényegében ugyanezen álláspontot fogadja el *Schanda Balázs* is, aki arra hívja fel a figyelmet, hogy ennél nagyobb kedvezmény biztosítása ellentétes lenne a választójog egyenlőségének elvével. Ld.: *SCHANDA Balázs: Az államalkotó tényezők*. In: *TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2014. 103. Arra kívánjuk tehát felhívni a figyelmet, hogy a 2018-as országgyűlési választásokon a kedvezményes kvóta szabályai alapján 23831 szavazat volt szükséges a kedvezményes kvóta elnyeréséhez. A Magyarországi Németek Országos Szövetsége 26477 szavazatot gyűjtött. A Nemzeti Választási Iroda adatai alapján az egyéni képviselői mandátumokat a választóközözetek túlnyomó többségében 20 000 körüli szavazatszámmal szereztek meg jelöltek, tehát a 2018-ban, a német nemzetiségi listáról mandátumot szerzett Ritter Imre mögött nagyságrendileg egy egyéni képviselőével azonos támogatottság áll a szavazatok számát figyelembe véve. Hangsúlyozzuk, hogy jelen összehasonlítás egyéni és nemzetiségi listás képviselő között – tekintettel az eltérő választási módszerre – kizárólag csak a nemzetiségi listán mandátumot nyert képviselő mögött álló szavazatszám elhelyezhetőségét célozza a más csatornán mandátumot szerzett képviselőkhöz képest.

ismertetett képviselői jogállásra vonatkozó alkotmánybíróági joganyag fenntartás nélkül alkalmazható-e a nemzetiségi listáról megválasztott képviselőre is.

A válasz a felmerült kérdésre egyértelműen az, hogy az Alaptörvény az országgyűlési képviselőkről szóló rendelkezései nem tesznek ilyen különbségtételt, ezért a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőre egyértelműen ugyanazok a megállapítások alkalmazandók, mint bármely más országgyűlési képviselőre. Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés nem tesz ugyanis kivételt a szabad mandátum elve alól, mivel „csupán” a hivatkozott rendelkezés annyit foglal magában, hogy *„[A] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.”* A képviselői jogállás tehát továbbra is egységes, csupán a mandátum keletkezésének módjában van választójogi különbség, az egyéni választókerületből, a pártlistáról, illetve a nemzetiségi listáról megválasztott képviselő között.

A következő – és egyben az általunk azonosított végső – kérdés, ami felmerülhet a nemzetiségi képviselő kapcsán, hogy a nemzetiségek egyáltalán a magyar politikai nemzeten belül vagy amellet helyezkednek-e el közjogi értelemben – a politikai nemzet egységessége, annak megbonthatósága, köztudottan a dualizmus korában a nemzetiségi jog egyik központi kérdése volt.

Ezen kérdést az Alaptörvény hosszas fejtegetés nélkül, egyértelműen rendezi, ugyanis a Nemzeti Hitvallás, amely technikailag az Alaptörvény preambuluma – és ezen minőségében értelmezési segédlet – akként fogalmaz, hogy *„a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.”* Kijelenthető tehát, hogy az Alaptörvény a nemzetiségeket a magyar politikai nemzeten belül helyezi el, tehát a magyar politikai nemzet halmazán belül elhelyezkedő 13 kisebb, nevesített halmazként ábrázolhatjuk a nemzetiségi listákra szavazó nemzetiségi választók közösségeit.

A fenti kérdések tisztázását követően biztonsággal kijelenthető, hogy a mandátum egyenlőségének elve magával vonja a szabad mandátum elvének egységes alkalmazását is, azaz a nemzetiségi listáról megválasztott képviselő ugyanúgy elszakad közjogi értelemben az öt megválasztó személyek közösségétől, és ugyanúgy az egész politikai nemzetet képviseli, mint bármely más pártlistáról, vagy egyéni választókerületből megválasztott képviselő.

Láthatjuk tehát, hogy a nemzetiségek parlamenti képviseletét nem tekinthetjük a képviselő és az öt megválasztók közötti közjogi kapcsolatnak, mivel ez a kötött mandátum

elvének alkalmazásához vezetne el minket. Felmerül azonban a kérdés, hogy a nemzetiségi képviselet alatt közjogi értelemben mit érthetünk, mi az a körülírható, körülhatárolt jogi matéria, aminek a képében azonosíthatjuk ezt a sokat használt és alkalmazott fogalmat.

Álláspontunk szerint szigorúan véve közjogi értelemben a nemzetiségek parlamenti képviselete alatt mindössze azon általános szabályozástól eltérő, kisebbségekre vonatkozó, speciális választójogi szabályok összességét érthetjük, amelyek elősegítik a kisebbségek politikai értelemben vett képviseletének megvalósulását. Azokban az országokban, ahol a választójog nem tartalmaz ilyen speciális szabályokat, de az általános választójogi szabályok alapján mégis kerülnek be a törvényhozásba etnikai jellegű pártok, kisebbségi képviselők, ott közjogi értelemben kisebbségi parlamenti képviseletről nem beszélhetünk, legfeljebb politikai értelemben vett kisebbségi parlamenti képviseletről.

V.4 A hatályos magyar szabályozás alkotmányos problémája a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett országgyűlési képviselő vonatkozásában

A 2017-ben előterjesztett T/18296. számú törvényjavaslat alapvetően a Nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt (a továbbiakban: Njtv.) módosította. A módosítás témánk szempontjából releváns rendelkezései beemelték az Njtv-be a nemzetiségek országgyűlési munkájára vonatkozó jogintézmények, így a nemzetiségi képviselő, nemzetiségi szószóló és a nemzetiségeket képviselő bizottság fogalmát.

A hivatkozott módosítás többek között a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvénybe emelt egy IV/A. fejezetet, amely a nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában címet viseli.

A törvényjavaslat 4. §-a alapján a nemzetiségi törvény 21/A. § szerint, *„a nemzetiségek képviseletét az Országgyűlésben:*

- a) nemzetiségi listán mandátumot szerzett nemzetiségi képviselő,*
- b) nemzetiségi szószóló*

láthatja el.”

A nemzetiségi törvény 21/B. § (1) bekezdését a törvényjavaslat akként szövegezte meg hogy *„a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi.”*

A módosítást az Országgyűlés a 2017. évi CCI. törvényként fogadta el, 2017. december 20-án került kihirdetésre, és 2017. december 21-i hatállyal módosította az Njtv-t.

A módosítás általános indokolásának szerint „*a hatályos Njtv. csak egyetlen esetben, a nyelvhasználat vonatkozásában tesz utalást a nemzetiségek országgyűlési jelenlétére. Az előterjesztő fontosnak tartja a nemzetiségi képviselő, a nemzetiségi szószóló és a nemzetiségeket képviselő bizottság fogalmának bevezetését az Njtv-be is, összhangban az Országgyűlésről szóló törvénnyel. Az új IV/A. fejezet rendelkezéseket tartalmaz a magyarországi nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételéről, továbbá a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat együttműködéséről.*”

A módosítás 4. § hoz fűzött részletes indokolás szerint, „*az előterjesztő egy új fejezetben kívánja bevezetni az Országgyűlésről szóló törvényben bevezetett új jogintézményeket, amelyeken keresztül megvalósul a magyarországi nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában. Az új fejezetcímhez tartozó 21/A. § a nemzetiségek országgyűlési képviselőjének jelenlegi megvalósulási formáját rögzíti a nemzetiségi listán mandátumot szerzett képviselő és a nemzetiségi szószóló nevesítésével. Az új fejezet 21/B. §-a a nemzetiségi képviselő és nemzetiségi szószóló, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat együttműködésének módozatait tartalmazza.*”

Mindebből álláspontunk szerint az rajzolódik ki, hogy a nemzetiségi törvény módosítása, miszerint a *nemzetiségi listán mandátumot szerzett nemzetiségi képviselő a nemzetiségek képviselőjét látja el az Országgyűlésben és tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi*, az Alaptörvény országgyűlési képviselőkre vonatkozó rendelkezésének és az abból, az Alkotmánybíróság által levezetett szabad és egyenlő mandátum elvének sérelmének lehetőségét veti fel. A hatályos nemzetiségi törvény 21/A. § a) pont és 21/B. § (1) bekezdés országgyűlési képviselőkre vonatkozó rendelkezései álláspontunk szerint tehát alkotmányjogilag aggályosak, mivel a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőnek az Alaptörvény országgyűlési képviselőkre vonatkozó rendelkezései alapján nem a saját nemzetisége vagy a nemzetiségek, hanem a 'köz', azaz az egész egységes politikai nemzet érdekében kell végeznie munkáját.

Hangsúlyozzuk, hogy az ehelyütt kifejtettek kizárólag a *nemzetiségi listán mandátumot szerzett nemzetiségi képviselő* jogállását vizsgálják. A *nemzetiségi szószóló* jogállását ehelyütt nem vonjuk vizsgálat alá, tekintettel arra, hogy a szószóló jogosultságai alapján –

ellentétben az országgyűlési képviselővel – nem gyakorlója, hanem legfeljebb közreműködője a törvényhozó hatalmi funkciónak, ugyanis szavazati joggal az Országgyűlésben nem rendelkezik, a törvényelkészítő és véleményező bizottsági munkában vesznek elsősorban részt a Magyarországi nemzetiségek bizottságának tagjaiként. Mindezek okán a képviselői jogálláshoz fűződő szabad mandátum elve a nemzetiségi szöszölókat nem érinti álláspontunk szerint.

V.5 A parlamenti képviselet fogalmának politikai dimenziója

A szabad mandátum elvével kapcsolatban megjegyzendő, hogy Pap András László a szabad mandátum elvét, ezen keresztül pedig az egész nemzet érdekében – azaz a köz – érdekében végzendő tevékenységet, az egyik nemzetiségi képviselettel kapcsolatos képviseletelméleti aggályaként tünteti fel.¹⁹⁸

Szente Zoltán azon dilemmát vetette fel, hogy ha a képviselők a köz érdekeit képviselik, akkor a nemzetiségi képviselők megválasztása vagy azt jelentheti, hogy a nemzetiségi érdekek nem részei a „köz” -nek vagy pedig azt, hogy a nemzetiségek képviselete megkettőződik, tekintettel arra, hogy a „köz”-be ők is beletartoznak, így egyszerre képviselik őket a „sima” képviselők és a nemzetiségi képviselők.¹⁹⁹

Erdős Csaba, aki a fenti dilemmákra szintén kitért, arra a következtetésre jutott, hogy a nemzetiségi képviselő a nemzetiség és nem a „köz” érdekét kell, hogy képviselje. A magyar szabályozás kapcsán a nemzetiségi képviselő, a nemzetiségek bizottságában törvény által elfoglalt helye okán álláspontja szerint nem hagyja maga mögött mandátuma forrását, szorosabban kötődik az őt megválasztókhoz, ami ugyanakkor nem éri el az utasíthatóság szintjét, de a „köz” érdekétől eltávolítja a nemzetiségi képviselőt.²⁰⁰

Ezen aggályokat álláspontunk szerint a képviselet politikai dimenziója oldja fel, amit az Alkotmánybíróság a 2/1993 (I. 22.) AB határozatban is kifejtette: *„A képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg*

¹⁹⁸ PAP (2011) i. m. 5-6. pp.

¹⁹⁹ SZENTE Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In: TÉGLÁSI András (szerk.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011. 88. p.

²⁰⁰ ERDŐS (2017) i. m. 24-25. pp.

abban a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újból, illetőleg a mögötte álló pártot nem támogatják szavazataikkal.”²⁰¹

Mindezek alapján álláspontunk szerint a képviselet – ezáltal a nemzetiségi képviselet is – mint kapocs a választó (nemzetiség) és a megválasztott képviselő között, habár jogilag, mint ahogy azt az előzőekben levezettük, a szabad mandátum elve alapján nem áll fenn, politikai értelemben azonban igenis létező fogalom.

Schönbaum Attila, aki politika-tudományi oldalról vizsgálta az Európa törvényhozásaiban megvalósuló etnikai-kisebbségi képviseletet, a parlamenti képviseletről alkotott definíciójában éppen a mi meghatározásunk szerinti képviselet politikai dimenziójára mutat rá, amikor azt írta, hogy „*[P]arlamenti (és kormányzati) képviseleten az adott állam politikai intézményrendszerének legmagasabb szintjén, a parlamentben, illetve ezzel összefüggésben a kormányzatban való részvételt értem.*”²⁰²

A nemzetiségi képviselet nem a szabad mandátum, azaz a közjogi képviselet alóli kivételt jelent, hanem legfeljebb azon speciális választójogi szabályok összességét, amelyek elősegítik a nemzetiség politikai értelemben vett képviseletének megvalósulását.

Mindezek alapján a nemzetiségi képviselő „különlegessége” véleményünk szerint nem abban rejlik, hogy a „köz” -t, a nemzetiséget, vagy esetleg mindkettőt képviseli-e, mert az egységes képviselői jogállás miatt közjogi értelemben a nemzetiségi képviselőnek is a közt kell képviselnie.

A nemzetiségi képviselő „különlegessége” közjogi szempontból abban fogható meg, hogy speciális választójogi szabályok vonatkoznak megválasztására, melynek személyi köre – legalábbis a magyar választójogban – az adott nemzetiség választópolgáraiból tevődik össze, ezért politikai értelemben a szavazóbázis összetétele okán a nemzetiségi képviselőnek az adott nemzetiség érdekeit kell szem előtt tartania politikája alakítása során.

²⁰¹ ABH 1993, 33, 38.

²⁰² SCHÖNBAUM Attila: *Nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képvisellete Európában – Egy dolgozat hipotézisei* In.: Kisebbségkutatás - 2008. 1. szám Online elérhető: <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00037/1530.htm> (letöltés ideje: 2021. május 23.)

V.6 Konklúzió

Jelen fejezet összefoglalásaként alapvetően kettő konklúzióra jutottunk, melyek közül az első általános, a második, pedig a hatályos magyar szabályozásra vonatkozó konkrét megállapításokat tartalmaz.

Az első általános konklúzió, hogy a parlamenti képviseletnek van egy közjogi egy politikai dimenziója. Mindez általánosságban is igaz, nem csak a nemzetiségi, hanem általánosságban az országgyűlési képviselet vonatkozásában.

A képviselet közjogi dimenzióját, azaz azt, hogy a megválasztott képviselő kit, illetve kiket képvisel az országgyűlésben és mi a képviselet tartalma, röviden a szabad mandátum és a mandátum egyenlőségének elvével írhatjuk körül. Ez alapján közjogi értelemben a képviselet absztrakt, ugyanis a mandátum keletkezésének pillanatában jogi értelemben elszakad egymástól a választó és a megválasztott. A képviselet alanyi hatálya általánosságban az egész politikai nemzetre kiterjed, nem csak egy adott csoportra. Tartalmát tekintve pedig a választó nem utasíthatja, nem hívhatja vissza a megválasztottat. Közjogi értelemben nemzetiségi parlamenti képviselet alatt legfeljebb azon speciális választójogi szabályokat értelmezhetjük, amelyek arra hivatottak, hogy bizonyos kedvezményekkel elősegítsék a nemzetiségek parlamenti politikai értelemben vett képviseletét.

A politikai képviselet kissé konkrétabb, a választó és megválasztott között a mandátum ideje alatt politikai értelemben fennmarad a kapcsolat, a megválasztott az őt a népképviselthe küldő szavazók érdekeit képviseli, az ő szavazatukért végzi munkáját, az újraválasztása reményében. Újfént hangsúlyozzuk, hogy ezen megállapítások nem csak a nemzetiségi, hanem a pártlistáról, illetve az egyéni választókerületből megválasztott képviselőre is vonatkoznak.

Véleményünk szerint lényeges a parlamenti képviselet ezen két dimenzióját elkülöníteni, és amikor képviseletről beszélünk, szem előtt tartani, hogy az közjogi vagy politikai értelemben értjük-e.

Ehelyütt előadott érvelésünk mintegy megerősítéseként hivatkozunk a Deák Ferenc által, az 1868. évi nemzetiségi törvény részletes vitájában elmondottakra, amely szerint *„Magyarország sok választókerületében egyik vagy másik nemzetiség van többségben, de azért e kerületek képviselői nem az egyes nemzetiségek, hanem az ország képviselői.”*²⁰³

²⁰³ MIKÓ (1944.) i. m. 224. p.

Közjogi értelemben a kisebbségi parlamenti képviselet azon általános szabályozástól eltérő, kisebbségekre vonatkozó, speciális választójogi szabályok összessége, amelyek elősegítik a kisebbségek politikai értelemben vett képviseletének megvalósulását. Azon államokban, ahol ilyen speciális választójogi szabályozás a kisebbségekre nincs, de a kisebbségek etnikai jellegű párton, vagy kisebbségi képviselőkön keresztül képviseltethetik magukat a törvényhozásban, közjogi értelemben vett kisebbségi parlamenti képviseletről nem beszélhetünk, csupán politikai-politológiai értelemben vett kisebbségi parlamenti képviseletről.

A második konklúzió, mely a konkrét magyar szabályozásra vonatkozik, az, hogy a magyar jogban a hatályos Njtv. nemzetiségi képviselőre vonatkozó rendelkezései alkotmányjogilag aggályosak, mivel ellentétesek az Alaptörvényben megfogalmazott és abból eredő szabad mandátum elvével. Megjegyezzük, hogy a nemzetiségi szószóló tekintetében mindez valószínűleg nem áll fenn, de ennek vizsgálatára jelen fejezet nem is vállalkozott, csupán a képviselők vonatkozásában vizsgálta, értelmezte a szabad mandátum elvét.

Álláspontunk szerint a hatályos magyar jogi normaszövegben nincs helye annak a megjelenítésének, konkretizálásának, hogy adott országgyűlési képviselő a „közön, azaz az egységes politikai nemzetben belül” kit vagy kiket képviseljen, ugyanis ez ellentétes a szabad mandátum elvével.

Nyilvánvalóan létező jelenség az, hogy egy adott nemzetiséget jelenít meg, képvisel az általuk (kedvezményes választójogi szabályokkal) megválasztott képviselő, azonban ez a képviselet csupán politikai képviselet és nem közjogi.

A magyarországi nemzetiségeket közjogi értelemben álláspontunk szerint a szószólók vonatkozásában megilleti a képviselet, figyelemmel a szószólók eltérő jogállására, melynek nem része az Országgyűlés plénumán történő szavazás joga, azaz a törvényhozás maga.

Emellett a magyarországi nemzetiségeket véleményünk szerint az országgyűlési képviselő vonatkozásában nem a közjogi képviselet joga illetheti meg - ugyanis ez, mint jelen fejezetben levezettük, szembe megy a szabad mandátum elvével - hanem az általános szabályokhoz képest kedvezőbb, speciális választójogi szabályozás.

Mindezek alapján, *de lege ferenda* a hatályos Njtv. rendelkezései vonatkozásában álláspontunk szerint jobban el kellene határolni egymástól a nemzetiségi szószóló és a

nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő jogállását. A nemzetiségi szószóló vonatkozásában azon rendelkezések, miszerint a nemzetiségek képviseletét láthatja el (Njtv. 21/A. § b) pont) és *tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi* (Njtv. 21/B. § (1) bekezdés), kiállják véleményünk szerint az alkotmányosság próbáját, azonban ugyanez nem mondható el ugyanezen rendelkezésekről a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő vonatkozásában. Így a legbölcsebb talán az lenne, ha a nemzetiségi képviselőt az Njtv. 21/A. §-ból és a 21/B. § (1) bekezdésből törölné.

Véleményünk szerint alkotmányos módon, az egyenlő mandátum elvének sérelme nélkül a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőt az Njtv. -ben mindössze a kedvezményes választójogi szabályokon, illetve az erre való jogosultságon keresztül lehetne megjeleníteni. Ha onnan közelítjük meg a kérdést, hogy a nemzetiségeknek mire lehet joguk, akkor az a válaszuk, hogy nem az országgyűlési képviselő általi képviseletre, hanem a kedvezményes választójogi szabályozásra.

Mindezek alapján álláspontunk szerint az Njtv. IV/A. fejezet rendelkezései közé a nemzetiségi képviselő vonatkozásában annyit emelhetnénk be, hogy *„a magyarországi nemzetiségeknek az országgyűlési képviselők választásán joguk van az általánostól eltérő, speciális és a képviselői mandátum megszerzése szempontjából kedvezőbb választójogi szabályozáshoz”*.

VI. Kisebbségek, etnikai pártok a politikai arénában, avagy a kisebbségi parlamenti reprezentáció politológiai és jogi alapjai

VI.1 Bevezetés, témafelvetés

Szükségesnek tartottuk a választójogi szabályozás és egyéb alkotmányos elvek – például a demokrácia és ezzel összefüggésben az egyenlőség elvének, a szabad mandátum elvének – témánk szempontjából történő vizsgálata mellett kitekinteni egy jogon túli, ugyanakkor az alkotmányjoggal összefüggésben álló társadalomtudomány, a politológia-tudomány szempontjából is vizsgálni. Az alkotmányjogi elvek, a parlamenti jog, a választójogi szabályozás adja meg a jogi keretát a legfőbb népképviselői szervek, parlamentek összetételének-működésének, ugyanakkor a parlamentek összetétele-működése során a politikával foglalkozó társadalom-tudomány, a politológia írja le, elemzi a gyakorlatban megvalósuló jelenségeket, eseményeket, így a kisebbség parlamenti jelenlétének, képviselőtének vizsgálata során véleményünk szerint mindenképp tekintettel kell lenni a politológia-tudomány megállapításaira is.

Jelen fejezetben azt tekintjük át elsősorban, hogy a kisebbségi képviselő, a kisebbségi pártok elfogadottak-e, ismertek-e a politológia-tudományban, függetlenül a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás lététől, vagy egyfajta idegen testként jelennek-e meg a parlamentekben politológiai szempontból, továbbá arra a kérdésre is megkísérlünk választ adni, hogy mit is jelent az etnikai-kisebbségi párt fogalma.

Mindezek mellett nyilvánvalóan nem hagyható figyelmen kívül a jogtudomány kisebbségi parlamenti képviselővel kapcsolatos álláspontja, melynek legfontosabb alapvetéseit szintén jelen fejezet tárgyalja.

VI.2 A politika fogalma, a kisebbségi, etnikai pártok, mint a politikai paletta részei

Pokol szerint, politika, mint a társadalom egyik nagy alrendszere, az ellenzékben lenni vagy kormányozni értékduálon alapul.²⁰⁴

²⁰⁴ POKOL Béla: *A társadalom rendszerei. A szociológiai rendszerelmélet kategóriái.* Szociológia, 1988/4. 343–360. pp.

Bihari Mihály megfogalmazásában²⁰⁵ a politika komplex fogalmát és az egymással összekapcsolódó fogalmi elemeket a következőképpen foglalhatjuk össze:

- a politika közösségi tevékenység és viszony,
- a politika a hatalom megszerzésére és befolyásolására irányuló tevékenység,
- a politika társadalmi csoportok által kiváltott és megjelenített érdek- és hatalmi konfliktusokhoz kapcsolódik,
- a politika érdekek által meghatározott, célkitűző és célok elérésére törekvő (teleologikus), akaratlagos (voluntarista) jellegű tevékenység, amely a hatalom megszerzésére és befolyásolására törekszik,
- a politika a modern társadalmakban – a társadalom egészétől és a többi alrendszerrel elkülönülő – funkcionális alrendszerben integrálódva látja el saját funkcióit. A politikai rendszer központi elemét a hatalmi viszonyok (a hatalmat megtestesítő döntési pozíciók) alkotják.

Bihari a politika lényegét és rövid definícióját akként határozza meg, hogy a politika érdek által meghatározott, célokat követő és akaratlagos tevékenység, amely a hatalom megszerzésére irányul.²⁰⁶

Ezt a gondolat mindössze annyiban egészítjük ki, hogy egyes pártoknak, főleg a kisebb rétegpártoknak (mint pl. a klasszikus kisebbségi-etnikai pártoknak) nem feltétlenül a hatalom megszerzésére, hanem legfeljebb befolyásolására irányul a tevékenységük (pl. koalícióra lépés vagy eseti együttműködés más pártokkal a kisebbségnek kedvező jogszabályok elfogadásáért cserébe).

A politikai, parlamenti gyakorlatban számos példát látunk arra, hogy adott nemzetiség parlamenti képviselője egyúttal politikai programként is funkcionál, mitöbb, a politikatudomány törésvonal elmélete az egyik meghatározó politikai törésvonalként épp az etnikai törésvonalat jelöli meg.

²⁰⁵ BIHARI Mihály: *POLITOLÓGIA – A politika és a modern állam Pártok és ideológiák* Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zrt. 2013. 49. p.

²⁰⁶ Uo.

Stein Rokkan az 1967-ben megjelent művében, a szerzőtársként közreműködő amerikai kutató, Martin Lipset segítségével vetette papírra az ún. törésvonal elméletet, amely a politika-tudományban a mai napig meghatározó.²⁰⁷ Rokkan elmélete alapján az európai politikát a 20. század első kétharmadában jellemző fő politikai töréspontok a 16. és 19. század között végbement társadalmi-gazdasági változások eredményeként jöttek létre.

Álláspontjuk szerint az európai politika négy fő törésvonala:

- a vallási törésvonal,
- a nyelvi-etnikai törésvonal,
- a vidék és város közti törésvonal,
- a munkaadó és munkavállaló közti gazdasági törésvonal.

Az elmélet alapján vallási törésvonal mentén jelentek meg a kereszténydemokrata és keresztényszocialista pártok, a nyelvi-etnikai törés mentén a (többségi) nacionalista és a (kisebbségi) nemzetiségi-etnikai pártok, a vidék-város ellentét mentén az agrárpártok, a munka-tőke ellentét mentén a baloldali munkáspártok, továbbá a szociáldemokrata és kommunista szervezetek.²⁰⁸

Hazánkban már a kiegyezést követően a dualizmus korszakában az egyik meghatározó politikai és pártpolitikai törésvonalként jelentkezett a nemzetiségi kérdés²⁰⁹, mely amellett, hogy politikai kérdésként polarizálta az egyes pártokat, létrehozta a kifejezetten etnikai jellegű politikai pártokat is, melyek a magyar politikai élet szereplőivé váltak, akár azon időszakot vesszük figyelembe, amikor passzivitásukkal, akár pedig azt, amikor aktív politizálással kívántak ráhatást gyakorolni a magyar politikai életre.

²⁰⁷ PÁL Gábor (Szerk.): *Politológia betekintés a politika világába*, Budapest Dialóg Campus 2018. 219-220. pp.

²⁰⁸ Uo.

²⁰⁹ BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944) – Parlament, Pártok, Választások* ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2008. 33. p.

A fentieket Scönbaum Attila kutatása is alátámasztja, aki Európa 37 országának politikai berendezkedését vizsgálta, az etnikai politizálás szempontjából, melynek során megállapította, hogy a kisebbségi politizálás létező és elterjedt jelenség kontinensünkön.²¹⁰

VI.3 A kisebbségi pártok meghatározása

Miután kifejtésre került, hogy a politika-tudomány ún. törésvonal elmélete alapján az európai politika egyik fő törésvonala a nyelvi-etnikai, mely alapján az etnikai pártok szerveződnek; szükséges körül járni azon kérdést, hogy miként, milyen jellegzetes ismérvek alapján határozhatóak meg ezen pártok.

Donald Horowitz az etnikai, kisebbségi pártot, olyan pártként definiálja, amely valamely kisebbségi csoport érdekeit szolgálja, jeleníti meg politikai tevékenysége során, tehát a kisebbségi-etnikai párt meghatározása során kizárólag a választói célcsoportot tekinti meghatározó ismérvnek.²¹¹

John T. Ishiyama és Marijke Breuning „*Ethnopolitics in the new Europe*” című közös műve - melyben a bulgáriai török, a szlovákiai magyar, a balti orosz, a belgiumi, valamint a nagy-britanniai skót és walesi kisebbségi-etnikai pártokat vonták vizsgálat alá, tovább gondolta Horowitz kizárólag választói célcsoportra vonatkozó meghatározását, és a kisebbségi érdekek képviselése mellett a politikai hatalom befolyásolásának, kisebbség helyzetének erősítésének célzatával egészítette ki az etnikai párt meghatározását.²¹² Megjegyzendő, hogy ezen utóbbi célzat a politika sajátosságaiból fakadó törvényszerűség, mely természetesen minden politikai formációra, így az kisebbségi-etnikai jellegű pártokra is vonatkozik. Ezen szempontból a jellegadó különbség a *mainstream* ideológiai jellegű politikai pártok és a kisebbségi-etnikai pártok között az, hogy míg egy ideológiai jellegű párt törekedhet a politikai hatalom kizárólagos megszerzésére – azaz abszolút többség megszerzésére a törvényhozásban – egy kisebbségi-etnikai párt annak rétegpárt jellege, azaz

²¹⁰ SCHÖNBAUM Attila: *A kisebbségi pártok az európai pártrendszerekben* In.: *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban* Szerk.: KÁNTOR Zoltán - MAJTÉNYI Balázs - SZARKA László - TÓTH Norbert - VIZI Balázs Gondolat Kiadói Kör Kft. Budapest, 2009 35.p.

²¹¹ HOROWITZ, Donald: *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press. 1985. 293. p.

²¹² ISHIYAMA, John T. – BREUNING, Marijke: *Ethnopolitics in the new Europe* Lynne Rienner Publishers Inc. Colorado (USA) – London (UK) 1998. 171-180 pp.

behatárolt célközönsége és szavazóbázisa okán inkább a politikai hatalom számára előnyös befolyásolására, például koalíciós partnerségre törekedhet reálisan.

Találhatunk további olyan sokat hivatkozott meghatározást is a vonatkozó szakirodalomban, mely az etnikai párt a kisebbségeket mobilizálni, mozgósítani kívánó, valamint a kisebbségek minél nagyobb állami forráshoz juttatását célzó jellegét helyezi középpontba.²¹³

A fentiek mellett említést kell tenni a vonatkozó szakirodalom ismertetése során Donna Lee Van Cott munkásságáról is, aki elsősorban a latin-amerikai kisebbségi-etnikai pártokat, politikai mozgalmakat vizsgálta részletesen. Van Cott véleménye szerint az etnikai párt jól elkülöníthetően más csoportoktól, egy meghatározott kisebbséget kíván képviselni. Az alább hivatkozott Kanchan Chandra kutatásai alapján, Van Cott a kisebbségi-etnikai párt meghatározó tulajdonságaként a párt vezetőit és a választóknak szóló üzenetet tekinti.

A nemzetközi szakirodalomban sokat hivatkozott Kanchan Chandra a kisebbségi-etnikai párt definícióját viszonylag egyszerűen határozza meg, ugyanis álláspontja szerint az etnikai párt olyan párt, amely síkra száll egy adott etnikai csoport (vagy etnikai csoportok) érdekeiért. A fentebb idézett Ishiyama és Breuning féle meghatározás kapcsán kiemeli, hogy a definíciójuk első fele lényegében megegyezik az övével, ugyanakkor a meghatározás második felét illetően, amely politikai hatalom befolyásolásának, a kisebbség helyzetének erősítésének célzatát foglalja magában, akként nyilatkozik, hogy ezt nem tartja definíciós elemnek. Chandra megkülönbözteti a multietnikus pártokat, melyek a társadalom összes szignifikáns kisebbségéért síkra szállnak, és az etnikai pártokat, amely valamelyik kisebbségért száll síkra. Ezen utóbbiak, azaz az etnikai pártok, álláspontja szerint kimondva vagy kimondatlanul kizárnak valamilyen csoportot szavazóbázisukból. Mindezek mellett Chandra elsősorban az indiai pártokon keresztül bemutatta, hogy ha különböző tulajdonságok, azaz például a nevük szerint, vagy a szavazóbázisuk alapján kívánjuk a kisebbségi-etnikai pártokat külön-külön felkutatni, milyen eltérő eredményeket kapunk.²¹⁴

A vonatkozó magyar szakirodalmat illetően megemlíthető Scönbaum Attila munkássága, aki etnikai alapon szerveződő pártok alatt azokat a rétegpártokat érti, amelyek elsőszámú

²¹³ DIAMOND, Larry – GUNTHER, Richard: *Types and Functions of Parties* In.: DIAMOND, Larry – GUNTHER, Richard eds.: *Political Parties and Democracy* The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001. 22-23 pp.

²¹⁴ CHANDRA, Kanchan: *What is an ethnic party?* (Party Politics 17/2), Sage Publications, New York University, 2011, 155-168 pp.

feladatnak tekintik egy adott etnokulturális közösség (nemzeti, etnikai vagy nyelvi kisebbség) politikai érdekképviselőjét, és ezt programjukban nyíltan vagy burkoltan fel is vállalják.²¹⁵

A nemzeti kisebbségi pártok meghatározásával kapcsolatban a Bundestag Tudományos Szolgálata 2009-ben készített egy tanulmányt²¹⁶, melyben szintén kifejezésre jut, hogy a nemzeti kisebbségi párt fogalma objektíve nem konkrétan tisztázott a német szakirodalomban és az ítélezési gyakorlatban. A tanulmány szerint arra a kérdésre, hogy az adott párt nemzeti kisebbség pártja-e, a választási folyamatot megelőző, azon kívüli tényezők, különösen a párt önképe és működése adják meg a választ. Nem elégséges, ha a szóban forgó párt kiáll egy adott kisebbség érdekei és céljai mellett önmeghatározásában; tagsági-szervezeti összetételében is tükröznie kell az adott nemzeti kisebbséget. A tanulmány Bodo Pieroth álláspontjára is hivatkozik, aki szerint meghatározó irányadó elvnek kell lennie, hogy szerkezetileg egy nemzeti kisebbséghez tartozó párt egyértelműen megkülönbözteti magát a többi párttól. Mindezek figyelembevételével a tanulmány az alábbi kritériumokat határozta meg, amelyeknek egy nemzeti kisebbségi pártnak meg kell felelnie²¹⁷:

- A kisebbség céljainak és érdekeinek képviselője
- Történelmi gyökerekkel rendelkezik az érintett kisebbség vonatkozásában
- A párttagok és a pártszervezet tagjainak többsége az adott kisebbség tagjai
- Elkötelezettség az érintett kisebbség iránt
- Szervezeti beágyazottság az adott kisebbség körében.

Áttekintve a szakirodalom legfontosabb meghatározásait, kijelenthető, hogy a kisebbségi-etnikai pártok egyik legfontosabb – szinte minden meghatározásban más és megfogalmazásban visszatérő eleme – ismérve a megcélzott választói csoport specialitása, azaz egy adott kisebbségi-etnikai párt adott kisebbség szavazóit célozza meg kifejezetten. Ezen ismérv két jól megfogható fő tulajdonságát hozza létre a kisebbségi-etnikai pártnak véleményünk szerint:

²¹⁵ SCHÖNBAUM (2008.) i. m.

²¹⁶ Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste: *Kriterien für die Anerkennung nationaler Minderheiten* WD 3-3000-067/09 Deutscher Bundestag 2009. Online elérhető: <https://www.bundestag.de/resource/blob/418438/81e43b425de854eda21f13759f9c3f5b/wd-3-067-09-pdf-data.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

²¹⁷ Uo. 5-6 pp.

- a párt oldaláról, azaz kínálati oldalról egy az adott kisebbséget támogató, célzó nevet, programot, politikát, tematizációt
- a választói oldalról, azaz a keresleti oldalról pedig egy jól körül határolható törzsszavazó-bázist, melyet túlnyomó részt egy adott kisebbség választópolgárai alkotnak

Mindezek mellett nem mehetünk el egy harmadik tényező, a párt tagságának-funkcionáriusainak és jelöltjeinek jellemzően adott kisebbséghez való tartozása mellett. Tekintettel arra, hogy *politológiai értelemben* – hangsúlyozva politológiai, és nem jogi értelemben – a pártnak és képviselőinek a választóit kell megjelenítenie a törvényhozásban, ezért a keresleti és kínálati oldal mellett a képviseleti oldalon jelentkező kisebbség-specifikusság is jellemző és hangsúlyos tulajdonsága a kisebbségi-etnikai pártoknak. A harmadik jellemző tulajdonság tehát az, hogy a pártszervezet (beleértve természetesen a jelölteket), azaz a képviseleti oldal többnyire a képviselni kívánt adott kisebbség soraiból kerül ki.

Összegezve álláspontunkat, három jellegadó ismérv alapján azonosíthatjuk a kisebbségi-etnikai pártokat:

- kínálati jellemző: adott kisebbséget támogató, illetve célzó név, program, politika, tematizáció
- keresleti jellemző: jól körül határolható törzs-szavazóbázis, melyet túlnyomó többségében egy adott kisebbség választópolgárai alkotnak
- képviseleti jellemző: a pártot képviselő, azaz a pártot a külvilág előtt megjelenítő személyek a többnyire a párt által képviselni kívánt kisebbséghez tartoznak

A szakirodalomban szereplő, legtöbbször idézett meghatározások egyike sem pontosan a fentiek szerinti hármas jellemző szerint határozza meg a kisebbségi-etnikai párt fogalmát, ugyanakkor ezen sokat idézett definíciókat egymásra vetítve és a gyakorlati példákat, azaz magukat a kisebbségi-etnikai pártokat is górcső alá véve, véleményünk szerint ezen hármas jellemző alapján lehet politológiai szempontból körül írni a kisebbségi-etnikai pártokat.

VI.4 A kisebbségi és a klasszikus politikai ideológia összeegyeztethetősége

A kisebbségi-etnikai pártok meghatározása mellett fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy a kisebbségi-etnikai pártok ugyanakkor, habár az ismert törésvonal elmélet alapján sajátos politológiai törésvonal mentén alakultak ki, többnyire – legalábbis Európában mindenképp – a klasszikusnak mondható politikai ideológiák mentén is (például kereszténydemokrata jobboldali, szociáldemokrata baloldali, liberális, zöld, stb.) orientálódhatnak egyidejűleg, sőt, ezen kettős orientálódás nem is olyan ritka jelenség.

Az előző bekezdésben megfogalmazott állításaink alátámasztása érdekében alább az Európai Parlament (a továbbiakban: EP) összetételének áttekintésére kerül sor, mely több indokból is véleményünk szerint jól és egyértelműen szemlélteti állításainkat:

- Az EP közvetlenül választott, (rész)törvényhozó hatalmat gyakorló népképviselői szervként egyértelműen vizsgálatunk alá vonható.
- A földrajzi-kulturális érelemben vett Európa nagyobb részét egyetlen népképviselői szervben lefedi; így az itt vizsgált jellegzetességek egyfajta Európára vonatkozó általánosságként is figyelembe vehetők, természetesen azzal a kitételrel, hogy egyes országok politikai-jogi hagyományai, szabályai között jelentős eltérések adódnak. Mindezek okán ahelyett, hogy egyes országok parlamentjeit vizsgálnánk, kevésbé fragmentált, átfogóbb, célzottabb és kompaktabb kutatást végezhetünk az európai politika vonatkozásában, ha magát az Európai Parlamentet vizsgáljuk.
- Az EP választási szabályai többé-kevésbé egységesek, legalábbis azonos alapokon nyugszanak.
- A tagállami politikai orientáció mellett az Európai Parlamentben a klasszikus politikai ideológiák mentén szerveződő európai pártcsaládok jelennek meg, melyek frakciókba rendeződnek. Így akkor is egyértelművé válhat egy adott tagállambeli kisebbségi-etnikai párt klasszikus ideológiák mentén való orientációja, ha a saját tagállamában esetleg éppen kisebbségi-etnikai jellege miatt a többségi nemzethez tartozó, de politikai ideológiában közelebb álló pártokkal nem tud vagy nem akar szövetségre lépni. Emellett ugyanakkor az Európai Parlamentben arra is lehetősége van bármely politikai formációnak, hogy ne csatlakozzon egyik politikai ideológia mentén szerveződő pártcsaládhoz, frakcióhoz sem.

A fentiek okán áttekintettük a legutóbbi, 2019-es választások eredményei alapján megalakult Európai Parlament összetételét, a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai pártokra fókuszálva, mindenképp előtérbe hozva azt kutatva, hogy egyáltalán találhatók-e ilyen pártok képviselői az EP-ben, illetve ha igen, azok betagozódtak-e valamelyik „*mainstream*” politikai ideológián alapuló európai pártcsaládba, frakcióba, vagy különálló „idegen testet” képeznek-e az Európai Parlament politikai ideológiákon alapuló frakcióitól.

A 2019-es Európai Parlament választásokat követően a jobbközép Európai Néppárt (*European People's Party – EPP*) frakciójába három tagállamból is került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

- Romániából az ottani magyar kisebbséget képviselő Romániai Magyar Demokrata Szövetség (UDMR/RMDSZ) juttatott be két képviselőt az Európai Parlamentbe.²¹⁸ Az RMDSZ a frakciótagság mellett, a jobbközép Európai Néppárt, mint európai pártcsalád egyik tagpártja is.²¹⁹
- Olaszországból a dél-tiroli németajkú lakosságot képviselő SVP (*Südtiroler Volkspartei*) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.²²⁰ Az SVP a frakciótagság mellett, a jobbközép Európai Néppárt, mint európai pártcsalád egyik tagpártja is.²²¹
- Belgiumból az ottani német kisebbséget képviselő CSP (*Christlich-Soziale Partei*) szintén egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.²²²

Viszonylag kevésbé ismert és kutatott a magyar szakirodalomban, az egyes Európai Unió államok EP-re vonatkozó választójoga, ezért ehelyütt csupán megjegyezzük, hogy

²¹⁸ Ld.: [National results Romania | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://www.rmdsz.ro/page/rolunk> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²¹⁹ Az EPP tagpártjait illetően lásd: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/fa89ed3f-40c2-4533-bf47-e0959803fe6e/2019_07_11_EPP_List_of_member_parties.pdf (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²²⁰ Ld.: [National results Italy | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://www.svp.eu/de/programm-931.html> (letöltés ideje: 2021.02.14.) és <https://www.svp.eu/de/programme-1003.html> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²²¹ Az EPP tagpártjait illetően lásd: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/fa89ed3f-40c2-4533-bf47-e0959803fe6e/2019_07_11_EPP_List_of_member_parties.pdf (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²²² Ld.: [National results Belgium | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://www.csp-dg.be/ziele> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

lényegében mindkét utóbbi esetben, azaz Olaszország és Belgium esetében a kisebbségre vonatkozó kedvezményes választójogi szabály alapján jutott be képviselő az Európai Parlamentbe.

Az Európai Néppártban helyet foglaló kisebbségi-etnikai pártok kapcsán mindenképp meg kell említenünk egy olyan tagállamot és pártot, mely ugyan juttatott képviselőt az EP-be a 2019-es választásokon, de a tagállam 2004-es csatlakozásától folyamatosan, három cikluson keresztül az adott kisebbségi-etnikai párt folyamatosan jelen volt az Európai Parlamentben, és ezen belül is az Európai Néppárt frakciójában. A 2019-es választásokon is csupán 0,04%-nyi szavazattal maradt el a bejutási küszöbötől. Ez a Párt Szlovákiából az ottani magyar kisebbséget képviselő Magyar Közösség Pártja (SMK/MKP). Megjegyzendő, hogy a 2019-est megelőző 2014-es választásokon a Magyar Közösség Pártja mellett a részben szintén magyar kisebbséget képviselő Most-Híd is bejutott az Európai Parlamentbe, és szintén az Európai Néppárt frakciójában foglalt helyet. Megjegyzendő, hogy az MKP és a Most-Híd is a korábbi frakciótagság mellett, jelenleg is a jobbközép Európai Néppárt, mint európai pártcsalád tagpártjai is.²²³

A balközép Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (*Progressive Alliance of Socialists and Democrats – S&D*) frakciójába egy tagállamból került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

- Lettországból az ottani orosz kisebbséget képviselő Harmónia Szociáldemokrata Párt (*Saskaņa Sociāldemokrātiskā Partija*) két képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.²²⁴ Megjegyzendő, hogy a Harmónia Szociáldemokrata Párt a frakciótagság mellett, a balközép Európai Szocialisták Pártja (*Party of European Socialists – PES*) európai pártcsalád egyik tagpártja is.²²⁵

A liberális Újítsuk meg Európát (*Renew Europe – RE*) frakciójába három tagállamból került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

²²³ Az EPP tagpártjait illetően lásd: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/fa89ed3f-40c2-4533-bf47-e0959803fe6e/2019_07_11_EPP_List_of_member_parties.pdf (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²²⁴ Ld.: [National results Latvia | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](https://nationalresults.lv/2019-election-results) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://saskana.eu/saskana-socialdemokratiskas-partijas-programma/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²²⁵ A PES tagpártjait illetően lásd: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/c26bbe89-4212-4fdd-9a0a-280c16778c9c/2019_07_12_PES_List_of_member_parties.pdf (letöltés ideje: 2021.02.14.)

- Spanyolországból az ottani baszk kisebbséget képviselő Baszk Nacionalista Párt (EAJ-PNV) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.²²⁶
- Finnországból az ottani svéd kisebbséget képviselő a Svéd Néppárt (SFP) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.²²⁷ Megjegyzendő, hogy az SFP a frakciótagság mellett, a liberális Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Párt (*Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party – ALDE Party*) európai pártcsalád egyik tagpártja is.²²⁸
- Bulgáriából az ottani török kisebbséget képviselő Mozgalom a Jogokért és Szabadságokért (DPS) három képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.²²⁹ Megjegyzendő, hogy a DPS a frakciótagság mellett, a liberális Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Párt (*Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party – ALDE Party*), európai pártcsalád egyik tagpártja is.²³⁰

A zöld-regionista Zöldek/Európai Szabad Szövetség (*The Greens/European Free Alliance – Greens/EFA*) frakciójába négy tagállamból került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

- Lettországból az ottani orosz kisebbséget képviselő Lettországi Orosz Unió (LKS) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.²³¹ Az LKS a frakciótagság mellett,

²²⁶ Ld.: [National results Spain | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://www.eaj-pnv.eus/eu/historia-eta-ideologia/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²²⁷ Ld.: [National results Finland | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://sfp.fi/en/party/about-us/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²²⁸ Az ALDE Party tagpártjait illetően lásd: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/771d0d84-14ec-4d52-8da2-06e3bdb59d8f/2019_07_15_ALDE_List_of_member_parties.pdf (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²²⁹ Ld.: [National results Bulgaria | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve [Bulgarians protest controversial MEP listing \(euobserver.com\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) és <https://www.dps.bg/za-dps/programna-deklaratziya.html> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²³⁰ Az ALDE Party tagpártjait illetően lásd: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/771d0d84-14ec-4d52-8da2-06e3bdb59d8f/2019_07_15_ALDE_List_of_member_parties.pdf (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²³¹ Ld.: [National results Latvia | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://rusojuz.lv/category/partija/programma/> (letöltés ideje: 2021.02.14.) és <https://rusojuz.lv/programma-partii-russkij-sojuz-latvii-na-vyborah-v-evropejskij-parlament-2019-goda-za-druguju-evropu/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

a regionalista Európai Szabad Szövetség (*European Free Alliance – EFA*) európai pártcsalád egyik tagpártja is.²³²

- Spanyolországból az ottani katalán kisebbséget képviselő Katalán Republikánus Baloldal (ERC) két képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe, akik közül az egyik ült be a zöld frakcióba.²³³ Megjegyzendő, hogy az ERC a frakciótagság mellett, a regionalista Európai Szabad Szövetség (European Free Alliance – EFA), európai pártcsalád egyik tagpártja is.²³⁴
- Nagy-Britanniából az ottani skót lakosságot képviselő Skót Néppárt (SNP) három, míg a walesi lakosságot képviselő Plaid Cymru (PC-PW) további egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.²³⁵ Megjegyzendő, hogy az SNP és a PC a frakciótagság mellett, a regionalista Európai Szabad Szövetség (European Free Alliance – EFA), európai pártcsalád egyik tagpártjai is.²³⁶
- Franciaországból a korzikaiak képviselőjében, François Alfonsi, a francia zöld párt, az *Europe Écologie Les Verts (EELV)* listájáról jutott be, a *Régions et Peuples Solidaires (R-PS)* színeiben.²³⁷ Az R-PS-t egy olyan politikai szövetségként jellemezhető, amely számos francia kisebbségi-etnikai pártot fog össze. Alfonsi ezen politikai szövetségben belül a Korzikai Nemzet Pártjában (*Partitu di a Nazione Corsa – PNC*) politizál és korábban 2009-ben szintén bejutott az Európai Parlamentbe.²³⁸

²³²Az EFA tagpártjait illetően lásd: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/dbae90c2-c03f-4329-86d9-71c2da258858/2019_03_08_Articles_of_association_EFA.pdf (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²³³Ld.: [National results Spain | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://en.esquerra.cat/en/what-we-are> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²³⁴Az EFA tagpártjait illetően lásd: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/dbae90c2-c03f-4329-86d9-71c2da258858/2019_03_08_Articles_of_association_EFA.pdf (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²³⁵Ld.: [National results United Kingdom | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve https://www.partyof.wales/polisiau_policies (letöltés ideje: 2021.02.14.) és <https://www.snp.org/policies/> (letöltés ideje: 2021.02.14.) valamint <https://www.snp.org/about/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²³⁶Az EFA tagpártjait illetően lásd: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/dbae90c2-c03f-4329-86d9-71c2da258858/2019_03_08_Articles_of_association_EFA.pdf (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²³⁷Ld.: [européennes 2019 - site officiel de Régions et Peuples Solidaires \(federation-rps.org\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve [9th parliamentary term | François ALFONSI | MEPs | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²³⁸Ld.: [7th parliamentary term | François ALFONSI | MEPs | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

Emellett megjegyzendő az is, távolabbra visszatekintve, hogy 1989-1994 között, ugyancsak a francia zöld párt listájáról, az *Unione di u Populu Corsu (UPC)* színeiben, Max Simeoni korábban is képviseltette a korzikaiakat az Európai Parlamentben.²³⁹

A konzervatív Európai Konzervatívok és Reformisták (*European Conservatives and Reformists – ECR*) frakciójába egy tagállamból került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

- Litvániából az ottani lengyel kisebbséget képviselő Litvánia Lengyelek Választási Akciója – Keresztény Családok Szövetsége (LLRA – KŠS) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.²⁴⁰ Az LLRA – KŠS a frakciótagság mellett, a konzervatív, Konzervatívok és Reformisták Szövetsége Európában (*Alliance of Conservatives and Reformists in Europe – ACRE*) európai pártcsalád egyik tagpártja is.²⁴¹

A szocialista-kommunista Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal (*European United Left/Nordic Green Left – GUE/NGL*) frakciójába egy tagállamból került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

- Spanyolországból az ottani baszk kisebbséget képviselő *Euskal Herria Bildu (EH Bildu)* egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.²⁴²

Az áttekintés egyszerűsítése érdekében az alábbi táblázatban összesítetük tagállamonként és frakciónként azon kisebbségi jellegű pártokat, melyek az értekezés írásakor a legutóbbi, 2019-es EP választások során képviselőt jutattak az Európai Parlamentbe:

²³⁹ Ld.: [Élus élections européennes 1989 \(france-politique.fr\)](http://www.france-politique.fr) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²⁴⁰ Ld.: [National results Lithuania | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](http://europa.eu) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve http://www.awpl.lt/?page_id=43&lang=lt (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²⁴¹ Az ACRE tagpártjait illetően lásd: http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/e354d1f4-813c-4e92-9645-6ef70b22bf50/2019_06_26_ACRE_List_of_Member_Parties.pdf (letöltés ideje: 2021.02.14.)

²⁴² Ld.: [National results Spain | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](http://europa.eu) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://ehbildu.eus/#eskaintza> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

	Európai Néppárt - EPP	Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége - S&D	Újítsuk meg Európát - RE	Zöldek/Európai Szabad Szövetség - Greens/EFA	Európai Konzervatívok és Reformisták - ECR	Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal - GUE/NGL
Belgium	Keresztényszocialista Párt (CSP) - német kisebbség, 1 EP képviselő					
Bulgária			Mozgalom a Jogokért és Szabadságokért (DPS) – török kisebbség, 3 EP képviselő			
Finnország			Svéd Néppárt (SFP) - svéd kisebbség, 1 EP képviselő			
Franciaország				Korzikai Nemzet Párt (PNC) – korzikai kisebbség, 1 EP képviselő		
Nagy-Britannia (2019-2020)				<p><i>Plaid Cymru (PC) – walesi kisebbség, 1 EP képviselő</i></p> <p><i>Skót Néppárt (SNP) – skót kisebbség, 3 EP képviselő</i></p>		
Olaszország	Déliroli Néppárt (SVP) –németajkú kisebbség, 1 EP képviselő					
Románia	Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) – magyar kisebbség, 2 EP képviselő					
Spanyolország			Baszk Nacionalista Párt (EAJ) –	Katalán Republikánus Baloldal (ERC) –		Euskal Herria Bildu (EH-Bildu) – baszk

			baszk kisebbség, 1 EP képviselő	katalán kisebbség, 2 EP képviselő		kisebbség, 1 EP képviselő
Lettország		Harmónia Szociáldemokrata Párt (Saskaņa) – orosz kisebbség, 2 EP képviselő		Lettországi Orosz Unió (LKS) – orosz kisebbség, 1 EP képviselő		
Litvánia					Litvánia Lengyelek Választási Akciója – Keresztény Családok Szövetsége (LLRA – KŠS) – lengyel kisebbség, 1 EP képviselő	

1. táblázat: A 2019-es EP választások során az Európai Parlamentbe képviselőt juttató kisebbségi jellegű pártok (saját gyűjtés)

A fentiekből levonhatók az alábbi következtetések:

- ad1, hogy az Európai Unió tagállamainak egy jelentős részéből jutott be olyan párt az Európai Parlamentbe, amelyek kisebbségi-etnikai pártként tarthatóak számon. A legutóbbi, 2019-es választás eredményeit figyelembe véve megállapítható, hogy (Nagy-Britanniával együtt) 28 tagállam közül 10 tagállamból jutott be kisebbségi-etnikai párt, illetve képviselő az Európai Parlamentbe. Figyelembe véve a korábbi ciklusokat is, a kisebbségi-etnikai pártot megválasztó tagállamokhoz hozzászámíthatjuk Szlovákiát is, tekintettel arra, hogy a 2019-es választásokon ugyan nem került be innen kisebbségi-etnikai párt, ugyanakkor Szlovákia 2004-es csatlakozásától három cikluson keresztül az ottani magyarságot képviselő Magyar Közösség Pártja folyamatosan rendelkezett Európai Parlamenti képviselővel. A 2019-es választás volt az első, melyen nem sikerült bejutnia, melyhez mindössze 0,04%-nyi szavazat hiányzott. Mindezek alapján a legutóbbi választásokat követő, de a Brexit előtti állapotokat figyelembe véve, azaz Nagy-Britanniával együtt 28 tagállamból 11 tagállamban, tehát a tagállamok közel 40%-ában láthatunk példát arra, hogy a kisebbségi-etnikai pártok figyelembe vehetően megjelennek a politikai szintén.

- ad2, hogy a kisebbségi-etnikai pártok, illetve az ilyen pártokat képviselők az EP szinte összes, politikai ideológiák alapján csoportosuló frakciójában megjelennek, így a jobbközép, a balközép, a liberális, a zöld, a konzervatív és a baloldali tömörülésekben is. Az EP

mindösszesen hét frakciója közül csupán egyetlenben, a jobboldali, nacionalista, populista Identitás és Demokrácia (*Identity and Democracy – ID*) frakciójában nem szerepel a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt. Az egyes kisebbségi-etnikai pártok programjait áttekintve látható, hogy a kisebbségi-etnikai jelleg mellett jól tudnak idomulni a klasszikus politikai programok mentén is. Akár a nagy-britanniai Skót Nemzeti Pártot, akár a dél-tiroli SVP programját, vagy akár a finnországi Svéd Néppárt programját vesszük, többnyire olyan programpontokat fedezhetők fel, melyek a klasszikus, kisebbségi-etnikai értelemben semleges pártoknál is szerepelnek.²⁴³ A Skót Nemzeti Párt például rendelkezik politikai irányelvekkel a védelempolitikától a környezetvédelmen át egészen a sportig, tehát minden lényeges szakpolitikai területen. A finnországi Svéd Néppárt az északi (*Nordic*) együttműködés mellett a liberalizmus, a szociális biztonság és a magánkezdeményezéseket támogató gazdaság mellett is pálcát tör. Mindezek alapján látható, hogy a kisebbségi-etnikai pártok széles skálán, szinte mindegyik klasszikus politikai ideológiát képviselő térfélen el tudnak helyezkedni; ezen politikai törésvonalak alapján szabdalt arénában is tudnak orientálódni, nem hoznak létre alternatív struktúrákat, nem viselkednek idegen testként.

- ad3, hogy ugyanazon tagállamból, ugyanazon kisebbséget egyszerre más-más politikai orientációjú párt is képviselheti, tehát – bár ezen eset a ritkább, tekintettel arra, hogy a kisebbségi-etnikai pártok célja többnyire inkább bejutás, ezért a szétforgácsolódást kevésbé engedhetik meg maguknak a kisebbségek – az adott kisebbségen belül is megfigyelhetők bizonyos esetben a politikai törésvonalak. Lettországból például az orosz kisebbséget Lettországi Orosz Unió (LKS) a Zöldek/Európai Szabad Szövetség frakciójában, míg a Harmónia Szociáldemokrata Párt (*Saskaņa Sociāldemokrātiskā Partija*) frakcióban, a balközép Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége frakcióban képviseli. Spanyolországból, az ottani baszk kisebbséget a Baszk Nacionalista Párt (EAJ-PNV) a liberális Újítsuk meg Európát frakcióban, Euskal Herria Bildu (EH Bildu) a baloldali Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal frakcióban képviseli.

- ad4, hogy ugyanazon klasszikus politikai ideológián belül, ugyanazon tagállamból is megfigyelhető orientálódás a többségi nemzet által választott párt, és az ugyanazon európai pártcsaládba tartozó kisebbségi-etnikai párt között. Példa erre Spanyolország, ahol az országos bázissal rendelkező Polgárok – A Polgárság Pártja (Cs) hét képviselője, és a Baszk Nacionalista Párt (EAJ-PNV), további egy képviselővel is ugyanazon liberális, Újítsuk meg

²⁴³ Ld.: <https://www.snp.org/policies/> (letöltés ideje: 2021.02.14.); <https://www.svp.eu/de/programme-1003.html> (letöltés ideje: 2021.02.14.); <https://sfp.fi/en/party/about-us/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

Európát frakcióban szerepel. Megjegyzendő, hogy előbbi országos bázissal rendelkező párt Baszkföldön is jelen van, ugyanis az ottani regionális parlamentben is rendelkeznek képviselővel, bár nyilvánvalóan lényegesen kevesebb, mint a Baszk Nacionalista Párt. Emellett Olaszország is példaként hozható, ahol a speciális választójogi szabályok amúgy is ösztönzik a politikai-ideológiai együttműködésre képes kisebbségi-etnikai és a klasszikus „sima” politikai pártokat. Olaszországban a kisebbségi-etnikai pártként számontartott dél-tiroli németajkúakat képviselő SVP a jobbközép olasz párttal, a *Forza Italia*-val kötött együttműködést, mely pártnak a hat képviselője ugyanúgy az Európai Néppárt frakciójában politizál, mint az SVP egy képviselője.

VI.5 Kisebbségek, mint a mérleg nyelve a politikai arénában

A fentiek alapján egyértelműen látható, hogy a kisebbségi politikai képviseletet a politológia tudománya egyértelműen ismeri, és az a gyakorlatban is megjelenik sokszor akár a klasszikus politikai ideológiai irányultsággal párhuzamosan. Mint ahogy azt alább láthatjuk, többen érvelnek ugyanakkor amellett, hogy a kisebbségek (kedvezményes választójogi szabályok segítségével) nem is valók a parlamentbe, ugyanis, ha a mérleg nyelve szerepébe kerülnének, akkor az a többségi társadalomban negatív fennhangokat válthat ki a többségi társadalomban.

Pokol Béla 2000-ben a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozásának előkészítése során, országgyűlési bizottsági elnökként a sajtó munkatársainak úgy nyilatkozott, hogy „amiatt tartja aggályosnak a kisebbségek teljes jogú képviseletét, mert néhány fős kormánytöbbség esetén túl sok múlhatna a kisebbségi honatyák szavazatain.”²⁴⁴

Jakab András álláspontja szerint „*[M]eglehetősen kínos lenne ugyanis a helyzet, ha valamely kormány pont a parlamenti többség határán mozog. Ha a kormánnyal együtt szavaznak a nemzetiségi képviselők, akkor az ellenzékben erősödhet fel a nemzetiség-ellenesség, ha pedig az ellenzékkel, akkor a kormánypártban. Ha esetleg tartózkodnak vagy nem szavaznak, akkor meg a haza ügyei iránti közömbösség vádjával lennének illethetők, és vélhetően mindkét oldalon ellenérzések gyűlnének.*”²⁴⁵

²⁴⁴ Ld.: <https://www.origo.hu/itthon/20000516afidesz.html> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

²⁴⁵ JAKAB (2011.) i. m. 20. p.

Pap András László meglátása szerint „*[K]iemelt aggodalomra adhat okot, hogy a jelenleg taxált tizenhárom kisebbség képviselőjében, visszaélészerűen élve a kisebbségi többletjogokkal, többségi politikusok juthatnak be a parlamentbe, jelentősen befolyásolva ezáltal a választási eredményeket. (A jelenlegi szabályok alapján egy 200 fős parlamentben egy további 13 fős álkisebbségi frakció alapvetően átrajzolhatja a választási eredményeket.)*”²⁴⁶

Móré Sándor véleménye szerint „*[L]ényeges szempont továbbá, hogy a politikai képviselővel a nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések is növekedhetnek, hiszen eljuthatunk oda - különösen a 199 képviselőre csökkentett Országgyűlésben -, hogy a mérleg nyelvét a nemzetiségi parlamenti képviselők fogják adni.*”²⁴⁷

Jelen sorok írója ezen megállapításokkal nem ért egyet. Véleményünk szerint amennyiben ilyen szerepbe kerülne (kényszerülne) egy kisebbség, az alapvetően nem a kisebbség szavazótáborának, hanem a többségi társadalomnak a végletekig kiélezett politikai törésvonalainak köszönhető, tekintettel arra, hogy a politikai aréna alapvető viszonyait mégiscsak a többségi társadalom politikai törésvonalai alakítják ki.

Egy ilyen helyzet absztrakt lehetősége, mely hangsúlyozzuk, a többségi társadalom kisebbségektől független politikai feszültsége, álláspontunk szerint önmagában nem képezheti gátját a kisebbségi parlamenti jelenlétnek, amennyiben annak egyéb feltételei (pl. az adott állam alkotmányos berendezkedése, hagyományai, választójogi szabályozás, kisebbségek léte és igénye a törvényhozó hatalomban való részvételre) fennállnak. Ha kisebbségi párt vagy képviselő képezi a mérleg nyelvét a döntéshozatalban, az lényegében magának a többségi társadalom politikai értékek alapján voksoló választópolgárait és a *mainstream* politikai erőkre vezethető vissza, tekintettel arra, hogy egy ilyen esetben egyik politikai oldal sem volt képes stabil többséget szerezni. Ez egy fejlett társadalomban nem lehet egy kisebbség „hibája”.

Az esetleges negatív fennhangok léte inkább tekinthető egy helytelen politikai-társadalmi magatartásnak (ami fejlett a politikai kultúrában fel sem kellene, hogy merüljön), amely önmagában nem képezheti ellenérvét a kisebbségi parlamenti jelenlétnek. Véleményünk szerint a politikai kultúra javításával inkább az esetleges negatív hangokat kell

²⁴⁶ PAP (2011) i. m. 5. p.

²⁴⁷ MÓRÉ Sándor: *A nemzetiségek országgyűlési képviselőjének egyes kérdései Magyarországon* In.: Magyar Jog 2015/10. szám 586 p.

visszaszorítani és a társadalomból kivezetni, mintsem a negatív fennhangok absztrakt veszélye miatt elfogadni, tényként kezelni (ezzel pedig hallgatólagosan támogatni) egy esetleges helytelen kulturálatlan politikai-társadalmi hozzáállást, mellyel a kisebbségek parlamenti képviselőinek visszaszorítása vagy a kisebbség parlamenti jelenléte ellen lehet érvelni.

Mindemellett fontos hangsúlyozni azt is, hogy a parlamenti mandátum megszerzése – még ha speciális, kedvezményes választójogi szabályok is vonatkoznak esetleg adott kisebbség választóira vagy a kisebbséget képviselni kívánó jelölőszervezetekre/jelöltekre – nem kötelezettség, hanem egy lehetőség a kisebbség részére, és ha tényleges mandátumszerzés történik, az egy valós, a kisebbség részéről érkező igény kifejeződését jelenti a politikai életben való részvételre, melyet véleményünk szerint negatív fennhangok absztrakt veszélye miatt nem lehet félretolni.

Szigorúan alkotmányjogi szemszögből, egyfajta formális érvelésként megjegyezzük azt is, hogy a képviselői mandátumból fakadó felelőtlenség, azaz immunitás elve alapján nem lehet egyetlen képviselőt sem felelősségre vonni leadott szavazatáért, ezért szigorúan jogi oldalról kijelenthetjük azt is, hogy a kisebbségi képviselő leadott szavazatát – még ha az éppen a mérleg nyelve is lenne – nem értékelhetjük negatív tényezőként.

A fentebb, jelen sorok írója által képviselt állásponttal egyező véleményt fogalmazott meg Pach János kérdésére az akkor mandátumszerzésre készülő magyarországi német interjúalany, aki a schleswig-holsteini dán kisebbségi képviselővel példálózva kiemelte, hogy az 1990-es években volt olyan helyzet, amikor a dán kisebbségi képviselő volt a mérleg nyelve, amit a kisebbségi ügyek érdekében tudott kamatoztatni. Az interjúalany kifejtette, hogy végül is ez a lényege a politikának.²⁴⁸

²⁴⁸ Az interjúalany az alábbiakat nyilatkozta: „*És akkor mi van? Én már nagyon szeretnék egy ilyen helyzetet. Ettől nem kell félteni a nemzetiségeket. Nem vagyunk mi gyerekek, pontosan tudjuk, hogy ha ilyen helyzetbe kerülünk, le kell ülni, nyugodtan végig kell gondolni. Bárcsak ilyen helyzetbe kerülnénk! Az öreg schleswigi dánok képviselője mondta, amikor a '90-es években volt egy olyan helyzet a schleswig-holsteini parlamentben, hogy ő volt a mérleg nyelve, hogy akkor most mit fog csinálni. Azt mondta, hogy »most elmegyek a parlamenti büfébe, rendelek egy pohár vörösbort, leülök a fotelbe és végiggondolom.« És ezzel azt is üzenté, hogy lehet vele beszélni arról, hogy... És egyébként utána be is szálltak egy SPD-s kormányba is, de ennek megkérték az árát. Nyilván a mai politika erről szól. És hagyományosan is. Szoktam mondani, mert mindig mondják nekem, hogy »a Bleyer után lehet végre független képviselőnk«, de a Bleyer nem volt független. A magyarországi németiséghez tartozó képviselők a '30-as évek parlamentjeiben azok valamelyik párt színeiben voltak bent és többnyire kormánypárti képviselők voltak. Volt, amikor sikerült is megkérni az árát, és volt, amikor nem, de olyan nem volt abban a rendszerben, hogy független.» Ld.: PACH János: *A nem területi autonómia magyar modellje - Értékelés a hatékony közéleti részvétel fogalmi aspektusai, régiós példái és a Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képviselőinek szemszögből* PhD értekezés Pécs 2018. 170. p.*

Azon újságírói felvetésre, miszerint hazánkban a kisebbségek parlamenti képviselével szemben gyakran hangoztatott ellenérv, hogy amennyiben képviselőhöz jutnak, felboríthatják a parlamenti aritmetikát, s kiélezett esetben döntő befolyást gyakorolhatnak a törvényhozás menetére, Kaltenbach Jenő, akkori kisebbségi ombudsman, az előző bekezdésben hivatkozott érvekkel összhangban kifejtette, hogy Schleswig-Holstein szövetségi tartományban a dán kisebbségi képviselő gyakran döntött el kiélezett politikai vitákat. Kaltenbach szerint tévedés, hogy egy kisebbségi pártnak csak olyan ügyekről kell döntenie, melyek közvetlenül kisebbségi relevanciájúak, és felhívta a figyelmet arra, hogy végső soron minden döntésnek van hatása a kisebbségre, a kisebbségi szavazókra is. Meglátása szerint a schleswig-holsteini politikai kultúrában elfogadott és természetes az, hogy időnként a kisebbségi képviselő szavazata dönt el egy-egy kérdést.²⁴⁹

A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy találhatunk természetesen példát kevésbé aktív politikai szerepvállalásra is olyan kisebbségi képviselőtől, aki kedvezményes választójogi szabályok alapján jutott a törvényhozásba. Ilyenek voltak az 1996-os szlovéniai választások után az olasz és a magyar kisebbségi képviselők, akik a választásokat követően semleges pozícióban igyekeztek maradni. Végül az 1996-os választások után egy hárompárti koalíció szűk többséget (90 mandátumból 49) szerzett a szlovén parlamentben.²⁵⁰

Álláspontunk szerint legyen akár aktívabb, akár passzívabb a kisebbségi képviselő(k) politizálása, ezen tevékenység gyakorlása önmagában sem alkotmányjogilag (immunitás elve), sem politikailag, sem pedig társadalmilag nem képezheti ellenérvét, gátját a kisebbség, akár kedvezményes választójogi szabályok segítségével történő törvényhozási reprezentációjának. A politikai aktivitás fokának, a kevésbé kisebbségspecifikus kérdésekben történő állásfoglalásnak vagy tartózkodásnak megválasztása a kisebbségi képviselő politikai mozgásteré, felelőssége - melyet saját politikai felelősségére alakíthat ki, mint ahogy azt bármely más képviselő vagy párt is teszi a politikában.

²⁴⁹ Kaltenbach Jenő ombudsman az alábbiakat nyilatkozta: „*Schleswig-Holsteinben a dán képviselő tényleg gyakran döntött el szavazatával kiélezett vitákat. Ők azonban kisebbségi szempontból ezt nem hátrányként, hanem előnyként értelmezik. Óriási tévedés - idézte a németországi dánokat Kaltenbach -, hogy egy kisebbségi párt, amikor bejut a parlamentbe, csak kizárólag olyan ügyekről dönt, amelyeknek közvetlen kisebbségi relevanciája van. A hazai ombudsman hozzátette: a parlamentben hozott minden döntés végső soron valamilyen módon érinti a kisebbségeket. Németországban úgy tűnik, a többi politikai erő - legalábbis tartományi szinten - megbékélt azzal, hogy időnként a dán képviselő szavazatán múlik egy-egy döntés.*” Ld.: Magyar Nemzet 1996. március 21. 5. p.

²⁵⁰ SZILÁGYI Imre: *Vonzások és választások Szlovéniában*. In.: Pro Minoritate, 1996/4. szám 59. p.

A magyar jogi szakirodalomban az úgynevezett „*mérleg nyelve probléma*” mellett felmerült azon kifogás is, hogy a kedvezményes választójogi szabályokkal megválasztott képviselők nem tudják megakadályozni a kisebbségellenes döntéshozatalt, így parlamenti jelenlétük csak szimbolikus gesztus marad.²⁵¹ Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a „*mérleg nyelve*” ellenérv és a „*csupán szimbolikus jelenlét*”, mint ellenérv eleve kizárja egymást véleményünk szerint, hiszen az egyik (túlzottan) felnagyítja a kisebbségi képviselő jelentőségét, míg a másik (túlzottan) lekicsinyli azt. A két ellenérv nem fér meg egymás mellett, vagy az egyiket vesszük figyelembe, vagy a másikat, ugyanakkor találhatunk olyan érvrendszert, mely mindkettőt tartalmazza.²⁵²

VI.6 A Kisebbségek politikai arénában való megjelenése, és a jogtudomány ezzel kapcsolatos álláspontja

Látható tehát, hogy a politológia mintegy természetesnek veszi a nemzetiségi, etnikai aspektusok esetleges megjelenését a pártalapú népképviselőtestületekben. Ezzel szemben a jogász szakirodalom álláspontja erőteljesen megosztott a tekintetben, hogy a nemzetiségi képviselőtestületnek van-e helye a modern pártalapú népképviselőtestületi alapon szerveződő parlamentekben.

Tabajdi Csaba alapvetően pozitívan értékeli a kisebbség parlamenti jelenlétének lehetőségét. Álláspontja szerint a kisebbség megjelenése a törvényhozásban ellensúlyozza nyilvánvalóan hátrányosabb helyzetüket és növeli önbecsülésüket, még akkor is, ha a kedvezményes mandátumok lehetősége az érdekvédelem képtelenségében csupán jelképes.²⁵³

Pap András László több érvelést sorakoztatott fel a kisebbségek parlamenti képviselőtestületével kapcsolatban. Véleménye szerint a kisebbségek parlamenti képviselőtestülete mellett szóló érv, hogy számos nemzetközi szervezet dokumentumai, ajánlásai támogatják, továbbá „*[E]z a jogvédelem és az érdekképviselő hatékony, szükséges eszköze*”, illetve

²⁵¹ PAP (2011) i. m. 5. p.

²⁵² Ld.: ii. pont és iii. pont (c) alpont. PAP (2011) i. m. 5-6. pp.

²⁵³ TABAJDI Csaba: *Az önazonosság labirintusa*, Budapest, CP Stúdió, 1998. 664–668. pp.

„[E]z a jogvédelem és az érdekképviselet exportképes: a szomszédos országoktól is elvárható, számonkérhető formája”.²⁵⁴

Pap álláspontja szerint ugyanakkor „kizárólag a kisebbség képviseletét ellátó képviselő az egykamarás parlamentben nehezen fér meg a kompetitív néppártok rendszerében, hiszen (a parlamenti munkarend túlnyomó többségét kitevő) kisebbségsemleges kérdések tárgyalásakor a kizárólag a kisebbségi képviselet biztosítása végett mandátumhoz jutott képviselő vagy frakció nehezen indokolhatja jelenlétét, leadott szavazataik ráadásul a valódi képviseleti legitimitáció hiányát is mutatják, hiszen mandátumukat a politikai verseny terepén kívülről szerezték”.²⁵⁵

Az előző bekezdésben foglaltakhoz hasonlóan Sente Zoltán is megfogalmazott képviselet-elméleti aggályokat a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselete kapcsán. Véleménye szerint Nyugat-Európában elképzelhetetlen és ismeretlen a nemzeti és etnikai képviselet, továbbá szinte megoldhatatlan problémákat vet fel.²⁵⁶

Kukorelli István szerint „[a] pártpluralizmusra épülő képviselőházban ez a nemzetiségi képviseleti elv csak zavarokat okoz. A magyar politikai elit 30 éve retteg a második kamarától és felelősséget visel a lényegében betartatlan (és betarthatatlan) ‘nagy ígéretéért’. Az elit túlpolitizálta a nemzetiségek országgyűlési képviseletét.”²⁵⁷ Kukorelli véleménye szerint a nemzetiségek, azaz ahogy ő fogalmaz „a +13 bevitele a pártpluralizmusra épülő népképviseletbe kockázatos vállalkozás lenne, ez a parlamenti jog idegen testként működne.”²⁵⁸

Móré Sándor a magyar képviseleti modell elemzése során a nemzetiségek parlamenti/politikai képviseletétől elhatárolta a nemzetiségi érdekképviselet. Álláspontja szerint lényeges szempont, hogy a nemzetiségi képviselői mandátum megteremtésével politikai képviselet, egyfajta pártképviselet jön létre, ami látszólag „minden” érdek mentén

²⁵⁴ PAP (2011) i. m. 5. p.

²⁵⁵ PAP (2011) i. m. 5-6. pp.

²⁵⁶ SZENTE (2011.) i. m. 87-88. pp.

²⁵⁷ KUKORELLI István: *A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviseletük szabályozására*, *Parlamenti Szemle* 2018. 2018/1. 5-26. pp.

²⁵⁸ KUKORELLI István: *A második kamara, mint nemzeti intézmény*, In.: *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Szerk.: TÉGLÁSI András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011. 72. p.

szerveződik, és ettől mindenképpen elhatárolja a nemzetiségi szószólói intézményt, mint nemzetiségi érdekképviselőt.²⁵⁹

A politika ugyanakkor - mint ahogy azt Bihari definíciójában központi szerepet kapó érdek is jelzi - nem más, mint érdekérvényesítés, a kisebbségi képviselők tevékenysége, tehát véleményünk szerint tágan értelmezve ugyanúgy politikai jellegű tevékenység, akkor is ha az érdek maga „mindössze” a nemzetiségi oktatásra, kultúrára fordított költségvetési összegkeretek növelése.

Álláspontunk szerint a politológia-tudomány által leírt jelenségek figyelembevételével arra a következtetésre juthatunk, hogy nyilván más, de nem – feltétlenül, objektíve – összeegyeztethetetlen a nemzetiségi aspektus megjelenítése a klasszikus politikai logika – tehát politikai jobb illetve baloldal – alapján szerveződő arénában, hiszen számos akár történelmi akár korunkbeli példát találhatunk arra, hogy a politikai pártok a nemzetiségi képviselőt, mint politikai programot zászlajukra tűzve vesznek részt a klasszikus politikai aréna küzdelmeiben, és ezen jelenséget a politológia tudománya már leírta. A két törésvonal tehát olyannyira nem összeegyeztethetetlen, hogy bizonyos esetben keveredhet is.

A teljesség igénye nélkül elegendő akár a dualizmus kori Magyarország parlamentjére utalni, amely az egy politikai nemzet jegyében tisztán politikai alapon szerveződött, ugyanakkor helyet foglaltak 'sima' egyéni választókerületekből nemzetiségi képviselők is. Napjainkból pedig megemlíthető a romániai RMDSZ, a szlovákiai Magyar Közösség Pártja, de akár a Skót Néppárt is, amelyek az „általános politikai palettán” nemzetiségi aspektusokat jelenítenek meg.

Az RMDSZ kapcsán külön megemlítendő, hogy bár Romániában kedvezményes megoldás is létezik a kisebb létszámú nemzetiségi szervezetek alsóházi mandátumszerzése vonatkozásában, az RMDSZ az általános szabályok szerint jut be a parlamentbe, tehát nemzetiségi képviselői jellege mellett az általános politikai verseny²⁶⁰ résztvevője. Látható tehát, hogy a klasszikus politikai paletta integráns része lehet a nemzetiségi politikai képviselő, amely megférhet a klasszikus politikai pártok mellett, sőt, mint alább láthatjuk a kettő akár vegyülhet is egymással.

²⁵⁹ MÓRÉ Sándor: *A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek* Budapest NKE 2018. 8. p.

²⁶⁰ A politikai versenyről, annak mérhetőségéről általánosságban részletesen ld.: CSERVÁK Csaba – FARKAS György Tamás – RIMASZÉCSI János: *Demokrácia* In.: *Jó Állam Jelentés 2017.* szerk.: KAISER Tamás, Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2017. 118-144. pp.

Várfalvi a fentiek kapcsán kifejtette, hogy Magyarországon, a parlamentarizmus kezdete óta mindvégig voltak olyan kisebbséghez tartozó parlamenti képviselők, akik hivatalos kapcsolatban álltak kisebbségi szervezetekkel.²⁶¹

Várfalvi fentebbi megállapításaival szemben ugyanakkor Pap akként érvel, hogy:

- a korábbi időszakokban a magyar parlamentben helyet foglaló kisebbségi politikát megjelenítő képviselők az általános választójogi szabályok alapján jutottak be a parlamentbe,
- másrészt pedig álláspontja szerint az egykamarás parlamentekben se nem bevett, se nem kívánatos egyes társadalmi csoportok megjelenítése.

Pap második megállapítása kapcsán szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy az véleményünk szerint nem teljesen fedi a valóságot az alábbiak okán:

- jelen dolgozat más fejezetében kimutattuk, hogy a nemzetközi jog, ezen belül is különösen a regionális, európai nemzetközi jog ismeri, sőt támogatja a kisebbségek kedvezményes mandátumhoz jutását a politikai alapokon szerveződő népképviselői szervezetekben. Az Európa Tanács alkotmányjoggal foglalkozó bizottsága, az úgynevezett Velencei Bizottság is több, jelen dolgozatban általunk hivatkozott dokumentumában is egyértelműen kifejezi ezen álláspontját, így véleményünk szerint nem fedi a valóságot, az, hogy az alkotmányjogban általános jelleggel nemkívánatos lenne a kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályok alkalmazása. Megjegyezzük, egyfajta ideiglenes jelleggel, még a kizárólag Szlovéniában honos kisebbségek számára nyújtott többlet szavazat sem ellentétes az európai alkotmányjogi hagyományokkal, ahogyan azt a vonatkozó – általunk jelen dolgozat más fejezetében hivatkozott – jelentésében a Velencei Bizottság is kifejtette.
- Másik oldalról az is megkérdőjelezhető, hogy az egykamarás parlamentekben ne lenne bevett a kedvezményes kisebbségi képviselői biztosítása. Pap ezen felvetését két oldalról is igyekszünk megcáfolni. Egyik oldalról több példát hozhatunk arra, hogy a ténylegesen egykamarás parlamenttel rendelkező országokban is alkalmazzák

²⁶¹ VÁRFALVI Attila: *Nemzetiségek és parlament* (szakdolgozat). Országgyűlési Könyvtár, Budapest. 1998. 40. p.

ezen speciális választójogi szabályozásokat. A teljesség igénye nélkül hazánk, Szerbia, Horvátország, Montenegró is egykamarás parlamentben alkalmaz ilyen kedvezményeket. Emellett még a szintén egykamarás parlamenttel rendelkező Finnország is megemlíthető példaként, ahol a svéd kisebbség által lakott Aaland szigetek külön területi alapú választókerületet képez²⁶² - holott a sorban következő második legkisebb választókerület (Lappföld) is hatszor nagyobb -, és akkor is jogilag garantált egy képviselő választásának joga, ha pusztán a népessége alapján erre nem lenne jogosult.²⁶³ Ugyanakkor szintén több olyan külföldi példát lehet felhozni, ahol bár kétkamarás a parlament, de a kisebbségek számára járó választójogi kedvezmény mégis a népképviselési alapú „alsóházban” jelenik meg. Ilyen Németország, Lengyelország és Románia választójogi szabályozása is. Ezen államokban, habár kétkamarások a törvényhozások, mégis az „első kamarában” valósul meg a kisebbségek számára biztosított választójogi kedvezmény.²⁶⁴

- Az első kamara kontra második kamara kérdéskör tekintetében ehelyütt mindenképp folytatjuk az előző pontban kifejtett gondolatmenetet, tekintettel arra, hogy ez a téma viszonylag népszerű a magyar szakirodalomban. A magyar jogtudomány jeles képviselői – itt megemlíthetjük a teljesség igénye nélkül Dezső Mártát²⁶⁵, Pokol Bélát,²⁶⁶ Cservák Csabát,²⁶⁷ Kukorelli Istvánt²⁶⁸, Bihari Mihályt,²⁶⁹ Kulcsár

²⁶² The Finnish Election System – overview Publications of the Ministry of Justice Finland 2020:3 13. p. Ld.: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162011/OM_2020_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y (letöltés ideje: 2021. április 24.)

²⁶³ Finnország Alkotmánya 25. cikk (részlet) angol nyelven: „*For the parliamentary elections, the country shall be divided, on the basis of the number of Finnish citizens, into at least twelve and at most eighteen constituencies. In addition, the Åland Islands shall form their own constituency for the election of one Representative*” Ld.: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (letöltés ideje: 2021. május 8.) és <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (letöltés ideje: 2021. május 8.)

²⁶⁴ A teljes igazság kedvéért hozzá kell tennünk, hogy Lengyelország és Románia esetében is népképviselési alapú a második kamara is.

²⁶⁵ Ld.: DEZSŐ Márta: A második kamarák alkotmányos funkciói In.: Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Szerk.: TÉGLÁSI András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011. 59. p.

²⁶⁶ Ld.: <https://www.origo.hu/itthon/20000516afidesz.html> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

²⁶⁷ Ld.: CSERVÁK Csaba: *Népek, nemzetiségek, kisebbségek*. In.: Jogelméleti Szemle 2014/3. 57. p

²⁶⁸ Ld.: KUKORELLI (2011) i. m. 72. p.

²⁶⁹ Ld.: BIHARI Mihály - POKOL Béla: *Politológia*, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. Budapest 2010., 615.p.

Kálmánt,²⁷⁰ Móré Sándort²⁷¹, és Salamon Lászlót is²⁷² – alapvetően egy kétkamarás törvényhozás második kamarájában tartja kívánatosnak elhelyezni a kisebbségeket. Emellett a magyar szakirodalom kapcsán megemlítendő az Alaptörvény előkészítése során az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottsága elnökének felkérésére eljáró szakértők, Patyi András, Szalay Péter és Varga Zs. András által előkészített szabályozási elvek, melyek az Országgyűlés vonatkozásában „B variánsként” elképzelhetőnek tartottak egy második kamara (Felsőház vagy Szenátus néven) létrehozását, ahová többek között a kisebbségek képviselőit is becsatornázták volna²⁷³, tehát a szakértők is egy második kamarában tartották indokoltnak megjeleníteni ezt. Mindezekkel, azaz a magyar szakirodalom uralkodó álláspontjával alapvetően jelen sorok írója is egyetért, azonban azzal egészíti ki ezt, hogy a nemzetközi példák figyelembevételével – van több állam, ahol az egykamarás parlamentben szintén van ilyen, illetve vannak államok, ahol bár kétkamarás a parlament még is az első kamara megválasztása során észlelhetünk speciális választójogi szabályokat a kisebbségek megválasztása vonatkozásában – a kisebbségi képviselők egy első kamarában sem „idegen testek”, hanem a kisebbségek képviselőit elősegítő, a választási rendszerek általános szabályait kiegészítő speciális választójogi szabályozás – mint Európában általánosan ismert, elismert és a gyakorlatban létező, alkalmazott választójogi megoldás – eredményeképp mandátumot szerzett képviselők.

A kisebbségi és a politikai képviselő választójogi szabályozás által elősegített megoldásaira a későbbiekben visszatérünk, ehelyütt csupán utalunk arra, hogy bizonyos államokban a politikai és a kisebbségi képviselő még vegyülhet is egymással - más kérdés az, hogy egyetértünk-e ezzel, de mint tény rögzíteni kell és nem hagyható figyelmen kívül - mely kifejezetten választójogi, azaz kötelező erejű jogszabályi úton és az adott állam politikai hagyományai-berendezkedése által is előfordulhat.

²⁷⁰ Ld.: KULCSÁR Kálmán: *A kétkamarás országgyűlés problémája*, In.: Társadalmi Szemle, 1995/10.

²⁷¹ Ld.: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve In.: Parlamenti Szemle 2016/2. szám 30. p.

²⁷² Ld.: SALAMON László: Az egykamarás és kétkamarás parlament kérdése az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság munkájának fényében In.: Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Szerk.: TÉGLÁSI András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011. 77. p.

²⁷³ Ld.: PATYI András; SZALAY Péter; VARGA Zs. András: *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat* In.: Pázmány Law Working Papers 2011/31. 12. p.

Említés szintjén – mivel a későbbiekben ezen államokkal részletesen foglalkozunk majd – ilyen például Taiwan, ahol ugyan az őslakosoknak külön választókerületeik vannak, de az őslakos jelöltek és ezáltal leendő képviselők többnyire az országos politikai pártok közül kerülnek ki.

Ehhez hasonlatos Új-Zéland is, ahol a maorik egyéni választókerületeiben induló Maori jelöltek az országos politikai pártok színeiben is indulnak. 2017-ben például az említett hét Maori választókörzetből hat helyet vitt el a Labour, azaz a Munkáspárt jelöltje.²⁷⁴ Megjegyzendő, hogy az új-zélandi politikai életben Maori Párt is van, amely 2014-ben két képviselői helyet szerzett a törvényhozásban.²⁷⁵

Örményországban pedig arra is található példa, hogy a pártlisták összeállítása során kötelezi a jogalkotó a politikai pártokat, hogy azokon a kisebbségi képviseletet is megvalósítsák, vegyítve ezzel a kisebbségi és a politikai képviseletet.

Természetesen a fentiekkel szemben található olyan állam is, ahol országos szinten nehezen elképzelhető a nemzetiségi politikai képviselet megvalósulása, akár annak ellenére is, hogy van kedvezményes választójogi szabály a nemzetiségi pártok számára.²⁷⁶ Ennek mintegy ellentettjére is hozhatunk ugyanakkor példát, olyan országot, ahol kifejezetten tilalmazott a nemzetiségi politikai pártok létrehozása, de mindezek ellenére az – nemzetiségi szempontból semleges név alatt – mégis megvalósul a politikai gyakorlatban.²⁷⁷

²⁷⁴ Ld.: https://electionresults.govt.nz/electionresults_2017/ (2019. május 24.)

²⁷⁵ Ld.: https://electionresults.govt.nz/electionresults_2014/ (2019. május 24.)

²⁷⁶ Példaként szolgál erre Németország, ahol a Bundestag választásokon a nemzetiségi pártok mentesülnek az egyéb pártokra vonatkozó 5%-os küszöb alól a listán. Ld.: BWahlG 6. § (3) [*Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung.*]. Ld.: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (2019. június 25.). A Bundestag választásokon ugyanakkor ennek ellenére sem jellemző a nemzetiségi pártok részvétele. Megjegyzendő, hogy Schleswig-Holstein tartomány dán nemzetiségének pártja, a Südschleswigscher Wählerverband (SSW) az első 1949-1953 közötti Bundestagba juttatott egy képviselőt, 1961 óta azonban részt sem vesznek a szövetségi választásokon, regionális pártként működnek, melynek keretében a tartományi, schleswig-holsteini parlamentben egy rövid periódustól eltekintve (1954-1958) folyamatosan képviseltetik magukat. Megjegyzendő, hogy a közelmúltban az SSW újra fontolóra vette a Bundestag választásokon történő részvételt. Ld.: <http://www.ssw.de/de/t/a/der-ssw-setzt-zum-comeback-in-den-bundestag-an.html> (2019. június 25.) és a 2021-es Bundestag választásokon ténylegesen el is fognak indulni. Ld.: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/SSW-stimmt-fuer-Teilnahme-an-der-Bundestagswahl-2021-,ssw226.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

²⁷⁷ Bulgária alkotmányának 11. cikk (4) bekezdése kifejezetten tiltja, hogy politikai párt etnikai (nemzetiségi) alapon szerveződjön, amely a gyakorlatban főleg az ottani török nemzetiség visszaszorítását célozza. Mindezt azonban a török kisebbség akként oldotta fel, hogy pártjuk nemzetiség-semleges néven méretteti meg magát a bolgár politikai arénában. A legutóbbi, 2017-es bolgár választásokon, a török kisebbség

Mindezek mellett, ahogy azt Pap fentebb idézett soraiból láthatjuk, a magyar jogi szakirodalomban felmerült azon kifogás is, hogy a kisebbségsemleges kérdésekben a kisebbségi képviselő nehezen indokolhatja jelenlétét, szavazatát.²⁷⁸

Ezen felvetés helyességét jelen sorok írója megkérdőjelezi. Fentebb, az Európai Parlament kisebbségi-etnikai pártjai tekintetében ugyanakkor láthattuk, hogy a kisebbségi-etnikai jelleg mellett igenis rendelkezhetnek szakpolitikai kérdésekben is programmal, a kisebbségi-etnikai jellemző többnyire nem az egyetlen programpontjuk. Emellett fontos felhívni a figyelmet arra, hogy eleve vannak olyan szakpolitikák, melyek különösen kisebbség-érzékenyek, ilyen például az oktatás és a kultúra területe. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a kisebbségi képviselőt is választópolgárok választják – még ha kedvezményes szabályokkal is adott esetben – akik között ugyanúgy adódik és adódhat, idős, fiatal, munkavállaló, vállalkozó, vidéki, városi stb. a kisebbségi tulajdonsága mellett. Ezt figyelembe véve pedig a kisebbségi választók által – akár kedvezményes választójogi szabályokkal – megválasztott képviselő politikailag ugyanúgy érintett minden olyan kérdésben, amelyben a többi képviselő is.

Hazánkban a 2018-ban német nemzetiségi listáról megválasztott Ritter Imre egyértelműen állást foglalt megválasztását követően arról a politikáról, melyet teljes jogú országgyűlési képviselőként folytatni kíván. Eszerint a kisebbségspecifikus kérdésekben a magyarországi nemzetiségek érdekeit szem előtt tartva, míg a kevésbé kisebbségspecifikus kérdésekben a mindenkori kormányoldalt támogatva foglal állást.²⁷⁹ Kállai Péter 2020-ban megjelent tanulmányában vizsgálta Ritter Imre és a nemzetiségi szószólók 2018-2022-es országgyűlési ciklus első felében kifejtett parlamenti politikai aktivitását, politizálását; és lényegében ugyanazon következtetésekre jutott, mint amit maga Ritter Imre maga is előre jelzett 2018-as megválasztásakor. Kállai elemzése során arra a megállapításra jutott, hogy „nemzetiségi kérdéseken túlmenően nem szól hozzá az Országgyűlésben zajló vitákhoz”,

pártja, a – szándékosan nemzetiség semleges néven induló – Mozgalom a Jogokért és a Szabadságért (DPS) a 240 fős bolgár parlamentben 26 képviselői helyet szerzett. Ld.: http://archive.ipu.org/parline-reports/2045_E.htm (2019. június 25.).

²⁷⁸ Ld.: PAP (2011) i. m. 5-6. pp.

²⁷⁹

Ld.: https://hvg.hu/itthon/20180419_Nemet_nemzetisegi_kepviselo_A_mindenkori_kormanyt_tamogatom (letöltés ideje: 2021.02.25.) és https://hvg.hu/itthon/20180625_Ritter_Imre_alkotmanymodositas_betelepites (letöltés ideje: 2021.02.25.)

nem szavaz a kormányoldallal szemben, és az „egyébként is kétharmados kormánytöbbség mindig számíthat a szavazatára”.²⁸⁰

Azt nem kérdőjelezzük meg, hogy a politikai kérdések elég nagy hányada nem kifejezetten kisebbségspecifikus, emellett pedig vannak kifejezetten kisebbségspecifikus kérdések is. Ezen elhatárolás alapján tehát egyértelműen lehet különbséget tenni a politikai paletta témái között a kisebbségi képviselő vonatkozásában, ahogy például a német nemzetiségi listáról mandátumot szerzett Ritter Imre is teszi. Ugyanakkor tekintettel arra, hogy a kisebbségi képviselő politikai értelemben olyan kisebbségi választópolgárokat képvisel, akiket a mindennapi élet legkevésbé kisebbségspecifikus kérdése is ugyanúgy érint, mint bármely más szavazót, ezért nem tagadható meg a kisebbségi képviselőtől a nem kisebbségspecifikus kérdésekben történő állásfoglalás, szavazás joga sem. Az, hogy a kisebbségi képviselő mennyire koncentrálna csak a kisebbségspecifikus kérdésekre, és mennyire folytat aktív vagy passzív politizálást a nem kisebbségspecifikus kérdésekben, a képviselő politikai felelőssége, működése körébe tartozó kérdés.

Amennyiben politikai tekintetben kiszemeznénk, hogy adott szakpolitikai kérdés milyen szavazóbázissal rendelkező pártnak kevésbé releváns, az meglátásunk szerint veszélyes tendenciákat indíthatna be a társadalmon belül, például egy urbánus bázissal rendelkező párt nem szavazhatna vidékfejlesztési kérdésekben, mert a szavazóik szinte kizárólagosan városiak, vagy az ország egyik feléből megválasztott képviselő nem szavazhatna olyan kérdésben, ami mondjuk az ország másik felében épülő autópályával kapcsolatos. Nyilvánvalóan abszurdak ezek a felvetések, mint ahogy az is, hogy például a nyugdíjpolitikai kérdésben ne nyilvánulhatna meg egy kisebbségi képviselő, hiszen vélhetően az ő szavazói bázisában is van nyugdíjas választó. Mindezek mellett kiemeljük, hogy azon kérdést, hogy adott képviselő szavazóbázisa számára mely kérdés releváns vagy irreleváns, eleve legfeljebb csak politológiai értelemben vizsgálható, jogi értelemben ugyanis az egyenlő és a szabad mandátum elve kizárja az ilyen jellegű érvelést, akár valaki kedvezményes választójogi szabályok alapján jut parlamentbe, akár az általános szabályok szerint listáról, akár az általános szabályok alapján egyéni körzetből.

²⁸⁰ KÁLLAI Péter: *Képvisel-e a képviselő?: nemzetiségi parlamenti képviselet Magyarországon* In.: ELTE POL-IR working paper series 2020/6. szám 22. p.

VI.7 Összegzés

Mindezek alapján az ismertetett példák fényében véleményünk szerint kijelenthető, – akár azon példákat vesszük figyelembe, ahol a gyakorlatban megvalósul, akár azokat, ahol esetleg kifejezetten tiltják²⁸¹ – hogy adott nemzetiség képvisellete egyúttal politikai programként is funkcionálhat, a klasszikus jobb vagy baloldali háttér mellett vagy helyett. Az, hogy adott államban elképzelhető-e a (részben) nemzetiségi alapú parlamenti képviselet, avagy idegenül hat-e ezen szervező elv, inkább az adott állam társadalmi, gazdasági, történelmi, valamint egyéb jogon túli tulajdonságai határozzák meg²⁸², mintsem az, hogy a nemzetiségi parlamenti képviselet alapjaiban véve idegen, avagy teljesen összeegyeztethetetlen lenne a politikai alapon szerveződő törvényhozással.

A „minden mindennel összefügg” elv alapján az értekezés rámutat, hogy a kisebbségi-nemzetiségi képviselet és a politikai képviselet nem magától értetődően és objektíve két elkülönülő, egymással összeegyeztethetetlen kategória. A politológia tudománya és a politika gyakorlata régóta ismeri a kisebbségi-etnikai pártokat, a kisebbségi-etnikai érdek politikai programként történő megjelenítését. Az, hogy mindez adott országban elfogadott-e, létező-e, pusztán az adott állam történelmi, politikai társadalmi és egyéb jogon túli normarendszereiből következik.

Nem lehet tehát objektív módon, általánosságban kijelenteni azt, hogy etnikai párt vagy kisebbség nem való a törvényhozásba, ott kizárólag a klasszikus jobb-, baloldali, liberális, zöld stb. képviselő foglalhat helyet.

Egyértelműen kijelenthető ugyanakkor, hogy akár helyeseljük, akár nem, a klasszikus párt alapú politikának és a kisebbségek parlamenti képviseletének van közös megszgyéje a politika gyakorlatában, akár a választójogi szabályokat, akár a politológia-tudományt vesszük figyelembe, tehát a kisebbségi képviselet nem egyfajta idegen test. Ezen gyakorlati tényhez a jogi, elméleti megalapozás során alkalmazkodni kell, mivel a jognak elsősorban a társadalom jelenségeire, igényeire, tényeire kell reagálnia - és nem fordítva.

²⁸¹ Utóbbi esetben épp a tiltás ténye mutat rá, hogy egyébként a gyakorlatban minden további nélkül megvalósulhat, sőt a bolgár példát alapul véve láthatjuk, még így is megvalósul a nemzetiségi alapú képviselet a tisztán politikai alapon szerveződő törvényhozásban, amennyiben erre választói igény mutatkozik.

²⁸² A jog és a politológia is társadalomtudomány, ebből következően a jog a társadalom működését állami kényszerrel szabályozni kívánó, a társadalom változásaira folyamatosan reagáló tudomány. Természetes tehát, hogy a jog – és a politológia is – aktív kölcsönhatásban áll külső tényezőkkel, pl. az adott állam történelmi, társadalmi, gazdasági fejlődésével, így ezen külső tényezők magától értetődően hatnak adott állam jogi és politikai rendszerére.

Mindezek mellett, ha szigorúan a választójogi szabályokat vesszük górcső alá, az sem jelenthető ki, hogy a klasszikus népképviselési alapú törvényhozások választójogi szabályozásában lenne egyfajta idegen test a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás. Akár egykamarás, akár kétkamarás törvényhozással rendelkező államot lehet példaként hozni arra, hogy a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás a népképviselési alapú alsóházban valósul meg. Figyelembe véve a választási rendszer kialakítását illető nagyfokú belső-jogalkotói mozgásteret és a nemzetközi *soft-law* támogatását, megállapítható, hogy – bár nyilván van sok olyan állam, melynek alkotmányos hagyományaitól idegen a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozás a népképviselési alapú törvényhozásban – általánosságban az alkotmányossággal, a demokráciával nem ellentétes az, ha adott állam ilyen választójogi szabályozást alkot. A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás egy nem kötelező, de lehetséges kiegészítő részterülete a választási jognak, ennek folytán pedig ezen választójogi megoldások mindenképp alkalmasak és figyelemre méltók az összehasonlító, dogmatikai jellegű vizsgálatra.

VII. A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás – nemzetközi kitekintés

VII.1 Bevezetés

Andrew Reynolds is rámutatott arra, hogy a kisebbségek számára fenntartott helyek a nemzeti törvényhozásban sokkal elterjedtebbek és kevésbé sajátos, egyedi megoldások, mint azt sokan korábban gondolnák.²⁸³

Jelen fejezet célja a nemzetközi térben, az egyes államokban megjelenő, kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozások átfogó összehasonlító-elemző vizsgálata, mely a kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő, rájuk nézve az általános szabályoknál kedvezőbb választójogi rendelkezések absztrakt és dogmatikai jellegű általános rendszerezésére irányul, melyek fő nézőpontja az általános és a speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályok csatlakozási pontjai a választási rendszeren, mint egészen belül.

A szakirodalmat áttekintve, jelen dolgozat írása idején, a 2021-ben megvédett doktori értekezésben M. Balázs Ágnes a garantált mandátumot, illetve az eltérő bejutási küszöböt határozta el, mint a kisebbségek parlamenti képviseletét biztosító különleges szabályokat.²⁸⁴

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

²⁸³ REYNOLDS, Andrew: *Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note*, Legislative Studies Quarterly, vol. 30, no. 2, 2005, pp. 301–310. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/3598674. (letöltés ideje: 2021. március 28.)

²⁸⁴ M. BALÁZS Ágnes: *Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma doktori értekezés* 2021.168-170. pp.

kisebbségi képviselők megválasztását illető preferenciális eljárást, kvótákat, delegálást, kooptálást értett.²⁸⁵ 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 azon rendszereket sorolta, ahol könnyített vagy garantált módon juthatnak mandátumhoz a kisebbségek.²⁸⁶

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.²⁸⁷

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályokat feldolgozó szakirodalom 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.

A kisebbség, mint speciális, kedvezményezett és a jogalkotó által nevesített választói kör, valamint a választási rendszer kapcsolódási pontjainak absztrakt jellegű vizsgálata, csoportosítása ezen sokat kutatott témakörben is nyújthat tudományos újdonságot és új látásmódot az esetleges további elemzésekhez.

A fentebb már említett, „közismert” csoportosítás, miszerint a kisebbségek számára lehet garantált 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 általános elemzése során akként különböztetik meg a választási rendszereket, hogy van többségi és listás (meg

²⁸⁵ PAP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 171-172. pp.

²⁸⁶ VÁRFALVI Attila: *Nemzetiségek és parlament* (szakdolgozat), Országgyűlési Könyvtár Budapest, 1998. 4.3 alfejezet – Hivatkozva PAP (2007.) i. m. 188. p.

²⁸⁷ KOVÁCS Péter: *A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben*, In.: Kisebbségkutatás 2014/1. szám 23-27. pp.

persze vegyes) rendszer, amely szintén a mandátumszerzés, a választás 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.²⁸⁸

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 pedig a választás kimenetelére, a választói akarat leképeződésére vonatkozik.

Látható tehát, hogy a választás kimenetelére vonatkozó csoportosítás mellett a választási rendszerek általános dogmatikája ismer egy más logikájú párhuzamos elhatárolást is, mely magára a szavazatra vonatkozik. Álláspontunk 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 tehát 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 párhuzamos, 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 célközönsége tehát maga a kisebbség, mint körülhatárolt választói közösség. Éppen ezért alapvetően a kisebbségi választók nézőpontjából közelítettük meg a kérdést, tehát onnan, hogy a kisebbségi szavazó a szavazatának leadása, azaz az aktív választójog gyakorlása során a nem kisebbségi szavazókhöz viszonyítva miképp gyakorolja választójogát.

²⁸⁸ CSERVÁK (2010.) i. m. 95. p

Ez alapján két fő halmaz azonosítható a kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozások tekintetében:

Az egyik halmazban az aktív választójog felől megközelítve nem érvényesül a közvetlen szavazat elve, az ilyen megoldások a közvetlen választójogon kívüli megoldások, melyek jellemzően a közvetett választás, delegálás, kooptálás jogi eszközét alkalmazzák. Ezek nem tekinthetők a kutatás fő csapásirányának – éppen a közvetlen választójog hiánya okán, ugyanakkor ezek bemutatására is sor került, mivel napjainkban is – bár nem sok helyütt – léteznek ilyen megoldások nemzetközi összevetésben (és mellesleg a magyar jogalkotó is ilyen szabályozást alkotott 1990-ben, mely ugyan nem került gyakorlati alkalmazásra, de hatályos joganyagként képezte egy rövid ideig a magyar választási rendszer részét²⁸⁹).

A másik nagy halmazt azon választójogi megoldások képezik, ahol a közvetlen szavazat elvén belül oldotta meg a jogalkotó a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozást. Ezen halmazon belül további két fő modellt különböztetünk meg, a kiemelő (aktív) és az integratív (passzív) modelleket. A kutatás fő irányát ezen halmaz képezte

A kiemelő rendszerek²⁹⁰ fő specialitása, hogy a kisebbségi szavazók a választások egy bizonyos ágán a nem kisebbségi szavazóktól elkülönülten adhatják le voksukat, 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

²⁸⁹ Ld.: 1990. évi XVII. törvény

²⁹⁰ A „kiemelő” megjelölés, mint jelzőválasztás magyarázata: azért döntöttünk a kiemelő jelző mellett, mert ezzel a rendszer kisebbségek szempontjából pozitív voltát kívántuk kihangsúlyozni. Az „elkülönítő” megjelölést nem tartottuk szerencsésnek az esetleges negatív fennhangok és asszociáció – elkülönítés-szegregáció – okán. Ezért a félreértések elkerülése érdekében döntöttünk a „kiemelő” jelző mellett, melyben az emelés véleményünk szerint a pozitív jelleget és a kisebbség közügyekben való részvételi lehetőségének emelését is hangsúlyozza. A kisebbségi választók elkülönítése egyébként szolgálhat elítélendő célokat kirekeszthet is, erre van is történelmi példa, elegendő akár a maorikra vonatkozó új-zélandi választójog fejlődését ismerni, vagy a dél-afrikai apartheid rendszert is felhozhatjuk. Álláspontunk szerint két lényeges feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy egy pozitív, kisebbséget segítő kiemelő rendszer ne negatív, a kisebbséget kirekesztő-elkülönítő megoldás legyen. Az egyik feltétel, hogy a kisebbség számára legyen lehetőség a többségi társadalommal együtt részt venni a választásokban és a kisebbségi választó döntése legyen az, hogy esetleg a speciális szabályok alapján kíván szavazni, vagy megmérgettni a választásokon. A másik feltétel, hogy a speciális választójogi szabályozás alapján szerezhető mandátumok száma az általános rendszerben szerezhető mandátumok számához képest előnyt-kedvezményt és ne hátrányt jelentsen a kisebbség számára, a kisebbség számarányát és területi elhelyezkedését figyelembe véve. Könnyen belátható, hogy egy olyan kisebbség számára, mely mondjuk az össznépeesség 30%-át képezi nem igazán jelent kedvezményes-előnyös szabályozást, ha pl. egy 100 mandátumos törvényhozásban az egész kisebbség egyetlen személyi alapú választóközrétben megválasztható mandátumhoz juthat.

kisebbség, a terület 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 rendszereknél nincs speciális szabályozás az aktív választójog oldalán, hanem a passzív oldalon, 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. Jellegzetessége, hogy 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 kisebbségi választók által választható jelölőszervezetek (vagy azok egy része, melyek kisebbségi jellegűek) részesülnek speciális szabályozásban, és a kisebbségi választó szavazata a jelölőszervezetre vonatkozó speciális szabályon keresztül érvényesülhet hatékonyabban kisebbségi szempontból.

Az integráló rendszerek az összehasonlítás során a gyakorlatban listás választójogi rendszerek esetén jelentek 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.

A másik altípusa pártlistába integráló altípus, melynek fő jellemzője, hogy nem egy kedvezményben részesített kisebbségi jellegű jelölőszervezet (párt) felé, hanem a *mainstream* politikai pártok felé csatornázzák be a kisebbségi választókat. Ezen modelleknél jellemzően az egyes pártok felé állítanak speciális szabályokat, mely a lista összetételét érinti.

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 oldalról közelíti meg a kérdést a jogalkotó és a választhatókat (jelölőszervezetek, illetve 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 ismérével, 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 ismérével rendelkező jelöltek-jelölőszervek juthassanak mandátumhoz, azaz a mandátumot szerző rendelkezzen kisebbségi tulajdonsággal függetlenül attól, hogy a mandátumát milyen szavazói körnek köszönheti.

Az egyes országok választójogának összehasonlító vizsgálata és a fenti elhatárolási elv alapján két fő típusát határoztuk meg azon rendszereknek, ahol van speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás:

1. Közvetlen választójogon kívüli megoldások
2. Közvetlen választójogon belüli megoldások
 - kiemelő (aktív) rendszerek
 - területi alapú (*de facto*) kiemelő rendszer
 - személyi alapú (*de jure*) kiemelő rendszer
 - integráló (passzív) rendszerek
 - listás rendszerbe integráló rendszer
 - pártlistába integráló rendszer

Az általunk vázolt elhatárolás egyedi jellegét és megkülönböztethetőségét támasztja alá más elhatárolásokhoz képest (azaz nem pusztán „átcimkézés”) az is – mint azt az alábbi összehasonlító jogi vizsgálat is bemutatja majd, hogy hasonlóan az általános választójogi dogmatikában megismert többségi-egyéni és arányos-listás pártokhoz, a kiemelő rendszerek is többnyire garantált mandátumot biztosítanak, míg az integratív rendszerek többnyire kedvezményest, ugyanakkor mindez – ahogy az az általános választójogi dogmatikából hozott példánál is fennáll – nem törvényszerűség, tekintettel arra, hogy más az elhatárolás alapja, mint a garantált-kedvezményes elhatárolásé. Egy kiemelő rendszer is biztosíthat „csupán” kedvezményes mandátumot pl. hazánk esetében, míg integratív rendszer is biztosíthat garantált mandátumot, pl. ilyet láthatunk Szingapúrban.

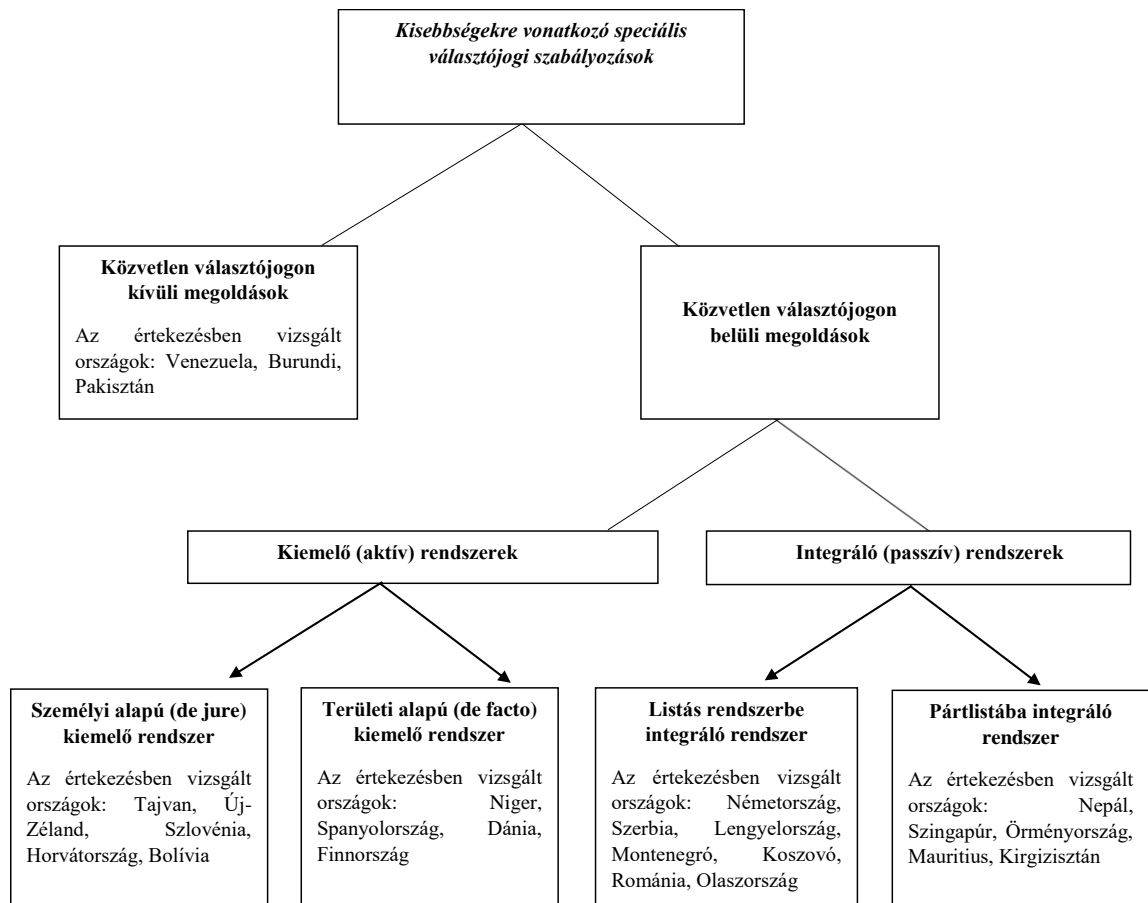
Szintén az az általunk körülírt elhatárolási szempont más eddigi elhatárolásoktól való függetlenségét szemlélteti az is, hogy rendszerint a kiemelő rendszerek egyéni szavazással párosulnak, azaz egyéni jelöltekre adhatják voksaikat a kisebbségi szavazók (mint pl. Taiwanban, Új-Zélandon vagy Szlovéniában), de kiemelő rendszer is lehet listás, azaz itt is szavazhatnak listákra a kisebbségi választók, példa erre éppen hazánk szabályozása.

Az integratív rendszerek ugyan a listás szavazáshoz kötődnek, de eredményét tekintve, azaz *de facto* ezek között is fedezhetünk fel adott esetben olyan jegyeket, mely mégis az egyéni szavazáshoz hasonlíthatók. Példa erre Koszovó, ahol egyes kisebbségek számára a listás választási rendszerben egy garantált mandátumot biztosít a jogalkotó, és az adott kisebbségi jelölőszervezetek bár listát indítanak, ezen egy mandátumért versengenek, ráadásul a listák nyíltak, azaz a listákon belül a választó egy további szavazatot is leadhat az általa preferált jelöltre, így lényegében a többségi, azaz legtöbb szavazatot kapó listára szavazóknak a többsége választja meg egyénre szavazva a győztes listán belül a kisebbségi mandátumban részesülő jelöltet.

Elméleti csoportosításunkat az alábbiakban nemzetközi példákon keresztül mutatjuk be, illetve azokkal kívánjuk alátámasztani. Ennek érdekében kutatásunk megalapozó szakaszában áttekintettük a világ országainak választójogát abból a szempontból, hogy azok témánk szempontjából releváns szabályozást tartalmaznak-e, majd kutatásunk érdemi szakaszában az egyes államok kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásait dolgoztuk fel. Az értekezésben megjelenített példák döntő hányadát lefedik a témalehatárolásunk szerint figyelembe vehető választójogi szabályozásoknak, így a nemzetközi példák mennyiségét, továbbá az egyes vizsgált államok földrajzi elhelyezkedését is figyelembe véve reprezentatív minta segítségével mutatjuk be és

támasztjuk alá elméleti csoportosításunkat. A nemzetközi kitekintés során mindösszesen 24 állam választójogát vizsgáltuk részletesen, melyek között találhatunk Dél-Amerikából, Afrikából, Közép-Ázsiából, Dél-Ázsiából, Délkelet Ázsiából, Óceániából, Dél-Európából, Észak-Európából, Közép-Európából és Délkelet Európából is országokat. A konkrét választójogi példák kiválasztása során figyelmet szenteltünk annak is, hogy az egyes modellek legfontosabb jellemzői, előnyei és hátrányai jól szemléltethetők legyenek, melyekre az adott választójogi szabályozást tárgyaló alfejezetben térünk ki.

Az alábbi ábrán ágrajz szerűen megjelenítjük a speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás típusait, melyet alapulvéve csoportosítottuk az értekezésben vizsgált országokat.



1. ábra: Az értekezésben vizsgált országok csoportosítása a speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás típusa alapján (saját szerkesztés)

VII.2 A közvetlen választójogon kívüli megoldások

A közvetlen választójogon kívüli megoldások, azaz a közvetett választások útján megvalósuló modellek közül az értekezésben Venezuela, Burundi és Pakisztán szabályozását mutatjuk be. Az értekezés alapvetően a közvetlen választáson alapuló speciális kisebbségi szabályokat kutatja, de fontosnak tartottuk a teljes elméleti megalapozottság érdekében az „ellenpólust”, a közvetett választást alkalmazó rendek bemutatását is.

VII.2.1 Az őslakos kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályok Venezuelában, különös tekintettel a venezuelai alkotmánybíróság 2020-as döntésére

VII.2.1.1 A venezuelai választási rendszer általánosságban, az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok 2020-ig

Venezuela politikai életét és választójogi szabályozását az elmúlt években jelentős változások jellemezték, melyek nem hagyták érintetlenül az őslakos kisebbségek kedvezményes választójogi szabályozását sem. Venezuela 2020-ig hatályos, őslakosokra vonatkozó kedvezményes választójogi szabályai önmagukban, mint azt alább láthatjuk, különösebb specialitást nem hordoznak, ugyanakkor Venezuela Legfelsőbb Bíróságának (*El Tribunal Supremo De Justicia*) Alkotmányjogi Tanácsa, normakontroll keretében 2020-ban olyan döntést hozott, mely alapjaiban változtatta meg az őslakos kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozást, azzal, hogy megsemmisítette az addig hatályos rendelkezéseket. Véleményünk szerint ezen alkotmánybírósági döntés és annak lényegi tartalma már csak aktualitása okán is olyan tényező, melynek okán szükséges ezen országra kitérnünk.

Venezuela 2020 előtt hatályos választási rendszerét és az őslakosokra vonatkozó kedvezményes választójogi szabályait nagy vonalakban az alábbiak szerint foglalhatjuk össze. Venezuelában vegyes választási rendszert azonosíthatunk, mely alapján a Nemzetgyűlés (*la Asamblea Nacional*) 113 képviselőjét többségi rendszer szerint, 51 képviselőt pedig listás választás alapján, d'Hondt módszerrel választottak.²⁹¹

A témánk szempontjából igazán jelentős maradék 3 mandátum a venezuelai alkotmány 186. cikke alapján a venezuelai őslakosok részére volt (és van) fenntartva. Az alkotmány a

²⁹¹ Ld.: http://archive.ipu.org/parline/reports/2347_B.htm (letöltés ideje: 2021. március 28.)

három őslakos képviselő megválasztásának szabályainak meghatározását a választási törvényre delegálja, mindössze azt a követelményt támasztja a választási törvény rendelkezéseivel szemben, hogy a választási szabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az őslakosok hagyományait és szokásait (*tradiciones y costumbres*).²⁹²

A választási eljárásról szóló organikus törvény 177. cikke szerint a három őslakos képviselőt relatív többségi elv alapján választják meg²⁹³, három területi alapon meghatározott választókerületben. Az őslakos képviselők megválasztására a választási eljárásról szóló törvény 179. cikke alapján az alábbi választókereteket alakították ki:

- nyugati választókerület, amely Zulia, Mérida és Trujillo államokból,
- déli választókerület, amely Amazonas és Apure államokból,
- keleti választókerület, amely Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas és Sucre államokból áll.

Mint ahogy azt alább láthatjuk majd a 2020-as legfelsőbb bírósági döntésből, az aktív választójog vonatkozásában a jogalkotó nem alkotott speciális szabályozást, ugyanakkor a passzív választójog, azaz a jelöltté válás vonatkozásában speciális feltételeket támasztott a választási eljárásról szóló törvény 181. cikke, melynek értelmében az őslakos körzetekben jelölteknek beszélniük kell az őslakos nyelvet, valamint az alábbi feltételek közül legalább egynek meg kellett felelniük:

- az őslakos közösségen belül tisztség betöltése
- az őslakos kulturális identitás elismeréséért folytatott társadalmi küzdelemben kifejtett tevékenység
- az őslakos népek és közösségek érdekében kifejtett tevékenység
- legalább három éves működéssel rendelkező, törvényesen létrehozott őslakos szervezet tagja

²⁹² Venezuelai Alkotmány 186. cikk eredeti spanyol nyelvű szövege szerint: “*Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres*” Ld.: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/309870-0068-5620-2020-20-0215.HTML> (letöltés ideje: 2021. március 28.)

²⁹³ Választási eljárásról szóló organikus törvény (Venezuela) 177. cikk eredeti **spanyol nyelvű** szövege szerint: „*The election system corresponding to the representation of indigenous peoples established in the Constitution of the Republic, laws and international agreements, is the relative majority of valid votes.*” A jogszabály szövegét lásd: Ld.: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/309870-0068-5620-2020-20-0215.HTML> (letöltés ideje: 2021. március 28.)

VII.2.1.2 A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa 0068. számú ítélete, az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok alkotmányellenessége

A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa a 2020. június 5-én kelt, 0068. számú ítéletében, mindössze néhány hónappal a soron következő választások előtt megsemmisítette a választási eljárásról szóló törvény őslakosokra vonatkozó szabályozását. A Legfelsőbb Bíróság indokolása szerint a választási eljárásról szóló törvény rendelkezései nincsenek figyelemmel az egyes különböző őslakos népek²⁹⁴ közötti kulturális különbségekre, egységes csoportként kezeli az őslakos népeket.²⁹⁵

Az alkotmányértést konkrétan abban jelölte meg a Legfelsőbb Bíróság, hogy a választás relatív többségi rendszere, továbbá azon körülmény, miszerint nem csak az őslakosok, hanem az összes adott választóközvetben lakó választó választja az őslakos képviselőket, nincs figyelemmel az őslakosok hagyományaira és szokásaira, ami ellentétes a venezuelai alkotmány 186. cikkével, mely kimondja, hogy a választási szabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az őslakosok hagyományait és szokásait (*tradiciones y costumbres*).²⁹⁶

Mindezek alapján a Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályokat megállapító, választási eljárásról

²⁹⁴ Venezuelában több mint ötven különböző őslakos nép él. A venezuelai őslakosság nagyságrendileg 2,8%-a tartozik valamely őslakos néphez ld.: <https://www.iwgia.org/en/venezuela/3632-iw-2020-venezuela.html> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

²⁹⁵ A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa 0068/2020. számú ítéletének eredeti spanyol nyelvű szövege szerint: „*En efecto, si bien es cierto que, de conformidad con el Texto Constitucional, el ejercicio del derecho a la participación política de los pueblos indígenas es de configuración legal, existe un claro mandato constitucional para el legislador, el cual debe respetar las tradiciones y costumbres de cada grupo étnico que conforma nuestra población originaria. En tal sentido, el sistema electoral desarrollado en los artículos 174 y siguientes de la Ley Orgánica de Procesos Electorales no toma en cuenta las especificidades culturales de cada grupo étnico; trata a toda la población indígena como si fuera un grupo indiferenciado, agrupándolos sobre la base de criterios territoriales en tres circunscripciones indígenas para la elección de los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional: Occidente, conformada por los estados Zulia, Mérida y Trujillo; Sur, conformada por los estados Amazonas y Apure; y Oriente, compuesta por los estados Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre (Vid artículo 179 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales).*” Ld.: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/309870-0068-5620-2020-20-0215.HTML> (letöltés ideje: 2021. március 28.)

²⁹⁶ A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa 0068/2020. számú ítéletének eredeti spanyol nyelvű szövege szerint: „*Pero, lo que constituye una clara contravención a la norma constitucional, es la imposición para todas las etnias indígenas, sin considerar sus tradiciones y costumbres, del sistema de elección de mayoría relativa de votos válidos (Vid artículo 178 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales). A esto se suma una circunstancia incompatible con el espíritu constituyente por cuanto, el representante de los pueblos originarios es elegido por todos los electores de los estados que conforman cada circunscripción y no solamente por la población indígena que los habita, circunstancia que altera sobremanera el ejercicio efectivo del derecho constitucional a la participación política de los pueblos indígenas, a través de sus legítimos representantes, de conformidad con sus tradiciones y costumbres.*” Ld.: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/309870-0068-5620-2020-20-0215.HTML> (letöltés ideje: 2021. március 28.)

szóló organikus törvény 174-186. cikkeit a Venezuelai Alkotmány 186. cikkével ellentétesnek ítélte meg és a vizsgált választójogi szabályok alkalmazását megtiltotta.²⁹⁷

VII.2.1.3 A döntés következményei, és az őslakosokra vonatkozó hatályos választójogi szabályok Venezuelában

A Legfelsőbb Bíróság döntése okán a Venezuelai Választási Tanács (*Consejo Nacional Electoral*) 2020. június 30-án kelt 200630-0024. számú határozatában állapította meg a 2020. évi parlamenti választásokra irányadó szabályokat az őslakos képviselők választása tekintetében.

A határozat nem változtatott az őslakos képviselők mandátumának számán – holott 2020-ra az összes képviselő létszáma az addigi 167-ről 277-re nőtt – megmaradt továbbá a korábbi szabályozás területi felosztása²⁹⁸ és a jelöltté válás feltételei is szinte teljességgel megegyeznek a korábbi szabályozásban foglaltakkal.²⁹⁹

Ugyanakkor a választás módja teljességgel átalakult és az őslakos képviselők választása elvesztette közvetlen jellegét. Az őslakosok a szabályozás szerint városonként, településenként közösségi gyűléseket alakíthatnak, melyek megválasztják a maguk szóvivőiket, akik részt vehetnek és szavazhatnak az általános gyűléseken, melyekből egy-egy van választókerületenként, azaz mindösszesen három. A szóvivők, avagy küldöttek

²⁹⁷ A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa 0068/2020. számú ítéletének eredeti spanyol nyelvű szövege szerint: „*Ello así, esta Sala Constitucional considera que la aplicación del sistema electoral y de elección de los representantes indígenas previsto en los artículos que van del 174 al 186 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales contraviene lo dispuesto en el artículo 186 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que dichas normas deben ser objeto de desaplicación. Así también se decide.*” Ld.: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/309870-0068-5620-2020-20-0215.HTML> (letöltés ideje: 2021. március 28.)

²⁹⁸ Venezuelai Választási Tanács (Consejo Nacional Electoral) 2020. június 30-án kelt 200630-0024 számú határozata 4. és 5. cikk ld.: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2020/asamblea_nacional/documentos/reglamento_especial_para_regular_la_elecci%C3%B3n_de_la_representaci%C3%B3n_ind%C3%ADgena_en_la_asamblea_nacional_2020.pdf (letöltés ideje: 2021. március 29.)

²⁹⁹ Venezuelai Választási Tanács (Consejo Nacional Electoral) 2020. június 30-án kelt 200630-0024 számú határozata 6. cikk ld.: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2020/asamblea_nacional/documentos/reglamento_especial_para_regular_la_elecci%C3%B3n_de_la_representaci%C3%B3n_ind%C3%ADgena_en_la_asamblea_nacional_2020.pdf (letöltés ideje: 2021. március 29.)

ezen az általános gyűléseken választják meg a három választókerület egy-egy képviselőjét, akik a venezuelai törvényhozás képviselőivé válhatnak.³⁰⁰

2020. decemberében az új szabályok alapján a Venezuelai Választási Tanács (*Consejo Nacional Electoral*) kihirdette a fenti szabályok alapján megválasztott őslakos képviselők és pótképviselők névsorát.³⁰¹

VII.2.1.4 Következtetések

A 2020-ig hatályos és a Legfelsőbb Bíróság által megsemmisített, őslakosokra vonatkozó választójogi szabályozásról összességében megállapítható, hogy alapvetően két jogi eszközt alkalmaztak az őslakos közösségek törvényhozásbeli megjelenítése érdekében. Egyfelől megfigyelhetjük, hogy külön, területi alapon szerveződő választókerületi struktúrát alkalmaztak, a „lehető legegyszerűbb” választójogi megoldással, a relatív többségi egyéni rendszerrel.

Másfelől a jelöltséghez, azaz a passzív választójog gyakorlásához, ezen őslakos választókerületeken belül speciális kritériumokat támasztottak, az aktív választójog érintetlenül hagyása mellett. Ez a megoldás meglátásunk szerint addig teszi lehetővé azt, hogy az őslakos közösségek hatékony politikai képviseletét, ameddig a lakosság számbeli arányai az őslakosok hátrányára jelentősen nem változnak meg, tehát csupán a passzív választójog kisebbség specifikus szabályozása meglehetősen kitétté teszi a speciális kisebbségi választójogi szabályozást olyan tényezőktől, melyekre a kisebbségi közösségnek nincs ráhatása (országban belüli mobilizáció).

Véleményünk szerint két kevésbé előnyös következménnyel is járhat ezen szabályozás. Egyrészt az őslakos választópolgárok és a nem őslakos választók országban belüli mobilizációjára sem tud reagálni, másfelől pedig az őslakos választókerületekben élő nem őslakos választókat kötelező erővel csatornázza be a speciális választójogi szabályok keretébe, melynek során (elméletileg) csak őslakos háttérű jelöltre adhatják voksukat,

³⁰⁰ Venezuelai Választási Tanács (Consejo Nacional Electoral) 2020. június 30-án kelt 200630-0024 számú határozata 10. cikk 11. cikk 16. cikk ld.: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2020/asamblea_nacional/documentos/reglamento_especial_para_regular_la_elecci%C3%B3n_de_la_representaci%C3%B3n_ind%C3%ADgena_en_la_asamblea_nacional_2020.pdf (letöltés ideje: 2021. március 29.)

³⁰¹ Ld.: <https://ultimasnoticias.com.ve/noticias/politica/cne-proclamo-a-representacion-indigena-del-nuevo-parlamento/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

radásul az ilyen területeken élő nem őslakos személyek (elméletileg) jelöltként sem indulhatnak a választáson, tehát elsősorban a passzív, de bizonyos értelemben az aktív választójoga is sérül a nem őslakos választóknak.

A 2020-ig hatályos venezuelai szabályozásról mindenestre kijelenthetjük, hogy garantált mandátumot biztosított, a jelölőszervezetekre speciális szabályt nem tartalmazott, így az általános politikai verseny képeződhetett le az őslakos körzetekben. Az aktív választójog szabályozásának általános jellege okán ugyanakkor a választások nem (kizárólag) az őslakosok választói akaratát képezte le, így a kisebbségi választói akarat szempontjából kevésbé hatékonynak tekinthető a rendszer. Ezzel szemben az aktív választójog érintetlenül hagyása kétségkívül egyszerűen alkalmazhatóvá teszi a rendszert, tekintettel arra, hogy nem kell külön szavazólapot és választói regisztert készíteni.

Az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok 2020-as változtatása sok negatív kritikát kapott, megjegyezzük nem feltétlenül alaptalanul. Juan Manuel Raffalli Arismendi alkotmányjogász felhívta a figyelmet arra, hogy az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok sértik az alkotmányba foglalt közvetlenség elvét, továbbá néhány hónappal a soron következő választásokat megelőzően átalakított szabályozás is legitimitási problémákat vet fel.³⁰² Tito Poyo őslakos aktivista mindezek mellett a venezuelai törvényhozás mandátumkiosztási belső arányainak eltolódására hívta fel figyelmet, ugyanis az őslakos képviselők létszáma maradt a korábbiak szerinti 3 fő, ugyanakkor a törvényhozás összlétszáma a korábbi 167-ről 277-re emelkedett. Ezáltal az őslakos parlamenti mandátumok és az őslakos szavazatok értéke is jelentősen csökkent.³⁰³

Azon törekvés, miszerint ne csak a passzív, hanem az aktív választójogosultság is erőteljesebben kötődjön az őslakos népekhez, önmagában nem elvetendő, ugyanakkor a megvalósítás olyan általános választójogi elveket sért, mint például a választások közvetlensége. Az aktív választójog őslakosokhoz kötését - amennyiben ez valós cél volt - meglátásunk szerint jobban szolgálhatta volna a területi alapú választókerületek személyi alapú választókerületekre cserélése.

Megjegyezzük, hogy az új szabályozás azt a Legfelsőbb Bíróság által felvetett érvet sem orvosolta, miszerint az egyébként sok népből álló őslakos közösséget a választójogi

³⁰² Ld.: <https://cronica.uno/cne-acabo-con-el-voto-directo-para-elegir-a-los-diputados-indigenas/?amp=1> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

³⁰³ Ld.: <https://cronica.uno/dirigente-indigena-chavismo-denuncia-discriminacion-nuevo-cne-pueblos-originarios/?amp> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

szabályozás egységesként kezeli, hiszen ugyanúgy három területi alapon szerveződő választókerületből kerül ki egy-egy képviselő.

Az őslakos mandátum a jelenlegi közvetett választáson alapuló rendszerben is garantáltnak tekinthető és a közvetett jelleg szintén nem képezi akadályát annak, hogy az általános, országos politikai verseny képeződjön le a közvetett választások során.

Álláspontunk szerint ugyanakkor az új venezuelai szabályozás a közvetettségével, nem is a klasszikus politikai arénától, hanem magától a modern választójogtól távolította el az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályozást, így az új szabályozás semmiképp sem tekinthető modellértékűnek véleményünk szerint, ugyanakkor azt tárja elénk, hogy létezik olyan speciális kisebbségi választójogi szabály, mely lényegében közvetett választáson alapul.

Venezuela esete felhívja a figyelmet arra, hogy azon kisebbségi speciális választójogi szabályozások esetén, melyek külön ágon szerveződnek az általános választójogi szabályokhoz képest, azaz speciális kisebbség specifikus személyi – vagy területi – alapon szerveződő választókerületet alkalmaznak, az aktív választójog kérdése különösen fontos tényező lehet, melyet a személyi alapon szerveződő választókerületi megoldás sokkal inkább kezelni tud, mint a speciális választókerület területi alapú megszervezése.

VII.2.2 A kooptálás, mint speciális kisebbségre vonatkozó választási szabály, avagy a Twa kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályok Burundiban

VII.2.2.1 Burundi választójogi szabályozása, különös tekintettel a Twa kisebbség parlamenti reprezentációjára vonatkozó szabályozása

Burundi alkotmányos berendezkedésére alapvetően jellemző a Bosznia-Hercegovinában is ismert „etnikai balansz” konstrukció, azaz az állam egész közjogi berendezkedésére jellemző etnikai elv megjelenése. Szintén Bosznia példáját juttatja eszünkbe az is, hogy itt is egy véres polgárháborút követően, a tartós béke érdekében jött létre az a berendezkedés, mely az államon belül etnikai alapon kíván egy jellemzően 60% - 40% arányú hatalmi egyensúlyt teremteni a Burundiban élő Hutu és Tuszi nép között.

A burundi törvényhozás alsóházát listás rendszerben, d'Hondt módszer alkalmazásával választják, 17 választókerületben. Az alkotmány 174. cikke értelmében a bejutási küszöb a szavazatok országos összevetésben megszerzett 2%-a.³⁰⁴

A Hutuk és Tuszik közötti etnikai balansz a Burundi választójogi szabályozásra is rányomja bélyegét. A Burundi alkotmány 173. cikke értelmében a választásokon szereplő listáknak minden három jelöltjéből legfeljebb kettő tartozhat ugyanazon etnikumhoz.³⁰⁵ Emellett a Burundi alkotmány 169. cikke³⁰⁶ és a választási törvény 108. cikke³⁰⁷ előírja,

³⁰⁴ Burundi alkotmány 174. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*Les candidats présentés par les partis politiques ne peuvent être considérés comme élus et siéger à l'Assemblée Nationale que si, à l'échelle nationale, leur parti a totalisé un nombre de suffrages supérieur ou égal à 2% de l'ensemble des suffrages exprimés. Les candidats indépendants ne peuvent être considérés comme élus et siéger à l'Assemblée Nationale que s'ils ont obtenu au moins 40% des suffrages exprimés dans la circonscription où ils se sont faits inscrire.*” Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/11/12/constitution-de-la-republique-du-burundi/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

³⁰⁵ Burundi alkotmány 173. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*Les élections des députés se déroulent suivant le scrutin des listes bloquées à la représentation proportionnelle. Ces listes doivent avoir un caractère multiethnique et tenir compte de l'équilibre entre les hommes et les femmes. Pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur trois doit être une femme.*” Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/11/12/constitution-de-la-republique-du-burundi/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

³⁰⁶ Burundi alkotmány 169. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*L'Assemblée Nationale est composée d'au moins cent députés à raison de 60% de Hutu et de 40% de Tutsi, y compris un minimum de 30% de femmes, élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans et de trois députés issus de l'ethnie Twa cooptés conformément au code électoral. Au cas où les résultats du vote ne reflètent pas les pourcentages sus-visés, il est procédé au redressement des déséquilibres y afférents au moyen du mécanisme de cooptation prévu par le Code Electoral. Le nombre de candidats à élire par circonscription est fixé par la loi électorale proportionnellement à la population.*” Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/11/12/constitution-de-la-republique-du-burundi/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

³⁰⁷ Burundi választójogi törvény 108. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*L'Assemblée Nationale compte au moins 100 députés à raison de 60% de Hutu et 40% de Tutsi, y compris un minimum de 30% de femmes élus au suffrage universel direct sur base de listes bloquées à représentation proportionnelle constituées de manière que pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement appartiennent au même groupe ethnique et au moins un sur trois soit une femme. Au cas où les résultats du vote n'atteignent pas les pourcentages visés à l'alinéa précédent, la Commission Electorale Nationale Indépendante procède au redressement des déséquilibres constatés en attribuant à chaque parti politique ou coalition de partis politiques ayant atteint au moins deux pour cent (2%) des suffrages exprimés au niveau national un nombre proportionnel de députés supplémentaires appartenant à l'ethnie ou au genre sousreprésenté nécessaires pour résorber les déséquilibres. La cooptation est faite par la CENI en concertation avec les partis politiques ou les coalitions des partis politiques concernés et dans le respect de l'ordre établi sur les listes bloquées en s'assurant de la participation de toutes les ethnies dans le plus de circonscriptions possibles. La Commission Electorale Nationale Indépendante procède également à la cooptation de trois députés de l'ethnie Twa provenant de régions différentes.*”

hogy a törvényhozás alsóházának, a Nemzetgyűlésnek (*l'Assemblée Nationale*) legalább 100 tagja van. A képviselők megoszlását etnikai alapon határozza meg az alkotmány a Hutuk és Tuszik között 60% - 40% arányban. Amennyiben egyenlőtlenség áll be a választások alkalmával, kooptálással kell azt helyreállítani. Láthatjuk tehát, hogy a Burundi választójog általános szabályai között az etnikai balansz fenntartására érdekében kiegészítő szabályként van jelen a kooptálás intézménye.

Témánk, a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás szempontjából jelentősebb a burundi népesség mintegy 1%-át kitevő Twa kisebbség parlamenti reprezentációja a burundi törvényhozásban.

Az alkotmány fentebb már hivatkozott 169. cikke és a választási törvény 108. cikke előírja, hogy kooptálás útján 3 Twa nemzetiségű képviselő tagja a burundi Nemzetgyűlésnek. Emellett a burundi törvényhozás felsőházának a Szenátusnak is szintén tagja kooptálás útján 3 Twa nemzetiségű képviselő az alkotmány 185. cikke³⁰⁸ és a választási törvény 142. cikk értelmében.³⁰⁹

Megállapítható, hogy a burundi törvényhozás megválasztásának módja főszabály szerint eltér - ugyanis a Nemzetgyűlés listás rendszere mellett, a Szenátusban provinciánként 2-2

La cooptation des députés de l'ethnie Twa se fait sur base de listes présentées par leurs organisations les plus représentatives reconnues par l'autorité de tutelle, en tenant compte de la dimension « genre » et de la répartition géographique.” Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/12/10/le-code-electoral/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

³⁰⁸ Burundi alkotmány 185. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*Le Sénat est composé de : 1° Deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des Conseils communaux de la province considérée, provenant des communautés ethniques différentes et élus par des scrutins distincts ; 2° Trois personnes issues de l'ethnie Twa; Il est assuré un minimum de 30% de femmes. La loi électorale en détermine les modalités pratiques, avec cooptation le cas échéant.*” Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/11/12/constitution-de-la-republique-du-burundi/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

³⁰⁹ Burundi választójogi törvény 142. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*Le Sénat est composé de :*
a) deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des Conseils communaux de la province considérée, provenant de communautés ethniques différentes et élus au cours des scrutins distincts menés sur base des candidatures présentées par les partis politiques ou à titre indépendant ;
b) trois membres de l'ethnie Twa cooptés par la Commission Electorale Nationale Indépendante et provenant des régions différentes ;
c) des anciens Chefs d'Etat.”

Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/12/10/le-code-electoral/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

képviselőt delegálnak - de a kisebbségi Twa képviselők esetén megegyezik, mind létszámban, mind módszerben a Nemzetgyűlési és Szenátusi jelenlét.

Egyértelműen láthatjuk tehát, hogy a kisebbségi speciális választójogi szabályozás tekintetében, tehát a kooptálás a főszabály.

A burundi választójogi törvény 108. cikke és 142. cikk b) pontja értelmében a kooptálást az alsó- és a felsőházba is a Független Választási Bizottság (a *Commission Electorale Nationale Indépendante - CENI*) végzi a nemi és földrajzi tényezők figyelembevételével a kisebbségi szervezetek által összeállított listák alapján.

A kooptálást végző CENI tagjait az alkotmány 91.cikke értelmében az elnöki jelölést követően a törvényhozás alsó és felsőháza külön-külön abszolút többséggel választja meg.³¹⁰

A legutóbb tartott 2020. május 28-i választások alkalmával, néhány hónappal a voksolást megelőzően a CENI székházában gyűltek össze a legrepresentatívabb Twa szervezetek, mindösszesen 11 szervezet. 2020 február 25. és 2020 március 15. között állíthattak a kisebbségi szervezetek jelölteket. A CENI szervezetenként két jelölt állítását várta el, de a kisebbségi szervezetek három jelöltet kívántak indítani.³¹¹

A Burundi Alkotmánybíróság mindezidáig nem vizsgálta érdemben a választási rendszer Twa nemzetiségű képviselőkre vonatkozó, az általános választási rendszertől teljesen különálló választójogi szabályokat. Az alkotmánybíróság elé kerülő ügyek, mint például az RCCB 236 számú ügy³¹² jellemzően olyan technikai kérdéseket vizsgáltak, hogy mely szervezetek ismerhetők el olyan törvényes Twa szervezetekként, melyek a kooptálási folyamatban részt vehetnek.³¹³

³¹⁰ Burundi alkotmány 91. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*La Commission est composée de sept personnalités indépendantes. Ses membres sont nommés par décret après avoir été préalablement approuvés séparément par l'Assemblée Nationale et le Sénat à la majorité absolue.*” Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/11/12/constitution-de-la-republique-du-burundi/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

³¹¹ Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2020/02/17/reunion-de-la-ceni-avec-les-representants-des-associations-de-lethnie-twa/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

³¹² Online elérhető francia nyelven: <https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Cour%20Constitutionnelle/CC%202005/RCCB236.pdf> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

³¹³ VANDEGINSTE, Stef: *Political Representation of Minorities as Collateral Damage or Gain: The Batwa in Burundi and Rwanda* In.: *Africa Spectrum*, 2014, Vol. 49, No. 1 (2014), 7. p.

VII.2.2.2 Következtetések

Áttekintve a burundi választójogot, különös tekintettel a Twa kisebbségre vonatkozó speciális szabályokat, megállapíthatjuk, hogy Burundi esetében egy szintiszta kooptáláson alapuló rendszer alakult ki, mely a választójog általános ágától és az általános politikai versenytől, arénától – melyben amúgy mellesleg az etnikai megoszlás a két hatalmi szempontból domináns csoport a Hutu és a Tuszi között központi szerepet játszik – teljesen elkülönülten valósul meg. A Burundi rendszer speciális Twa kisebbségre vonatkozó ága hasonlóságot mutat a rendszerváltozás idején hazánkban bevezetett, de a gyakorlatban nem alkalmazott kisebbségi választási rendszerrel.

A legfőbb különbség az 1990-es magyar és a hatályos burundi szabályozás között az, hogy előbbiben közvetlenül a parlament kooptálta (volna) a képviselőket, utóbbiban pedig a CENI, mely a törvényhozás két háza által megválasztott testület, azaz a burundi megoldás még közvetettebb. Venezuelával összevetve, ahol a hatályos öslakos választási rendszer szintén kooptáláson alapul, azt láthatjuk, hogy Venezuelában a közvetettséget az öslakos küldöttek jelentik, ezért ennek a rendszernek a közvetettsége szintén kisebb, mint a burundi megoldásnak.

A Burundi rendszer előnye – leginkább Pakisztánhoz viszonyítva – hogy legalább a jelölés folyamatában a Twa kisebbség szervezetei vesznek részt, azaz, ha a megválasztás nem is, de a jelölés a kisebbséghez köthető.

Végül, de nem utolsó sorban megállapítható, hogy a burundi rendszer, tekintettel a kooptálás rendszerére, a közvetettsége mellett teljességgel kizárja a klasszikus szavazatszerzésen alapuló politikai versenyt mind a kisebbség szervezetei, mind pedig a *manistream* politikai pártok, de leginkább a Twa választók számára.

A burundi rendszer garantált mandátumot biztosít, ugyanakkor érdemben nem értelmezhető sem az aktív, sem pedig a passzív választójog oldaláról, illetve a politikai verseny szempontjából sem.

VII.2.3 Pakisztán vallási kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása

VII.2.3.1 Bevezetés

Pakisztán lakosságának elsöprő többsége, mintegy 96%-a, az iszlám vallást követi, az egyéb vallást követők – akik főleg hinduk és keresztények – összesített aránya nem éri el a népesség 4%-át.³¹⁴ Pakisztán államiságának, a többségi lakosság identitásának meghatározó, elválaszthatatlan eleme az iszlám vallás, melyet többek között az állam hivatalos megnevezése - Pakisztáni Iszlám Köztársaság³¹⁵; az állam létrejöttének történelmi előzményei – Brit India gyarmat iszlám-hindu vallási alapú felosztása, továbbá az állam berendezkedése általánosságban – például az iszlám államvallás jellege³¹⁶, vagy a Szövetségi Sharia Bíróság (*Federal Shariat Court*)³¹⁷, mely a törvényeknek a Korán és az iszlám vallás szerinti normakontrollját végzi³¹⁸ – is egyértelműen alátámaszt.

Az ország törvényhozása kétkamarás, melyeket együtt Parlamentnek (*Majlis-e-Shoora*) nevezünk. A törvényhozás alsó háza a Nemzetgyűlés (*National Assembly*), felsőháza a Szenátus (*Senate*).³¹⁹

³¹⁴Ld.: <https://www.britannica.com/place/Pakistan/Religion> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

³¹⁵ Pakisztán Alkotmánya 1. cikk (1) bekezdés bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part1.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

„*Pakistan shall be a Federal Republic to be known as the Islamic Republic of Pakistan, hereinafter referred to as Pakistan*”

³¹⁶ Pakisztán Alkotmánya 2. cikk bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part1.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

„*Islam shall be the State religion of Pakistan.*”

³¹⁷ Pakisztán Alkotmánya 203C cikk (1)-(2) bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part7.ch3A.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

„*(1) There shall be constituted for the purposes of this Chapter a court to be called the Federal Shariat Court.*

(2) The Court shall consist of not more than eight Muslim [Judges], including the [Chief Justice], to be appointed by the President [in accordance with Article 175A]”

³¹⁸ Pakisztán Alkotmánya 203D cikk (1) bekezdés bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part7.ch3A.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

„*The Court may, [either of its own motion or] on the petition of a citizen of Pakistan or the Federal Government or a Provincial Government, examine and decide the question whether or not any law or provision of law is repugnant to the injunctions of Islam, as laid down in the Holy Quran and Sunnah of the Holy Prophet, hereinafter referred to as the Injunctions of Islam.*”

³¹⁹ Pakisztán Alkotmánya 203D cikk (1) bekezdés bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part3.ch2.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

A Szenátus mindösszesen 69 tagját közvetlen, a szövetségi államok gyűlései választják. A Szenátusba Pakisztán négy szövetségi tartománya egy-egy nem muszlim képviselőt választ.³²⁰ Tekintettel arra, hogy a Nemzetgyűlés a nép által közvetlenül választott törvényhozó szerv, ezért az alábbiakban elsősorban ezen szerv speciális választójogi szabályaira koncentrálnak.

VII.2.3.2 A Nemzetgyűlési választások vallási kisebbségek számára fenntartott listás ága

A pakisztáni Nemzetgyűlés mindösszesen 342 képviselője közül 272 képviselőt az ország 272 választókerületében egyéni relatív többségi rendszer alapján választják. További 60 képviselői helyet „listán” női jelöltek között³²¹, valamint még ezen felül 10 mandátumot nem muszlim jelöltek, azaz vallási kisebbségek jelöltjei között osztanak ki,³²² egy „országos listáról”.³²³

„There shall be a Majlis-e-Shoora (Parliament) of Pakistan consisting of the President and two Houses to be known respectively as the National Assembly and the Senate.”

³²⁰ Pakisztán Alkotmánya 59. cikk (1) bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part3.ch2.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

„(1) The Senate shall consist of 118[ninety-six] 118, of whom-
(a) fourteen shall be elected by the members of each Provincial Assembly;
(c) two on general seats, and one woman and one technocrat including aalim shall be elected from the Federal Capital in such manner as the President may, by Order, prescribe;
(d) four women shall be elected by the members of each Provincial Assembly;
(e) four technocrats including ulema shall be elected by the members of each Provincial Assembly; and
(f) four non-Muslims, one from each Province, shall be elected by the members of each Provincial Assembly.”

³²¹ Ld.: Pakisztáni Alkotmány 25. módosítása szerinti táblázat (2017) <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part3.ch2.html#78> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

³²² Pakisztán Alkotmánya 203D cikk (1) bekezdés bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part3.ch2.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

„In addition to the number of seats referred to in clause (3), there shall be, in the National Assembly, ten seats reserved for non-Muslims.”

³²³ 2017. évi pakisztáni választási törvény 18. cikk (3) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: *„The constituency for all seats reserved for non-Muslims in the National Assembly shall be the whole country.”* Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/Documents/laws2017/Election%20Act%202017.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

A pakisztáni választási rendszerben, mint láthatjuk, a „listás ág” eleve kizárólag a nők, illetve a vallási kisebbségek mandátumhoz jutását szolgálja, így ezen listás ágat tekinthetjük a pakisztáni választójog speciális ágának.

A vallási kisebbségeket megillető 10 mandátumot a választásokon induló pártok által állított listákról osztják ki. A listákat a jelölési határidő lejárta után a pártok nem módosíthatják, nem egészíthetik ki. A választási bizottság gondoskodik arról, hogy a pártok listái nyilvánosan kihirdetésre kerüljenek.³²⁴ A pártok által állított lista annyi jelöltet tartalmazhat, amennyit a párt szükségesnek tart, azaz nem kötelező annyi jelöltet állítaniuk a pártoknak, ahány kedvezményes mandátum fent van tartva a nem muszlimok részére.³²⁵ Amennyiben az adott pártot a listáról mandátum illetné meg, de az nem tartalmaz elegendő jelöltet, a jogszabály lehetőséget ad arra, hogy a lehető leggyorsabban ezt a párt pótolja és a hiányzó helyet feltöltse,³²⁶ azaz ebben az esetben a jelöltállítás követően is módosíthatja a párt a listáját.

A nem muszlimok számára fenntartott mandátumok elosztását a Pakisztáni Választási Bizottság végzi, az eredményt pedig a hivatalos közlönyben hirdetik ki.³²⁷ A pártok által állított nem muszlim jelölteket tartalmazó listákról a mandátumok kiosztása a pártok jelöltjei

³²⁴ 2017. évi pakisztáni választási törvény 104. cikk (1) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*For the purpose of election to seats reserved for women and non-Muslims in an Assembly, the political parties contesting election for such seats shall, within the period fixed by the Commission for submission of nomination papers, file separate lists of their candidates in order of priority for seats reserved for women and non-Muslims with the Commission or, as it may direct, with the Provincial Election Commissioner or other authorized officer of the Commission, who shall forthwith cause such lists to be published for information of the public: Provided that the list submitted by a political party shall not be subject to change or alteration either in the order of priority or through addition of new names in the list or omission of any name after expiry of the date of submission of nomination papers.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/Documents/laws2017/Election%20Act%202017.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

³²⁵ 2017. évi pakisztáni választási törvény 104. cikk (2) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*The parties' lists referred to in sub-section (1) may contain as many names of additional candidates as a political party may deem necessary for contesting seats reserved for women and non-Muslims, to provide for any disqualification of candidates during scrutiny of nomination papers or for filling of any vacant seats during the term of an Assembly.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/Documents/laws2017/Election%20Act%202017.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

³²⁶ 2017. évi pakisztáni választási törvény 104. cikk (4) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*If, at any time, the party list is exhausted, the political party may submit a name for any vacancy which may occur thereafter and the provisions of sub-sections (1), (2) and (3) shall, as nearly as possible, apply to fill such vacancy.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/Documents/laws2017/Election%20Act%202017.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

³²⁷ 94. cikk (1) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*The Commission shall, by notification in the official Gazette, declare the total number of reserved seats won by each political party in the National Assembly and the Provincial Assemblies respectively.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/documents/laws2017/1-3-2020/The%20Election%20Rules.%202017%20as%20on%2024th%20February%202020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

által a 272 egyéni körzetben elért mandátumok százalékos aránya alapján történik.³²⁸ Az egyes pártok listáira jutó mandátumokat a listákon szereplő jelöltek sorrendjében osztják ki, melyen utólag nem lehet változtatni.³²⁹

VII.2.3.3 Következtetések

Összegzésként a pakisztáni rendszerről megállapítható, hogy ténylegesen a kooptáló rendszerek közé tartozik, véleményünk szerint általánosságban és tömören megfogalmazható, hogy az egy „ál vegyes rendszer”.

A pakisztáni választójog álláspontunk szerint nélkülözi a valódi listás ágat, a listákra nem szavazhatnak külön a választópolgárok és nem is töredékszavazatok vagy egyéb mandátumot nem eredményező szavazatok hasznosulnak itt, hanem mindössze az általános választási ág relatív többségi rendszerében megszerzett mandátumarányok leképeződése történik. Ehelyütt fontos kiemelni, hogy még csak nem is a pártokra leadott szavazatok aránya és nem is a pártokra leadott szavazatok alapján arányosan keletkeztetett mandátumok száma határozza meg ennek a listás kiegészítő ágnak az eredményét, hanem a relatív többségi rendszerben elnyert mandátumok számának az aránya, melynek okán ezt a listás megoldást semmiképp sem lehet (szavazat)arányosnak nevezni.

A pakisztáni választási rendszer nem muszlimok számára fennálló listás ága tehát egy olyan kiegészítő rendszer:

- amire közvetlenül szavazni nem lehet

³²⁸ 94. cikk (2) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*The per centum share of each political party shall be worked out with reference to total number of general seats in the National Assembly, or, as the case may be, the respective Provincial Assembly.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/documents/laws2017/1-3-2020/The%20Election%20Rules,%202017%20as%20on%2024th%20February%202020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

³²⁹ 94. cikk (4) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*The seats reserved for non-Muslims and women shall be divided among the political parties on the basis of their per centum share as worked out in sub-rule (2) and in order of priority of the names of candidates mentioned in the party list: Provided that the list submitted by a political party shall not be subject to change or alteration, either in the order of priority or through addition of new names or subtraction of old names after expiry of the date of submission of nomination papers.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/documents/laws2017/1-3-2020/The%20Election%20Rules,%202017%20as%20on%2024th%20February%202020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

- nem a töredék-, vagy egyéb mandátumot nem eredményező szavazatok hasznosulnak rajta, hanem éppen ellenkezőleg az egyes relatív többségi egyéni választókerületekben a győztes jelöltre leadott szavazatok hasznosulnak újra közvetetten
- a relatív egyéni, többségi rendszerben elnyert mandátumok arányát képezi le, tehát egy az egyben a választások még csak nem is arányos, hanem reaktív többségi fő ága határozza meg a kiegészítő listás ág eredményét. A relatív többségi rendszerben a győztest erősíti még tovább ez a kiegészítő ág, és mindezek okán nem sorolhatjuk ezt a listát az arányos rendszerek közé

A jellegadó tulajdonságait figyelembe véve kicsit lesarkítva, egy választást követő mandátumarányos pártdelegálásnak is tekinthető a pakisztáni választójog kiegészítő listás ága, ugyanis közvetlenül nem a szavazatok, hanem a relatív többségi rendszerben keletkezett mandátumok keletkeztetik a listás mandátumot.

A vallási kisebbségek szempontjából sem nevezhetjük túlságosan hatékonynak a rendszert. Egyik oldalról a listák összeállításában nincs szerepük, azokat kizárólagosan a politikai pártok állítják össze, azaz a jelölésbe nem szólhatnak bele a vallási kisebbségek. Mindez önmagában még nem jelentené feltétlenül, hogy nem hatékony a rendszer, sok listás rendszer működik, úgy (pl. a magyar is), hogy a választók nem avatkozhatnak be a listák sorrendjébe. Ugyanakkor a pakisztáni rendszerben nem csak a jelölés oldaláról, hanem a megválasztás oldaláról sem tudnak szinte semennyire sem beleszólni a kisebbségek a végkifejletbe. A listás ág mandátumait Pakisztán 272 relatív többségi egyéni körzete és az ott győztes jelöltek pártjának kiléte határozza meg, tehát kijelenthetjük, hogy lényegében a pakisztáni többségi iszlám nemzet határozza meg azt, hogy kik lesznek a nem muszlimokat képviselők a törvényhozásban, azaz a pakisztáni választójog vallási kisebbségekre vonatkozó választási ága mind a jelölés, mind pedig a megválasztás szempontjából a vallási kisebbségektől függetlenül, az ő fejük felett működik.

Naeem Shakir, pakisztáni jogász, a nem muszlimokra vonatkozó rendszert egyenesen „bohózatként” jellemezte és mint olyat, ami inkább a politikai pártok, mintsem a vallási kisebbségek érdekeit szolgálja. A nem muszlimok számára fenntartott helyeket legtöbbször olyan képviselők töltik fel, akik nem kompetensek, és nem is képviselik a kvázi választóikat, azaz a vallási kisebbségeket.³³⁰ A jelenlegi pakisztáni rendszer hiányosságát, azt, hogy éppen

³³⁰ Ld.: <https://www.dawn.com/news/1280797> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

a kisebbségekre nincs egyáltalán tekintettel és nem olyan személyek kerülnek be ezen speciális ágon, akik politikai értelemben képviselnék a kisebbségeket, az is mutatja, hogy olyan párt is kapott a kisebbségi listáról mandátumot, ami konkrétan kisebbségellenes.³³¹

A pakisztáni rendszer az aktív választójog vonatkozásában egyáltalán nem tartalmaz kisebbség-specifikus szabályozást, azonban a fenntartott helyek vonatkozásában a passzív választójog tekintetében van kisebbség-specifikus szabályozás abból a szempontból, hogy nem muszlimnak kell lennie a listán szereplő jelöltnek.

Összefoglalásképp a pakisztáni modell kapcsán előnyként legfeljebb azt állapíthatjuk meg, hogy „valamilyen szabályozás” van, és garantált mandátumot biztosít egy olyan országban, ahol a vallási kisebbségeket egyébként is sok atrocitás éri, és ezen kisebbségek önerőből nem lennének képesek parlamenti mandátumot szerezni. Emellett, nem igényel érdemben külön infrastruktúrát, tekintettel arra, hogy nincs speciális kisebbségi szabályozás az aktív választójogra vonatkozóan, így nincs szükség külön választói regiszterre, szavazólapokra, infrastruktúrára.

A pakisztáni rendszer hátrányait sokkal bővebben lehetne sorolni, röviden összefoglalva azt tartjuk a legkomolyabb hátránynak, hogy a kisebbségeknek sem a jelölés, sem pedig a megválasztás során sincs érdemi döntési pozíciója, azaz az egész teljesen a „fejük felett” történik, a vallási többség határozza meg lényegében a kisebbségi mandátumok sorsát. Mindezek alapján a pakisztáni választási rendszer speciális kisebbségi ága egy, a kisebbségtől független, politikai párt alapú delegálásként értelmezhető, melynek hatékonysága a kisebbségi választói akarat érvényesülése szempontjából igen csekély.

A pakisztáni rendszer álláspontunk szerint kevesebbet nyújt, mint a Burundi kooptáláson alapuló rendszer, tekintettel arra, hogy Burundiban legalább a jelölés a kisebbség szervezeteihez köthető. Kevesebbet nyújt a pakisztáni rendszer a jelenleg hatályos venezuelai kooptáláson alapuló rendszernél is véleményünk szerint, tekintettel arra, hogy ott az őslakosok végül is maguk választják, de közvetetten a képviselőiket.

³³¹Ld.: <https://www.hindustantimes.com/world-news/pakistan-s-non-muslim-voters-rise-by-30-hindus-maintain-majority/story-zjJWf3CHXCMarDrzPLNBJ.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

VII.3 A kiemelő (aktív) választási rendszerek

A kiemelő (aktív) választási rendszereket az értekezés Taiwan, Új-Zéland, Szlovénia, Horvátország, Bolívia, Niger, Spanyolország, Dánia és Finnország, szabályozásán keresztül mutatja be. A kiemelő (aktív) választási rendszerek a közvetlen választójogon belül az egyik fő csoportja az általunk alkotott rendszerezésnek. A kiemelő rendszerek két alcsoportra bonthatók, melyek közül előbb a személyi alapú kiemelő rendszereket, majd a területi alapú kiemelő rendszereket tárgyaljuk.

VII.3.1 A személyi alapú kiemelő választási rendszerek

A személyi alapú kiemelő rendszerek körében Taiwan, Új-Zéland, Szlovénia, Horvátország és Bolívia szabályozását ismertetjük.

VII.3.1.1 Taiwan őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályai

VII.3.1.1.1 Bevezetés

A Kínai Köztársaság, más néven Taiwan államiságát a világ államainak túlnyomó többsége jelenleg nem ismeri el egy független, önálló szuverén országnak – köztük Magyarország sem, melynek indoka a kínai polgárháború, illetve annak eredménye; ugyanis Kína szárazföldi területén 1949-ben megalakult a Kínai Népköztársaság, mely az egy Kína elve alapján saját magát tekinti Kína kizárólagos és szuverén képviselőjének. Megjegyzendő, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsában Kína helyét egészen 1971-ig Taiwan diplomatái foglalták el, mely helyzetet az ENSZ Közgyűlés 2758. számú határozata változtatta meg.³³² Mindezek ellenére Taiwan a mai napig *de facto* független államként kereskedelmi képviseletein keresztül a világ legtöbb államával informális diplomáciai kapcsolatot tart fenn. Az ország fejlett gazdasággal és demokratikus intézményrendszerrel rendelkezik, melynek része a taiwani őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok. Mindezek okán, mérlegelve az előadottakat, Taiwan államiságának limitált (hivatalos) nemzetközi elismerése mellett, vagy ennek ellenére is indokolt Taiwan választási rendszerét, elsősorban annak speciális őslakosokra vonatkozó rendelkezéseit vizsgálatunk alá vonni.

³³² UN A/RES/2758(XXVI) Online elérhető: [https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758\(XXVI\)](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758(XXVI)) (letöltés ideje: 2021. április 8.)

Taiwan több mint 23,5 milliós népességének³³³ mintegy 97%-a a többségi Han népcsoporthoz tartozik. A lakosság 2,4%-a, nagyságrendileg 559.000 fő tartozik valamely hivatalosan elismert taiwani őslakos közösséghez. Az állam 16 törzset ismer el hivatalosan őslakos törzsként, ezek az Amis, Atayal, Bunun, Hla'alua, Kanakaravu, Kavalan, Paiwan, Puyuma, Rukai, Saisiyat, Sakizaya, Seediq, Thao, Truku, Tsou és a Yami törzsek.³³⁴

A taiwani őslakosok rendelkeznek alaptörvénnyel (*The Indigenous Peoples Basic Law*), mely jogilag meghatározza többek között az őslakos nép, a törzs és az őslakos személy fogalmát³³⁵, valamint kiemelt a kiemelt státusukra vonatkozó legfontosabb szabályokat, például önkormányzásukhoz való jogukat³³⁶, jogukat földjeikhez és természeti erőforrásaikhoz.³³⁷

A választási rendszer kapcsán lesz jelentősége, ezért megjegyezzük, hogy az alaptörvény mellett az őslakosok státus törvénnyel (*Status Act For Indigenous Peoples*) is rendelkeznek, mely aprólékosan szabályozza azt, hogy milyen feltételek mellett, ki minősülhet őslakosnak. Szabályozza például a vegyes házasság kérdését, és az ilyen házasságból született gyermek jogi helyzetét az őslakos jogállás szempontjából. Főszabály szerint az őslakos személynek nagykorúsága elérésekor, húsz éves korában kérvényeznie kell az őslakos jogállásának fenntartását, azaz az őslakos személy saját akaratnyilatkozatától függ, hogy őslakos jogállását folytatni kívánja-e.³³⁸

³³³ Ld.: <https://eng.stat.gov.tw/point.asp?index=9> (letöltés ideje: 2021. április 9.)

³³⁴ Ld.: <https://minorityrights.org/country/taiwan/> (letöltés ideje: 2021. április 9.)

³³⁵ Ld.: Taiwan The Indigenous Peoples Basic Law 2. cikk Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130003> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

³³⁶ Taiwan The Indigenous Peoples Basic Law 4 cikk angol nyelven: „*The government shall guarantee the equal status and development of self-governance of indigenous peoples and implement indigenous peoples' autonomy in accordance with the will of indigenous peoples. The relevant issues shall be stipulated by laws.*” Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130003> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

³³⁷ Taiwan The Indigenous Peoples Basic Law 20. cikk első mondata angol nyelven: „*The government recognizes indigenous peoples' rights to land and natural resources.*” Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130003> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

³³⁸ Taiwan Status Act For Indigenous Peoples 9. cikk angol nyelven: „*Under any one of the following circumstances, indigenous peoples are obliged to apply for status forfeiture:*

* *indigenous peoples marries non-indigenous peoples*

* *indigenous peoples are adopted by non-indigenous peoples*

* *upon reaching the age of twenty, indigenous peoples chose to abandon indigenous peoples*”

Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130001> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

Szintén jelentőséggel bír a választójog szempontjából, hogy a státus törvény az őslakosokat két csoportra osztja, hegyvidéki őslakosokra (*Mountain indigenous peoples*), illetve síkvidéki őslakosokra (*Plain-land indigenous peoples*).³³⁹

A megkülönböztetés alapja területi, ugyanis azon őslakosok, illetve azok leszármazottai hegyvidéki őslakosok, akik a hegyvidéki adminisztratív zónában éltek Taiwan japán uralom alóli felszabadulása idején, ami meglehetősen archaikusnak hat napjainkban, és olyan furcsa helyzeteket is szülhet, hogy a manapság egyazon városban élő őslakosok a felmenőik lakóhelye okán külön választókörzetbe kerülnek.³⁴⁰

VII.3.1.1.2 A taiwani őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályozás

A választási rendszer legalapvetőbb vonásait Taiwan Alkotmányának kiegészítő rendelkezései tartalmazzák, aminek az az oka, hogy az eredeti, 1947-ben elfogadott alkotmány rendelkezései³⁴¹, tekintettel a Kínai Népköztársaság létrejöttére nem alkalmazhatók, ezért, ahogy az Alkotmány kiegészítő rendelkezéseinek „preambuluma” fogalmaz, a „nemzet egyesítéséig” a kiegészítő rendelkezésekben foglalt kiegészítésekkel alkalmazták az Alkotmány rendelkezéseit.³⁴²

³³⁹ Taiwan Status Act For Indigenous Peoples 2. cikk angol nyelven: „*The term "indigenous people" herein includes native indigenous peoples of the mountain and plain-land regions. Status recognition, unless otherwise herein provided, is as provided in the following:*
* *Mountain indigenous peoples: permanent residents of the mountain administrative zone before the recovery of Taiwan, moreover census registration records show individual or an immediate kin of individual is of indigenous peoples descent.*
* *Plain-land indigenous peoples: permanent residents of the plain-land administrative zone before the recovery of Taiwan, moreover census registration records show individual or an immediate kin of individual is of indigenous peoples descent. Individual is registered as a plain-land indigenous peoples e in the village (town, city, district) administration office.*”

Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130001> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

³⁴⁰ TEMPLEMAN, Kharis: *When do electoral quotas advance indigenous representation?: Evidence from the Taiwanese legislature* In.: *Ethnopolitics* 2018 Vol. 17. No. 3. 470. p. DOI: [10.1080/17449057.2018.1453597](https://doi.org/10.1080/17449057.2018.1453597)

³⁴¹ Ld.: *Constitution of the Republic of China (Taiwan)* Online elérhető angol nyelven: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

³⁴² Ld.: *Additional Articles of the Constitution of the Republic of China prealbulum: „To meet the requisites of the nation prior to national unification, the following articles of the ROC Constitution are added or amended to the ROC Constitution in accordance with Article 27, Paragraph 1, Item 3; and Article 174, Item”* Online elérhető angol nyelven: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000002> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

Az egykamarás taiwani parlament (*Legislative Yuan - LY*) megválasztására, összetételére vonatkozó legfőbb szabályokat az Alkotmány kiegészítő rendelkezései tartalmazzák tehát. A kiegészítő rendelkezések 4. cikke szerint³⁴³ a parlament létszáma 113, melyből:

- 34 képviselőt arányos rendszerben, országos pártlistán választanak
- 73 képviselőt egyéni területi alapú választókörzetekből választanak. A választókörzetek beosztásának alapja az egyes települések, megyék, városok. Az egyes választókörzetekből megválasztható képviselők létszáma az adott választókörzet lélekszámához igazodik, de legalább minden választókörzetből egy képviselőt lehet megválasztani.
- 6 képviselőt választanak relatív, egyéni, többségi rendszer alapján az őslakos közösségek, két személyi alapú, az egész országra kiterjedő választókörzetben. Három képviselőt választanak a hegyvidéki őslakosok (*Highland aborigines*), a „hegyvidéki őslakos választókerületből” és 3 képviselőt választanak a síkvidéki őslakosok (*Lowland aborigines*) a „hegyvidéki őslakos választókerületből”. A választókörzetben a kiosztható mandátumok száma három, de a választó által leadható szavazat csupán egy, azaz a taiwani egyéni rendszer nem MNTV (blokkszavazás), hanem SNTV rendszerű.

A taiwani választási rendszer tehát, mint az a kiegészítő rendelkezésekből látható, egy vegyes választási rendszer, melynek egyéni ága két elkülöníthető részegységre bontható, az általánosnak tekinthető területi alapú, és az őslakosok számára fenntartott külön, személyi alapú speciális ág.

Taiwanban a választási törvény a „köztisztviselők választásáról és visszahívásáról szóló törvény” (*Civil Servants Election And Recall Act*) nevet viseli. A törvény a parlamenti képviselőket a 2. cikk 1. pontjában központi tisztviselőként definiálja.³⁴⁴

A választási törvény 35. cikk 1. pontja egyértelműen leszögezi, hogy az őslakos választókörzetek személyi alapú választókörzetek, azaz a hegyvidéki őslakosok választókörzete a hegyvidéki őslakos választók, a síkvidéki őslakosok választókörzete pedig

³⁴³ Ld.: Additional Articles of the Constitution of the Republic of China 4. cikk online elérhető angol nyelven: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000002>

³⁴⁴ Taiwan Civil Servants Election And Recall Act 2. cikk 1. pont szövege angol nyelven: „*Central civil servants: members of the Legislative Yuan.*” Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (letöltés ideje 2021. április 12.)

a síkvidéki őslakos választók. A jogszabály leszögezi azt is, hogy a területi alapú egyéni választókörzetek, tehát a választási rendszer általános egyéni ágán, az egyes választókörzetekben lélekszám alapján megválasztható képviselők számításakor, az adott választókörzetben élő őslakos választókat figyelmen kívül kell hagyni³⁴⁵, melynek indoka egyszerű, ezen választók, a választási rendszer másik egyéni ágán, a speciális őslakos ágon gyakorolják választójogukat.

A személyi alapú speciális választókörzetek vonatkozásában az egyik legelső kérdés, ami felmerül, az, hogy a választókörzet személyi volta milyen személyi körre terjed ki, tehát elsődlegesen, kik a választók, és másodlagosan persze, hogy kik a megválaszthatók. Ezen kérdésekre az aktív és passzív választójogosultság ad választ.

Az aktív választójog vonatkozásában a választási törvény 16. cikke egyértelműen leszögezi, hogy az őslakosokra vonatkozó speciális választókörzetben választóként csak a szavazati joggal rendelkező, és az egyéb választókkal kapcsolatos általános, minden választóra vonatkozó feltételnek megfelelő, őslakos jogállással rendelkező személyek vehetnek részt.³⁴⁶

A passzív választójogosultsággal rendelkezők személyi körét a választási törvény 24. cikke határozza meg. A jogszabály szerint az adott körzetben meglévő aktív választójog léte a jogszabály alapján alapvető feltétele a passzív választójognak, azaz a megválaszthatóságnak. Mindez azt is jelenti, hogy az őslakos körzetekben passzív választójoggal is csak az őslakos jogállású személyek rendelkeznek. Érdekesség, hogy a jogszabály a passzív választójogosultság gyakorlásához szükséges életkori követelményt az

³⁴⁵ Taiwan Civil Servants Election And Recall Act 35. cikk 3. pont szövege angol nyelven: *„Where the members of the Legislative Yuan are to be elected from the indigenous peoples in plain areas and the indigenous peoples in mountain areas, the electoral districts shall be the indigenous peoples in plain areas and the indigenous peoples in mountain areas*

The population of the quota to be elected in the electoral districts of municipalities and counties (cities) referred to in Subparagraph 1 of the preceding Paragraph shall be deducted the indigenous population.” Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (letöltés ideje 2021. április 12.)

³⁴⁶ Taiwan Civil Servants Election And Recall Act 16. cikk szövege angol nyelven: *„For the election of the indigenous civil servants, the electors shall be the persons who are indigenous peoples with the right of suffrage and meet the qualification requirements prescribed in the preceding Article.”* Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (letöltés ideje 2021. április 12.)

a hegyvidéki őslakos körzetben jelöltet sem tudtak állítani, a síkvidéki őslakos körzetben indított jelölt pedig kevesebb, mint a szavazatok 1%-át szerezte meg.³⁵⁰

VII.3.1.1.3 Következtetések

Összegzésként a taiwani rendszerről megállapítható, hogy a kiemelő, azon belül is a személyi alapon kiemelő rendszerek közé tartozik.

A választókerzet személyi jellegénél fogva az őslakos jogállással rendelkező személyek függetlenül attól, hogy az ország mely részén szavaznak, voksolhatnak a megfelelő őslakos körzetük jelöltjeire, amit abból a szempontból előnyösnek tartunk, hogy az országon belül nem „köti röghöz” az őslakos választókat, illetve nem enyészik el a speciális választójogi szabályokhoz való hozzáférhetőségük az esetleges költözéssel. Ez főleg a területi alapú választókerületi beosztással szemben jelent kisebbségi szempontból előnyt, ugyanis, ha csupán területi alapon szabályoz a jogalkotó, a kisebbségi jelleg könnyen megváltozhat a népesség mobilizációjával.

A személyi alapú választókerület kialakításával a jogalkotó külön speciális választójogi ágat alakított ki, eltérően az olyan rendszerektől, ahol a speciális kisebbségi választójogi szabályozást például a pártlistákon belül, vagy a listás rendszer keretei között helyezi el a jogalkotó. Ez a megoldás több szempontból is előnyös lehet:

- biztosítja az őslakos közösség országán belüli mobilitását, úgy, hogy speciális választójogosultságuk is megmaradjon
- garantált mandátumot biztosít
- a személyi jellegénél fogva biztos az adott közösség választói kezében marad a jelöltekéről való döntés lehetősége, így a mandátum mellett a kisebbséghez kötöttség is garantált

Ugyanakkor ahogy Kharis Templeman is utalt rá, hátránya, hogy komoly szervezettséget és infrastruktúrát igényel, ugyanis az ország minden szavazókörében rendelkezni kell az őslakos körzetek szavazólapjaival, és a helyben szavazó őslakos választók regisztereivel.³⁵¹

³⁵⁰ Uo.

³⁵¹ TEMPLEMAN, (2018.) i. m. 470. p.

A politikai verseny szempontjából láthatjuk, hogy a taiwani rendszer bár kisebbségi szempontból mindkét oldalról zárt - ami alatt azt értjük, hogy az aktív és a passzív választójog oldaláról is szükséges a kisebbségi jogállás. Ugyanakkor pártpolitikai szempontból teljesen nyitott, mivel nincs olyan szabályozás, amely a jelöltállítás során korlátozná a klasszikus politikai pártok indulását, ezért lényegében az országos pártpolitikai verseny játszódik le az őslakos körzetekben is, így a speciális kisebbségi ága a választásoknak, szerkezetileg hiába elkülönült, az általános politikai verseny színtere, itt az őslakos választóknak nem kell a politikai vagy a kisebbségi identitásuknak megfelelő preferencia között döntenet. Ez a politikailag nyitott rendszer az őslakos politikusok bevonódását elősegíti az országos „*mainstream* politikába”, de ahogy Templeman is felhívta rá a figyelmet, a politikai különbségek megosztják Taiwanban az őslakos képviselőket, az őslakos képviselők között pártok feletti együttműködés nincs, emellett pedig őslakos párt nem szerepel a taiwani politikai palettán.³⁵²

VII.3.1.2. Új-Zéland Maorikra vonatkozó speciális szabályozásra

VII.3.1.2.1 Bevezetés

Új-Zéland lakossága a 2020-as becslések szerint 5,1 millió fő³⁵³, melyből több mint 850.000 fő Maori őslakos³⁵⁴. Új-Zélandon a Maorikra vonatkozó speciális választójogi szabályozás hosszú múltra tekint vissza, mely során mind a speciális választójog szabályozás, mind pedig a maga az új-zélandi választási rendszer alapvető változásokon ment keresztül. Napjainkban Új-Zéland Maorikra vonatkozó választójogi szabályozása nemzetközileg sokat kutattott és összességében elismert rendszerré vált, olyannyira, hogy például Ausztrália Új-Dél-Wales államának törvényhozása is komolyan vizsgálta az 1990-es években egy esetleges saját őslakosokra vonatkozó választójogi reformjának előkészítése során, mely végül nem valósult meg.³⁵⁵

³⁵² TEMPLEMAN, (2018.) i. m. 463. p.

³⁵³ Ld.: <https://www.stats.govt.nz/topics/population> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁵⁴ Ld.: <https://www.stats.govt.nz/information-releases/maori-population-estimates-at-30-june-2020> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁵⁵ Ld.: https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display_w3p;query=Id:%22library/prspub/MRE30%22 (letöltés ideje: 2021. április 18.) és <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/the-political-representation-of-ethnic-and-racia/PoliticalRepFINALandINDEX.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

Hosszú utat tett meg a Maorikra vonatkozó szabályozás napjainkig, azaz a modellértékűvé válásáig. A Maorik parlamenti képviselőjét Új-Zélandon az 1867-es *Maori Representation Act* teremtette meg, mely egy teljesen elkülönített rendszerben négy Maori képviselő megválasztását tette lehetővé a Maori férfi választóknak. Új-Zélandon a nők, így a Maori nők is, 1893-ban kaptak választójogot. A Maorikra vonatkozó választójogi rendszer olyannyira elkülönített volt, hogy 1951-ig még a választások is más napon történtek a Maorik számára és más napon az általános rendszerben. Annak ellenére, hogy az általános rendszerben már 1870-ben bevezették a titkos szavazást, ez a Maoriknál egészen 1938-ig várattott magára, addig a Maoriknak a választást bonyolító tisztségviselők szóban kellett elmondani, hogy kire szavaz. A Maorik 1949-ig választói névjegyzékkel sem rendelkeztek.³⁵⁶

Az aktív és a passzív választójogukat kötelezően csak a saját Maori képviselőválasztás keretében gyakorolhatták. A passzív választójog tekintetében 1967-ben történt az áttörés, ekkortól ugyanis a Maori jelöltek indulhattak az általános képviselői helyekért is. Az 1967-es módosítások érintették a Maori választókerületet is, ugyanis ekkortól nem Maorik is részt vehetnek jelöltként a választásokon, azaz rendelkeznek passzív választójoggal.³⁵⁷ Az aktív választójog vonatkozásában 1975-től nyílt arra lehetőség, hogy a „Maori választási opció” (*Maori electoral option*) keretében a Maori választók választhassanak, hogy a Maori vagy az általános rendszerben kívánnak-e szavazni.³⁵⁸

Az új-zélandi választási rendszer történetében az 1993-as év fontos mérföldkő volt, ekkor vezették be ugyanis a mai napig is működő vegyes választási rendszert, ahol egyéni jelöltekre és pártlistákra is szavazhatnak egyszerre a választók. A Maorik mandátumainak száma 1996-ban négyről ötre, majd 2002-ben hétre emelkedett.³⁵⁹

Láthatjuk tehát, hogy a Maorikra vonatkozó választási rendszer lényege a kezdetekben inkább az elkülönítés volt, mintsem a kisebbségi képviselőlet biztosítása. Sokáig mind az aktív, mind pedig a passzív választójog vonatkozásában a Maorik ki voltak zárva a

³⁵⁶ Ld.: <https://nzhistory.govt.nz/politics/maori-and-the-vote/twentieth-century> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁵⁷ Ld.: <https://www.parliament.nz/mi/pb/research-papers/document/00PLLawRP03141/origins-of-the-m%C4%81ori-seats> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁵⁸ Ld.: <https://nzhistory.govt.nz/politics/maori-and-the-vote/twentieth-century> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁵⁹ Ld.: <https://nzhistory.govt.nz/politics/maori-and-the-vote/twentieth-century> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

választások általános rendszeréből, emellett pedig súlyos garanciális deficit volt megfigyelhető, melynek legjobb példája a titkos szavazás és a választói jegyzék hiánya volt. Hosszú évtizedek alatt azonban ezek a garanciális hiányosságok eltűntek, és elkülönítő-kirekesztő rendszerből az aktív és passzív választójogosultság megváltoztatásával egy speciális kisebbségi választójogi ággá, egy kiemelő rendszerré vált, melyet az alábbiakban mutatunk be.

VII.3.1.2.2. Új-Zéland választási rendszere, különös tekintettel a Maorikra vonatkozó speciális választójog szabályozásra.

Az egykamarás új-zélandi parlamentet (*House of Representatives*) vegyes (*Mixed Member Proportional – MMP*) választási rendszer alapján választják. A mindösszesen 120 képviselőből 48 képviselőt országos listáról – a mandátumok kiosztása az 1993. évi választási törvény rendelkezései alapján a Sainte-Lague módszer alapján történik³⁶⁰, 5%-os bejutási küszöb alkalmazásával³⁶¹ – választanak, 65 képviselőt az ország teljes területét lefedő 65 egyéni választókerületből relatív egyéni, többségi rendszer alapján – ezek az ún. általános egyéni választókerületek (*General Electorate*) – és további 7 képviselőt választanak az ország egész területét lefedő 7 egyéni választókörzetből, relatív egyéni

³⁶⁰ Új-Zéland választási törvénye 191. cikk (5) bekezdés angol nyelvű szövege: „*The Electoral Commission must then proceed to divide each of the remaining totals successively by a series of numbers beginning with 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13 and thereafter by every odd number as may be necessary to ensure that the number of seats required to be allocated by this section and sections 192 and 193 are allocated.*” Ld.: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁶¹ Új-Zéland választási törvénye 191. cikk (4) bekezdés a) pont angol nyelvű szövege: „*The Electoral Commission must disregard any total under the name of any party that — has not achieved a total that is at least 5% of the total number of all the party votes received by all the parties listed on the part of the ballot paper that relates to the party vote.*”

Ld.: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

többségi rendszer alapján a Maorik.³⁶² Ezen utóbbiak a Maori választókerületek (*Maori Electorate*).³⁶³

A szavazóknak mindösszesen két szavazata van a választásokon, egyet mindenki az országos listákra adhat le, egyet pedig a körzetének megfelelő egyéni jelöltre. Az egyéni választókörzetekben a választópolgár vagy az adott körzetnek megfelelő Maori választókörzet jelöltjeire, vagy pedig az adott körzetnek megfelelő általános egyéni választókerület jelöltjeire adhatja le a voksát, attól függően, hogy az általános választói névjegyzékben (*General roll*) szerepel, avagy a Maori választói névjegyzékben (*Maori roll*) szerepel.

A Maorik szabadon választhatnak aközött, hogy az általános választói névjegyzékben, vagy a Maori névjegyzékben kívánnak szerepelni.³⁶⁴ Az új-zélandi választójogban ez az úgynevezett Maori opció (*Maori option*). A Maori opció alapján azok a választók, akik ún. első szavazók, azaz első ízben gyakorolhatják választójogukat választhatnak a két névjegyzéken való szereplés között, majd pedig ezt követően öt éves ciklusonként a

³⁶² Ld.: <https://www.parliament.nz/en/mps-and-electorates/electorate-profiles/> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁶³ Új-Zéland választási törvénye 45. cikk (1) bekezdés angol nyelvű szövege: „*It shall be the duty of the Commission, for the purpose of the representation of the Maori people in the House of Representatives, to divide New Zealand into Maori electoral districts from time to time in accordance with this section and section 269.*” Ld.: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁶⁴ Új-Zéland választási törvénye 76. cikk (1) bekezdés angol nyelvű szövege: „*Subject to this section and to sections 77 to 79, a Maori who possesses the qualifications prescribed in that behalf by this Act shall have the option of being registered either as an elector of a Maori electoral district or as an elector of a General electoral district.*” Ld.: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

népszámlálást követően négy hónap időtartamban ez a lehetőség³⁶⁵, azaz a Maori opció, melyre jelen dolgozat írása idején legközelebb 2024-ben kerül újra sor.³⁶⁶

A választói névjegyzékkel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az csak az aktív választójog gyakorlására vonatkozik, ugyanis 1967 óta a passzív választójog vonatkozásában egyáltalán nincs különbség a Maorik és nem Maorik, illetve az általános egyéni választókörzetek és a Maori egyéni választókörzetek között, mely alapján Maori jelöltek indulhatnak az általános egyéni választókörzetekben és nem Maori jelöltek is indulhatnak a Maori egyéni választókörzetekben.³⁶⁷

VII.3.1.2.3 Következtetések

Összegzésként az új-zélandi rendszerről megállapítható, hogy a kiemelő, azon belül is a személyi alapú kiemelő rendszerek közé tartozik.

Az új-zélandi választási rendszer áttekintése során az látható, hogy az garantált mandátumot biztosít a Maori őslakosok számára, mely garantált mandátumot a vegyes választási rendszer egyéni ágán, az általános egyéni ágtól elkülönült speciális egyéni ágon szerezhetnek meg a jelöltek.

³⁶⁵ Új-Zéland választási törvénye 77. cikk (1)-(5) bekezdés angol nyelvű szövege: „*Every elector who is a Maori may exercise periodically, in accordance with this section, the option given by section 76(1).*

(2) The Minister shall, in accordance with this section, specify from time to time, by notice in the Gazette, a period of 4 months during which any Maori may exercise the option given by section 76(1).

(3) The Minister shall, as soon as practicable after the commencement of this section, and in accordance with section 269(2), publish the first notice under subsection (2).

(4) Subject to subsections (3) and (5) and to section 269(2), the Minister shall, in every year that a quinquennial census of population is taken, but in no other year, publish a notice under subsection (2).

(5) Notwithstanding subsection (4), where a Parliament is due to expire in a year in which a quinquennial census of population is to be taken, the Minister shall not, in that year, publish a notice under subsection (2), but shall instead, in the year following the year in which the quinquennial census of population is taken, publish such a notice.” Ld.: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁶⁶ Ld.: <https://elections.nz/democracy-in-nz/what-is-an-electoral-roll/what-is-the-maori-electoral-option/> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁶⁷ Ld.: <https://www.parliament.nz/mi/pb/research-papers/document/00PLLawRP03141/origins-of-the-m%C4%81ori-seats> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

Az elkülönített speciális egyéni ágon a politikai verseny, annak résztvevői (azaz a pártok) lényegében megegyezik az általános (egyéni) rendszerben is szereplőkkel. A legutóbbi 2020-as választásokon a hét Maori egyéni körzetből hatban a Munkáspárt (*Labour*) jelöltje győzött egy körzetben pedig a Maori Párt (*Maori Party*) jelöltje. Érdekesség, hogy mindegyik körzetben az első két helyet ezen két párt jelöltje szerezte meg, azaz a hat Munkáspárt által megnyert körzetben a második helyen a Maori Párt jelöltje, az egyetlen Maori Párt által megnyert körzetben pedig a Munkáspárt jelöltje végzett a második helyen.³⁶⁸ Látható tehát, hogy a speciális egyéni ága az új-zélandi választási rendszernek, a politikai verseny szempontjából teljesen nyitott, az általános választási ágon is szereplő politikai erők küzdenek meg itt is egymással, nincs olyan szabályozás, amely korlátozná a jelölőszervezeteket a speciális Maori választókerületekben való indulás tekintetében, azaz ebben egyezik a taiwani rendszerrel.

Az új-zélandi választási rendszer kisebbségi szempontból csupán félig zárt, tehát ebben különbözik a taiwani rendszertől. A választási kisebbségi specifikuma a személyi alapú választókörzetekben csak az aktív választójog kisebbségi alapú meghatározásában érhető tetten. Az új-zélandi szabályozás felveti az elvi kérdést, pl. a taiwani szabályozással szembe állítva, hogy mi számít jobban, mi az a kisebbségi specifikum, amely „ténylegesen kisebbségivé teszi” a speciális, elkülönített választójogi ágat. Elegendő-e azon személyi kör kisebbségi alapú meghatározása, amely megválasztja a képviselőket, azaz az aktív választójog kisebbséghez kötése, vagy elegendő-e csupán azon személyi kör kisebbségi alapú meghatározása, akit megválaszthatnak a szavazók, azaz a passzív választójog kisebbséghez kötése, avagy netán mindkettőt, az aktív és a passzív választójogot is szükséges a kisebbséghez kötni.

Új-Zéland és Taiwan példája az elkülönített személyi alapú egyéni választókerületek vonatkozásában azt mutatja meg, hogy az aktív választójog kisebbséghez kötése elengedhetetlen, a választói akarat kisebbségi jellegének megőrzése miatt, illetve azért, mert a választók és nem a választhatók az a személyi kör, ami alapvetően meghatározza a személyi alapú választókörzet „határvonalait”. A passzív választójog kisebbséghez kötése az új-zélandi tapasztalatok alapján nem esszenciális feltétele a kisebbségi, személyi alapú, elkülönült, speciális választókörzet létehez.

³⁶⁸ Ld.: <https://elections.nz/assets/2020-general-election/Attachment-B-Electorate-candidates-and-turnout.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

Új-Zéland vonatkozásában is felvethetjük az elkülönült speciális választási ágakkal, választási körzetekkel kapcsolatos gazdaságossági szempontú észrevételt, hogy a választási rendszer költségeit, adminisztratív terheit (pl. különböző választói névjegyzékek összeállítása, minden szavazóhelyiségben az ezeknek megfelelő szavazatok kiszállítása, választóknak való átadása) és komplexitását alapvetően növeli, azaz leegyszerűsítve drágább és komplikáltabb, mint a listás rendszerbe vagy magába a pártlistába integráló kedvezményes rendszerek, viszont a választói akarat szempontjából jobban és hatékonyabban fejezik ki a kisebbség politikai-választói akaratát.

Az új-zélandi vegyes választási rendszer listás-arányos ágáról is érdemes szólni néhány szót, ugyanis az arányos ág szintén lehetőséget ad a Maorik számára politikai akaratuk hatékonyabb kifejezésére. Az új-zélandi választójog történetét, fejlődését figyelembe véve, a klasszikus angol típusú relatív egyéni-többségi rendszer után az 1993-as bevezetéssel a Maori őslakosság számára növelte a politikai lehetőségeket az arányos ág. Talán ennek is köszönhető, hogy a Maorik nem csak egyéni jelöltek, hanem párt szinten is jelen vannak az országos politikában az etnikai jellegű Maori Párt képében. Ugyan a legutóbbi, 2020-as választásokon csupán egyetlen listás helyet szerzett a Maori Párt³⁶⁹, azonban a listás-arányos rendszer, a speciális Maori egyéni választókörzetekkel együtt összességében viszonylag hatékony lehetőségeket biztosít a Maori őslakosság politikai részvételére.

VII.3.1.3. Szlovénia választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra

VII.3.1.3.1 Bevezetés

Szlovénia népessége nagyságrendileg 2,1 millió fő, melynek több, mint 83%-a többségi szlovén nemzetiségű, 2%-a szerb, 1,8%-a horvát, 1,1%-a bosnyák nemzetiségű.³⁷⁰ A magyar kisebbség létszáma a szlovén lakosság nagyságrendileg 0,3%-át teszi ki, lakóhelyük

³⁶⁹ Ld.: https://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2020/ (letöltés ideje: 2021. április 18.)

³⁷⁰ Ld.: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/slovenia/#people-and-society> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

az ország keleti, Magyarországgal határos vidékén 30 községre és Lendva városára terjed ki.³⁷¹ Az olasz kisebbség a szlovén lakosság nagyságrendileg 0,1%-át teszi ki.³⁷²

A szlovén alkotmányozó hatalom a két utóbbi kisebb lélekszámú kisebbsége, a magyar és az olasz számára alkotott speciális választójogi szabályozást, melyet egyedülálló volta miatt a vonatkozó jogi szakirodalom sokszor és sokat vizsgált már.³⁷³

Szlovénia Alkotmányának 80. cikke szerint az egykamarás törvényhozás, a Nemzetgyűlés (*Državni zbor Republike Slovenije*) 90 képviselőből áll, akiket általános egyenlő, közvetlen és titkos szavazással választanak, és ugyanezen cikk kimondja azt is, hogy ebből egy képviselőt az olasz nemzeti közösség, és további egy képviselőt a magyar nemzeti közösség választ.³⁷⁴ Emellett az alkotmány a nemzeti közösségek alapvető speciális alapjogait tárgyaló 64. cikke is tartalmazza a két nemzeti közösség jogát a közvetlen képviselőre az önkormányzatokban és a Nemzetgyűlésben.³⁷⁵

Megjegyezzük, hogy Szlovénia esetében a törvényhozás mellett létezik egy kvázi második kamara, a Nemzeti Tanács (*Državni svet Republike Slovenije*), mely az alkotmány 96. cikke szerint a szociális, gazdasági, szakmai és helyi érdekeket hivatott képviselni, aminek megfelelően többek között a munkavállalókat, munkáltatókat, gazdákat, kereskedőket, szabad hivatásokat, és helyi érdekeket megjelenítő képviselők alkotják, akiket nem a közvetlen választójog alapján választanak.³⁷⁶ Az alkotmány 97. cikkében foglaltaknak

³⁷¹ KOLLÁTH Anna, GASPARICS Judit, GRÓF Annamária, HORVAT Livija: *Hungarian in Slovenia: An Overview of a Language in Context* In.: Working Papers in European Language Diversity 2. ELDIA 2010. Online letölthető: <https://services.phaidra.univie.ac.at/api/object/o:102622/diss/Content/get> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

³⁷² Ld.: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-77_en (letöltés ideje: 2021. május 5.)

³⁷³ Ld. pl.: M. BALÁZS (2021.) i. m. 137-140. pp.; GYŐRI SZABÓ Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és olasz közösség autonómiája, Kisebbségkutatás 2008. évi 1. szám 57-89. pp.

³⁷⁴ Szlovénia Alkotmánya 80. cikk (részlet) angol nyelven: „*The National Assembly is composed of deputies of the citizens of Slovenia and comprises ninety deputies. Deputies are elected by universal, equal, direct, and secret voting. One deputy of the Italian and one deputy of the Hungarian national communities shall always be elected to the National Assembly.*” Ld.: <https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

³⁷⁵ Szlovénia Alkotmánya 64. cikk (részlet) angol nyelven: „*The two national communities shall be directly represented in representative bodies of local self-government and in the National Assembly.*” Ld.: <https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

³⁷⁶ Szlovénia Alkotmánya 96. cikk angol nyelven: „*The National Council is the representative body for social, economic, professional, and local interests. The National Council has forty members. It is composed of: four representatives of employers; four representatives of employees; four representatives of farmers, crafts and trades, and independent professions; six representatives of non-commercial fields; twenty-two representatives of local interests. The organisation of the National Council is regulated by law.*” Ld.: <https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

megfelelően jellemzően törvénykezdeményező, véleményező, és a magyar köztársasági elnök politikai vétójához hasonlatos törvényvisszaküldési jogköre van,³⁷⁷ így inkább a törvényhozó hatalom egyfajta közreműködőjének, mintsem gyakorlójának tekinthető.

A szlovén választási rendszerről általánosságban elmondható, hogy a törvényhozás 88 tagját területi arányos-listás rendszer alapján választják. A mandátumkiosztásban azok a pártok vesznek részt, melyek elérték a 4%-os bejutási küszöböt. A mandátumok kiosztása a d'Hondt módszer alapján történik. A további két mandátumból egy mandátumra az olasz, egyre pedig a magyar nemzeti közösség jogosult a témánkat képező speciális választójogi szabályok alapján.³⁷⁸

VII.3.1.3.2 A szlovén választójog speciális kisebbségekre vonatkozó szabályai

A választási törvény már a 8. cikkében leszögezi, hogy a nemzeti közösségek speciális személyi alapú választókerzeteiben választó és választható is csak olyan személy lehet, aki tagja az adott nemzeti közösségnek és az általános szabályok szerint rendelkezik választójoggal, tehát mind az aktív, mind pedig a passzív választójog szigorúan az adott kisebbség tagjaihoz kötött.³⁷⁹

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Szlovéniáról szóló legutóbbi ACFC/OP/IV(2017)003. számú véleményében a nemzeti közösségi tagságról, azaz a speciális személyi alapú kisebbségi választókerületekhez kapcsolódó aktív és passzív választójog keletkezéséről is tett megjegyzést, melyben kifejtette, hogy a szlovén alkotmánybíróság 2011-es döntése alapján 2013-ban elfogadta a választói jegyzékről szóló törvényt, mely alapján, amennyiben egy választó az adott nemzeti közösség szavazója kíván lenni, nyilatkoznia kell a az adott közösséghez tartozásáról az adott nemzeti közösség

³⁷⁷ Szlovénia Alkotmánya 97. cikk angol nyelven: „*The National Council may: propose to the National Assembly the passing of laws; convey to the National Assembly its opinion on all matters within the competence of the National Assembly; require the National Assembly to decide again on a given law prior to its promulgation; require inquiries on matters of public importance as referred to in Article 93. Where required by the National Assembly, the National Council must express its opinion on an individual matter.*” Ld.: <https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

³⁷⁸ Ld.: <https://www.dvk-rs.si/index.php/hu/hol-es-hogyan-szavazhatok/v-laszt-si-rendszer-a-szlov-n-k-zt-rsas-gban> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

³⁷⁹ Szlovén választási törvény 8. cikk szlovén nyelven: „*Pravico voliti in biti voljen za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti imajo pripadniki teh narodnih skupnosti, ki imajo volilno pravico.*” Ld.: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

bizottsága előtt, mely a nyilatkozat és egyéb kritériumok alapján hozza meg döntését a nemzeti közösségi hovatartozásról³⁸⁰ (és ezzel együtt a személyi alapú speciális választókörikeretekben fennálló aktív és passzív választójogról). A törvény szerint a döntés során a nyilatkozat melletti egyéb kritériumok körében olyan tényezőket kell mérlegelni, mint például a nemzeti közösséggel fenntartott hosszú, szilárd és tartós kapcsolat, törődés mindazzal, ami meghatározza a közösség identitását (pl. kultúra, nyelv, családi kapcsolat olyan személlyel, aki az adott nemzeti közösség tagja).³⁸¹

A választási törvényt a szlovén parlament a közelmúltban, 2021. február 16-án elfogadott törvényével módosította, mely érintette a nemzeti közösségek speciális választójogi szabályozását, mind a jelöltséghez szükséges ajánlások, mint pedig a mandátumkiosztás módjában.

A módosítás 7. cikke megváltoztatta a választási törvény jelölésre vonatkozó 45. cikkét, melynek értelmében a 2021. februártól hatályos szabályok alapján ahhoz, hogy a jelölt indulhasson az adott nemzeti közösség személyi alapú választókeretében a választásokon, legalább az adott nemzeti közösség választóinak 1,5%-ának ajánlását kell megszereznie.³⁸²

³⁸⁰ ACFC/OP/IV(2017)003 85. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*The Italian and Hungarian national minorities continue to be represented at central level (there is a reserved seat in the National Assembly for each of the two communities) and at local level in the municipalities in the ethnically mixed areas. The Advisory Committee notes that, following a Constitutional Court decision in 2011,67 the National Assembly adopted the Voting Rights Register Act of 2013, which introduced a new procedure for the entry of persons belonging to national minorities in their special electoral registers in connection with their dual right to vote at parliamentary and local elections. According to this procedure, a citizen wishing to exercise the right to vote as a community member must provide the commission of the respective community with a statement of community affiliation. The commission makes a decision on the basis of this statement and more detailed criteria which should be elaborated by the self-governing national communities on the basis of Article 12(3) of this act.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-slovenia-adopted-on-21-june-2017/16807843c7> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

³⁸¹ ACFC/OP/IV(2017)003 68. lábjegyzet angol nyelven: „*According to the translation of Article 12(3), provided by the authorities, these criteria should be based in particular on: maintaining long, solid and lasting ties with their community, or care to maintain everything that constitutes the common identity of individual communities, including their culture or language, or family ties up to the second degree in direct line with a citizen who has already been granted the voting right as community member.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-slovenia-adopted-on-21-june-2017/16807843c7> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

³⁸² Szlovén választási törvényt módosító törvény 7. cikk szlovén nyelven: „*45. člen se spremeni tako, da se glasi: »45. člen Kandidata za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti določijo s podpisi volivci, pripadniki italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti. Število potrebnih podpisov znaša najmanj 1,5% števila volivcev, pripadnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, ki so imeli na zadnjih volitvah pravico voliti za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti. Državna volilna komisija najpozneje dan po dnevnu, ki je določen za začetek volilnih opravil, na svojih spletnih straneh objavi število volivcev – pripadnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, ki so imeli na zadnjih volitvah pravico voliti za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti.«*”

A törvénymódosítás letölthető a szlovén parlament honlapjáról, az alábbi felületről: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z/1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivSy9Hb283Q0N3

A módosítás 14. cikke megváltoztatta a választási törvény 74. cikkét is, mely szerint a kisebbségek speciális választókerületeiben az addig használatos Droop kvótát - melynek lényege az volt, hogy a szavazónak sorrendbe kellett tenni a jelölteket, az így felállított sorrend segítségével a választók „pontozták” a jelölteket és a legtöbb „pontot” szerzett jelölt nyerte el a mandátumot - felváltotta a lényegesen egyszerűbb, de a választónak a jelöltek között kevesebb mozgásteret biztosító relatív többségi-egyéni módszer, mely alapján a legtöbb szavazatot kapó jelölt nyeri el a mandátumot az adott nemzeti közösség speciális személyi alapú választókerületében. A választási törvény módosított 74. cikk 2. bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a választó csak egy jelöltre szavazhat.³⁸³ A választási törvény 2021. február óta hatályos 96. cikke szerint a legtöbb szavazatot kapó jelöltet az adott nemzeti közösség képviselőjévé választják. Ha két vagy több jelölt ugyanannyi szavazatot kap, a választást sorsolással kell eldönteni, melyet az adott nemzeti közösség választási bizottsága bonyolít. A választások eredményeiről készített jegyzőkönyvet az adott nemzeti közösség választási bizottsága az állami választási bizottság részére küldi meg.³⁸⁴

A speciális kisebbségi személyi alapú választókerületekben tehát - melyből, mindösszesen kettő van egy olasz és egy magyar - egy-egy parlamenti mandátum keletkezik, mely a közelmúltban módosított szabályozás alapján klasszikus relatív többségi-egyéni szisztéma alapján kerül kiosztásra, azaz az adott személyi alapú kisebbségi választókerületben a legtöbb szavazatot kapó jelölt nyeri el a mandátumot.

[E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfaAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE5D7C12586860029FE26&db=spr_zak&mandat=VIII](http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z/1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfaAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE5D7C12586860029FE26&db=spr_zak&mandat=VIII) (letöltés ideje: 2021. május 6.)

³⁸³ Szlovén választási törvényt módosító törvény 14. cikk szlovén nyelven: „V 74. členu se v prvem odstavku druga alineja spremeni tako, da se glasi: »– zaporedne številke ter imena in priimke kandidatov po vrstnem redu kandidatov s seznama kandidata,«. Drugi odstavek se spremeni tako, da se glasi: »Volivec glasuje samo za enega kandidata, in sicer tako, da obkroži zaporedno številko pred imenom in priimkom kandidata, za katerega glasuje.«”

A törvényt módosítás letölthető a szlovén parlament honlapjáról, az alábbi felületről: http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z/1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfaAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE5D7C12586860029FE26&db=spr_zak&mandat=VIII (letöltés ideje: 2021. május 6.)

³⁸⁴ Szlovén választási törvény 96. cikk szlovén nyelven: „Za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil največje število glasov. Če je dvoje ali več kandidatov dobilo enako največje število glasov, med njimi o izvolitvi odloči žreb. Žreb opravi volilna komisija posebne volilne enote ob navzočnosti kandidatov oziroma njihovih predstavnikov.

Volilni izid iz prejšnjega odstavka ugotovi volilna komisija posebne volilne enote. O tem in o svojem delu sestavi zapisnik, ki ga podpišejo predsednik in člani komisije. Zapisnik in drug volilni material pošlje državni volilni komisiji.” Ld.: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

A választási adminisztráció vonatkozásában a két nemzeti közösségnek különálló választási bizottsága van³⁸⁵, mely ellátja többek között a választói névjegyzékek, a választások eredményének megállapítása vonatkozásában, azaz a speciális kisebbségi alapú választóköri körzetek választással kapcsolatos adminisztratív, igazgatási tevékenységeit.³⁸⁶ Látható tehát, hogy az aktív és a passzív választójog mellett még a speciális választóköri körzetekre vonatkozó választási igazgatás is az adott kisebbségek szerveinek kezében van.

A szlovén választójog speciális kisebbségekre vonatkozó szabályozásának egyik nemzetközileg is legismertebb eleme a nemzeti közösségek javára biztosított plurális szavazat, mely az egész világon egyedülállóvá teszi a szlovén szabályozást. A szlovén jogban biztosított plurális szavazat alapján a nemzeti közösséghez tartozó választónak nem kell választania aközött, hogy az általános vagy a speciális kisebbségi választási ágban kívánja-e leadni voksát, mindkét rendszerben szavazhat, melynek okán a nemzetiségi közösséghez tartozó választónak több szavazat, ezáltal nagyobb beleszólása van a szlovén törvényhozás megválasztásába, mint egy átlagos választónak, aki nem tagja egyik nemzeti közösségnek sem. A szlovén alkotmánybíróság a nemzeti közösséghez tartozó választók plurális szavazata kapcsán többek között megállapította, hogy az a közösség tagjai alkotmányos védelmének része. Az alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha a nemzeti közösséghez tartozó szavazónak választania kellene aközött, hogy az általános szabályok vagy a speciális kisebbségi szabályok keretei között szavaz, két alkotmányos joguk közül az egyikőtől meg lennének fosztva, tehát éppen az eredményezne alkotmányellenes helyzetet, ha választaniuk kellene a nemzeti közösséghez tartozó szavazóknak.³⁸⁷

A Velencei Bizottság a többes szavazat vonatkozásában arra jutott, hogy az egy kivételes szabályozás, melynek az alkotmány keretei között kell maradnia, és bizonyos szempontjait

³⁸⁵ Szlovén választási törvény 23. cikk szlovén nyelven: „*Volilne komisije so: 1. državna volilna komisija, 2. volilne komisije volilnih enot, 3. okrajne volilne komisije.*

Za volitve poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti se imenujeta volilni komisiji posebnih volilnih enot.” Ld.: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

³⁸⁶ Szlovén választási törvény 39. cikk szlovén nyelven: *Okrajna volilna komisija: 1. določa volišča in območja volišč, 2. imenuje volilne odbore, 3. ugotavlja izid glasovanja v volilnem okraju, 4. vodi neposredno tehnično delo v zvezi z volitvami, 5. opravlja druge naloge, ki jih določa zakon.*

Naloge iz prejšnjega odstavka pri volitvah poslancev italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti opravlja volilna komisija posebne volilne enote. Ld.: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

³⁸⁷ M. BALÁZS (2021.) i. m. 139. p.

figyelembe venni az arányosságnak. Mindezek okán a többes szavazat alkalmazhatóságát illetően egy hármas feltételrendszert állított fel³⁸⁸, melyek az alábbiak:

- kevésbé korlátozó, az egyenlő választójogot nem sértő intézkedésekkel a kívánt célt nem lehet elérni
- ideiglenes jellegű
- alacsony lélekszámú kisebbségre vonatkozik

Mindezek alapján a Velencei Bizottság alkotmányosnak tartja a kisebbségek számára biztosított többes szavazat lehetőségét, de csak szigorú feltételek teljesülése mellett.

VII.3.1.3.3 Következtetések

Összegzésként a szlovén rendszerről megállapítható, hogy a kiemelő, azon belül is a személyi alapú kiemelő rendszerek közé tartozik. Ezzel a szlovén rendszer a taiwanihoz és az új-zélandihoz hasonlítható, ám azokhoz képest több egyedi vonással is rendelkezik.

A szlovén rendszer az aktív-passzív választójogot tekintve kisebbségi szempontból teljesen zárt, választó és választható is csak az adott nemzeti közösséghez tartozó, választójoggal rendelkező személy lehet. Megemlítendő, hogy a nemzeti közösség tagjává válás, azaz a speciális választójog megszerzésének feltétele nem csupán az erre pályázó kinyilatkoztatása, hanem a nemzeti közösség bizottságának egyéb tényezők mérlegelésével történő döntése alapján történik. Emellett pedig a döntés és az eljárás a nemzeti közösségek bizottsága előtt történik. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a választójogi kedvezménnyel érintett személyi kör meghatározása kontrollált, mégpedig maguk a nemzeti közösségek szervei és nem az állam által.

A politikai versenyt vizsgálva megállapítható, hogy az a *mainstream* politikától eltérő, ahhoz képest más politikai verseny zajlik a speciális választójogi szabályozással érintett két személyi alapú választókörzetben.

³⁸⁸ Velencei Bizottság CDL-AD(2008)013 Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities 71. bekezdés angol nyelven: „*On the basis of the previous developments, the Commission concludes that dual voting is an exceptional measure, which has to be within the framework of the Constitution, and may be admitted if it respects the principle of proportionality under its various aspects. This implies that it can only be justified if: - it is impossible to reach the aim pursued through other less restrictive measures which do not infringe upon equal voting rights; - it has a transitional character; - it concerns only a small minority.*” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)013-e) (letöltés ideje: 2021. május 8.)

A szlovén választójog az egész világon egyedülálló a plurális szavazati jog biztosításával, azaz azzal, hogy a választási rendszer speciális kisebbségi ágán történő részvétel nem egy vagylagos lehetőség, hanem az általános választás mellett egy plusz lehetőség a nemzeti közösséghez tartozó személyek számára. A nemzeti közösséghez tartozó szlovén választók így a zárt és az országos *mainstream* politikától független, másfajta politikai jellegű versenyt hozó speciális személyi alapú választókörzetükben való szavazás mellett, az általános rendszerben is szavazva a klasszikus politikai preferenciáikat is ki tudják fejezni.

VII.3.1.4 Horvátország választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra

Horvátország legutóbbi 2011-es népszámlálás szerinti megközelítőleg 4,3 milliós népességéből 3,9 millió fő tartozik a többségi horvát nemzethez. Horvátországban számos kis lélekszámú kisebbség él - amit majd a speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás kapcsán is látni fogunk –, a legnagyobb lélekszámúak a több, mint 186 ezer fős lélekszámával a szerb kisebbség, a 31 ezer fős lélekszámot meghaladó bosnyák kisebbség, a 17 ezer fős albán kisebbség, a 16 ezer fős roma kisebbség és a 14 ezer fős magyar kisebbség.³⁸⁹

Horvátország Alkotmánya 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.³⁹⁰

Az alkotmány 15. cikke alapján törvény - az általános választójogi szabályok mellett - különleges szabályokat állapíthat meg a nemzeti kisebbségek vonatkozásában annak

³⁸⁹ Ld.: https://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/results/htm/e01_01_12/E01_01_12.html (letöltés ideje: 2021. május 9.)

³⁹⁰ Horvátország Alkotmánya preambulumban (részlet) horvát nyelven: „*Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajincica, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani*” Ld.: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

érdekében, hogy képviselőiket megválasszák a horvát parlamentbe.³⁹¹ Az alkotmány ezen rendelkezése képezi tehát a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás alkotmányos alapját.

Horvátország egykamarás törvényhozó szerve a Parlament (*Hrvatski sabor*).³⁹² Az alkotmány 72. cikke alapján a parlament legalább 100, legfeljebb 160 képviselőjét általános egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján választják meg.³⁹³

A horvát törvényhozás választásának általános szabályai szerint a parlamentet 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 képviselőt az általa választott listán előnyben részesíthet. 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 kisebbségké. A nemzeti kisebbségek képviselőit a választás fő ágától eltérően nem listás, hanem relatív többségi-egyéni rendszerben választják.³⁹⁴

A kisebbségekre vonatkozó speciális szabályokat illetően a választási törvény 16. cikke rögzíti Horvátország nemzeti kisebbségeinek képviselőinek a képviselet 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.³⁹⁵

³⁹¹ Horvátország Alkotmánya 15. cikk (részlet) horvát nyelven: „*Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.*” Ld.: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

³⁹² Horvátország Alkotmánya 71. cikk horvát nyelven: „*Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj.*” Ld.: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

³⁹³ Horvátország Alkotmánya 72. cikk horvát nyelven: „*Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika koji se, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, biraju neposredno tajnim glasovanjem.*” Ld.: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

³⁹⁴ Ld.: <https://www.izbori.hr/site/en/about-elections-referenda/elections-of-representatives-to-the-croatian-parliament/1724> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

³⁹⁵ választási törvény 16. cikk horvát nyelven: „*Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ostvarenje prava na zastupljenost u Saboru. Pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj imaju pravo birati osam zastupnika u Sabor koji se biraju u posebnoj izbornoj jedinici koju čini područje Republike Hrvatske. „Odredbe ovoga Zakona o preferencijskom glasovanju ne odnose se*

A választási törvény 16. cikke alapján tehát egyértelmű, hogy a horvát választási rendszer speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozása személyi alapú kiemelő rendszer.

A választási törvény 17. cikke felsorolja az egyes kisebbségeknek járó mandátumok számát is³⁹⁶, 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.

Különlegességgént a horvát szabályozást illetően, hogy az alacsonyabb lélekszámú kisebbségeit „közös kalapba helyezi”, és lényegében egymás jelöltjeivel versenyezteti, ami mindenképp egy egyedi választási versengést szül az egyes kisebbségek jelöltjei között.

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. A többi kisebbség vonatkozásában a választók csak

na glasovanje za izbor zastupnik nacionalnih manjina” Ld.: <https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

³⁹⁶ választási törvény 17. cikk (részlet) horvát nyelven: „*Pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika u Sabor u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina.*

Pripadnici mađarske nacionalne manjine biraju jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici talijanske nacionalne manjine biraju jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici češke i slovačke nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.

Pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.”

Ld.: <https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

képviselőt választanak, akinek helyére az utána következő legtöbb szavazatot kapó jelölt kerülhet.³⁹⁷

Különlegessége továbbá a horvát speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás jogtörténeti fejlődésének, hogy 2010-ben a horvát jogalkotó kísérletet tett a szlovén rendszerben látott plurális választójog bevezetésére, amikor is akként rendelkezett, hogy azon nemzeti kisebbségekhez tartozók, melyek a népesség kevesebb, mint 1,5%-át teszik ki, az általános választójoguk mellett a speciális kisebbségi választókerületben is szavazhatnak. A horvát alkotmánybíróság a 2011-es döntést alkotmányellenesnek találta³⁹⁸, így Szlovénia maradt az egyetlen ország, mely a gyakorlatban plurális választójogot biztosít a kisebbségek számára. Az alkotmánybíróság ezen döntését M. Balázs Ágnes részletesen elemezte, melynek során megállapította, hogy végső soron nem mondták ki a plurális választójog tilalmát, de „*még csak addig sem jutott el, hogy azt állítsa: a horvát alkotmány vonatkozó cikke alapján vagy minden kisebbségnek biztosítandó a plurális választójog, vagy egyiknek sem*”. Döntésében az alkotmánybíróság a választójog egyenlőségének sérelmét állapította meg, ugyanis a vizsgált szabályozást nem tartotta a választójog egyenlőségének „legitim célon alapuló és arányos korlátozásának”.³⁹⁹

Összegzésként a horvát rendszerről megállapíthatjuk, hogy a kiemelő, azon belül is a személyi alapú kiemelő rendszerek közé tartozik, tekintettel arra, hogy a kisebbségek számára, mint láthatjuk, külön személyi alapú választókörzetet hozott létre a jogalkotó, melyben személyi alapon a kisebbségi választók szavazhatnak. Ezzel a horvát rendszer a szlovénhoz, a taiwanéhoz és az új-zélandihoz hasonlítható.

A horvát rendszer is a személyi alapú kiemelő rendszerek általános tulajdonságaival, előnyeivel és hátrányaival rendelkezik, melyeket ehelyütt nem kívánunk megismételni.

³⁹⁷ választási törvény 17. cikk (részlet) horvát nyelven: „*Pripadnici nacionalnih manjina iz stavka 1., 2. i 3. ovoga članka uz kandidata za zastupnika predlažu i kandidata za njegovu zamjenika koji se bira zajedno s njim.*

Pripadnici nacionalnih manjina iz stavka 4., 5. i 6. ovoga članka predlažu samo kandidata za zastupnika, a njegovim zamjenikom postaje zastupnički kandidat koji je iza izabranog zastupnika dobio najviše glasova.”
Ld.: <https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

³⁹⁸ Ld.: Horvátország Alkotmánybírósága U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011 számú döntések.

³⁹⁹ M. BALÁZS (2021.) i. m. 140-143. pp.

VII.3.1.5 Bolívia őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályozása

Bolívia területén több mint harminc őslakos nép él, melyek alapvetően két nagyobb csoportba sorolhatóak. A hegyvidéki őslakosok pl. az Aymara és a Quechua, míg a síkvidéki őslakosok közé tartoznak a Chiquitano, Guaraní és a Moxeño őslakos népek. A 2012-es népszámlálás szerint a 15 évnél idősebb bolíviai lakosság mintegy 41%-a őslakos származású.⁴⁰⁰

A bolíviai törvényhozás kétkamarás, alsóháza a Képviselőház (*Cámara de Diputados*), felsőháza a Szenátus (*Cámara de Senadores*).

A Szenátus mindösszesen 36 képviselőjét arányos, területi listás rendszer alapján választják, mely során az ország 9 tartományából négy-négy képviselő szerezhethet mandátumot.⁴⁰¹

Témánk szempontjából a bolíviai törvényhozás alsóháza bír jelentőséggel, melynek mindösszesen 130 képviselője vegyes választási rendszer útján nyeri el mandátumát. A Képviselőház 60 tagját arányos, listás rendszerben, 63 tagját relatív többségi, egyéni rendszerben, és további 7 tagját speciális őslakos választókerületekben választják, mely választókerületekből az ország kilenc régiójából hét régióban egy-egy található. Csupán Potosí és Chuquisaca régió nem rendelkezik speciális őslakos választókerülettel.⁴⁰²

A speciális őslakos választókerületekben relatív többségi egyéni rendszer alapján történik a képviselők megválasztása, az a képviselő nyeri el az adott speciális őslakos választókerületben a mandátumot, aki a legtöbb érvényes szavazatot szerzi meg.

⁴⁰⁰ Ld.: <https://minorityrights.org/country/bolivia/> (letöltés ideje. 2021. október 17.)

⁴⁰¹ Bolívia Alkotmánya 148. cikk spanyol nyelven: „I. *La Cámara de Senadores estará conformada por un total de 36 miembros.*

II. *En cada departamento se eligen 4 Senadores en circunscripción departamental, por votación universal, directa y secreta.*

III. *La asignación de los escaños de Senadores en cada departamento se hará mediante el sistema proporcional, de acuerdo a la Ley.*”

Ld.: <https://web.senado.gob.bo/senado/marco-normativo> (letöltés ideje. 2021. október 17.)

⁴⁰² Bolívia választási törvénye - ley nº 026 del régimen electoral de 30 de junio de 2010. - 50. cikk I. bekezdés c-e pontok spanyol nyelven: „c) *Nueve (9) circunscripciones departamentales para Diputadas y Diputados plurinominales.*

d) *Circunscripciones uninominales para diputadas y diputados uninominales, definidas por Ley.*

e) *Circunscripciones especiales para diputadas y diputados indígena originario campesinos, definidas por Ley.*” illetve Bolívia választási törvénye 57. cikk I. bekezdés – táblázat Ld.: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/leyes/> (letöltés ideje. 2021. október 17.) illetve https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf (letöltés ideje. 2021. október 17.)

Amennyiben két vagy több jelölt ugyanannyi szavazatot szerezne, második fordulót rendeznek, melyben a legtöbb szavazatot szerzett jelöltek mérettetnek meg.⁴⁰³

A speciális őslakos választókerületek az egyes tartományok határait nem léphetik túl, és a vidéki területekre koncentrálódnak. Nem szükséges ugyanakkor, hogy az egyes speciális őslakos választókerületek földrajzilag folytonosak legyenek, és azok egyszerre több őslakos nép által lakott területre is kiterjedhetnek. A speciális őslakos választókerületek pontos határait a Legfelsőbb Választási Bíróság jelöli ki a legfrissebb népszámlálási adatok alapján.⁴⁰⁴

A speciális őslakos választókerületek jelöltjei az őslakos népeknek a Választási Bizottságnál regisztrált szervezetein keresztül kerülnek kijelölésre.⁴⁰⁵ A bolíviai választási rendszer egyéni ága alternatív, a szavazónak választania kell, hogy a listás szavazat mellett választókerülete egyéni jelöltjére vagy az adott speciális őslakos választókerület egyéni jelöltjére adja le voksát, ugyanis egyszerre a két eltérő típusú egyéni rendszerben szavazni

⁴⁰³ Bolívia választási törvénye - ley nº 026 del régimen electoral de 30 de junio de 2010. - 61. cikk V. bekezdés spanyol nyelven: „*En cada Circunscripción Especial Indígena Originario Campesina se elegirán un representante titular y suplente, por simple mayoría de votos válidos, en las condiciones que fija la Constitución Política del Estado y la presente Ley. En caso de empate, se dará lugar a segunda vuelta electoral entre las candidatas o candidatos empatados, se efectuará con el mismo padrón electoral y nuevos jurados de mesa de sufragio, en el plazo de veintiocho (28) días después de la primera votación.*” Ld.: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/leyes/> (letöltés ideje. 2021. október 17.) illetve https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf (letöltés ideje. 2021. október 17.)

⁴⁰⁴ Bolívia választási törvénye - ley nº 026 del régimen electoral de 30 de junio de 2010. - 61. cikk II. és III. bekezdések spanyol nyelven: „*II. Las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas, no trascenderán los límites departamentales y solo podrán abarcar áreas rurales. El Tribunal Supremo Electoral determinará estas circunscripciones con base en la información del último Censo Nacional, información actualizada sobre Radios Urbanos y los datos oficiales del INRA sobre Tierras Comunitarias de Origen (TCO) Tituladas o Territorios Indígena Originario Campesino (TIOC) y otra información oficial, a propuesta de los Tribunales Electorales Departamentales. No se tomará en cuenta la media poblacional de las circunscripciones uninominales.*

III. Las Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas podrán estar conformadas por Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), comunidades indígena originario campesinas, municipios con presencia de pueblos indígena originario campesinos y asientos electorales; pertenecerán a naciones o pueblos que constituyan minorías poblacionales dentro del respectivo Departamento; podrán abarcar a más de una nación o pueblo y no será necesario que tengan continuidad geográfica.” Ld.: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/leyes/> (letöltés ideje. 2021. október 17.) illetve https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf (letöltés ideje. 2021. október 17.)

⁴⁰⁵ Bolívia választási törvénye - ley nº 026 del régimen electoral de 30 de junio de 2010. - 61. cikk VI. bekezdés spanyol nyelven: „*La postulación de candidatas y candidatos a las Circunscripciones Especiales Indígenas Originarias Campesinas se efectuará a través de las organizaciones de naciones o pueblos indígena originario campesinos o las organizaciones políticas, debidamente registradas ante el Órgano Electoral Plurinacional*”. Ld.: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/leyes/> (letöltés ideje. 2021. október 17.) illetve https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf (letöltés ideje. 2021. október 17.)

nem lehet, mely előírás érvényesítése érdekében az eltérő egyéni ághoz illeszkedő külön szavazólapokat készítenek, illetve külön választói listákat vezetnek.⁴⁰⁶

A bolíviai választási rendszer speciális kisebbségi választási szabályozását áttekintve megállapítható, hogy az elsősorban személyi alapú kiemelő rendszerekre vonatkozó jellegzetességek azonosíthatók, s így ezen rendszerek közé is sorolhatjuk, tekintettel arra, hogy a vegyes választási rendszer egyéni ágával párhuzamosan működik, és a külön választói lista, valamint az őslakos szervezeteken keresztül történő jelölés okán a választójog aktív és passzív oldaláról is zártnak tekinthetjük. A bolíviai rendszer specialitását adja ugyanakkor, hogy részben a területi alapú kiemelő rendszerre jellemző tulajdonságokkal is bír, tekintettel arra, hogy a speciális őslakos választókerületek területileg is behatároltak, így nem csak a választópolgár őslakos státusának, hanem a lakóhelyének is van jelentősége. A bolíviai rendszer előnyei és hátrányai vonatkozásában a személyi alapú kiemelő rendszerek esetén más államok esetén leírtakat azonosíthatjuk.

VII.3.2. A területi alapú kiemelő választási rendszerek

A területi alapú kiemelő rendszereket az értekezés Niger, Spanyolország, Dánia és Finnország szabályozásán keresztül mutatja be.

VII.3.2.1 A területi alapú kiemelő választási rendszerek általánosságban

Területi alapú választási rendszerről akkor beszélhetünk, amikor a jogalkotó a jogszabályban bár nem nevesít egy vagy több konkrét kisebbséget, azaz választói csoportot, mint speciális választójogi szabályok jogosultját, azonban a jogalkotása alapján más ismerv alapján – és ez a területi behatárolás – mégis akként alkotja meg a választási rendszert, hogy a kisebbségi választók maguk határozhassanak egy választókerületen belül a megválasztott jelölt személye felől.

⁴⁰⁶ Bolívia választási törvénye - ley n° 026 del régimen electoral de 30 de junio de 2010. - 61. cikk VIII. bekezdés spanyol nyelven: „*Ninguna persona podrá votar simultáneamente en una circunscripción uninominal y en una circunscripción especial indígena originario campesina. A tal efecto se elaborarán papeletas diferenciadas y listas separadas de votantes. Los criterios para el registro serán definidos mediante reglamento por el Tribunal Supremo Electoral*” Ld.: <https://www.oep.org.bo/marco-normativo/leyes/> (letöltés ideje. 2021. október 17.) illetve https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf (letöltés ideje. 2021. október 17.)

Az alapvető megközelítés itt is az aktív választójog felől érkezik, azaz a választók meghatározásán, csak éppen nem a kisebbség, mint személyi kör az aktív választók körének meghatározása alapjául szolgáló ismérv, hanem az a földrajzi terület, ahol a kisebbségi választók élnek.

Az ilyen rendszerekben tehát szigorúan véve nem kisebbségi speciális szabályozás, hanem területi egységre vonatkozó speciális rendelkezések azonosíthatók, ugyanis nem a kisebbség, hanem egy adott terület jelenti a szabályozás specifikumát; amely természetesen érinti a területen élő kisebbségi választókat. Mindezek okán az ilyen rendszereket, *de facto* vagy közvetett kisebbségi speciális választójogi szabályozásnak tekintjük, melynek okán részletesen nem vizsgáltuk ezen rendszereket, azonban fontosnak tartottuk ezen rendszereket is bemutatni néhány állam választójogán keresztül.

VII.3.2.2 Területi alapú kiemelő rendelkezések Niger választójogában

Niger egykamarás törvényhozását, a Nemzetgyűlést (*l'Assemblée Nationale*) mindösszesen 171 képviselő alkotja, akik közül a szavazók a választókerületek beosztását meghatározó 2014. évi 71. törvény értelmében 163 képviselőt rendes választókerületekből (*circonscriptions ordinaires*), további 8 képviselőt pedig úgynevezett speciális választókerületekből (*les circonscriptions spéciales*) választanak meg.⁴⁰⁷

A választójogi törvény 140. cikk 4. bekezdése értelmében a képviselőket rendes választókerületekből arányos-területi listás rendszerben szabad listás módszer (*panachage*) alkalmazásával választják meg.⁴⁰⁸ A fentebb hivatkozott, választókerületek beosztását meghatározó 2014. évi 71. törvény alapján a rendes választókerületek beosztása az ország nyolc régiója alapján történik. Az egyes rendes választókerületekből lakosságárányosan eltérő számú képviselőt választanak. A körzeti magnitúdó 6 (Agadez régió) és 32 (Zinder

⁴⁰⁷ Ld. a legutóbbi, 2020-as választások eredményét megállapító alkotmánybírósági határozatot: République du Niger Cour Constitutionnelle Arrêt n° 019/2021/CC/ME du 27 février 2021 3-4 pp. Online elérhető francia nyelven: http://www.cour-constitutionnelle-niger.org/arrets_electorale_2021.php (letöltés ideje: 2021. augusztus 14.) és http://www.cour-constitutionnelle-niger.org/documents/arrets/matiere_electorale/2021/arret_n_019_21_cc_me.pdf (letöltés ideje: 2021. augusztus 14.)

⁴⁰⁸ Ld. a legutóbbi, 2020-as választások eredményét megállapító alkotmánybírósági határozatot: République du Niger Cour Constitutionnelle Arrêt n° 019/2021/CC/ME du 27 février 2021 65. p. Online elérhető francia nyelven: http://www.cour-constitutionnelle-niger.org/arrets_electorale_2021.php (letöltés ideje: 2021. augusztus 14.) és http://www.cour-constitutionnelle-niger.org/documents/arrets/matiere_electorale/2021/arret_n_019_21_cc_me.pdf (letöltés ideje: 2021. augusztus 14.)

régió) között alakul.⁴⁰⁹ A nigeri választójogban a rendes választókerületek a demográfiai-népességarányossági szempontokat jelenítik meg az egyes választókörzetekből, azaz régiókból megválasztható képviselők eltérő számával.⁴¹⁰

Témánk szempontjából a speciális választókerületek bírnak jelentőséggel, melyek beosztása, a rendes választókerületekhez hasonlóan területi alapú, és lényegében egy-egy „enklávét képeznek” a rendes, régiókon alapuló választókerületeken belül. A speciális választókerületek ellentétben a rendes választókerületekkel, etnikai-nyelvi szempontok alapján szerveződnek, ezáltal a kisebbségek parlamenti reprezentációját kívánják elősegíteni.⁴¹¹ A speciális választókerületek is alapvetően egy-egy, a régiónál kisebb közigazgatási egységhez igazodnak.

VII.3.2.3 Spanyolország választójoga – az általános választójogi szabályozásba ágyazott területi alapú kiemelő rendelkezések

Spanyolország közjogi berendezkedésének egyik alapvető pillére az autonóm közösségekre épülő államszerkezet. Az 1978-ban elfogadott Alkotmány egyik legnagyobb vívmányának tartja a szakirodalom a demokratikus politikai rendszer megteremtése mellett az autonóm közösségek létrehozását, melynek keretei között az ország teljes területe 17 db autonóm közösségre – és 2 db autonóm városra (az afrikai kontinensen található Ceuta és Melilla) – tagozódik.⁴¹² Az autonóm közösségek mindegyike saját státútummal rendelkezik, mely figyelemmel van az adott terület jellegzetességeire, így kisebbségi jellegükre is. Külön autonóm közösséget képez Spanyolországon belül a katalánok által lakott Katalónia és a baszkok által lakott Baszkföld is.

⁴⁰⁹ Ld. a legutóbbi, 2020-as választások eredményét megállapító alkotmánybírósági határozatot: République du Niger Cour Constitutionnelle Arrêt n° 019/2021/CC/ME du 27 février 2021 3-4 pp. Online elérhető francia nyelven: http://www.cour-constitutionnelle-niger.org/arrets_electorale_2021.php (letöltés ideje: 2021. augusztus 14.) és http://www.cour-constitutionnelle-niger.org/documents/arrets/matiere_electorale/2021/arret_n_019_21_cc_me.pdf (letöltés ideje: 2021. augusztus 14.)

⁴¹⁰ Rapport de le Mission D’Evaluation Pre-electorale de EISA République du Niger 2020. 14. p. Online elérhető francia nyelven: <https://www.eisa.org/pdf/nig2020pam0.pdf> (letöltés ideje: 2021. augusztus 14.)

⁴¹¹ Uo.

⁴¹² DOMONKOS Endre: Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés A katalán regionális autonómia és tapasztalatai PhD értekezés 2010. 11-12. pp.

A kétkamarás spanyol törvényhozás, a *Cortes Generales* alsóháza a Kongresszus (*Congreso de los Diputados*), felsőháza a Szenátus (*Senado*).⁴¹³ Az alsóház legalább 300 legfeljebb 400 képviselőjét az arányosság elve alapján, az egyes tartományokon (autonóm közösségeknél kisebb közigazgatási egység) alapuló választókerületekből választják.⁴¹⁴

Témánk szempontjából a spanyol törvényhozás felsőháza, a Szenátus bír jelentőséggel⁴¹⁵, ugyanis, ahogy azt az Alkotmány 69. cikk 1. bekezdése is leszögezi, a Szenátus a területi reprezentáció szerve.⁴¹⁶ A tartományok mindegyike négy szenátort, a nagyobb szigetek-szigetcsoportok három szenátort, a két autonóm város pedig két-két szenátort választhat.⁴¹⁷

⁴¹³ Spanyolország Alkotmánya 66. cikk 1. bekezdés spanyol nyelven: „*Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.*” Ld.: https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=es_ES (letöltés ideje: 2021. augusztus 9.)

⁴¹⁴ Spanyolország Alkotmánya 68. cikk 1-3 bekezdések spanyol nyelven:

„1. *El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.*

2. *La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.*

3. *La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.*” Ld.:

https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=es_ES (letöltés ideje: 2021. augusztus 9.)

⁴¹⁵ Móré Sándor monográfiájában szintén példaként hozza, mint olyan törvényhozást, amely területi alapon biztosít egyes kisebbségek számára választójogi lehetőséget a parlamenti reprezentációra. Ld.: MÓRÉ Sándor: Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük, Budapest, Gondolat Kiadó 2020. 57. p.

⁴¹⁶ Spanyolország Alkotmánya 69. cikk 1. bekezdés spanyol nyelven: „1. *El Senado es la Cámara de representación territorial.*”

Ld.:

https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=es_ES (letöltés ideje: 2021. augusztus 9.)

⁴¹⁷ Spanyolország Alkotmánya 69. cikk 2-4 bekezdések spanyol nyelven:

„2. *En cada provincia se elegirán cuatro Senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.*

3. *En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores - Gran Canaria, Mallorca y Tenerife - y uno a cada una de las siguientes islas o agrupaciones: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.*

4. *Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos Senadores.*” Ld.: https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=es_ES (letöltés ideje: 2021. augusztus 9.)

Mindezek mellett, az autonóm közösségek legfelső törvényhozó szervei egy szenátort, és minden egymillió lakos után további egy szenátort delegálhatnak.⁴¹⁸

Összegzésként megállapítható, hogy Spanyolországban teljességgel az általános választójogi szabályok keretei között oldotta meg az alkotmányozó a kisebbségek megjelenítését a törvényhozásban. Ennek alapja az autonóm közösségek, mint alapvető, és az államon belül legnagyobb területi egységek kialakítása, mely nem a kisebbségek által lakott területek speciális autonómiája, hanem egy általános jellegű területi egység, ugyanakkor mind területi beosztásban, mind pedig az egyes autonóm közösségek eltérő jogkörei által figyelemmel van az országban élő saját identitással rendelkező kisebbségekre. A spanyol választási rendszerben a területi alapú képviselőket megválasztó Szenátus megválasztására vonatkozó szabályozásnak így elegendő a tartományok, illetve az autonóm közösségek képviselőit (is) magában foglalnia ahhoz, hogy a területileg koncentráltan élő történelmi spanyolországi kisebbségek, így pl. baszkok, katalánok megjelenítése biztosított legyen a törvényhozás felsőházában.

VII.3.2.4 Dánia választójogának speciális területi alapú kiemelő rendelkezései

Dánia egykamarás törvényhozásának (*Folketinget*) választójoga szintén tartalmaz területi alapú kiemelő rendelkezést, mely a Spanyolország példájához hasonlóan kapcsolatban áll az ország autonóm területeivel, azonban ellentétben Spanyolországgal, itt teljességgel speciális rendelkezésként jelenik meg az autonómiát élvező, többségében nem dánok lakta Grönland és Feröer-szigetek külön választókerületi kiemelése.

A dán parlament 179 képviselőjéből mindösszesen 175-öt arányos-listás rendszer alapján, az ország területét lefedő 10 választókerületből (135 képviselő) és országos kompenzációs listáról (40 képviselő) választják meg, a bejutási küszöb a szavazatok 2% -a országos összesítésben.⁴¹⁹ Érdekességgé megjegyzendő, hogy Dániában tartották 1856-ban a világ

⁴¹⁸ Spanyolország Alkotmánya 69. cikk 5. bekezdés spanyol nyelven: „5. *Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan los Estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación proporcional.*” Ld.: https://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html?lang=es_ES (letöltés ideje: 2021. augusztus 9.)

⁴¹⁹ Ld.: <https://www.ft.dk/da/folkestyret/valg-og-afstemninger/folketingsvalg> (letöltés ideje: 2021. augusztus 9.)

első arányos rendszerű választását, melynek matematikai elveit Carl Christopher Georg Andræ politikus-matematikusként alkotta meg⁴²⁰, tehát a dán választójog arányos-listás jellege nagy hagyományokra tekint vissza.

Témánk szempontjából a Folketinget további négy mandátumának megválasztására vonatkozó szabályok bírnak jelentőséggel. A dán alkotmány 28. cikke szerint a Folketinget két tagját Grönland, két tagját pedig a Feröer-szigetek választja meg.⁴²¹

Az 1987. május 13-i 271. számú törvény határozza meg a Folketing 175 képviselője vonatkozásában a választójogi szabályokat⁴²², tehát ezt a törvényt tekinthetjük Dánia „általános” választójogi törvényének, azonban mind a feröeri további két mandátum, mind pedig a grönlandi további két mandátum megválasztására vonatkozó szabályok külön törvényekben szerepelnek.

A grönlandi mandátumok választásáról szóló törvény 58. § második bekezdése szerint az egyes jelöltekre leadott szavazatokat első ízben eggyel kell elosztani, majd kettővel. Az osztások során keletkező legnagyobb érték határozza meg a győztesek személyét.⁴²³ A feröeri mandátumok választásáról szóló törvény 66. § második bekezdése lényegében ugyanezt a módszert alkalmazza⁴²⁴, tehát megállapítható, hogy a d'Hondt rendszert alkalmazzák a grönlandi és a feröeri mandátumok elosztása során.

⁴²⁰ KÉPES György: Dánia alkotmánytörténete a 13. századtól napjainkig In.: Jogtörténeti értekezések sorozatszerk.: MEZEY Barna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2009. 156. p.

⁴²¹ Dánia Alkotmánya 28. cikk angol nyelven: „*The Folketing shall consist of one assembly of not more than one hundred and seventy-nine Members, of whom two Members shall be elected in the Faroe Islands and two Members in Greenland.*” Ld.: <https://www.thedanishparliament.dk/en/democracy/the-constitutional-act-of-denmark> (letöltés ideje: 2021. augusztus 9.) és https://www.thedanishparliament.dk/-/media/pdf/publikationer/english/my_constitutional_act_with_explanations.ashx

⁴²² Ld.: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1987/271> (letöltés ideje: 2021. augusztus 9.)

⁴²³ A grönlandi mandátumok választásáról szóló törvény 58. § második bekezdése dán nyelven: „*Ved opgørelsen foretages en sammentælling af partistemmerne på hvert parti og af stemmerne på hver kandidat, hvorefter der for hvert parti foretages en sammentælling af partistemmerne og stemmerne på partiets kandidater og for hvert kandidatforbund foretages en sammentælling af stemmerne på kandidatforbundets kandidater. Stemmetallet for hvert parti og hvert kandidatforbund divideres med 1 og 2. Første mandat tilfalder herefter det parti, det kandidatforbund eller den enkeltkandidat uden for partierne, der har den højeste kvotient, medens andet mandat tilfalder det parti, det kandidatforbund eller den enkeltkandidat uden for partierne, der har den næsthøjeste kvotient.*” Ld.: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2018/916> (letöltés ideje: 2021. augusztus 9.)

⁴²⁴ A feröeri mandátumok választásáról szóló törvény 66. § második bekezdése dán nyelven: „*Hvert stemmetal, der fremkommer ved sammentællingen, jf. stk. 1, divideres med 1 og 2. Det parti eller den kandidat uden for partierne, der har den største af de fremkomne kvotienter, får det første mandat. Den næststørste kvotient giver ret til det andet mandat. Er to eller flere kvotienter lige store, foretager valgbestyrelsen lodtrækning.*” Ld.: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/41> (letöltés ideje: 2021. augusztus 9.)

Összefoglalóan megjegyezzük, hogy a külön alkotmányos nevesítéssel Dániában két speciális területi alapú választókerületet hozott létre a jogalkotó, melynek célja az ország két, többségében nem dánok lakta autonóm területének Grönlandnak és a Feröer-szigeteknek közvetlen képviseltetése a törvényhozásban. Mindezek mellett jól szemlélteti ezen 2-2 mandátum specialitását, hogy megválasztásuk szabályairól is külön törvények rendelkeznek az „általános” választójogi törvényhez képest. Mindezek alapján álláspontunk szerint Dánia választójoga az egyik iskolapéldája a speciális területi alapú kiemelő rendszereknek, ahol nem a kisebbség, mint személyi kör, hanem a kisebbség által lakott (autonóm) terület a speciális választójogi szabályozás alanya, melynek következtében az adott területen élő jellemzően nem dán nemzetségszerű választók válnak a választási rendszer kedvezményezettjeivé.

VII.3.2.5 Finnország választójogának speciális területi alapú kiemelő rendelkezései

Végül, de nem utolsósorban Finnország példáját kívánjuk röviden ismertetni, ahol a választási rendszer területi alapú nyílt listás rendszer, az egyes területi listákról az aktuális népesség alapján meghatározott számú mandátum keletkezhet.

Az egykamarás finn parlament (*Suomen eduskunta*) 200 képviselőből áll⁴²⁵, és megválasztása során legalább 12, és legfeljebb 18 választókerület kerülhet kialakításra lélekszám alapján, de a svéd kisebbség által lakott Åland-szigetek mindenképp egy külön választókerületet képez, mely egy képviselőt választhat a törvényhozásba.⁴²⁶ Az ålandi választókerület lényegesen kisebb, mint Finnország egyéb választókerületei, de garantált számára, hogy egy képviselőt, mindenképp a sziget szavazói választanak meg.⁴²⁷

⁴²⁵ Finnország Alkotmánya 24. cikk (részlet) angol nyelven: „*The Parliament is unicameral. It consists of two hundred Representatives, who are elected for a term of four years at a time.*” Ld.: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (letöltés ideje: 2021. május 8.) és <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (letöltés ideje: 2021. május 8.).

⁴²⁶ Finnország Alkotmánya 25. cikk (részlet) angol nyelven: „*For the parliamentary elections, the country shall be divided, on the basis of the number of Finnish citizens, into at least twelve and at most eighteen constituencies. In addition, the Åland Islands shall form their own constituency for the election of one Representative*” Ld.: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (letöltés ideje: 2021. május 8.) és <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (letöltés ideje: 2021. május 8.).

⁴²⁷ The Finnish Election System – overview Publications of the Ministry of Justice Finland 2020:3 13. p. Ld.: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162011/OM_2020_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y (letöltés ideje: 2021. április 24.).

Anélkül, hogy az Aland szigetek autonómiáját részletesen ismertetnénk, felhívjuk a figyelmet azon körülményre, miszerint a sziget autonómiája – mely alapján pl. a hivatalos nyelv a svéd, az ingatlanvásárlási lehetősége erősen korlátozott azoknak, akik nem rendelkeznek alandi polgársággal (mely egyfajta helyi állampolgárságként funkcionál)⁴²⁸ – jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy a választókerület kisebbségi jellege megmaradjon.

Megállapítható tehát, hogy az Aland szigetekre, mint választókerületre vonatkozó szabályozás speciális, hiszen főszabály szerint népességarányosan nem illetné meg mandátum, ugyanakkor a szabályozás alanya nem az ott élő svéd kisebbség, hanem maga a sziget, jó személtető példát nyújt így a finn választási rendszer a területi alapú kiemelő rendszerek vonatkozásában.

VII.4 Az integráló (passzív) rendszerek

Az integráló (passzív) választási rendszereket az értekezésben Nepál, Szingapúr, Örményország, Mauritius, Kirgizisztán, Németország, Szerbia, Lengyelország, Montenegró, Koszovó, Románia és Olaszország szabályozásán keresztül mutatjuk be. Az integráló (passzív) választási rendszerek a közvetlen választójogon belül, a kiemelő (aktív) rendszerek mellett, a másik fő csoportja az általunk alkotott rendszerezésnek. Az integráló rendszerek két alcsoportra bonthatók, melyek közül előbb a pártlistába integráló rendszereket, majd a listás rendszerbe integráló rendszereket tárgyaljuk.

VII.4.1 A pártlistába integráló rendszerek

A pártlistába integráló rendszereket az értekezés Nepál, Szingapúr, Örményország, Mauritius és Kirgizisztán szabályozásán keresztül mutatjuk be.

VII.4.1.1 Nepál választójoga, avagy a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok egy vegyes választási rendszer listás ágán

VII.4.1.1.1 Bevezetés

A nepáli külügyminisztérium adatai szerint az ország hozzávetőlegesen 26 millió fős népessége mintegy 126 kasztból, etnikai csoportból áll, akik 123 különböző nyelvet

⁴²⁸ Ld.: <https://um.fi/the-special-status-of-the-aland-islands#domicile> (letöltés ideje: 2021. május 8.)

beszélnek, és tíz vallást követnek, többek között a hindut, buddhistát, muszlimot és keresztényt.⁴²⁹

Nepál kétkamarás törvényhozásában mindkét kamarában megjelenik a kisebbségeket segítő speciális szabályozás, azonban tekintettel arra, hogy a törvényhozás felsőháza, a Nemzetgyűlés (*Rastriya Sabha - National Assembly*) választása közvetett módon történik, választójogi szempontból elsősorban a nepáli törvényhozás alsóházának, a Képviselőháznak (*Pratinidhi Sabha - House of Representatives*) választójogi megoldását mutatjuk be, ahol a pártlistákra vonatkozó speciális szabályok jelentik a kisebbségek vonatkozásában a speciális választójogi megoldást.

Tekintettel arra, hogy az alábbiakban a közvetlenül megválasztott Képviselőházra fókuszálunk, ehelyütt röviden összefoglaljuk a közvetetten választott Nemzetgyűlésre vonatkozó legfontosabb kisebbségi vonatkozású ismérveket. A nepáli törvényhozás felsőházát, a Nemzetgyűlést, közvetetten, elektorok útján választják. Az ország hét provinciájából mindösszesen 2056-an szavaznak, többek között helyi tanácsok tagjai, polgármesterek, összesen 1506 küldötte, valamint a provinciák gyűléseinek (*State Assemblies*) 550 küldötte. Az egyes küldöttek különböző súlyú szavazattal rendelkeznek. A provinciák gyűléseinek küldöttei 1 szavazata 48-at ér, a helyi tanácsok küldötteinek 1 szavazata pedig 18-at ér. A Nemzetgyűlés 59 mandátumából két mandátum a Dalitoknak, kettő pedig fogyatékkal élő vagy kisebbségi jelöltek számára van fenntartva. Ezen fenntartott és garantált mandátumokat külön ágon relatív többségi rendszer alapján szerezheti meg a legtöbb szavazatot kapó jelölt.

VII.4.1.1.2 A nepáli Képviselőház kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása

A nepáli alkotmány 84. cikk (1) bekezdése meghatározza, hogy a Képviselőház mindösszesen 275 képviselőből áll, akik közül 110 képviselőt egyéni, relatív többségi rendszer alapján, 165 képviselőt pedig országos listás, arányos rendszerben választanak meg,⁴³⁰ a módosított Sainte-Laguë módszer segítségével.

⁴²⁹ Ld.: <https://mofa.gov.np/about-nepal/nepal-profile/> (letöltés ideje: 2021. április 7.)

⁴³⁰ Nepáli alkotmány 84. cikk (1) bekezdés angol nyelven:

„(1) *The House of Representatives shall consist of two hundred and seventy five members as follows: -*

Az alkotmány 84. cikk (2) bekezdése emellett előírja, hogy a választójogi törvény rendelkezései szerint a pártlistákon a földrajzi és tartományi egyensúly szem előtt tartásával szerepelniük kell Adibasi Janajati, Khas Arya, Madhesi, Tharu és muszlim közösség jelöltjeinek is. A hivatkozott jogszabályhely magyarázatként hozzáteszi, hogy a Khas Arya fogalma alatt a Chhetri, Brahmin, Thakuri and Sannyasi (Dasnami) közösségeket érti az alkotmány.⁴³¹

A 2017-ben elfogadott képviselőházi választásokról szóló törvény az alkotmányban foglaltakat akként érvényesíti, hogy a pártlistákon az egyes kisebbségek soraiból kikerült jelöltek a választási törvényben meghatározott arányban kell szerepeltetni. Ennek megfelelően a pártlistáknak az alábbi Dalit (13.8%), Adivasi Janajati (28.7%), Khas Arya (31.2%), Madhesi (15.3%), Tharu (6.6%) és Muszlim (4.4%) kisebbségi arányoknak kell megfelelniük, melyeket a pártlisták összeállítása során a nepáli választási bizottság ellenőriz és segít a pártoknak a komplex feltételeknek való megfelelésben (jelen dolgozatnak ez nem témája, ezért nem is térünk ki rá, de a kisebbségi mellett női kvóta is van a pártlisták összeállítása során).⁴³²

A nepáli politikai gyakorlat azt mutatja, hogy a legnagyobb pártok, az UML, a Maoisták és a Nepáli Kongresszus Párt is a Khas Arya közösségbe tartozó jelöltek indítanak többnyire az egyéni körzetekben, és a listás ágon jellemzően kisebbségek kapnak helyet. A

a. One hundred and sixty five members elected through the first-past-the-post electoral system consisting of one member from each of the one hundred and sixty five electoral constituencies formed by dividing Nepal into 165 constituencies based on geography, and population.

b. One hundred and ten members elected from proportional representation electoral system where voters vote for parties, while treating the whole country as a single electoral constituency.”

Online elérhető: <https://www.lawcommission.gov.np/en/archives/category/documents/prevaling-law/constitution/constitution-of-nepal> (letöltés ideje: 2021. április 7.)

⁴³¹ Nepáli alkotmány 84. cikk (1) bekezdés angol nyelven:

„(2) Provision shall be made according to Federal law for the representation of political parties to file candidacy for the election of the House of Representatives for proportional representation system through closed list of women, Dalit, Adibasi Janajati, Khas Arya, Madhesi, Tharu, Muslim, and backward regions. Balance in geography and province shall be considered for such candidacy.

Explanation: For the purpose of this provision, Khas Arya means Chhetri, Brahmin, Thakuri and Sannyasi (Dasnami) community.”

Online elérhető: <https://www.lawcommission.gov.np/en/archives/category/documents/prevaling-law/constitution/constitution-of-nepal> (letöltés ideje: 2021. április 7.)

⁴³² EU Election Observation Mission to Nepal 2017 House of Representatives and Provincial Assembly Elections [26 November and 7 December 2017] 17. p. Online elérhető: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/final_report_eu_eom_nepal_2017_23_march2018.pdf (letöltés ideje: 2021. április 7.)

Khas Arya közösség magasan felülreprezentált, népességarányosan az alsóház egészét nézve, a Dalitok és a muszlimok pedig lélekszámukhoz képest alulreprezentáltak.⁴³³

Az Európai Unió választási megfigyelői, a legutóbbi 2017-es képviselőházi választásokról készített jelentésükben a fentieket is érzékelve olyan ajánlást tettek a jogi keretek vonatkozásában, miszerint a pártlistás kvótarendszert felül kellene vizsgálni, a Khas Arya közösséget kivenni a kedvezményezett csoportok közül, és olyan csoportok számra fenntartani a kedvezményes választójogi szabályokat, melyek hátrányos helyzetűek.⁴³⁴

VII.4.1.1.3 Következtetések

A nepáli rendszer az integráló, azon belül is a pártlistába integráló rendszerek közé tartozik. Láthatjuk, hogy a nepáli törvényhozás alsó házának választása során a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályokat egy az egyben a választási rendszer általános rendszerébe csatornázták be, mégpedig a vegyes választási rendszer listás ágába, azon belül is az egyes pártlistákba.

Az ilyen listába integráló - és megjegyezzük, hogy a listás rendszerbe integráló - rendszerek általános jellemzője, hogy kisebbségi szempontból az aktív választójogot illetően nyitottak, hiszen bárki, akár kisebbségi, akár nem, bármelyik listára szavazhat, amivel befolyásolja a kisebbségi mandátum keletkezését. A passzív választójog szempontjából - a listába integráló rendszereknél jellemzően a kisebbségi jelölt személyén, a listás rendszerbe integráló rendszerénél pedig általánosságban kisebbségi jelölőszervezeten keresztül - kvázi zárt, hiszen (elméletileg) a kisebbségi jelöltnek az adott kisebbséghez kell tartoznia.

Azzal, hogy a pártlisták összeállítása során kell bizonyos kisebbségi kritériumoknak megfelelniük a pártoknak, a kisebbségi reprezentáció az általános pártalapú politikai verseny keretei között valósul meg. Az ilyen típusú rendszerek azt ösztönzik, hogy a kisebbségi választók a klasszikus politikai pártpaletta felé forduljanak, és kevésbé az etnikai alapú

⁴³³ Ld.: <https://www.recordnepal.com/dalits-and-women-the-most-under-represented-in-parliament> (letöltés ideje: 2021. április 7.)

⁴³⁴ EU Election Observation Mission to Nepal 2017 House of Representatives and Provincial Assembly Elections [26 November and 7 December 2017] 36. p. Online elérhető: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/final_report_eu_eom_nepal_2017_23_march2018.pdf (letöltés ideje: 2021. április 7.)

pártok felé, valamint az egyes politikai alapon szerveződő pártok felé is törvényi követelményt támaszt annak érdekében, hogy kisebbségi politikusokat is foglalkoztassanak.

Tekintettel arra, hogy bár az egyes listákon nem befutó helyet garantál a választási törvény a kisebbségeknek, ugyanakkor az összes pártnak meg kell felelnie a listaállítás során a kisebbségi jelöltállítás kötelezettségének, inkább garantálnak tekinthető a kisebbségi mandátum keletkezése, mintsem kedvezményesnek, bár elméletileg elképzelhető olyan eset, amikor olyan sok kis párt jut a törvényhozásba, hogy minden listáról csak az első néhány jelölt jut be.

A nepáli modell – és ezzel együtt általánosságban a pártlistán belüli speciális szabályozás – legfőbb előnye álláspontunk szerint az egyszerűségében rejlik, ugyanis onnantól kezdve, hogy az egyes pártok a kisebbségi kvóták szerint összeállítják listáikat, már nincs szükség külön kisebbségi választói regiszterre, külön kisebbségi jelölőszervezetekre, elkülönített kisebbségi választási ágra és egyéb speciális szabályozásra sem, azaz infrastrukturálisan többleterőforrást nem igényel. Előny lehet emellett, hogy a kisebbségi választók kisebbségi preferenciájuk mellett klasszikus politikai preferenciáikat is egyszerre kinyilváníthatják.

A nepáli modell hátránya ugyanakkor, hogy a pártlistán belül nem garantált számukra a „befutó hely”, a pártlista összeállítására az egyes kisebbségi kvóták arányán túl egyéb előírás nincs, ami garanciát nyújtana arra, hogy az egyes kisebbségek választói pártlistákra leadott szavazatai hatékonyan érvényesüljenek. Megjegyezzük, hogy Nepálban a női kvóta vonatkozásában van olyan mechanizmus, mely abban az esetben, ha nem jön ki a választások eredményei alapján a megfelelő női képviselői létszám, a pártlisták bejutó helyeit módosítja.⁴³⁵

Emellett felhívjuk a figyelmet arra a hátrányos tényezőre is – ami általánosságban a nepálihoz hasonló „pártlistába integráló” rendszereknél jelentkezik – hogy bár szerepelnek

⁴³⁵ Nepáli alkotmány 84. cikk (8) bekezdés angol nyelven:

„(8) Notwithstanding anything contained elsewhere in this Part, at least one third of the total number of members elected from each political party representing in the Federal Parliament must be women. If women are not so elected as to constitute one third of the elected members of any political party under sub-clause (a) of clause (1) and sub-clause (a) of clause (2) of Article 86, such political party must, in electing members under sub-clause (b) of clause (1), so elect that women members constitute at least one third of the total number of members elected to the Federal Parliament from that party...”

Online elérhető: <https://www.lawcommission.gov.np/en/archives/category/documents/prevaling-law/constitution/constitution-of-nepal> (letöltés ideje: 2021. április 7.)

kisebbségiek az egyes pártlistákon, de a mandátumot szerzett kisebbségi képviselők nem elsősorban a kisebbség választói akaratából szereznek mandátumot, hanem minden választó pártpreferenciája alakítja ki azt a kompozíciót, hogy az egyes pártok milyen arányban, az egyes pártlistákról mely jelöltek, köztük mely kisebbségi jelöltek szereznek mandátumot. Az ilyen rendszereknél a kisebbségi választói akarat érvényesülésének hatékonyságát kisebbnek véljük azon rendszereknél, ahol elkülönített személyi alapú választókörzetből választhatnak képviselőket a kisebbségek.

Megjegyzendő - amint azt fentebb is meghivatkoztuk - hogy a nepáli politikai gyakorlatban a választások listás ágán többnyire a kisebbségeket szerepeltetik, így a gyakorlatban mandátumokban is kifejeződnek a kisebbségek listás szavazatai, bár így is vannak olyan közösségek, melyeknél ez kevésbé érvényesül.

A nepáli modell további hátránya még az is, amire az EU küldöttei is felhívták a figyelmet, hogy a kedvezményes szabályozás, azaz a pártlistákra irányuló kisebbségi kvótarendszernek részese a politikailag, társadalmilag domináns Khas Arya közösség is, melynek felülvizsgálata indokolt lehet.

VII.4.1.2 Szingapúr kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásra

VII.4.1.2.1 Bevezetés

Szingapúr állampolgársággal – így szavazati joggal is – rendelkező lakossága mindösszesen nagyságrendileg 3,5 millió fő, ugyanakkor további több, mint kétmillió fő él az országban.⁴³⁶ Az állampolgársággal – így szavazati joggal is – rendelkező lakosság több mint 75%-a kínai, 15%-a maláj, 7,5%-a indiai származású.⁴³⁷

Szingapúr legmagasabb szintű jogszabályában is rendelkezik a kisebbségekről, valamint a maláj őslakosok kiemelt szerepéről. Az Alkotmány 152. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány felelőssége figyelmet fordítani a szingapúri faji és vallási kisebbségek érdekeire.⁴³⁸ Az Alkotmány 152. cikk (2) bekezdése külön kiemeli a maláj kisebbséget, mint Szingapúr

⁴³⁶ Ld.: <https://www.strategygroup.gov.sg/files/media-centre/publications/population-in-brief-2020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴³⁷ Uo.

⁴³⁸ Szingapúr Alkotmánya 152. cikk (1) bekezdés angol nyelven: „*It shall be the responsibility of the Government constantly to care for the interests of the racial and religious minorities in Singapore.*” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

őslakosságát. A hivatkozott rendelkezés szerint a kormány feladata, hogy védje, támogassa, ösztönözze a politikai, oktatási, vallási, gazdasági, szociális és kulturális érdekeiket, valamint a maláj nyelvet.⁴³⁹

Az alkotmány a választási rendszer kapcsán is tartalmaz külön rendelkezést a kisebbségeket illetően, ugyanis a szingapúri választójog csoportos képviseleti választóközrizei (*Group Representation Constituencies – GRC*) vonatkozásában az alkotmány 39A. cikk (1) bekezdés jelzi, hogy ezen körzeteken keresztül biztosítja a maláj, illetve az indiai és egyéb kisebbségek parlamenti képviseletét.⁴⁴⁰

A választójogi szabályozással kapcsolatban az Alkotmány 39A. cikk (4) bekezdés a maláj őslakosokat és az indiai, illetve egyéb kisebbséghez tartozókat is meghatározza, mely a passzív választójog szempontjából jelentős. Ezen rendelkezések szerint a maláj közösséghez tartozik az a személy, aki magát malájként határozza meg, és a maláj közösség is malájként fogadja el. Indiai és egyéb kisebbséghez tartozók vonatkozásában is hasonló az alkotmányos meghatározás.⁴⁴¹

Mindezek okán indokoltnak tartottuk közelebbről figyelemmel kísérni a szingapúri választójog speciális kisebbségekre vonatkozó szabályait, melynek keretében elsősorban a GRC választóközrizei és annak kisebbségi parlamenti képviseletre gyakorolt hatása képezik vizsgálódásunk tárgyát.

⁴³⁹ Szingapúr Alkotmánya 152. cikk (2) bekezdés angol nyelven: *„The Government shall exercise its functions in such manner as to recognise the special position of the Malays, who are the indigenous people of Singapore, and accordingly it shall be the responsibility of the Government to protect, safeguard, support, foster and promote their political, educational, religious, economic, social and cultural interests and the Malay language.”* Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁴⁰ Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (1) bekezdés angol nyelven: *„The Legislature may, in order to ensure the representation in Parliament of Members from the Malay, Indian and other minority communities, by law make provision for”* Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁴¹ Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (4) bekezdés angol nyelven: *„In this Article —*
“person belonging to the Malay community” means any person, whether of the Malay race or otherwise, who considers himself to be a member of the Malay community and who is generally accepted as a member of the Malay community by that community;

“person belonging to the Indian or other minority communities” means any person of Indian origin who considers himself to be a member of the Indian community and who is generally accepted as a member of the Indian community by that community, or any person who belongs to any minority community other than the Malay or Indian community.

” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

VII.4.1.2.2 A szingapúri választási rendszer, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó szabályozása

A szingapúri választási rendszer alapvetően egy többségi rendszer, de többcsatornás. Az állam területén egyéni relatív többségi választókerületek (*Single Member Constituencies – SMC*) – melyből csak a legtöbb szavazatot kapó jelölt nyer mandátumot – és úgynevezett csoportos képviseleti választókerületek (*Group Representation Constituencies – GRC*) kerülnek kialakításra. Mint, ahogy azt fentebb is említettük, ezen utóbbi hivatott elősegíteni a maláj, valamint az indiai és egyéb kisebbségek parlamenti képviseletét, azaz a szingapúri választójog GRC-re vonatkozó szabályozásában szerepel a speciális kisebbség-specifikus választójogi szabályozás.

Mielőtt közelebbről vizsgálnák a GRC választókerületekre vonatkozó választójogi szabályozást, a szingapúri törvényhozás teljes személyi összetételét illetően meg kell említenünk, hogy a szingapúri alkotmány 39. cikk (1) bekezdése alapján alapvetően három különböző módon lehet mandátumhoz jutni a törvényhozásban, a választott képviselők mellett (SMC és GRC kerületekből) vannak a törvényhozásnak az államfő által kinevezet tagjai, illetve egyfajta legjobb vesztes rendszerhez (*best loser system*) hasonlítható mechanizmus alapján mandátumot szerzett tagjai is.⁴⁴²

Az SMC és GRC választókerületek mellett a törvényhozás 9 tagját az elnök nevezi ki, legfeljebb 12 mandátum pedig a százalékos arányban legjobban szereplő, mandátumot nem szerzett nem kormánypárti jelöltek között kerülhet kiosztásra (*Non-constituency Member of Parliament - NCMP*). Az ilyen módon kiosztott mandátumok pontos számát az határozza meg, hogy mennyi nem kormánypárti jelölt szerzett mandátumot a többségi választás során. Tizenkettő, és az ellenzék által megszerzett mandátumok különbségének megfelelő mandátumot lehet így kiosztani, ezzel biztosítva azt, hogy az egyik párt teljes győzelme esetén is legyen legalább 12 ellenzéki képviselő. A legutóbbi, 2020-as választáson például

⁴⁴² Szingapúr Alkotmánya 39. cikk (1) bekezdés angol nyelven: „*Parliament shall consist of—*

(a) *such number of elected Members as is required to be returned at a general election by the constituencies prescribed by or under any law made by the Legislature;*

(b) *such other Members, not exceeding 12 in number, who shall be known as non-constituency Members, as the Legislature may provide in any law relating to Parliamentary elections to ensure the representation in Parliament of a minimum number of Members from a political party or parties not forming the Government; and*

(c) *such other Members not exceeding 9 in number, who shall be known as nominated Members, as may be appointed by the President in accordance with the provisions of the Fourth Schedule.”* Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

10 mandátumot szerzett az ellenzék, így két NCMP mandátumot osztottak ki.⁴⁴³ Látható, hogy a szingapúri választójog NCMP választási ága talán a mauritiusi *best loser system*hez hasonlítható abból a szempontból, hogy a legnagyobb százalékos arányt elérő, de mandátumot nem szerzett jelöltek részesülhetnek mandátumban ezen mechanizmus alapján. Az NCMP céljaként a klasszikus relatív többségi rendszerekből adódó esetleges aránytalanságok kiküszöbölését jelölhetjük meg.⁴⁴⁴

A GRC körzetekben listák versengenek egymással és lakosságárányosan 3-6 mandátum osztható ki egy-egy ilyen körzetben az Alkotmány 39A. cikk (1) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezéseknek megfelelően.⁴⁴⁵ A választókörzeteket azaz az SMC és GRC körzeteket, valamint az egyes GRC körzetekhez tartozó kiosztható mandátumok pontos számát a választások előtt hirdetik ki, a lakosság létszáma, területi elhelyezkedésének figyelembevételével. A legutóbbi, 2020-as választásokat megelőzően a választási körzeteket felülvizsgáló bizottság parlament elé terjesztett jelentésében mindösszesen 31 választási körzet felállítását javasolta, melyek közül 14 SMC és 17 GRC körzet. A 17 GRC körzet közül 6 „négyfős” és 11 „ötfős”, azaz ennyi mandátum osztható ki az adott körzetben, az egyes listáknak ennyi jelöltet kell tartalmazniuk. Mindezek alapján a 2020-as választásokon Szingapúrban 93 mandátum keletkezett választás útján,⁴⁴⁶ melyből tehát a GRC körzetek számának megfelelő, azaz 17 garantált mandátumhoz juthattak mindösszesen a kisebbségek.

Az Alkotmány 39A. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a GRC körzetekben állított listákon csak egy adott politikai párt jelöltjei vagy kizárólag független jelöltek szerepelhetnek.⁴⁴⁷ A GRC körzetben az a lista szerzi meg az összes kiosztható mandátumot,

⁴⁴³ Ld.: <https://www.straitstimes.com/politics/ge2020-two-bsp-candidates-from-west-coast-grc-team-to-be-offered-ncmp-seats-as-best-losers> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁴⁴ A klasszikus relatív többségi rendszerek esetleges aránytalanságának iskolapéldája, hogy ha minden körzetben 51%-49% arányban A párt jelöltje nyer akkor a mandátumok megoszlása 100%-0% A párt javára, holott országos összesítésben a támogatottságuk közel azonos 51%-49% arányú.

⁴⁴⁵ Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (1) bekezdés a) pont angol nyelven: „*The Legislature may, in order to ensure the representation in Parliament of Members from the Malay, Indian and other minority communities, by law make provision for any constituency to be declared by the President, having regard to the number of electors in that constituency, as a group representation constituency to enable any election in that constituency to be held on a basis of a group of not less than 3 but not more than 6 candidates*” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁴⁶ Ld.: <https://www.eld.gov.sg/ebrc.html> (letöltés ideje: 2021. április 21.) és https://www.eld.gov.sg/pdf/White_Paper_on_the_Report_of_the_Electoral_Boundaries_Review_Committee_2020.pdf (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁴⁷ Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (2) bekezdés c) pont angol nyelven: „*Any law made under clause (1) shall provide for —*

(b) *the establishment of —*

melyre a legtöbben szavaznak. Kisebbségi szempontból a legfontosabb specifikus választójogi szabályozása a GRC körzeteknek, hogy minden választáson elinduló listán szerepelnie kell legalább egy maláj vagy egy indiai, illetve egyéb kisebbséghez tartozó jelöltnek.⁴⁴⁸

Az aktív választójog vonatkozásában nincs kisebbség-specifikus szabályozás, ugyanakkor a GRC körzetek maláj vagy indiai és egyéb őslakos jelöltjei esetén a választásokat megelőzően külön bizottságnak kell jóváhagynia a jelölt maláj, vagy indiai és egyéb őslakos minőségét, így az egyes GRC körzetekben induló listák kötelező kisebbségi helyét illetően van kisebbségspecifikus szabályozás a passzív választójog tekintetében.

Az Alkotmány 39A. cikk (2) bekezdés b) pontja két olyan bizottság létrehozásáról rendelkezik, melyek közül az egyik célja a maláj őslakosok, a másik célja pedig az indiai és egyéb őslakos minőség megállapítása.⁴⁴⁹ A választási törvény 27B. cikk (3) bekezdés c) pontja szerint a GRC körzetben induló kisebbségi jelölt a listán csak a bizottság őslakos minőséget tanúsító igazolása birtokában indulhat jelöltként.⁴⁵⁰ A bizottság a választási

(i) *a committee to determine whether a person desiring to be a candidate belongs to the Malay community; and*

(ii) *a committee to determine whether a person desiring to be a candidate belongs to the Indian or other minority communities,*

for the purpose of any election in group representation constituencies;” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁴⁸ Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (2) bekezdés a) pont angol nyelven: *„Any law made under clause (1) shall provide for —*

(a) *the President to designate every group representation constituency —*

(i) *as a constituency where at least one of the candidates in every group shall be a person belonging to the Malay community; or*

(ii) *as a constituency where at least one of the candidates in every group shall be a person belonging to the Indian or other minority communities; ”* Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁴⁹ Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (2) bekezdés b) pont angol nyelven: *„Any law made under clause (1) shall provide for —*

(c) *all the candidates in every group to be either members of the same political party standing for election for that political party or independent candidates standing as a group;”* Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁵⁰ Szingapúri választási törvény 27B cikk (3) bekezdés c) pont angol nyelven: *„Every candidate in a group shall, at the time of the nomination of the group, deliver to the Returning Officer —*

(c) *if he is a person belonging to —*

(i) *the Malay community and is nominated as such a person for election in any constituency designated under section 8A(1)(b)(i); or*

(ii) *the Indian or other minority communities and is nominated as such a person for election in any constituency designated under section 8A(1)(b)(ii),*

törvény 27C. cikk (2)-(3) bekezdései értelmében az adott kisebbségi közösséghez tartozó elnökből és további négy tagból áll, akiket az államfő nevez ki, a kisebbségi jogokért felelős elnöki tanács jelölése alapján. A kisebbségi jogokért felelős elnöki tanács a jelöléseket az adott közösség szervezeteivel történő konzultáció után jelöli a bizottság tagjait.⁴⁵¹ A bizottság a tagjai szavazatainak többségével dönt, szavazategyenlőség esetén pedig a bizottság elnökének szavazata dönt, aki ekkor ismételten leadhat egy döntő szavazatot.⁴⁵² A bizottság öslakos minőségben hozott döntésével szemben, a választási törvény 27C cikk (4) bekezdés alapján nincs helye jogorvoslatnak.⁴⁵³

A szingapúri politikai verseny vonatkozásában azon egyszerű megállapítást tehetjük, hogy ezt évtizedek óta egyetlen párt a Népi Akciópárt (*People's Action Party - PAP*) dominálja, melynek választói jellemzően a többségi kínai származású lakosok. A maláj öslakosok többnyire a mindenkori többséget élvező domináns párttal szembeni ellenzéki érzelműek, az indiai és egyéb kisebbségek általánosságban elégedettek a PAP kormányzásával.⁴⁵⁴ A legutóbbi 2020-as választásokon a választások útján megszerezhető 93 mandátumból 83 mandátumot szerzett a PAP.⁴⁵⁵

a certificate issued to him under section 27A(6) certifying that he is a person belonging to the Malay community or a person belonging to the Indian or other minority communities, as the case may be." Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁵¹ Szingapúri választási törvény 27C cikk (2)-(3) bekezdései angol nyelven: „(2) *The Malay Community Committee shall consist of a chairman and 4 other members, all of whom shall be persons belonging to the Malay community and shall be appointed by the President on the nomination of the Presidential Council for Minority Rights established under Article 69 of the Constitution after consulting such organisation of the Malay community as the Council thinks fit.*

(3) *The Indian and Other Minority Communities Committee shall consist of a chairman and 4 other members, who shall be persons belonging to the Indian or other minority communities and shall be appointed by the President on the nomination of the Presidential Council for Minority Rights established under Article 69 of the Constitution after consulting such organisations of the Indian and other minority communities as the Council thinks fit.*" Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁵² Szingapúri választási törvény 27C cikk (4) bekezdés angol nyelven: „*A decision of any such Committee shall require a simple majority of the members present and voting, except that in the case of an equality of votes, the chairman or the member presiding shall have a casting vote in addition to his original vote.*" Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁵³ Szingapúri választási törvény 27C cikk (8) bekezdés angol nyelven: „*Any decision of a Committee established under this section shall be final and conclusive and shall not be appealed against or called in question in any court.*" Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁵⁴ FETZER, Joel S. *Election Strategy and Ethnic Politics in Singapore* In.: Taiwan Journal of Democracy, Volume 4, No.1: 135-153 pp. Ld.: https://www.researchgate.net/publication/228651265_Election_Strategy_and_Ethnic_Politics_in_Singapore (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁵⁵ Ld.: <https://www.eld.gov.sg/finalresults2020.html> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

VII.4.1.2.3 Következtetések

Összegzésként a szingapúri rendszerről megállapítható, hogy az integráló, azon belül is a pártlistába integráló rendszerek közé tartozik.

Le kell szögezni, hogy a szingapúri GRC egy listás rendszer, de nem arányos, hanem relatív többségi. A választó listák között, és nem egyes személyek között választ, ugyanakkor, eredménye nem arányosan képezi le a választói akaratot, hanem a győztes mindent visz elve alapján a győztes lista szerzi meg az összes kiosztható mandátumot. A speciális kisebbségi választójogi szabályozás tulajdonképp az egyes pártlistákkal szemben támaszt kötelezettséget arra, hogy azokon kisebbségi jelöltet szerepeltessenek, azaz a „listába integráló” rendszerek közé sorolhatjuk. Tekintettel arra, hogy az egyes GRC körzetekben győztes listák minden jelöltje mandátumhoz jut, így kisebbségi szempontból garantált mandátumot nyújtó megoldások közé tartozik a szingapúri.

Az aktív választójog vonatkozásában nincs semmiféle speciális kisebbségi szabályozás, a passzív választójog vonatkozásában, ugyanakkor figyelmet érdemel, hogy a GRC körzetekben a passzív választójog gyakorlása a kisebbségi jelölt számára egy külön erre a célra létrehozott bizottság jóváhagyásától függ. Ez kisebbségi szempontból egyfelől lehetne garancia arra, hogy ténylegesen kisebbségi jelöltek kerülnek be a GRC körzetekből, viszont némiképp árnyalja ezt, hogy a bizottság állásfoglalásával szemben nincs helye jogorvoslatnak. Az aktív-passzív választójog szempontjából mindenesetre megállapíthatjuk, hogy a passzív választójog tartalmazza a választójogi szabályozás kisebbségi specifikumát.

A rendszer hátránya, hogy – mint ahogy a listába integráló rendszerek esetében általánosságban – nem a kisebbségi választók, hanem a többségi nemzet választja elsősorban a kisebbségi képviselőket is, tekintettel arra, hogy az egyes GRC körzetek győztes listáját túlnyomórészt a nem kisebbségiek szavazatai határozzák meg, így a kisebbségi választók szavazatai kisebbségi szempontból kevésbé hatékonyak.

A rendszer előnye, hogy – mint ahogy a listába integráló rendszerek esetében általánosságban – viszonylag egyszerű és olcsó, kevésbé komplex a külön személyi választókerületi rendszerekhez képest, ugyanis nem igényel külön szavazólapot, választói regisztert, infrastruktúrát. Előny továbbá az is, hogy a kisebbséghez tartozó politikusok bevonódhatnak az országos politikába, illetve a kisebbségi választók pártpolitikai identitásukat is kifejezhetik.

Jaclyn L. Neo a szingapúri választási rendszer azon tulajdonságára hívja fel a figyelmet, miszerint a rendszer anélkül biztosítja a kisebbség parlamenti részvételét, hogy azt „túlpolitizálná”, és az etnikai különbségeket hangsúlyozná. Álláspontja szerint a választási rendszer életképtelené teszi az etnikai pártokat, biztosítja, hogy egyetlen politikai párt sem folytathat kampányt csak etnikai kérdésekre alapozva. Mindezek okán véleménye szerint a választási rendszernek kisebbségi szempontból bizonyos értelemben depolitizáló hatása van.⁴⁵⁶

Susanna Yim a szingapúri választási rendszerrel összefüggésben kiemeli, hogy a kisebbségek számára fenntartott helyek elősegítik az alulreprezentált közösségek számára a szubsztantív egyenlőség elérését, ezáltal pedig az egyenlőség alkotmányos elvének érvényesülését.⁴⁵⁷

VII.4.1.3 Örményország választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra

Örményország népessége megközelítőleg hárommillió fő, melynek több mint 98%-a a többségi örmény nemzethez tartozik. A legnagyobb lélekszámú kisebbségek Örményországban az orosz, a yezid, a kurd, az asszír, a görög, az ukrán és a zsidó.⁴⁵⁸

Örményország Alkotmányának 88. cikk 2. pontja szerint a törvényhozó hatalmat az egykamarás Nemzetgyűlés gyakorolja (*Azgayin Zhoghov*). Az alkotmány 89. cikk 1. pontja alapján a törvényhozás legalább 101 képviselőből áll. Ugyanezen cikk 2. pontja leszögezi, hogy a nemzeti kisebbségek képviselői a választási törvény rendelkezései szerint jogosultak parlamenti mandátumra, tehát Örményországban a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásnak konkrétan az alkotmányban rögzített jogalapja van. Különlegessége az örmény választójog általános rendelkezéseinek azon alkotmány 89. cikk 3. pontjában rögzített szabálya, miszerint abban az esetben, ha a választások során nem jön

⁴⁵⁶ NEO, Jaclyn L.: *Navigating Minority Inclusion and Permanent Division: Minorities and the Depoliticization of Ethnic Difference* In.: Jus Politicum, n° 17 Ld.: <http://juspoliticum.com/article/Navigating-Minority-Inclusion-and-Permanent-Division-Minorities-and-the-Depoliticization-of-Ethnic-Difference-1156.html> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁵⁷ YIM, Susanna: *The Reserved Election Mechanism: A Step in the Right Direction for Promoting Multiracialism and Protecting Minority Rights?* In.: Singapore Law Review Juris Illuminae Vol 9. (2017/18) Ld.: <http://www.singaporelawreview.com/juris-illuminae-entries/2017/the-reserved-election-mechanism-a-step-in-the-right-direction-for-promoting-multiracialism-and-protecting-minority-rights> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

⁴⁵⁸ Ld.: <https://www.gov.am/en/demographics/> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

létre kormányzóképes stabil többség, második fordulót kell tartani a stabil többség létrehozása céljából.⁴⁵⁹

Az örmény választási törvényt, a fentebb megjelölt alkotmányos rendelkezések érintetlenül hagyásával éppen a dolgozat megírása idején, 2021. tavaszán, 2021. április 1-i hatályba lépéssel módosították, néhány hónappal az esedékes 2021. évi parlamenti választások előtt. Általánosságban kijelenthető, hogy a módosítások a választások általános szabályait viszonylag jelentősen érintették, de a vizsgálódásunk tárgyát képező speciális, kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályokat a módosítás érintetlenül hagyta. Saját megfigyelésünk mellett mindezt egyértelműen a Velencei Bizottság is megerősítette CDL-PI(2021)006 számú dokumentumában.⁴⁶⁰

A választási törvény 2021. évi módosítása érintetlenül hagyta az örmény választási rendszer arányos-listás jellegét, azonban, ahogy a Velencei Bizottság dokumentuma is megfogalmazza, egyszerűsödött a rendszer, mely a területi listákat vezette ki a rendszerből, meghagyva az országos listákat.⁴⁶¹ A korábbi, 2016-tól 2021-ig hatályos rendszerben

⁴⁵⁹ Örményország Alkotmánya 89. cikk angol nyelven: „*Composition of the National Assembly and Procedure for the Election Thereof*
1. The National Assembly shall be composed of at least one hundred and one Deputies.
2. Representatives of national minorities shall be allocated with seats in the National Assembly under the procedure prescribed by the Electoral Code.
3. The National Assembly shall be elected through proportional electoral system. The Electoral Code shall guarantee formation of stable parliamentary majority. Where stable parliamentary majority is not formed as a result of elections or through formation of a political coalition, a second round of election may be held. In case of holding a second round of elections, the formation of new alliances shall be permitted. The restrictions on, conditions and procedure for formation of political coalition shall be prescribed by the Electoral Code.”
Ld.: <https://www.primeminister.am/en/constitution/> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

⁴⁶⁰ Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 52. bekezdés angol nyelven: „*There has been no substantial amendment to the distribution of the four mandates allocated to national minorities. The assessment of the 2016 Joint Opinion thus stands, including the concern for the allocation of minorities mandates arbitrarily shifting the balance between the political parties.*” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

⁴⁶¹ Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 23. bekezdés angol nyelven: „*The amendments to the Electoral Code adopted on 1 April 2021 would simplify the electoral system. Even though the abolishment of the territorial candidates lists does not alter the electoral system proper, it does appear to formally change the way votes are turned into mandates in terms of geographical representation. In this sense, the abolishment of the territorial candidate lists appears to be a change of a fundamental element of the electoral system shortly before the election. However, the simplification of the proportional electoral system appears to enjoy a broad support by most of the political forces and the civil society. It is also significant that the changes had been discussed and prepared for a long time following an inclusive and transparent political process. One of the arguments justifying this change is the need to reduce regional inequalities in the value of the ballot. Although the next parliamentary elections would take place in less than three months, in purely technical terms the new system does not seem to have a major impact either on the capacity of the electoral administration to organise such elections, or on the understanding of the procedures by the voters.*” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

ugyanis a képviselőket egy zárt országos listáról és egy nyitott területi listáról választották, mely utóbbin lehetősége volt a választónak a listán szereplő jelöltek között a preferenciájának kifejezésére. A mandátumok felét a területi listákról, másik felét az országos listáról osztották ki.⁴⁶²

A választási törvény módosítása a pártokra vonatkozó bejutási küszöböt 5%-ról 4%-ra vitte le, amit a Velencei Bizottság üdvözölt,⁴⁶³ ugyanakkor a pártszövetségek, több párt közös listája vonatkozásában emelte, aminek átgondolását javasolta a Velencei Bizottság.⁴⁶⁴

Az örmény választási rendszer speciális kisebbségekre vonatkozó legfontosabb választójogi szabályait a törvény 83. cikk 5. pont és a 95. cikk 9. pontja tartalmazzák. A szabályozás lényege, hogy az országos listának van egy „első része” és egy „második része”, mely utóbbi foglalja magába a pártok kisebbségi jelöltjeit, ahonnan a legutóbbi népszámlálás szerinti a négy legnagyobb lélekszámú kisebbség soraiból 1-1 jelölt szerezhethet mandátumot, azaz az országos lista „második része” négy jelöltből áll.⁴⁶⁵ A pártoknak nem kötelező, csupán egy lehetőség a lista „második részének” felállítása. Az országos lista „második

⁴⁶² Velencei Bizottság CDL-PI(2016)004 számú dokumentum 23. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*The National Assembly is elected by a complex system. In line with the Constitution, the electoral system in Armenia has changed from a mixed one to a mainly proportional one. There is a variable number of parliamentarians, which cannot be less than 101 (not including the minority representatives). The ballot paper includes one page with the national list and one page with the district candidates. The district candidates have to appear on the national list. The voter can, in addition to choosing a ballot with the list of the party, also give a preference vote to a district candidate. The seats are distributed between the parties nationally; then, half of the seats allocated to each party are distributed proportionally to the 13 district lists. The district seats are then allocated to candidates according to the number of preferences expressed by voters. The other half of the seats is allocated to candidates from the national list, in the order of the list.*”

⁴⁶³ Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 47. bekezdés angol nyelven: „*Article 99.4 of the draft law reduces the threshold for political parties for participating in the distribution of mandates from 5% to 4%. This amendment is a step towards a more pluralistic composition of the parliament and is to be welcomed. The second paragraph of Article 99.4 has a very complex and unclear wording. This may be due to the English translation. If not, the text should be clarified.*” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

⁴⁶⁴ Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 51. bekezdés angol nyelven: „*The amendments pertaining to thresholds are not coherent as some are lowered while others are raised without a clear justification. The ODIHR and the Venice Commission recommend reconsidering accordingly the provisions relating to thresholds with the aim of keeping the right balance between the necessary stability of the parliament majority and the plurality proper to proportional systems.*” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

⁴⁶⁵ Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 40. bekezdés angol nyelven: „*Articles 83.5 and 95.9 enable the national lists of each party or alliance to include a second part, with candidates of the four largest national minorities. This second part of the list has four sections, one for each group, and for each section the list shall include up to four candidates. With the smallest minority groups, it may be difficult for some parties to find qualified candidates. It is not mandatory for lists to have candidates for the minority groups, but if they have, they may have up to four for each group. Therefore, if there are no candidates of a certain group, it cannot be represented.*” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

részen” az egyes kisebbségek jelöltjeinek sorrendjét a kisebbségek lélekszáma határozza meg⁴⁶⁶, azaz minden listán a négy legnagyobb kisebbség jelöltjei az egyes kisebbségek alapján ugyanazon sorrendben szerepelnek. A 2011-es népszámlálás adatai alapján a negyedik legnagyobb kisebbség nagyságrendileg kétezer fős, a legnagyobb kisebbség pedig 35 ezres lélekszámú.⁴⁶⁷

Az országos lista kisebbségi, „második részéről” a mandátumokat a bejutási küszöböt átlépő pártlisták „első részeiben” megszerzett mandátumok alapján osztják ki, a d’Hondt módszer segítségével. A listák „második részéről” történő mandátum kiosztás során tehát a listák első részéből megszerzett mandátumok száma szerepel a számlálóban, a nevezőben pedig 1-4 közötti osztók, mely során a négy legnagyobb együtthatóhoz tartozó párt szerez mandátumot az országos lista „második részéről”. Amennyiben adott párthoz nem tartozik a lista második részén az adott kisebbség soraiból jelölt, úgy a soron következő legmagasabb együtthatójú párt nyeri el a mandátumot, aki az adott kisebbségből állított jelöltet. Amennyiben az adott kisebbségből egyetlen parlamentbe jutott párt sem állított jelöltet, az adott kisebbség parlamenti mandátuma betöltetlen marad.⁴⁶⁸

Az örmény választási törvény 95. cikk 9. pontja az érthetőség érdekében matematikai képletet is meghatároz⁴⁶⁹ a kisebbségi mandátumok elosztására, mely az alábbi:

⁴⁶⁶ Örményország választási törvénye 83. cikk 5. pont örmény nyelven: „Ընտրական ցուցակը կարող է ունենալ երկրորդ մաս, որում, սույն հոդվածի 6-րդ մասին համապատասխան, կարող են ընդգրկվել ընտրությունների նախորդող վերջին մարդահամարի տվյալներով առավել մեծ թվով մշտական բնակչություն ունեցող առաջին չորս ազգային փոքրամասնությունների ներկայացուցիչներ: Ընտրական ցուցակի երկրորդ մասում ընդգրկված ազգային փոքրամասնության ներկայացուցիչ պատգամավորի թեկնածուն կարող է ընդգրկվել նաև ընտրական ցուցակի առաջին մասում:” Ld.: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=152093> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

⁴⁶⁷ Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 39. bekezdés (részlet) angol nyelven: „According to the latest census, in 2011, the four largest minority groups constituted between 0.1 per cent and 1.2 per cent of the population, or between 2,000 and 35,000 people.” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

⁴⁶⁸ Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 41. bekezdés (részlet) angol nyelven: „The candidates representing national minorities may be listed in part two of the national list, where their ethnicity is indicated. Article 95.9 states that the d’Hondt method will be used for the distribution of the four additional seats. According to Article 95.9 the mandate is passed on to the next party if the party does not have a minority candidate; according to Article 100.2, if a party has been awarded a minority seat and the party does not have a candidate from a minority which has not been filled yet, the seat remains vacant.” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

⁴⁶⁹ Örményország választási törvénye 95. cikk 9. pont örmény nyelven: „Պատգամավորների 4 մանդատ բաշխվում է ազգային փոքրամասնության ներկայացուցիչների միջև՝ ընտրությունների նախորդող վերջին մարդահամարի տվյալներով առավել մեծ թվով մշտական բնակչություն ունեցող առաջին չորս ազգային փոքրամասնություններից յուրաքանչյուրին՝ մեկ մանդատ սկզբունքով: Այդ նպատակով մանդատները բաշխվում են արգելապատճենը հաղթահարած կուսակցությունների (կուսակցությունների դաշինքների) միջև՝ ըստ յուրաքանչյուր մանդատի համար ստացված գործակցի, որը հաշվարկվում է հետևյալ բանաձևով:

$$C_p = \frac{F_m}{M_m + 1}$$

C_p – a pártlista együtthatója;

F_m – a pártlista által az országos lista első részéből elért mandátumok száma

M_m – az összes a pártlista által már megszerzett mandátum (a négy nemzeti kisebbségi képviselői mandátumból), ami a soron következő mandátum számításához használatos.

A politikai gyakorlatot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a legutóbbi, 2018-as választásokon mindössze három párt, a *Bright Armenia*; a *My Step Alliance* és a *Prosperous Armenia and the Rule of Law Party* állított kisebbségi listát.⁴⁷⁰ A választásokat a *My Step Alliance* nagy fölényrel nyerte, a szavazatok mintegy 70%-át szerzete meg és mind a négy kisebbségi mandátumot, azaz az orosz, a yezid, az asszír és a kurd kisebbségek 1-1 mandátumát.⁴⁷¹

$$Q_y = \frac{U_d}{U_y + 1}$$

դրսեդ`

Q_y -ն կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) գործակիցն է,

U_d -ն կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքին) ցուցակի առաջին մասից հասած մանդատների թիվն է,

U_y -ն հերթական մանդատի համար կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) գործակիցը հաշվելիս ազգային փոքրամասնության ներկայացուցիչների չորս մանդատներից կուսակցությանը (կուսակցությունների դաշինքին) արդեն բաժին հասած ընդհանուր թիվն է:

Ազգային փոքրամասնության ներկայացուցիչների մանդատները կուսակցությունների (կուսակցությունների դաշինքների) միջև բաշխվում են ըստ գործակիցների նվազման հերթականության: Հավասար գործակիցների դեպքում մանդատը բաշխվում է վիճակահանությամբ:

Ազգային փոքրամասնությունների ներկայացուցիչների մանդատները բաշխելիս կուսակցությունը (կուսակցությունների դաշինքը) մանդատը տրամադրում է իր ցուցակի դեռևս մանդատ չունեցող առավել փոքր հերթական համար ունեցող ազգային փոքրամասնությանը: Եթե այդպիսին չկա կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) ընտրական ցուցակի երկրորդ մասում, ապա բաշխման հերթը փոխանցվում է մեծությամբ հաջորդ գործակից ունեցող կուսակցությանը (կուսակցությունների դաշինքին): Եթե նման գործընթացում այլևս հնարավոր չէ բաշխել ազգային փոքրամասնությունների ներկայացուցիչների մանդատ, ապա համապատասխան մանդատը մնում է թափուր:” Ld.: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=152093> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

⁴⁷⁰ A 2018. évi örmény parlamenti választásról az Európa Tanács által készített jelentés (Doc. 14801) 22. bekezdés angol nyelven: „For these elections, only *Bright Armenia*, *My Step Alliance*, *Prosperous Armenia* and the *Rule of Law Party* registered lists of national minority candidates.” Ld.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25251&lang=en> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

⁴⁷¹ Ld.: <https://news.am/eng/news/486541.html> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

Összegzésképp az örmény rendszer a nepálihoz hasonlítható, azaz az integráló rendszereken belül a pártlistába integráló rendszerek egy némileg specifikáltabb verziójaként tekinthetünk Örményország kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályaira. Mindezek okán a legfontosabb megállapításaink alapvetően, de bizonyos módosításokkal a nepáli választási rendszernél tett következtetésekkel korrelálnak.

Az örmény választójog a nepálihoz hasonlóan a választások általános rendszerén belül foglalja magába a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályokat és az aktív-passzív választójog vonatkozásában is hasonló megállapításokat tehetünk.

Az örmény rendszer nem garantált mandátumot ígér a kisebbségeknek, mivel a pártoknak csak lehetőség a második listarész felállítása, azaz a pártok akár teljes mértékben el is hagyhatják ezt, ami látszólag gyengébbé teszi a Nepálhoz hasonló listán kötelező kisebbségi kvótát megkövetelő szabályozással szemben, ugyanakkor a politikai verseny logikája okán, a minél több mandátum megszerzése érdekében a pártok (legalábbis akiknek reális lehetősége van) érdekeltek a kisebbségi listarész felállításában, és amennyiben akár egyetlen parlamentbe bejutó párt is felállítja a lista „második részét”, akkor már garantálnak tekinthető a kisebbségi mandátum. Mindent egybevetve a leírtak okán kvázi garantált az örmény rendszerben a kisebbségi mandátum keletkezése, melyet összességében erősebbnek vélünk a nepáli rendszerénél, ahol szintén kvázi garantált a mandátum, ugyanakkor elvileg a kisebbségek ott kerülhetnek a lista végére, „nem befutó” helyre is.

A politikai versenyt tekintve a nepálihoz hasonlóan az általános pártversengés keretei között keletkeznek kisebbségi mandátumok, és akár ez előny is lehet abból a szempontból, hogy a kisebbségi választók kifejezhetik általános politikai preferenciáikat, ugyanakkor figyelembe kell vennünk azt a hátrányos tényezőt, miszerint a kisebbségi jelöltek alapvetően a többségi nemzet pártpreferenciái alapján, és nem a kisebbségi választók által nyerik el mandátumaikat, továbbá a kisebbségnek az egyes pártok belső jelölési és kiválasztási folyamataira is kis ráhatásuk van, így a kisebbségi választói akarat csak kis mértékben befolyásolja a kisebbségi mandátum keletkezését.

Megjegyzendő, hogy a Velencei Bizottság a jelenleg is alkalmazandó örményországi speciális kisebbségi választójogi szabályozást illetően nem a kisebbségi választók ráhatása felől, hanem éppen fordított aspektusból közelítette meg a szabályozást, és azon megállapítást tette miszerint, a kisebbségek számára biztosított mandátumok

megváltoztathatják a pártok közötti politikai egyensúlyt, és megfontolandó lehetne a kisebbségi jelöltek „rendes listán” történő szerepeltetése.⁴⁷²

Előnye a rendszernek, szintén a nepálihoz hasonlóan a viszonylagos egyszerűsége és kis infrastrukturális igénye, azaz nem igényel sem külön szavazólapot, sem külön választói jegyzéket.

VII.4.1.4 Mauritius választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségek kompenzációs megoldására, avagy az úgynevezett „best loser system” működése

VII.4.1.4.1 Bevezetés

Mauritius lakosságát politikai értelemben az alkotmány által nevesített négy közösség alkotja: a hindu, a muszlim, a kínai, valamint az úgynevezett általános népesség (*general population*). A szigetország nagyságrendileg fele, 50,3%-a hindu, 16,1%-a muszlim, 2,9%-a kínai.⁴⁷³ Emellett negyedik közösségként a mauritiusi alkotmány nevesíti az úgynevezett általános népességet, mely tulajdonképp azokat foglalja magába, akik egyik nevesített közösségbe sem tartoznak, illetve nem kívánnak tartozni. Az általános népesség elsősorban az afrikai, francia és egyéb vegyes származású népességet, valamint származásra tekintet nélkül a keresztényeket foglalja magába.⁴⁷⁴ Az általános népesség az összlakosság 30,7%-át fedi le.⁴⁷⁵

Mauritius választójogának integráns és fontos eleme ezen négy alkotmányosan nevesített közösség, tekintettel arra, hogy a választójog a klasszikus relatív többségi választási rendszer domináns jellegének megtartása mellett, az általános választójogi rendszerben, ahhoz

⁴⁷² Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 42. bekezdés angol nyelven: „*The arrangement of extra seats for national minorities may change the political balance among the parties. Having minority representatives taken within the seats won by the parties and filled from the ordinary candidate lists could be considered.*” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

⁴⁷³ MATHUR. Raj: *Parliamentary Representation of Minority Communities: The Mauritian Experience*,. In.: *Africa Today*, vol. 44, no. 1, 1997, 61. p.

⁴⁷⁴ Mauritius delegációja az ENSZ Rasszizmus és Diszkrimináció ellenes Bizottságában (CERD) jellemezte ekként az általános népességet 1996-ban az 1174. találkozáson. Ld.: CERD/C/SR.1174 számú dokumentumom 3-4 p. eredeti angol nyelvű szöveg: *“general population”, the latter term referring to people of French, African and mixed descent and possibly devised as a designation of all Christians, of whatever origin or race.*” online elérhető: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FSR.1174&Lang=en (letöltés ideje: 2021. április 6.)

⁴⁷⁵ MATHUR (1997) i. m. 61. p.

kapcsolódóan, azzal szerves összefüggésben, speciális külön ágon egészül ki olyan arányos rendszerrel, amely egyszerre figyelembe veszi az adott választás eredményeit és az alkotmányosan elismert közösségek számbeli súlyát, mellyel egyértelműen elősegíti az alkotmányosan nevesített muszlim és kínai kisebbség parlamenti reprezentációját az általános politikai verseny keretein belül. Ezen kiegészítő választójogi megoldás az úgynevezett „*best loser system*”, mely Mauritius egyedi és különleges választójogi megoldása a kisebbségi parlamenti reprezentáció elősegítésére.

VII.4.1.4.2 A mauritiusi választójog fő ága

Az egykamarás mauritiusi Nemzetgyűlés (*National Assembly*) 70 képviselőjéből, 62 képviselőt relatív többségi rendszerben, blokszavazás (*multiple non-transferable vote - MNTV*) útján választanak az ország 21 választókerületében. Húsz választókerületben három-három képviselőt, míg a huszonegyedik választókerületből, Rodrigues szigetéről két képviselőt választanak meg. A választóknak annyi szavazatuk van, ahány mandátumot az adott választókerületből meg lehet szerezni, azaz a választóknak főszabály szerint három szavazatuk van, a kivételt Rodrigues szigete jelenti, ahol kettő szavazattal rendelkeznek a választók.⁴⁷⁶ A választás ezen főága tehát hasonlatos a magyar jogból ismert úgynevezett kislistás választási rendszerhez, melyet hazánkban a 10.000 főnél kisebb települések önkormányzati képviselőtestületeinek választásánál alkalmaznak.

A mauritiusi Nemzetgyűlés további 8 képviselőjét az úgynevezett *best loser system* azaz magyar nyelvre fordítva legjobb vesztes rendszer segítségével, arányos választási

⁴⁷⁶ Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 1. (1)-(3) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.)

„1. *Elected members to be returned by constituencies*

(1) *There shall be 62 seats in the Assembly for members representing constituencies and accordingly each constituency shall return 3 members to the Assembly in such manner as may be prescribed, except Rodrigues, which shall so return 2 members.*

(2) *Every member returned by a constituency shall be directly elected in accordance with this Constitution at a general election or by-election held in such manner as may be prescribed.*

(3) *Every vote cast by an elector at any election shall be given by means of a ballot which, except in so far as may be otherwise prescribed in relation to the casting of votes by electors who are incapacitated by blindness or other physical cause or unable to read or understand any symbols on the ballot paper, shall be taken so as not to disclose how any vote is cast; and no vote cast by any elector at any general election shall be counted unless he cast valid votes for 3 candidates in the constituency in which he is registered or, in the case of an elector registered in Rodrigues, for 2 candidates in that constituency.”*

rendszerben, külön együttható számításával választják, melynek működésére alább térünk ki.

A választáson a jelöltek függetlenként, vagy pártok színeiben indulhatnak, továbbá 2014-ig azt is meg kellett jelölnie a választásokon induló összes jelöltnek, hogy az ország 4 alkotmányosan elismert közössége közül melyikhez tartozik, de 2012-ben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága elmarasztalta Mauritiuszt ezen kötelezettségért⁴⁷⁷, ezért a jelölteknek ez már nem kötelező. Amennyiben ugyanakkor a jelölt nem jelöli meg azt a közösséget, ahová tartozik, az úgynevezett *best loser system* mandátumelosztási rendszerében nem vehet részt,⁴⁷⁸ tehát ezen kiegészítő mandátumelosztási rendszer, illetve mandátumszerzési lehetőség kifejezetten az egyes alkotmányosan elismert közösségek soraiból kikerülő jelöltek számára tartja fent a jogalkotó.

VII.4.1.4.3 A mauritiusi választási rendszer kiegészítő ága, az ún. best loser system avagy a vigaszág rendszer

Az alkotmány akként fogalmaz, hogy a *best loser system* alkalmazása az „egyes közösségek igazságos és megfelelő képviselőinek biztosítása érdekében” történik.⁴⁷⁹ A mauritiusi választójog kiegészítő ágának, az úgynevezett *best loser system*nek lényege, hogy az általános blokkzavazás alapján mandátumot nem nyert jelöltek közül a közösségek egymáshoz viszonyított számarányának és a blokkzavazás során az egyes közösségek tagjai által elnyert mandátumok számának figyelembevételével arányos rendszerben elsősorban közösségi hovatartozás szerint ossza el az ezen rendszerben elnyerhető nyolc mandátumot.

A *best loser system* alkalmazása során egyfelől az 1972-es mauritiusi népszámlálás adatait veszik figyelembe, mely meghatározza az alkotmányosan elismert négy közösség egymáshoz való viszonyát. Ezen népszámlálási adatok lesznek azok az értékek, melyek az

⁴⁷⁷ Ld.: Devianand Narain et al v Mauritius (2012) Human Rights Committee Communication No. 1744/2007 CCPR/C/105/D/1744/2007. illetve *Mauritius 2017 Human Rights Report* In.: United States Department of State Country Reports on Human Rights Practices for 2017. online elérhető: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/Mauritius.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 6.)

⁴⁷⁸ Ld.: Constitution (Declaration of Community) (Temporary Provisions) Act 2014. Online elérhető: <https://mauritiusassembly.govmu.org/Documents/Bills/intro/2014/bill0514.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 6.)

⁴⁷⁹ Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 5. (1) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.) „In order to ensure a fair and adequate representation of each community, there shall be 8 seats in the Assembly, additional to the 62 seats for members representing constituencies, which shall so far as is possible be allocated to persons belonging to parties who have stood as candidates for election as members at the general election but have not been returned as members to represent constituencies.”

egyres közösségekhez tartozó együtthatók számítása során az osztás számlálójaként funkcionál. Az 1972-es népszámlálás szerint Mauritiuson 428.167 fő hindu, 137.081 fő muszlim, 24.034 fő kínai és 236.867 általános népességhez tartozó személy élt.⁴⁸⁰ Az egyes közösségek (1972-es) lélekszámához eltérő értékű, az együttható számításához szükséges kiinduló nevező tartozik. Minden közösség kiinduló nevezője az adott közösség tagjai által a blokkzavazás során elnyert mandátumok számának eggyel növelt értéke.⁴⁸¹

Amennyiben tehát például a blokkzavazás során 34 hindu közösséghez tartozó képviselőt választottak meg, akkor az első d'Hondt kvóta értéke a hindu közösségnél 35 lesz, a második 36 és így tovább. A d'Hondt módszer szerint az egyes osztások után azon közösséghez kerül a mandátum, amelyiknél a legnagyobb szám marad az osztás után.

A *best loser system* működését az alábbi táblázattal szemléltetjük, mely az 1972-es népszámlálási adatok tekintetében valós, a blokkzavazás során elnyert adott közösséghez tartozó mandátumok tekintetében pedig fiktív adatokkal dolgozik. Félkövér betűtípussal a mandátumot eredményező kvótát jelöltük meg, zárójelben pedig azt, hogy az összesen nyolcból hányadikként keletkezett az adott mandátum. A mandátumok kiosztásának sorrendje, mint alább látjuk majd, szintén jelentőséggel bír.

	Hindu közösség	Muszlim közösség	Kínai közösség	Általános népesség
Az 1972-es népszámlálás szerinti lélekszám	428.167	137.081	24.034	236.867

⁴⁸⁰ Ld.: 1972-es mauritiusi népszámlálás adatai online elérhető: <https://statsmauritius.govmu.org/Pages/Censuses%20and%20Surveys/Census/Census-1972.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.)

⁴⁸¹ Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 5. (8) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.) „*The appropriate community means, in relation to the allocation of any of the 8 seats, the community that has an unreturned candidate available (being a person of the appropriate party, where the seat is one of the second 4 seats) and that would have the highest number of persons (as determined by reference to the results of the published 1972 official census of the whole population of Mauritius) in relation to the number of seats in the Assembly held immediately*

before the allocation of the seat by persons belonging to that community (whether as members elected to represent constituencies or otherwise),”

A blokkzavazás során az adott választáson megszerzett mandátumok száma	34	9	0	19
1. együtthető	428.167/35= 12.233 (4)	137.081/10= 13.708 (2)	24.034/1= 24.034 (1)	236.867/20= 11.843 (7)
2. együtthető	428.167/36= 11.894 (6)	137.081/11= 12.461 (3)	24.034/2= 12.017 (5)	236.867/21=11. 279
3. együtthető	428.167/37= 11.572 (8)	137.081/12= 11.423	24.034/3= 8.011	236.867/22= 10.767
4. együtthető	428.167/38= 11.268	137.081/13= 10.545	24.034/4= 6.008	236.867/23= 10.299
5. együtthető	428.167/39= 10.979	137.081/14= 9.792	24.034/5= 4.807	236.867/24= 9.869
6. együtthető	428.167/40= 10.704	137.081/15= 9.139	24.034/6= 4.006	236.867/25= 9.475
7. együtthető	428.167/41= 10.443	137.081/16= 8.568	24.034/7= 3.433	236.867/26= 9.110
8. együtthető	428.167/42= 10.194	137.081/17= 8.064	24.034/8= 3.004	236.867/27= 8.773

2. táblázat: A best loser system működése a mauritiusi választási rendszerben (saját szerkesztés és számítás)

A mandátumszámítás módszeréből nyilvánvaló, hogy meghatározó szerepe van a közösségek lélekszámának és az adott választásokon az adott közösség jelöltjei által elért mandátumoknak. Matematikai bizonyosság, hogy amennyiben az egyik közösség jelöltjei

lélekszámarányosan viszonylag kevesebb mandátumot szereznek a blokkszavazás során, ezen kiegészítő rendszerben a mandátumkiosztás során előnybe kerülnek, ugyanis az adott közösség népszámlálás szerinti lélekszámát kisebb értékű számjeggyel kell elosztanunk, ami az osztás után nagyobb értékű maradékot, ezáltal pedig a mandátumkiosztási mátrixban több mandátumszerzést eredményez.

Mint ahogy azt az általunk készített szemléltető táblázat is bemutatja, ez a rendszer nem csupán a kisebbségeket, hanem a legnagyobb, a mauritiusi társadalom nagyságrendileg felét kitevő hindu közösséget is mandátumhoz juttathatja, ugyanakkor kisebbségi szempontból azért tartjuk figyelemre méltónak ezen megoldást, mivel egy alapvetően relatív többségi alapon szerveződő választási rendszert korrigál a tényleges számarányuknál kevesebb szavazatot szerző közösségek javára.

A relatív többségi rendszerek jellemzően nem a kisebbségeknek kedveznek, hacsak a választókerületi beosztás nincs rájuk figyelemmel. Természetéből adódóan a relatív többségi rendszerek, ahol a győztes mindet visz, könnyen teremthetnek olyan helyzetet, amelyben a kisebb lélekszámú közösségek a tényleges lélekszámuknál is jóval kevesebb jelöltet juttathatnak mandátumhoz. A mauritiusi választási rendszer kiegészítő ága, az ún. *best loser system* ezt a relatív többségi rendszerekben rejlő kisebbségek szempontjából hátrányos tényezőt kívánja kiküszöbölni, ezért is figyelemreméltó ezen speciális választójogi megoldás kisebbségi szempontból.

A nagyobb közösségek ebben a rendszerben akkor jutnak több mandátumhoz, ha a blokkszavazás során a számarányuknál kisebb mértékben szereztek az adott közösséghez tartozó jelöltek mandátumot, így kiegyensúlyozó tulajdonsága nem csak a kisebbségek, hanem akár a népesség felét kitevő hindu közösség irányába is működik.

A fenti mandátumszámítás alapján az egyes közösségeknek járó mandátumokat azon jelöltek között osztják szét, akik a blokkszavazáson a százalékos arányt tekintve a legnagyobb arányú szavazatot kapták, de nem jutottak mandátumhoz.⁴⁸² Tehát a fenti példában táblázatunk alapján a muszlim közösségnek járó két mandátum azon muszlim közösséghez tartozó jelölteké lesz, akik a 21 mauritiusi választókerületben a szavazatok

⁴⁸² Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 5. (1) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.) „In order to ensure a fair and adequate representation of each community, there shall be 8 seats in the Assembly, additional to the 62 seats for members representing constituencies, which shall so far as is possible be allocated to persons belonging to parties who have stood as candidates for election as members at the general election but have not been returned as members to represent constituencies.”

legnagyobb és második legnagyobb százalékos arányát érték el, de a blokkzavazás során nem jutottak mandátumhoz.

Azért nevezik tehát ezt a megoldást *best loser system*nek, azaz legjobb vesztes rendszernek, mert alapvetően azok a jelöltek vesznek részt benne, akik a választások során nem szerettek mandátumot. Ugyanezen okból jelen sorok írója ezt a választójogi megoldást *vigaszag rendszernek*, nevezi, melynek mauritiusi megjelenési formája egyfajta *etnikai jellegű vigaszag rendszer*, tekintettel arra, hogy az etnkium döntő tényező a vigaszag mandátumok kiosztása során.

Utaltunk már arra, hogy a mandátumok kiosztásának sorrendje sem indifferens tényező. Az első négy kiosztott mandátum a táblázat szerinti közösséghez tartozó legjobb veszteseknek párhovatarozásuk figyelembevétel nélkül kiosztásra kerül⁴⁸³, a második négy mandátum azonban tekintettel van a politikai párt hovatarozásra is, ugyanis ebből a négy mandátumból főszabály szerint annyi mandátumot szerez a választásokon győztes párt jelöltje, ahányat az első négy mandátumból a nem győztes párt jelöltjei szereztek meg.⁴⁸⁴

A második négy mandátum politikai hovatarozásra tekintettel lévő mechanizmusának a célja, ahogy arra Krishna Sham Seegobin is utalt, elsősorban a blokkzavazás során kialakult politikai viszonyok fenntartása, azaz annak az elkerülése, hogy adott esetben éppen ezen kiegyensúlyozó rendszer borítsa fel a blokkzavazás során a választók által kialakított politikai arányokat.⁴⁸⁵

⁴⁸³ Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 5. (3) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.) „*The first 4 of the 8 seats shall so far as is possible each be allocated to the most successful unreturned candidate, if any, who is a member of a party and who belongs to the appropriate community, regardless of which party he belongs to.*”

⁴⁸⁴ Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 5. (4) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.) „*When the first 4 seats (or as many as possible of those seats) have been allocated, the number of such seats that have been allocated to persons who belong to parties, other than the most successful party, shall be ascertained and so far as is possible that number of seats out of the second 4 seats shall one by one be allocated to the most successful unreturned candidates (if any) belonging both to the most successful party and to the appropriate community or where there is no unreturned candidate of the appropriate community, to the most successful unreturned candidates belonging to the most successful party, irrespective of community.*”

⁴⁸⁵ SEEGOBIN, Krishna Sham: *The human rights implications of The 'Best Loser System' in Mauritius and prospect of reform* The Faculty of Law of the University of Pretoria, 2009. 3. p.

VII.4.1.4.4 Következtetések

A mauritiusi rendszer egy teljesen unikális és különleges választási rendszer, melynek besorolása is meglehetősen nehézkes. Bizonyos fő jellegzetességeit kiragadva – így a kisebbségi szempontból nyitott aktív választójogot, valamint a *vigaság rendszer*, azaz a *best loser system* listás jellegét – inkább az integráló rendszerek közé sorolhatjuk az egyedi mauritiusi választási rendszer kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozását, de szem előtt kell tartani, hogy alapvetően egy teljesen egyedi, és ezáltal nehezen kategorizálható megoldás a mauritiusi. Az integráló rendszereken belül közelebbi rokonságban áll a pártlistába integráló rendszerekhez, tekintettel arra, hogy a *mainstream* politikai pártok keretei között indulnak az egyes közösségekhez tartozó jelöltek, és nem a saját külön közösségi politikai szervezetei részesülnek speciális szabályozásban.

Mindezek mellett még egyszer hangsúlyozzuk, hogy a mauritiusi rendszer teljesen egyedi, nehezen illeszthető bármilyen sémába (már csak azért is mert valójában nincs is pártlista ebben a rendszerben, az egyéni körzetek vesztés jelöltjei vesznek részt a *vigaság rendszer* szerinti mandátumkiosztásban), ugyanakkor *de facto*, a gyakorlatban megnyilvánuló jellege, mint a kiemelés mellőző aktív választójogi szabályozás és az egyes különböző közösséghez tartozó jelölteknek a *mainstream* politikai pártokon belüli csoportosulása a pártlistába integráló rendszerek fő jellegzetességeit mutatják.

Seegobin a mauritiusi *vigaság rendszerről* írt művében utalt arra, hogy annak van néhány negatív tulajdonsága. Többek között ilyen az is, hogy jelenleg is az 1972-es népszámlálási adatokat veszi figyelembe a mandátumelosztás során a jogalkotó, mely napjainkban nem biztos, hogy helytálló.⁴⁸⁶ Megjegyezzük, ennek oka az, hogy a mauritiusi népszámlálások történetében utoljára 1972-ben rögzítették a közösségi hovatarozást⁴⁸⁷, ugyanakkor kétségkívül a hatályos mauritiusi választójognak ez álláspontunk szerint is egy yenge pontja. Egyéb észrevételek mellett Seegobin megjegyzi azt is, hogy a *vigaság rendszer* nem közvetlen választói döntésen alapul, hanem olyan számításokon, melyeket előre a választó nem láthat át, továbbá olyan jelöltek jutnak itt szóhoz, akik választókerületükben lényegében elbuktak.⁴⁸⁸

⁴⁸⁶ SEEGOBIN (2009.) i. m. 4-5 pp.

⁴⁸⁷ Ld.: mauritiusi népszámlálások adatsorai online: <https://statsmauritius.govmu.org/Pages/Censuses%20and%20Surveys/Housing-and-Population-Census.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.)

⁴⁸⁸ SEEGOBIN (2009.) i. m. 4-5 pp.

A mauritiusi szabályozást tekintetében megállapítható, hogy a közösségek arányos képviselétét elősegítő speciális választójogi szabályokat - mely főszabály szerint a kisebb közösségeket juttathatja többletlehetőségekhez egy relatív többségi választási rendszerben - az általános választási rendszer keretei között, annak kiegészítő ágaként hozta létre a jogalkotó. Azon jelöltek, akik a *vigaság rendszerben* jutnak mandátumhoz az általános politikai versenyben, a választási rendszer fő ágán mérettettek meg, és egy utólagos, a választások eredményein, valamint a közösségek lélekszámbeli arányain alapuló elosztási mechanizmusban vesznek részt.

A mauritiusi rendszerben tehát van is és nincs is külön ág a kisebbségek részére a választáson. Van külön rendszer abból a szempontból, hogy a blokkszavazástól mégis eltérő, más logikájú arányos rendszer alapján keletkeznek a „*vigaság mandátumok*”, ugyanakkor abból a szempontból nincs külön ága a választásnak, hogy a „*vigaság mandátumok*” a választás fő ágán leadott szavazatokból keletkeznek ugyanúgy, nincs külön szavazat, se preferencia, az általános választási rendszerben keletkezett eredményeken, leadott szavazatokon alapul.

A mauritiusi *vigaság rendszer* nem csak a kisebbségi közösségekre (muszlim, kínai), hanem a legnagyobb közösségre, a hindura is tekintettel van. Kiegyensúlyozó hatása rájuk is kihat, amennyiben számbeli arányuknál kevesebb mandátumhoz jutnának a választásokon, így ez a rendszer nem tekinthető tisztán kisebbségi speciális választójogi szabálynak. Ugyanakkor, mivel egy alapvetően relatív többségi választási rendszert egyensúlyoz ki a mauritiusi *vigaság rendszer*, a kisebbségi közösségekre általánosságban pozitív hatást gyakorol.

Mindemellett a mauritiusi szabályozás tekintettel van a párt-erőviszonyok fenntartására, és elősegíti azt is, hogy a politikai pártok közösségi szempontból sokszínűek, befogadók legyenek, az egyes politikai formációkban több különböző közösségből származó politikus is helyet kapjon.

A mauritiusi modell tehát azon rendszerek közé tartozik, melyek a választások általános rendszerében a közösségek arányos képviselétét a klasszikus pártalapú politikai képviseleten keresztül oldja meg, azaz az országot jellemző kisebb-nagyobb alkotmányosan elismert közösségek az egyes politikai pártokon belül kapnak szerepet. A kisebbségi közösségek mandátuma a mauritiusi rendszerben garantáltnak tekinthető, ugyanis, mint azt fentebb kifejtettük, a mauritiusi *etnikai jellegű vigaság rendszer* tulajdonságánál fogva azon

közösséget részesíti előnyben, amely az általános blokkszavazás során kevesebb mandátumot szerzett, így, ha a blokkszavazás során valamely kisebb közösség mandátum nélkül maradna, vagy kevesebb mandátumot szerezne, a *vigaság rendszer* ezt matematikai összefüggés szerint orvosolja. Amennyiben esetleg a blokkszavazás során az adott kisebb közösség lélekszámarányos mennyiségű mandátumot vagy ennél többet szerezne a *vigaság rendszer* arányaiban nem növeli tovább a mandátumok számát, de ebben az esetben ilyenre a blokkszavazás eredménye okán nincs is szükség, azaz a legjobb vesztes rendszer azt is meggátolja, hogy a kisebb közösségek, amelyek esetleg nagyon jól szerepelnek az általános választáson, ezzel a kiegészítő rendszerrel túlsúlyra tegyenek szert.

A *vigaság rendszer* jellegéből adódóan azonban kétségtelenül felmerül a kérdés, hogy az ilyen módon keletkezett mandátumok mögött milyen nagyságú valós választói akarat áll, ugyanis egyáltalán nem előre látható, hogy adott közösség részére jutó *vigaság* mandátumot mely jelöltek kapják. A százalékos megoszlások nagyban függenek az egyes választókörzet helyi sajátosságaitól, és egyáltalán nem bizonyos, hogy két *vigaság rendszerbe* jutott azonos közösségbe tartozó jelölt közül az élvezzi a közösség egészének nagyobb támogatását, aki a saját választókörzetében nagyobb arányú szavazatot szerzett.

Az aktív-passzív választójogot vizsgálva, a mauritiusi a passzív választójog oldaláról tartalmaz csupán kisebbség specifikus szabályozást, azzal, hogy a jelölteknek – amennyiben élni kívánnak a *vigaság rendszer* nyújtotta mandátumszerzési lehetőséggel – nyilatkozniuk kell etnikai hovatartozásukról. Az aktív választójog vonatkozásában kisebbség-specifikus szabályozás nincs. A *vigaság rendszer* előnye tehát, hogy nem igényel sem külön szavazólapot, sem külön választói regisztert, azaz nem terheli meg a választási infrastruktúrát.

A *vigaság rendszer* további pozitívuma, hogy az egyes közösségek közötti többségi választás során előforduló egyenlőtlenséget ugyan kezeli, és ezzel kisebbség konform, ugyanakkor hátránya az összetettsége, komplexitása, a több előre nem kalkulálható tényezőtől való függése, melyek okán nem bizonyos, hogy a tényleges közösségen belüli választói akaratot juttatja érvényre.

VII.4.1.5 Speciális kisebbségekre vonatkozó szabályozás Kirgizisztán választójogában

Kirgizisztán nagyságrendileg 6,2 millió fős népességének megközelítőleg $\frac{3}{4}$ -e a többségi kirgiz nemzethez, a lakosság további $\frac{1}{4}$ -e pedig valamely kisebbséghez tartozik. A legnagyobb lélekszámú kisebbségek az üzbég, mely megközelítőleg a népesség 15% -át, az orosz, mely a népesség 6% -át, valamint a dungan és az ujjur, melyek a népesség 1-1% -át teszik ki. További kisebbségek Kirgizisztán területén még a tatárok, kazahok, ukránok, németek, koreaiak, tádzsikok és a zsidók.⁴⁸⁹

Az egykamrás kirgizisztáni törvényhozás, a *Jogorku Kenesh*, 90 képviselőből áll, akiket 5 éves időtartamra választanak.⁴⁹⁰ A képviselőket az államfő által 2021. augusztus 27-én aláírt, és jelen értekezés kéziratának lezárása idején hatályos törvény szerint vegyes választási rendszer alapján választják, mely során 54 képviselő mandátuma országos listás rendszer, 36 képviselőé pedig relatív többségi egyéni rendszer alapján keletkezik.⁴⁹¹

A választás egyéni ágának 36 választókeretében az a jelölt szerzi meg a mandátumot, aki a legtöbb szavazatot szerzi, egyenlő szavazatszám esetén pedig az a jelölt a győztes, amelyik hamarabb regisztrált jelöltként.⁴⁹²

A választás listás ágán a bejutási küszöb országos összesítésben a szavazatok 5%-a, illetve az ország mind a hét régiójában, valamint Bishek és Osh városában legalább a

⁴⁸⁹ Ld.: <https://minorityrights.org/country/kyrgyzstan/> (letöltés ideje: 2021. október 11.)

⁴⁹⁰ Kirgizisztán Alkotmánya 76. cikk 1. és 2. bekezdés orosz nyelven: „1. *Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.*

2. *Жогорку Кенеш состоит из 90 депутатов и избирается сроком на 5 лет.*” Ld.: <http://president.kg/ru/konstituciya> (letöltés ideje: 2021. október 11.)

⁴⁹¹

Ld.: http://president.kg/ru/sobytiya/20403_podpisan_zakon_kirgizskoy_respubliki_zakon_ovnesenii_izmeneniy_vkonstitucionniy_zakon_kirgizskoy_respubliki_oviborah_prezidenta_kirgizskoy_respubliki_ideputatov_ghogorku_kenesha_kirgizskoy_respubliki (letöltés ideje: 2021. október 11.)

⁴⁹² Kirgizisztán választási törvénye 64. cikk 5-1. bekezdés orosz nyelven: „*Избранным депутатом Жогорку Кенеша по одномандатному избирательному округу признается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании по данному одномандатному избирательному округу.*

При равном числе полученных кандидатами голосов избранным по одномандатному избирательному округу считается кандидат, предоставивший раньше по дате и времени полный пакет документов для регистрации.” Ld.: https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/konstitucionnye-zakony-kr/O_vyborah_Pr-1913/ (letöltés ideje: 2021. október 11.)

szavazatok 0,5%-a.⁴⁹³ A választási törvény rendelkezése alapján a listás ágon egy politikai párt nem szerezheti meg az összes mandátum több, mint felét.⁴⁹⁴

A kirgiz választójog speciális kisebbségekre vonatkozó rendelkezését a választási rendszer listás ágán találjuk. Az egyes pártlisták összeállítása során – melyeken legfeljebb 54 jelölt szerepelhet – az indulni kívánó pártoknak több személyi jellegű (pl. nemi, életkori kritérium, fogyatékkal élő személyek) feltételre is figyelemmel kell lenniük, melyek között megtalálhatjuk az etnikai feltételt is. A választásokon induló pártlistákon a jelöltek legalább 15% -ának az etnikai kisebbségek soraiból kell kikerülnie, akik közül legalább háromnak az első 25 jelölt között kell szerepelnie a listán.⁴⁹⁵

⁴⁹³ Kirgizisztán választási törvénye 64. cikk 2. bekezdés orosz nyelven: „Из распределения депутатских мандатов по избирательному округу исключаются политические партии, списки кандидатов которых получили:

1) менее 5 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в целом по республике;

2) менее 0,5 процента голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по каждой области, городам Бишкек и Ош.

Политические партии, за списки кандидатов которых подано 5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, в целом по республике; 0,5 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по каждой области, городам Бишкек и Ош, получают депутатские мандаты, число которых определяется по методике, предусмотренной в части 3 настоящей статьи” Ld.: https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/konstitucionnye-zakony-kr/O_vyborah_Pr-1913/ (letöltés ideje: 2021. október 11.)

⁴⁹⁴ Kirgizisztán választási törvénye 64. cikk 5. bekezdés orosz nyelven: „По результатам выборов политической партии может быть предоставлено не более 50 процентов от общего количества депутатских мандатов в Жогорку Кенеше по пропорциональной системе.” Ld.: https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/konstitucionnye-zakony-kr/O_vyborah_Pr-1913/ (letöltés ideje: 2021. október 11.)

⁴⁹⁵ Kirgizisztán választási törvénye 60. cikk 3. bekezdés orosz nyelven: „ Политическая партия по выборам по пропорциональной системе выдвигает список кандидатов от политической партии в количестве, не превышающем 54 кандидатов.

При определении списка кандидатов политическая партия обязана учесть представительство:

- не более 70 процентов кандидатов одного пола, при этом разница очередности в списках кандидатов женщин и мужчин, выдвинутых от политических партий, не должна превышать трех позиций;

- не менее 15 процентов кандидатов не старше 35 лет, при этом не менее 3 кандидатов из них должны быть включены в список первых 25 кандидатов;

- не менее 15 процентов кандидатов, имеющих различную этническую принадлежность, при этом не менее 3 кандидатов из них должны быть включены в список первых 25 кандидатов;

- не менее 2 кандидатов - лица с ограниченными возможностями здоровья, при этом один из них должен быть включен в список первых 25 кандидатов.,,

Ld.: https://shailoo.gov.kg/ru/konstitucionnye-zakony-kr/konstitucionnye-zakony-kr/O_vyborah_Pr-1913/ (letöltés ideje: 2021. október 11.)

A kirgiz választójog speciális kisebbségekre vonatkozó szabályozását illetően megállapíthatjuk, hogy az a pártlistába integráló rendszerek egyik legautentikusabb megjelenése, azaz a pártlistába integráló rendszerek egyfajta iskolapéldájának tekinthető; és mint ilyen, teljességgel jellemzők rá a pártlistába integráló rendszerek jelen értekezésben már kifejtett előnyei és hátrányai, így például azon előny is, hogy nem szükséges hozzá külön választási infrastruktúra, valamint azon hátránya is, hogy alapvetően a többségi nemzet szavazatai befolyásolják érdemben, hogy mely kisebbségi képviselők szereznek mandátumot, illetve alapvetően az egyes pártok határozzák meg azt is, hogy a kötelező számú kisebbségi jelölt a pártlista mely részén szerepel.

Konkrétan a kirgiz szabályozást görcső alá véve pozitívumként említhető, hogy a kirgiz szabályozás valamelyest korlátozza a pártok listarendjének meghatározására vonatkozó döntési jogkörét azzal, hogy legalább három kisebbségi jelöltnek a lista első felében kell szerepelnie, így nem lehet kizárólag a pártlista hátsó régióiban elhelyezni az összes kisebbségi jelöltet. Negatívum ugyanakkor, hogy a kirgiz szabályozás nem kellően kiforrott abból a szempontból, hogy a jelöltek egyes kisebbségek közötti megoszlásáról nem rendelkezik, így teljességgel az egyes pártokra bízva a jogalkotó azt, hogy mely kisebbség(ek)et szerepeltet a listáján, ami a megfelelő szabályozás hiányában meghagyja az elvi lehetőségét akár nagyobb lélekszámú kisebbségeknek a speciális választójogi szabályok hatálya alóli, *de facto* kivonásnak.

Összefoglalva a fentieket, a kirgiz választójog speciális kisebbségekre vonatkozó szabályozása egyfelől a pártlistába integráló rendszerek egy tiszta modelljét mutatja be, másfelől ugyanakkor rávilágít annak fontosságára, hogy az ilyen rendszerekben lényeges a jogalkotónak a listán belüli sorrendiséget illetően is rendelkeznie, valamint több kisebbség esetén a választójogi kedvezményben kötelezően részesülő kisebbségek, és esetleg azok egymáshoz viszonyított arányának meghatározása is lényeges eleme a speciális választójogi szabályozásnak.

VII.4.2 A listás rendszerbe integráló rendszerek

A listás rendszerbe integráló rendszereket az értekezés Németország, Szerbia, Lengyelország, Montenegró, Koszovó, Románia és Olaszország szabályozásán keresztül mutatja be.

VII.4.2.1 A német választási rendszer kisebbségre vonatkozó rendelkezései szövetség és tartományi szinten

VII.4.2.1.1 Bevezetés

A német jog és jogfejlődés általánosságban az alkotmányjogtól a polgári jogig sok államban jelentett és jelent a mai napig mintát. A magyar jog történelmi, földrajzi, társadalmi, gazdasági okokból is általánosságban a német jogfejlődést követte, tekintette mintaként. A magyar alkotmányjogot, alkotmányfejlődést vizsgálva elegendő a konstruktív bizalmatlansági indítványra, magára az Alkotmánybíróságra vagy akár a Magyarország Alaptörvénye XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jog kapcsán megjelenő „társadalmi felelősség klauzulára” gondolni ahhoz, hogy belássuk, a német jog komoly hatást gyakorol a magyar jog fejlődésére is, ami megkerülhetetlenné teszi a német jog vonatkozó rendelkezéseinek vizsgálatát témánk nemzetközi kitekintése során.

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás vonatkozásában a német megoldás tekinthető a listás rendszeren belül megvalósuló speciális szabályozások egyik mintapéldájának, mely több más államban (pl.: Lengyelországban, Szerbiában) is lényegében ugyanilyen módon jelenik meg az ottani választási rendszerbe ágyazva. Tekintettel arra, hogy a német választójog szövetségi szinten és Schleswig-Holstein tartományban már az 1950-es évek óta, más európai államokat megelőzve ismeri ezt a megoldást, ezért a dolgozatban német típusú rendszernek is nevezzük a jelen fejezetben tárgyalthoz hasonló speciális választójogi megoldásokat.

A német jog vizsgálata során nem mehetünk el az állam szövetségi típusú berendezkedése mellett, mely alapján azonosítható egy összállami szövetségi szint annak törvényhozó és végrehajtó hatalmával, illetve egy tagállami szint, melynek szintén saját törvényhozó és végrehajtó hatalma van. A szintek egymáshoz való viszonyát a szövetségi állam legmagasabb szintű jogszabálya, a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - GG*) 20-37. cikkei, a szintek közötti törvényhozási kompetenciamegosztást pedig a GG 70-74. cikke tartalmazza, mely meghatározza a szövetségi szint és a tagállami szint törvényhozási kompetenciáit is.⁴⁹⁶

Németország föderális berendezkedése – tekintettel arra, hogy témánk, a törvényhozáshoz kapcsolódó speciális választójogi szabályok vizsgálata – szükségessé teszi

⁴⁹⁶ Ld.: GG 20-37 cikkei és 70-74. cikkei német nyelven <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

számunkra, hogy a szövetségi szint mellett a tagállami szintű törvényhozásokat és vizsgáljuk. Németország 16 szövetségi állama (*Bundesland*) közül kettőben, Schleswig-Holstein és Brandenburg tartományban találhatunk kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozást, melyeket ezáltal szintén vizsgálunk a szövetségi szintű választójogi szabályok mellett. Megjegyezzük, hogy a schleswig-holsteini szabályozás és a dán kisebbség ezáltal megvalósuló politikai képviselete viszonylag ismert és sokat tárgyalt a magyar szakirodalomban. Többek között már az 1990-es évek közepén tanulmányozta a schleswig-holsteini rendszert testközelből az akkori magyar kisebbségi ombudsman is.⁴⁹⁷

Németország szövetségi szinten négy kisebbséget ismer el, a dán kisebbséget, a fríz népcsoportot, a szintókat és romákat, valamint a szorb népet.⁴⁹⁸ Az elismert németországi kisebbségek létszáma az ország összlakosságához viszonyítva viszonylag alacsony. A schleswig-holsteini tartományi választójog szempontjából releváns dán kisebbség létszáma nagyságrendileg 50.000 fő⁴⁹⁹, de a legnépesebb szintó és roma közösség lélekszáma is 500.000 fő körül mozog.⁵⁰⁰

VII.4.2.1.2 Szövetségi szintű választójogi szabályozás Németországban, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális rendelkezésekre

A német törvényhozás kétkamarás, felsőháza a Szövetségi Tanács (*Bundesrat*), mely lényegében az egyes tartományok küldötteiből áll. Az egyes tartományok lakosságuk létszáma alapján küldhetnek meghatározott számú képviselőt a Bundesrat-ba.⁵⁰¹ A törvényhozás alsóháza a Szövetségi Gyűlés (*Bundestag*), melynek tagjait általános,

⁴⁹⁷ Ld.: Magyar Nemzet 1996. március 21. 5.p.

⁴⁹⁸ Ld.: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/minderheiten/minderheiten-in-deutschland/minderheiten-in-deutschland-node.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

⁴⁹⁹ Ld.: <https://www.landtag.ltsh.de/parlament/daenische-minderheit/> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

⁵⁰⁰ Ld.: https://www.aussiedlerbeauftragter.de/Webs/AUSB/DE/themen/minderheiten-sprachgruppen/sinti-und-roma/sinti-und-roma.html;jsessionid=63B221AFB507C2BC30510BD8EFE80710.2_cid364 (letöltés ideje: 2021. április 24.)

⁵⁰¹ Németország Alaptörvénye (GG) 51. cikk német nyelven: „(1) *Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.*

(2) *Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.*

(3) *Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden.*”
<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választásokon választják. Képviselői az egész népet képviselik, nem kötik utasítások.⁵⁰² Tekintettel választójoggal összefüggő témákra egyértelmű tehát, hogy vizsgálódásunk tárgyát szövetségi szinten a Bundestag képezi.

A Bundestag képviselőinek létszáma a választási rendszer sajátosságai okán a választások eredményeitől függően alakul ki, de a választási törvény (*Bundeswahlgesetz - BWahlG*) 1. § rendelkezéseinek megfelelően a Bundestag létszáma főszabály szerint 598 képviselő, akik közül 299 képviselőt választanak relatív többségi egyéni körzetekben, a többit pedig pártlistáról.⁵⁰³ A választóknak a BWahlG 4. § alapján két szavazata van, melyek közül az egyiket, melyet a német választójog „elsőszavazatként” (*Erststimme*) nevesít, a lakóhely szerinti körzet egyéni jelöltjeire (*Wahlkreisabgeordneten*), a másikat, melyet a német választójog „másodszavazatként” (*Zweitstimme*) pedig a lakóhely szerinti tartományi pártlistájára (*Landesliste*) adhat le a választó.⁵⁰⁴

Főszabály szerint a listás mandátumok kiosztása során el kell érniük a bejutási küszöböt, azaz a pártoknak országos átlagban el kell érniük a szavazatok 5%-át, vagy pedig három egyéni körzetben kell győznie a párt jelöltjének. A bejutási küszöböt elérő pártok között első ízben országos szinten, majd a tartományi listák között is elosztják a mandátumokat. Tartományon belül az adott pártnak járó mandátumszámból levonják az ugyanazon párt egyéni jelöltjei által megszerzett mandátumok számát. Amennyiben adott párt több mandátumhoz jut, adott tartományon belül, az egyéni körzetekben nyerő jelöltjeivel együtt, mint ami az arányos kiosztás szerint járna neki a többletet megtarthatja.⁵⁰⁵ Fontos kiemelnünk tehát, hogy csupán a törvényhozás mandátumainak lekisebb száma kőbe vésett (598), az úgynevezett túlnyúló mandátumok (*Überhangmandate*) és kiegyenlítő

⁵⁰² Németország Alaptörvénye (GG) 38. cikk (1) bekezdés német nyelven: „*Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.*” <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

⁵⁰³ Németország választási törvénye (BWahlG) 1. § német nyelven: „*(1) Der Deutsche Bundestag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten. Sie werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den wahlberechtigten Deutschen nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.*

(2) Von den Abgeordneten werden 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt.” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

⁵⁰⁴Németország választási törvénye (BWahlG) 4. § német nyelven: „*Jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten, eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste.*” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

⁵⁰⁵ CSERVÁK (2010.) i. m. 105-106. pp.

mandátumok (*Ausgleichmandate*) miatt a mandátumok pontos száma az adott választás eredményeire tekintettel alakul ki.

Látzólag a német választási rendszer a magyarhoz hasonló vegyes választási rendszer, melynek van egy egyéni és egy listás ága, azonban Cservák Csaba doktori értekezésében ezt árnyalja. Cservák megállapítja ugyanis a német választási rendszerről, hogy „*szigorú értelmezésben nem is vegyes, hanem ún. perszonalizált PR-rendszer. Arányos rendszer az eredmények ismeretében is, hiszen az aránytalanság 1% körüli. Arányos (listás) mivoltát az a tény is alátámasztja, hogy a mandátumok elosztása kizárólag a listás szavazatok alapján történik.*”⁵⁰⁶

A német választási rendszerben a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást a listás mandátumok kiosztása kapcsán felállított bejutási küszöb kapcsán azonosíthatjuk, ugyanis a BWahlG 6. § (3) bekezdése értelmében a bejutási küszöb követelménye – azaz a pártokra vonatkozó országos átlagban megszerzett 5% arányú szavazat vagy győzelem a párt jelöltje által legalább 3 egyéni körzetben – a nemzeti kisebbségek pártjainak listáira nem vonatkozik,⁵⁰⁷ mely alapján csak az ún. természetes küszöböt, a legalább egy mandátumhoz szükséges szavazatszámot kell elérniük.

A német választójog emellett nem csak a mandátumszerzés, hanem a választásokon történő elindulás vonatkozásában is speciális szabályokat határoz meg a nemzeti kisebbségek pártjai számára. A BWahlG 6. § (3) bekezdés alapján az egyéni körzetekben a nemzeti kisebbségek pártjainak jelöltje ugyanis mentesül azon egyéb pártokra vonatkozó azon követelmény alól, miszerint a jelöltséghez 200 választói aláírást kell összegyűjteni.⁵⁰⁸ A BWahlG 27. § (1) bekezdés alapján hasonló kedvezményben részesülnek a nemzeti kisebbségek pártjainak tartományi listái is, melyeknek nem kell az egyéb pártokra vonatkozó

⁵⁰⁶ Uo.

⁵⁰⁷ Németország választási törvénye (BWahlG) 6. § (3) bekezdés német nyelven: „*Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung.*” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

⁵⁰⁸ Németország választási törvénye (BWahlG) 20. § (2) bekezdés német nyelven: „*Kreiswahlvorschläge von Parteien müssen von dem Vorstand des Landesverbandes oder, wenn Landesverbände nicht bestehen, von den Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände, in deren Bereich der Wahlkreis liegt, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Kreiswahlvorschläge der in § 18 Abs. 2 genannten Parteien müssen außerdem von mindestens 200 Wahlberechtigten des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein; die Wahlberechtigung muß im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein und ist bei Einreichung des Kreiswahlvorschlages nachzuweisen. Das Erfordernis von 200 Unterschriften gilt nicht für Kreiswahlvorschläge von Parteien nationaler Minderheiten.*” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

választók létszámának egy ezred része, de legfeljebb 2000 választópolgár ajánlását megszereznie.⁵⁰⁹

Arról, hogy egy adott párt nemzeti kisebbség pártjaként ismerhető el, és ennél fogva megilletik a választójogi kedvezmények, a Szövetségi Választási Bizottság (*Bundeswahlauss*) dönt, a választások előtti 79. napon tartott ülésén.⁵¹⁰ Látható tehát, hogy eseti jogalkalmazói döntés a nemzeti kisebbségi párt státus eldöntése, nincs egyéb objektív, jogilag szabályozott kritériumrendszer atekintetben, hogy milyen feltételek szükségesek ezen státus megítéléséhez.

A nemzeti kisebbségi pártok meghatározásával kapcsolatban a Bundestag Tudományos Szolgálat 2009-ben készített egy tanulmányt⁵¹¹, melyben szintén kifejezésre juttatja, hogy a nemzeti kisebbségi párt fogalma objektíve nem konkrétan tisztázott a német szakirodalomban és az ítélkezési gyakorlatban. A tanulmány szerint arra a kérdésre, hogy az adott párt nemzeti kisebbség pártja-e, a választási folyamatot megelőző, azon kívüli tényezők, különösen a párt önképe és működése adják meg a választ. Nem elégséges, ha a szóban forgó párt kiáll egy adott kisebbség érdekei és céljai mellett, önmeghatározásában, tagsági-szervezeti összetételében is tükröznie kell az adott nemzeti kisebbségét. A tanulmány Bodo Pieroth álláspontjára is hivatkozik, aki szerint meghatározó irányadó elvnek kell lennie, hogy szerkezetileg egy nemzeti kisebbséghez tartozó párt egyértelműen megkülönbözteti magát a többi párttól. Mindezek figyelembevételével a tanulmány az alábbi

⁵⁰⁹ Németország választási törvénye (BWahlG) 27. § (1) bekezdés német nyelven: „*Landeslisten können nur von Parteien eingereicht werden. Sie müssen von dem Vorstand des Landesverbandes oder, wenn Landesverbände nicht bestehen, von den Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände, die im Bereich des Landes liegen, bei den in § 18 Abs. 2 genannten Parteien außerdem von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten des Landes bei der letzten Bundestagswahl, jedoch höchstens 2.000 Wahlberechtigten, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Die Wahlberechtigung der Unterzeichner eines Wahlvorschlages einer der in § 18 Abs. 2 genannten Parteien muß im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein und ist bei Einreichung der Landesliste nachzuweisen. Das Erfordernis zusätzlicher Unterschriften gilt nicht für Landeslisten von Parteien nationaler Minderheiten.*” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

⁵¹⁰ Ld.: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/n/nationale-minderheiten.html#id-0> (letöltés ideje: 2021. április 24.) „*Bei Bundestagswahlen stellt der Bundeswahlausschuss in seiner Sitzung am 79. Tag vor der Wahl fest, ob eine Partei für die jeweils bevorstehende Wahl als solche anzuerkennen ist und ob sie möglicherweise den Status einer Partei nationaler Minderheiten beanspruchen kann.*”

⁵¹¹ Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste: *Kriterien für die Anerkennung nationaler Minderheiten* WD 3-3000-067/09 Deutscher Bundestag 2009. Online elérhető: <https://www.bundestag.de/resource/blob/418438/81e43b425de854eda21f13759f9c3f5b/wd-3-067-09-pdf-data.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

kritériumokat határozta meg, amelyeknek egy nemzeti kisebbségi pártnak meg kell felelnie⁵¹²:

- A kisebbség céljainak és érdekeinek képviselése
- Történelmi gyökerekkel rendelkezik az érintett kisebbség vonatkozásában
- A párttagok és a pártszervezet tagjainak többsége az adott kisebbség tagjai
- Elkötelezettség az érintett kisebbség iránt
- Szervezeti beágyazottság az adott kisebbség közéletében.

A Német Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht* - *BVerfG*) témánk szempontjából releváns gyakorlatából a BVerfGE 6, 84 számú döntését emelhetjük ki. Ezen döntésében az alkotmánybíróság leszögezte, hogy a nemzeti kisebbségek pártjai sajátos helyzetben vannak, mely nem hasonlítható össze egyéb kis pártokéval. Az a specifikum, amely megkülönbözteti a nemzeti kisebbségek pártjait az összes többi párttól, a választási folyamaton kívül keresendő. A nemzeti kisebbségek pártjainak kedvezményben részesítése nem ellentétes az egyenlőség elvével. A jogalkotó a saját belátása szerint tekinthet adott pártot a parlamenthez méltónak, függetlenül a megszerzett szavazatok számától és a közvetlen mandátumok megszerzésétől, olyan politikai körülmények miatt, amelyek indokolják a választási folyamat speciális szabályozását. Az egyenlő választás elvének megsértését csak akkor lehet megállapítani egy ilyen kivétel esetén, ha a speciális szabályozás alapjául szolgáló kritériumok más pártokra is vonatkoznak.⁵¹³

⁵¹² Uo. 5-6 pp.

⁵¹³ BVerfGE 6, 84 (97) „*Die Benachteiligung von politischen Parteien beim Verhältnisgleich durch § 6 Abs. 4 kann auch nicht dadurch verfassungswidrig werden, daß § 6 Abs. 4 Satz 2 eine Ausnahme für die Parteien nationaler Minderheiten statuiert. Wäre diese Ausnahme unzulässig, so würde daraus höchstens folgern, daß § 6 Abs. 4 Satz 2 ungültig sein würde, nicht aber könnte daraus gefolgert werden, daß § 6 Abs. 4 Satz 1 ungültig ist, oder daß Ausnahmen für weitere Parteien gemacht werden müßten. Bei den Parteien nationaler Minderheiten liegen besondere Verhältnisse vor, die mit der Situation anderer kleiner Parteien nicht zu vergleichen sind. Die Merkmale der großen Stimmenzahl oder der Direktmandate erlangt eine Partei erst im und durch den Wahlvorgang, während das Merkmal, das die Parteien nationaler Minderheiten von allen anderen Parteien unterscheidet, außerhalb des Wahlvorgangs liegt. Es handelt sich also um nicht vergleichbare Tatbestände. Der Gleichheitssatz verbietet nicht, Parteien wegen eines Kriteriums, das in einem anderen Bereich liegt zum Verhältnisgleich zuzulassen, wenn Parteien mit geringer Stimmenzahl und Parteien ohne örtliche Schwerpunkte davon ausgeschlossen werden. Der Gleichheitssatz gebietet andererseits auch nicht, daß für alle Parteien, die sich durch Merkmale charakterisieren lassen, die außerhalb des Wahlvorganges liegen, eine Ausnahme gemacht wird, wenn eine Partei ausnahmsweise zum Verhältnisgleich zugelassen wird, weil sie eine nationale Minderheit repräsentiert. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, ob er eine Partei ohne Rücksicht auf die erzielte Stimmenzahl und die Erringung von Direktmandaten wegen politischer Umstände, die eine besondere Regelung gerade im Wahlverfahren rechtfertigen, für parlamentswürdig erachtet oder nicht. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Wahl könnte in einer solchen Ausnahme nur dann gefunden werden, wenn die Kriterien, die den Anlaß für die*

A hivatkozott alkotmánybíróági döntés leszögezi továbbá, hogy a nemzeti kisebbségek helyzete egyedülálló, ötvözi a német állampolgárságot az idegen etnikummal és a nemzetközi joggal, valamint bizonyos körülmények között valamely külföldi állam, amelyhez a kisebbség tartozik is érdekelt a státusuk iránt. Mindez kellően alátámasztja a speciális választójogi szabályozást. Az alkotmánybíróság a döntésében mindezek mellett utalt arra a magyar nemzetiségi jogban is gyakorta megjelenő motívumra, miszerint, a külföldi államokban élő német nemzeti kisebbségek vonatkozásában tanúsított jobb bánásmód iránti érdek is indokolhatja a nemzeti kisebbségek pártjainak felmentését az arányos képviselet küszöbértéke alól.⁵¹⁴

A Német Alkotmánybíróság BVerfG, 17.11.2004 - 2 BvL 18/02 számú döntése arra világít rá, hogy a nemzeti kisebbségek általános politikai versenyben történő részvétele és az, hogy ennek során olyanok is szavazhatnak a kisebbségi pártra, akik nem tagjai az adott kisebbségnek, önmagában nem jelenti a kisebbségi jelleg – és ezáltal a választójogi státus – elvesztését, ugyanis nem zárható ki, hogy a nem kisebbségi szavazók is törvényesen előmozdíthassák a kisebbség integrációját. A nemzeti kisebbség saját képviseletének biztosítása az állami parlamentben az integrációpolitikai kérdés.⁵¹⁵

A németországi szövetségi szintű politikai versenyt vizsgálva megállapítható, hogy a Bundestag választásokon sokáig nem volt jellemző a nemzetiségi pártok részvétele. Szövetségi szinten, a Bundestag választások során mindössze Schleswig-Holstein tartomány dán kisebbségének pártja, a Südschleswigscher Wählerverband (SSW) juttatott képviselőt a

besondere Regelung geben, auch für andere Parteien zutreffen würden” Online elérhető: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html#Rn034> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵¹⁴ BVerfGE 6, 84 (98) „*Das ist im Verhältnis der Parteien nationaler Minderheiten zu anderen politischen Parteien nicht der Fall. Die Lage der nationalen Minderheit, die deutsche Staatsangehörigkeit mit fremder Volkszugehörigkeit verbindet, ist innerstaatlich einzigartig, da das Völkerrecht und unter Umständen ein fremder Staat, dessen Volkstum die Minderheit zugehört, Interesse an ihrem Status nimmt. Es ist darum ein die wahlrechtliche Sonderregelung hinreichend rechtfertigendes Anliegen des Gesetzgebers, der nationalen Minderheit zur Vertretung ihrer spezifischen Belange die Tribüne des Parlaments zu eröffnen, wenn sie nur die für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl aufbringt. Auch die Rücksicht auf die Behandlung deutscher nationaler Minderheiten in fremden Staaten durch den ausländischen Gesetzgeber kann es sehr wohl rechtfertigen, Parteien nationaler Minderheiten von der Sperrklausel beim Verhältniswahlrecht auszunehmen (vgl. BVerfGE 5, 83).*” Online elérhető: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html#Rn034> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵¹⁵ BVerfG, 17.11.2004 - 2 BvL 18/02 Rn. 31. „*Im Übrigen ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die mit der Privilegierung verfolgte Integration der nationalen Minderheit in legitimer Weise auch dadurch gefördert werden kann, dass Wähler, die nicht selbst der dänischen Minderheit angehören, das Integrationsanliegen durch eine Stimmabgabe zu Gunsten von Parteien dieser Minderheit unterstützen. Dem integrationspolitischen Anliegen, der nationalen Minderheit eine eigene Vertretung im Landesparlament zu sichern*” Online elérhető: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/11/lk20041117_2bv100180_2.html (letöltés ideje: 2021. április 28.)

szövetségi törvényhozásba, személy szerint Hermann Clausen-t az első, 1949-1953 közötti ciklusban⁵¹⁶, illetve a legutóbbi 2021-es választásokon Stefan Seidler-t⁵¹⁷. 1961 és 2021 között az SSW egyáltalán nem vett részt a szövetségi választásokon⁵¹⁸, kizárólag regionális pártként működött, melynek keretében a tartományi, schleswig-holsteini parlamentben egy rövid periódustól eltekintve (1954-1958) folyamatosan képviselteti magát. Kiemelendő, hogy 60 év távollét után, az SSW éppen a legutóbbi 2021-es Bundestag választásokon – melyet 2021. szeptember 26-án rendeztek – mérette meg magát újra szövetségi szinten.⁵¹⁹ Az SSW a 2021-es Bundestag választásokon kizárólag Schleswig-Holstein tartományban állított egyéni jelölteket és listát.⁵²⁰ A 2021-es választásokon az SSW mindösszesen 55.330 szavazatot szerzett, mely országos összesítésben a listás szavazatok (*Zweitstimme*) 0,1%-ának felelt meg, mellyel egy képviselői mandátumot szerzett a dán kisebbségi párt a speciális kisebbségi választójogi szabályozás alapján,⁵²¹ így Németországban hosszú szünet után ismételten gyakorlati jelentőséggel bírnak szövetségi szinten is a választójog speciális kisebbségi rendelkezései.

VII.4.2.1.3 Tartományi szintű választójogi szabályozás Németországban, különös tekintettel a kisebbségre vonatkozó speciális rendelkezésekre

Mint, ahogy azt fentebb említettük, a 16 németországi szövetségi tartomány közül kettőben a tartományi törvényhozás választójoga szintén tartalmaz kedvezményes választójogi szabályozást a kisebbségek számára. Ez a két szövetségi tartomány Schleswig-Holstein és Brandenburg. Előbbiben a helyi dánokra vonatkoznak választójogi kedvezmények, utóbbiban pedig a helyi szorbokra.

⁵¹⁶ Ld.: <https://www.ssw.de/die-partei/geschichte/ahnengallerie> (letöltés ideje: 2021. szeptember 27.)

⁵¹⁷ Stefan Seidler 2021-es megválasztását illetően ld.: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/gewaehlte/bund-99/land-1.html#cc996bbb-1ca4-4520-a069-797120094f54> (letöltés ideje: 2021. szeptember 27.)

⁵¹⁸ Ld.: *Wahlprogramm des SSW zur Bundestagswahl am 26. September 2021. EntwurfsStand 04.03.2021.* 3. p. Online letölthető: <https://www.ssw.de/bundestagswahl> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵¹⁹ Ld.: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/SSW-stimmt-fuer-Teilnahme-an-der-Bundestagswahl-2021-,ssw226.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

⁵²⁰ Ld.: <https://www.ssw.de/themen/minderheiten-und-schleswig-holstein-muessen-besser-in-berlin-vertreten-werden> (letöltés ideje: 2021. szeptember 27.)

⁵²¹ Ld.: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse/bund-99.html> (letöltés ideje: 2021. szeptember 27.) és <https://www.ssw.de/themen/jetzt-kommt-der-norden-2> (letöltés ideje: 2021. szeptember 27.)

A Schleswig-Holstein szövetségi tartomány törvényhozásának választásáról szóló törvény (*Landeswahlgesetz - LWahlG*) 1. § (1) bekezdése rendelkezéseinek megfelelően a Tartományi Gyűlést (*Landtag*) főszabály szerint 69 képviselő alkotja, akik közül 35 képviselőt választanak relatív többségi egyéni körzetekben, a többit pedig pártlistáról.⁵²² A választóknak a LWahlG 1. § (2) bekezdés alapján két szavazata van, melyek közül az egyiket, melyet a német választójog „elsőszavazatként” (*Erststimme*) nevesít, a lakóhely szerinti körzet egyéni jelöltjeire (*Bewerber/Bewerberin im Wahlkreis*), a másikat, melyet a német választójog „másodszavazatként” (*Zweitstimme*) pedig egy párt listájára (*Landesliste*) adhat le a választó.⁵²³ Eddig is jól látható, hogy a schleswig-holsteini tartományi választójog a német szövetségi választójoghoz hasonlatos, és mindez általánosságban kisebb különbségekkel ugyan, de igaz a választási rendszer további jellemzőire, a mandátumok kiosztására és a törvényhozás választási eredményektől függő „mozgó létszámára” is.⁵²⁴

A dán kisebbségre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályok ugyancsak a szövetségi választójogban megismert megoldáshoz hasonlóak. A LWahlG 3. § (1) bekezdés szerint ugyanis a pártoknak ahhoz, hogy a listás mandátumkiosztásból részesedhessenek, vagy legalább egy egyéni körzetben győztes jelölttel kell rendelkezniük, vagy pedig a pártlistákra leadott szavazatok legalább 5%-át meg kell szerezniük. Ezen bejutási küszöb alól a dán kisebbség pártjai mentesülnek,⁵²⁵ mely alapján csak az ún. természetes küszöböt,

⁵²² Schleswig-Holstein szövetségi tartomány választási törvénye (LWahlG) 1. § (1) bekezdés német nyelven: „*Der Landtag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 69 Abgeordneten. 35 Abgeordnete werden durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, die übrigen durch Verhältniswahl aus den Landeslisten der Parteien auf der Grundlage der im Land abgegebenen Zweitstimmen und unter Berücksichtigung der in den Wahlkreisen erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerbern gewählt.*” <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WahlG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵²³ Schleswig-Holstein szövetségi tartomány választási törvénye (LWahlG) 1. § (2) bekezdés német nyelven: „*Jede Wählerin und jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl einer Bewerberin oder eines Bewerbers im Wahlkreis, eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste.*” <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WahlG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵²⁴ Ld.: Schleswig-Holstein szövetségi tartomány választási törvénye (LWahlG) 2-3 §§ <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WahlG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵²⁵ Schleswig-Holstein szövetségi tartomány választási törvénye (LWahlG) 3. § (1) bekezdés német nyelven: „*An dem Verhältnisausgleich nimmt jede Partei teil, für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen worden ist, sofern für sie in mindestens einem Wahlkreis eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter gewählt worden ist oder sofern sie insgesamt fünf v. H. der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erzielt hat. Diese Einschränkungen gelten nicht für Parteien der dänischen Minderheit.*” <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WahlG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

a legalább egy mandátumhoz szükséges szavazatszámot kell elérniük. Ez a természetes küszöb a választási gyakorlatot figyelembe véve nagyságrendileg 20.000 szavazatot jelent.⁵²⁶

A schleswig-holsteini tartományi választójog kapcsán mindenképp meg kell említenünk, hogy a dánokra vonatkozó választójogi kedvezményeknek szövetségi és tartományi szinten is nemzetközi jogi alapjai vannak. A II. világháborút követően, 1955-ben Németország és Dánia küldöttsége, amelyben a két kormány javaslatot tett az országaikban élő német és dán kisebbségekre vonatkozóan. E javaslatok eredménye többek között a schleswig-holsteini tartományi választójog dán kisebbségre vonatkozó rendelkezései.⁵²⁷ Az 1955. március 28-án kelt német-dán feljegyzés I. fejezet 2. pontja a német szövetségi választójog vonatkozásában ígér kedvezményt⁵²⁸, míg az I. fejezet 3. pont a) alpontja a schleswig-holsteini tartományi választójog kapcsán konkrétan az 5%-os bejutási küszöb alóli mentesülést ígéri a dán kisebbség pártjainak.⁵²⁹

A schleswig-holsteini tartományi alkotmánybíróság (*Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein - LVerfG*) 2013-ban meghozott LVerfG 9/12 számú döntése lényeges és alapvető kérdéseket tisztáz a kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályokat illetően, ezért ezen döntés lényegi tartalmának ismertetését mindenképp lényegesnek tartjuk.

A tartományi alkotmánybíróság a hivatkozott döntésében mindenekelőtt meghatározást adott a speciális szabályozás alanyára, a dán kisebbség pártjára. Ezek szerint egy párt akkor a dán kisebbség pártja, ha az a kisebbség soraiból kerül ki, a kisebbség támogatja és programjuk a kisebbség által formált. Ezen körülmények fennálltát minden Landtag

⁵²⁶ Ld.: <https://www.ssw-sh.de/ueber-uns/geschichte> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵²⁷ Ld.: <https://www.wahlrecht.de/news/2005/08.htm> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵²⁸ Deutsch-Dänisches Papier vom 28. März 1955. I. fejezet 2. pont német nyelven: „Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, daß die im Bundeswahlgesetz vom 8.7.1953 (BGBl. I S. 470) in § 9 Abs. 5 zu Gunsten der nationalen Minderheiten getroffenen Regelung in das künftige Bundeswahlrecht übernommen wird.” Ld.: <https://www.wahlrecht.de/doku/doku/19550328.htm> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵²⁹ Deutsch-Dänisches Papier vom 28. März 1955. I. fejezet 3. pont a) alpont német nyelven: „Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat die Bundesregierung davon unterrichtet, daß sie bereit ist: 4

a) darauf hinzuwirken, daß der Schleswig-Holsteinische Landtag eine Ausnahmebestimmung von der 5 %-Klausel in § 3 des Schleswig-Holsteinischen Landeswahlgesetzes in § 3 des Schleswig-Holsteinischen Landeswahlgesetzes zu Gunsten der dänischen Minderheit baldmöglichst beschließt,” Ld.: <https://www.wahlrecht.de/doku/doku/19550328.htm> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

választás előtt ellenőrizni kell. A döntés leszögezte azt is, hogy a 18. Landtag választás idején az SSW volt a dán kisebbség pártja a kritériumok mérlegelése alapján.⁵³⁰

Az alkotmánybíróság álláspontja szerint a választás egyenlőségében történő differenciálás – azaz a bejutási küszöb alóli mentesség alkalmazása – abban az esetben jogszerű, ha azt különleges, objektív és legitimált, azaz törvény által elismert „kényszerítő ok” igazolja és ugyanezen követelmények vonatkoznak a felek esélyegyenlőségére is.⁵³¹

Az alkotmánybíróság leszögezte, hogy a speciális választójogi szabályokat, a tartományi törvényhozás működésének és a pártok integrációs funkciójának biztosításának célja legitimálja, és nem sérti az arányosság elvét.⁵³²

A szavazatok egyenlőségének elvével összefüggésben a schleswig-holsteini tartományi alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a dán kisebbség pártjaira vonatkozó bejutási küszöb alóli mentesség a szavazati jogok egyenlőségét a pártok egyenlő sikerével és esélyegyenlőségével összefüggésben érinti, de a szabályozást legitimálja a tartomány azon tartományi alkotmányba foglalt kötelessége, hogy megvédje a dán nemzeti kisebbség politikai részvételét, és nem sérti az arányosság elvét.⁵³³

⁵³⁰ LVerfG 9/12 (13.09.2013) Leitsatz 1. német nyelven: „Eine Partei ist eine Partei der dänischen Minderheit, wenn sie aus der Minderheit hervorgegangen ist und sie gegenwärtig personell von der Minderheit getragen wird sowie programmatisch von ihr geprägt ist. Dies ist für jede Landtagswahl erneut zu prüfen. Der SSW war bei der Wahl zum 18. Schleswig Holsteinischen Landtag eine Partei der dänischen Minderheit.” <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bsshoprod.psml&max=true&doc.part=L> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵³¹ LVerfG 9/12 (13.09.2013) Leitsatz 2. német nyelven: „Differenzierungen der Wahlgleichheit - etwa durch die 5% Klausel oder eine Rückausnahme hiervon - bedürfen zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen, sachlich legitimierten, "zwingenden" Grundes. Dieselben Maßstäbe gelten für die Chancengleichheit der Parteien (im Anschluss an Urteil vom 30. August 2010 LVerfG 1/10, Rn. 142 m.w.N. zur Rspr. des BVerfG, LVerfGE 21, 434 ff. = SchlHA 2010, 276 ff. = NordÖR 2010, 401 ff. = JZ 2011, 254 ff., Juris Rn. 148 ff.).” <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bsshoprod.psml&max=true&doc.part=L> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵³² LVerfG 9/12 (13.09.2013) Leitsatz 5. német nyelven: „Die einfachgesetzlich geregelte 5% Klausel verletzt nicht die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien. Sie ist durch den Zweck legitimiert, die Funktionsfähigkeit des Landtages und die Integrationsfunktion der Parteien zu sichern und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.” <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bsshoprod.psml&max=true&doc.part=L> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵³³ LVerfG 9/12 (13.09.2013) Leitsatz 6. német nyelven: „Die Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG als Rückausnahme von der 5% Klausel berührt zwar die Wahlrechtsgleichheit in ihrer Ausprägung als Erfolgswertgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien. Die Regelung ist aber durch die Schutzpflicht des Landes für die politische Mitwirkung der nationalen dänischen Minderheit nach Art. 5 Abs. 2 LV legitimiert und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.” <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bsshoprod.psml&max=true&doc.part=L>

A schleswig-holsteini tartományi politikai versenyt vizsgálva kijelenthető, hogy a dán kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályozás az SSW-t érinti, amelynek képviselői egy rövid periódus (1954-1958) kivételével 1947 óta mindvégig tagjai voltak a schleswig-holsteini Landtag-nak.⁵³⁴ Az ezredforduló óta eltelt két évtized komoly politikai sikerszerűt eredményezett az SSW számára. A 2000-es Landtag választásokon a megelőző választásokon szerzett 38.285 szavazatot lényegesen felülmúlva 60.367 szavazatot, a voksok mintegy 4,1%-át szerezték meg. A 2005-ös választás kisebb visszaesést mutatott az 51.920 megszerzett szavazattal, mely a voksok 3,6%-át tette ki, ugyanakkor a soron következő 2009-es választásokon nagy sikert ért el a párt a 69.701 megszerzett vokssal és 4,3%-os szavazati aránnyal, mely szavazati arányt a 2012-es választások során 4,6%-ra tornázták fel, melynek köszönhetően négy képviselőt küldhetett az SSW a Landtag-ba. A 2012-es választásokat követően az SSW a Németország Szociáldemokrata Pártjával (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands - SPD*) és a Zöldekkel (*Grünen*) koalícióban, melyet a helyi politikában *Künstenkoalition*-nak neveztek. A legutóbbi 2017-es választásokon az SSW 3,4%-ot ért el és három képviselőt juttatott a tartományi törvényhozásba, és ellenzéki pártként működik.⁵³⁵

A másik német szövetségi tartományra, Brandenburgra rátérve, melyben speciális választójogi szabályozás vonatkozik a szorbok parlamenti képviselőire, azt állapíthatjuk meg, hogy a brandenburgi tartományi gyűlés (*Landtag*) választójoga általánosságban az eddig szövetségi szinten és schleswig-holsteini tartományi választójog kapcsán megismert mintát követi.

Brandenburg szövetségi tartomány törvényhozásának választásáról szóló törvény (*Brandenburgisches Landeswahlgesetz - BbgLWahlG*) 1. § (1) bekezdés rendelkezéseinek megfelelően a Tartományi Gyűlést (*Landtag*) főszabály szerint 88 képviselő alkotja, akik közül 44 képviselőt választanak relatív többségi egyéni körzetekben, a többit pedig pártlistáról.⁵³⁶ A választóknak a BbgLWahlG 1. § (2) bekezdés alapján két szavazata van,

[rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bsshoprod.psml&max=true&doc.part=L](https://www.ssw-sh.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bsshoprod.psml&max=true&doc.part=L) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵³⁴ Ld.: <https://www.ssw-sh.de/en/ssw/history> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵³⁵ Ld.: <https://www.ssw-sh.de/ueber-uns/geschichte> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵³⁶ Brandenburg szövetségi tartomány választási törvénye (BbgLWahlG) 1. § (1) bekezdés német nyelven: „Der Landtag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 88 Abgeordneten. 44 Abgeordnete werden durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, die übrigen durch Verhältniswahl nach den Landeslisten der Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen auf der Grundlage der im Land abgegebenen Stimmen und unter Berücksichtigung der in den Wahlkreisen

melyek közül az egyiket, melyet a német választójog „elszavazatként” (*Erststimme*) nevesít, a lakóhely szerinti körzet egyéni jelöltjeire (*Wahlkreisabgeordneten*), a másikat, melyet a német választójog „másodszavazatként” (*Zweitstimme*) pedig egy párt listájára (*Landesliste*) adhat le a választó.⁵³⁷ Láthatjuk eddig is, hogy a brandenburgi választójog a szövetségi és a schleswig-holsteini tartományi választójoghoz hasonlatos, és mindez általánosságban kisebb különbségekkel ugyan, de igaz a választási rendszer további jellemzőire, a mandátumok kiosztására és a törvényhozás választási eredményektől függő „mozgó létszámára” is.

Eltérőek ugyanakkor a brandenburgi választójog általános szabályai atekintetben, hogy a képviselői létszám maximumát is meghatározza a választási törvény 110 mandátumban⁵³⁸, továbbá a választások listás helyeiért nem csak pártok, hanem politikai egyesületek és egyesített listák is indulhatnak.⁵³⁹

A szorb kisebbségre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályok ugyancsak a szövetségi és schleswig-holsteini választójogban megismert megoldáshoz hasonlóak. A BbgLWahlG 3. § (1) bekezdés szerint ugyanis a pártoknak, politikai egyesületeknek és listás szövetségeknek ahhoz, hogy a listás mandátumkiosztásból részelhessenek, vagy legalább egy egyéni körzetben győztes jelölttel kell rendelkezniük, vagy pedig a listákra leadott szavazatok legalább 5%-át meg kell szerezniük. Ezen bejutási küszöb alól a szorb kisebbség pártjai mentesülnek,⁵⁴⁰ mely alapján csak az ún. természetes küszöböt, a legalább egy mandátumhoz szükséges szavazatszámot kell elérniük.

erfolgreichen Bewerber gewählt., <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwahlg> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵³⁷ Brandenburg szövetségi tartomány választási törvénye (BbgLWahlG) 1. § (2) bekezdés német nyelven: „*Jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten, eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste.*”, <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwahlg> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵³⁸ Brandenburg szövetségi tartomány választási törvénye (BbgLWahlG) 3. § (7) bekezdés német nyelven: „*Haben Parteien, politische Vereinigungen und Listenvereinigungen Überhangmandate errungen, wird die Gesamtzahl der Abgeordneten über Absatz 6 hinaus für einen Verhältnisausgleich, höchstens jedoch bis zur Zahl 110 erhöht.*”, <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwahlg> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵³⁹ Ld.: BbgLWahlG 1. § (1) bekezdés szövegében (160. lj.): „...*Verhältnisausgleich nach den Landeslisten der Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen...*”

⁵⁴⁰ Brandenburg szövetségi tartomány választási törvénye (BbgLWahlG) 3. § (1) bekezdés német nyelven: „*Bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien, politische Vereinigungen und Listenvereinigungen berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder mindestens in einem Wahlkreis einen Sitz errungen haben. Die Bestimmungen über die Sperrklausel nach Satz 1 finden auf die von Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen der Sorben/Wenden eingereichten Landeslisten keine Anwendung. Ob eine Landesliste von Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen eine Landesliste der Sorben/Wenden ist,*

A brandenburgi tartományi választójog speciális kisebbségi szabályozásából sajátosságként a speciális választójogi szabályozásra jogosult pártok meghatározását, kijelölését, illetve ennek eljárását jelölhetjük meg, mely mind a szövetségi szintű, mind pedig a schleswig-holsteini tartományi választójogi szabályozástól eltérő. A fentebb már hivatkozott BbgLWahlG 3. § (1) bekezdés alapján ugyanis arról, hogy mely pártokat illeti meg a választójogi kedvezmény, azaz mely pártok minősülnek a szorb kisebbségi pártnak, politikai egyesületnek vagy egyesített listának, a Választási Bizottság a Landtag elnökségének Szorb Tanács (*Rat für Angelegenheiten der Sorben/Wenden - RASW*) meghallgatása után tett javaslata alapján dönt.

A Szorb Tanácsról külön törvény rendelkezik, amely a szorb választók által megválasztott öt tagú testület.⁵⁴¹ A Szorb Tanács bevonása a kisebbségi párt meghatározásának folyamatába azért jelent tehát újdonságot a szövetségi és a schleswig-holsteini tartományi választójog szabályokhoz képest, mert itt a választójogilag kedvezményezett jelölőszervezetek körének meghatározására ráhatással van – még ha nem is a végső döntés jogával – olyan szervezet, mely autentikusan az adott kisebbség sorai közül kerül ki.

A brandenburgi tartományi gyűlési választásokat, a tartományi politikai versenyt vizsgálva megállapíthatjuk, hogy ellentétben Schleswig-Holstein tartománnyal itt nincs olyan szorb kisebbségi párt mely érdemben részt tudna venni a tartományi politikai versenyben, még a kedvezményes választójogi szabályozás ellenére sem.

VII.4.2.1.4 Következtetések

Összegzésként a német rendszerről, mint szövetségi, mind pedig tartományi szintet vizsgálva, megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik

A német választási rendszer – értve itt a szövetségi és a tartományi szinten tapasztaltakat is – kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget és nem garantált mandátumot biztosít

entscheidet der Landeswahlausschuss auf Vorschlag des Präsidiums des Landtages nach Anhörung des Rates für Angelegenheiten der Sorben/Wenden nach § 5 des Sorben/Wenden-Gesetzes.,
<https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwahlg> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵⁴¹ Brandenburg szövetségi tartomány választási törvénye (BbgLWahlG) 5. § (1) bekezdés német nyelven: „Jeweils für die Dauer einer Wahlperiode des Landtages wird ein Rat für Angelegenheiten der Sorben/Wenden gewählt. Dieser besteht aus fünf Mitgliedern. Die nach Absatz 2 gewählten Mitglieder des Rates werden durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Landtages in ihr Amt berufen. Bis zur Berufung des Rates für Angelegenheiten der Sorben/Wenden nimmt dessen Aufgaben der bisherige Rat wahr.,”
<https://bravors.brandenburg.de/gesetze/swg> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

speciális választójogi szabályai által a kisebbségnek. A német választási rendszer kisebbségekre vonatkozó speciális szabályát röviden a bejutási küszöb alóli mentesítésben jelölhetjük meg. Tekintettel arra, hogy ez a kedvezmény Németországban már az 1950-es évek óta létezik, és azóta Európában több állam (Szerbia, Lengyelország) is tiszta formájában honosította meg ezt, ezért „német típusú rendszernek” nevezetük el azon speciális választási rendelkezéseket, melyek a listás rendszerekben a bejutási küszöb alóli mentesítésben részeltetik a kisebbségeket.

Fontos jellemzője az ilyen rendszereknek, hogy nem külön, speciális választási körzet kialakítása, nem is az egyes listák összetételére vonatkozó szabályok jelentik a speciális szabályozást, hanem az a listás rendszeren belül jelentkeznek.

A bejutási küszöb alóli mentesség egy mandátum megszerzéséhez még mindig megköveteli az egy mandátumhoz szükséges szavazatszám, azaz a természetes küszöb átlépését, így bizonyos értelemben a német típusú, azaz a bejutási küszöb alóli mentességet biztosító rendszerek szem előtt tartják a mandátumok mögött álló választók egyenlőségét, hovatarozástól függetlenül. A kedvezmény ezen rendszerekben tulajdonképp a törvényhozás fragmentációját, azaz az ún. weimarizációt megelőzni hivatott, törpepártokat kizáró, a természetes arányosság felett meghúzott határvonal alól ad kivételt a kisebbségi pártok számára.

A politikai versenyt vizsgálva, a kisebbségi jelölőszervezetek az általános politikai arénában mérettetnek meg a klasszikus ideológiai alapon szerveződő politikai pártokkal, azaz a kisebbségi választónak a szavazófülkében politikai alapon választania kell esetleges ideológiai és kisebbségi preferenciái között (megjegyezzük a két szavazatra tekintettel a kisebbségi választó akár meg is oszthatja szavazatát, listán kifejezve kisebbségi, míg körzete egyéni jelöltjei vonatkozásában kifejezve ideológiai preferenciáját).

Az ilyen küszöb alóli mentességet biztosító rendszerek tehát nem tartalmaznak külön rendelkezéseket az aktív választójog vonatkozásában, mindezek okán előnyük, hogy viszonylag egyszerűek, könnyen üzemeltethetők, nincs ugyanis szükség külön választási infrastruktúrára, választókerület kialakítására, választói regiszterre.

A némethez hasonló, a választások listás ágán belül kedvezményt nyújtó rendszerek esetén kulcskérdés a kedvezményezettek körének meghatározása, illetve annak módja, hogy miként dől el az, hogy kikre, mely jelölőszervezetekre vonatkozik a választójogi kedvezmény. A német választási rendszer a kisebbségi listán induló jelöltek személyét, azaz

a passzív választójogot illetően sem tartalmaz speciális rendelkezéseket, ugyanakkor a jelöltek összességét, a jelölő pártot és listáját, már vizsgálja abból a szempontból, hogy az ténylegesen kisebbségi-e. Ennek a vizsgálatnak az egyik kritériuma, mint láthatjuk, hogy az adott párt tagsága, szervezete, többsége az adott kisebbség soriból kerüljön ki. Egyebekben a kisebbségi pártok meghatározására konkrét törvényi szempontrendszer, objektív mércék nincsenek, arról az illetékes választási bizottság dönt, azaz egyedi jogalkalmazói kérdés. A brandenburgi választási rendszer ugyanakkor ebből a szempontból némileg eltér a szövetségi és a schleswig-holsteini tartományi rendszertől. Itt a kisebbségi jelleg meghatározása némi hasonlóságot mutat a szingapúri választási rendszer GRC körzeteiben állított kisebbségi jelöltekével, tekintettel a kisebbségi jellegről az adott kisebbség soraiból álló bizottság tesz javaslatot, amit egyfajta többlet garanciának is tekinthetünk.

A rendszerről megállapíthatjuk tehát, hogy politikai verseny szempontjából az általános politikai verseny felé nyitott, ugyanakkor a kisebbség vonatkozásában nem a *mainstream* politikai verseny leképeződését láthatjuk, mint például Új-Zélandon, hanem a kisebbségi párt és a *mainstream* ideológiai alapú politikai pártok versenyét. A kisebbség szempontjából az aktív választójogot illetően a rendszer teljesen nyitott, azaz nem kisebbségiek is szavazhatnak a kisebbségi listára. A német gyakorlat, mint láthatjuk, ezt nem tekinti negatív tényezőként, hanem úgy, mint a többségi társadalomhoz tartozók azon lehetőségére, hogy a kisebbség integrációját elősegítsék. A kisebbség szempontjából a passzív választójogot illetően a rendszer kvázi nyitott, ugyanis a listák vonatkozásában nincs konkrét, objektív jogi előírás, így arra akár nem-kisebbségiek is felkerülhetnek, ugyanakkor túl sok nem-kisebbségi jelölt esetén felmerül a kisebbségi jelleg, és ezzel a kedvezményezett státusz elutasítása az illetékes szervek részéről.

A rendszer hátrányaként esetlegesen a kedvezményes tulajdonságát határozhatjuk meg, azaz azt, hogy a kisebbség politikai részvétele szempontjából nem minden esetben hatékony és eredményez mandátumot. Amennyiben bizonyos „kritikus tömeget” nem ér el az adott kisebbség, és ezzel együtt saját politikai bázisa (ahol a „*mainstream*” nagy pártok is ellenfelei a kisebbségi pártnak) akkor a rendszer teljesen hatástalan. A német típusú rendszerekre különösen igaz, hogy „önmaguktól nem működnek”, azaz ott kellően hatékony az a rendszer, ahol a jogon kívüli társadalmi-politikai viszonyok, illetve a kedvezményben részesíteni kívánt kisebbség létszáma legalább a reális esélyét felveti a tényleges mandátumszerzésre, melynek hiányában a német típusú rendszerek „tényleges jelentéstartalom nélküli díszfejezetei” lehetnek a választójogi törvénynek.

A fenti megállapításokat erősíti a német rendszerhez hasonlóan a bejutási küszöb alóli mentességet, mint kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályt alkalmazó Szerbia vonatkozásában a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által ACFC/OP/IV(2019)001 szám alatt készült legutóbbi vélemény, melyben a Bizottság a 2. számú tematikus kommentárjában foglaltakra hivatkozva általánosan, elvi élel kiemelte az ilyen rendszerek potenciálisan negatív hatását a nemzeti kisebbségek részvételére a választási folyamatban, melyet megfelelően figyelembe kell venni, és általánosságban tanácsos megfelelő időszakonként felülvizsgálni a választási jogszabályokat, annak érdekében hogy azok megfelelően tükrözzék a társadalom fejlődését, a nemzeti kisebbségek igényeit. Alapvető fontosságú, hogy a választási jogszabályok tervezeteinek kidolgozása, és a jogszabály végrehajtásának monitoringja során a kormányzat konzultáljon a nemzeti kisebbségekkel, köztük a kisebb lélekszámúakkal is.⁵⁴² Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a Tanácsadó Bizottság 2. számú tematikus kommentárja azt is leszögezi, hogy a bejutási küszöb alóli mentesség biztosítása alapvetően hasznos a nemzeti kisebbségek választott testületeiben történő részvétele szempontjából.⁵⁴³

VII.4.2.2 Szerbia választási rendszerének „német típusú” kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása

Szerbia speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályai a német szabályozáshoz képest rendszertanilag egyező, azaz a speciális, kisebbségekre vonatkozó

⁵⁴² ACFC/OP/IV(2019)001 120. bekezdés 36. p. angol nyelven: „*The Advisory Committee has noted over time that when electoral laws provide for a threshold requirement, its potentially negative impact on the participation of national minorities in the electoral process needs to be duly taken into account. It is generally advisable to carry out a periodical review to ensure that electoral laws adequately reflect developments in society and the needs of persons belonging to national minorities. It is essential that persons belonging to national minorities, including numerically smaller ones, are consulted in the process of drafting such legislation or monitoring its implementation. Electoral provisions aimed at promoting a balanced presence of women in elected bodies can be designed to have a positive impact on the participation of women belonging to national minorities in public affairs.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁴³ ACFC 2. számú tematikus kommentár 82. bekezdés angol nyelven: „*The Advisory Committee has noted that when electoral laws provide for a threshold requirement, its potentially negative impact on the participation of national minorities in the electoral process needs to be duly taken into account.26 Exemptions from threshold requirements have proved useful to enhance national minority participation in elected bodies.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

választójogi szabályozásának lényegi eleme a Németország kapcsán ismertetett bejutási küszöb alóli mentesség.

Szerbia népességi-kisebbségi viszonyai vonatkozásában az alábbiakat rögzíthetjük. A legutóbbi, 2011-es népszámlálás szerinti népessége mindösszesen 7,186 millió fő, melyből etnikai alapon 5,988 millió fő tartozik a többségi szerb nemzethez. Szerbia mindösszesen bő egymillió kisebbsége sok különböző etnikum között oszlik meg, a szerbiai népszámlálás szerben kívül húsz kisebbségi csoport létszámát mérte. A legnagyobb szerbiai kisebbségnek a magyarok 253 ezer fővel, a romák 174 ezer fővel, a bosnyákok 145 ezer fővel, a horvátok 57 ezer fővel, a szlovákok 52 ezer fővel, a montenegróiak 38 ezer fővel, a vlachok 35 ezer fővel és a románok 29 ezer fővel.⁵⁴⁴

Szerbia parlamentje, a Nemzetgyűlés (*Narodna skupština*) a választási törvény 3. cikke értelmében 250 képviselőből áll,⁵⁴⁵ akiket a választási törvény 4. cikke alapján egyetlen, az egész ország területét képező választókerületből, listás rendszer alapján,⁵⁴⁶ melyben a választási törvény 80. cikkének megfelelően a megszerzett szavazatoknak megfelelő arányban osztják ki a listák között a mandátumokat.⁵⁴⁷ A listás mandátumok elosztásában azon pártok, pártszövetségek és politikai szervezetek vehetnek részt a választási törvény 81. cikk (1) bekezdése szerint, melyek megszerzik a szavazatok legalább 3%-át.⁵⁴⁸

⁵⁴⁴ Ld.: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/3102010403?languageCode=en-US#> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵⁴⁵ Szerbia választási törvénye 3. cikk angol nyelven: „*The National Assembly of the Republic of Serbia shall consist of 250 MPs, elected to a four year term.*” <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text%204.12.2020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵⁴⁶ Szerbia választási törvénye 4. cikk angol nyelven: „*(1) The MPs shall be elected in the Republic of Serbia, as a single constituency, on the basis of lists of political parties, coalitions of parties, other political organizations and lists submitted by the groups of citizens (hereinafter referred to as: "electoral list").*”

(2) The mandates shall be distributed among the MPs in proportion to the number of the votes won.” <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text%204.12.2020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵⁴⁷ Szerbia választási törvénye 80. cikk angol nyelven: „*Each electoral list shall be assigned a number of mandates proportional to the number of votes it has won.*” <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text%204.12.2020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵⁴⁸ Szerbia választási törvénye 81. cikk (1) bekezdés angol nyelven: „*Only electoral lists which have won at least 3% of votes of the total number of voters who have voted in the constituency shall take part in the*”

Megjegyezzük, hogy a bejutási küszöböt korábban a választási törvény 5%-ban határozta meg, azaz a jelenlegi szabályozás lejjebb vitte a bejutási küszöböt.⁵⁴⁹ A mandátumokat választási törvény 82. cikke értelmében a d'Hondt módszer alkalmazásával osztják el.⁵⁵⁰

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozást a választási törvény 82. cikk (2) bekezdésében találhatjuk, amely 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.⁵⁵¹

A Szerb Köztársaság Választási Bizottsága az a szerv, amely a kedvezményezett jelölő szervezetek körét meghatározza, ez a szerv dönt arról, hogy egy adott jelölőszervezet kisebbségi-e, és ezáltal a speciális választójogi szabályok hatálya alá tartozik. A választási törvény 81. cikk (3) bekezdése értelmében azon pártok jogosultak a speciális választójogi szabályok alapján részt venni a választásokon, melyekről a Választási Bizottság

distribution of mandates., <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és

<https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text%204.12.2020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵⁴⁹ Ld.: <https://www.serbianmonitor.com/en/electoral-threshold-reduced-to-3/> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁵⁰ Szerbia választási törvénye 82. cikk angol nyelven: „(1) *The Republic Electoral Commission shall distribute the mandates by applying the system of the largest quotient.*

(2) *The mandates shall be distributed by dividing the total number of votes won by each individual electoral list by the numbers ranging from one to 250, inclusive.*

(3) *The quotients thus achieved shall be sorted by size, and 250 largest quotients shall be taken into account. Each electoral list shall be assigned the number of mandates that corresponds to the number of quotients assorted to the list concerned.*

(4) *If two or more electoral lists obtain the same quotient on the basis of which one mandate is to be assigned and there are no more unassigned mandates, the mandate shall be assigned to the list with the largest number of votes won.*

(5) *If none of the electoral lists has won at least 3% of votes, the distribution shall be performed in the manner specified in paragraphs 1-3 of this Article.*” <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text%204.12.2020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵⁵¹ Szerbia választási törvénye 81. cikk (2) bekezdés angol nyelven: „*Political parties of national minorities and coalitions of political parties of national minorities shall participate in the distribution of mandates even if they have won less than 3% of the total number of votes cast, so that when the highest quotients system is applied to the distribution of the mandates, the quotients of all electoral lists of national minority political parties or coalitions of national minority political parties shall increase by 35%.*” <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és <https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text%204.12.2020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

megállapítja, hogy fő célja a nemzeti kisebbség érdekeinek képviselése és védelme a nemzetközi jogi normákkal összhangban.⁵⁵² A Választási Bizottság ezen döntését a választási törvény 81. cikk (4) bekezdése értelmében külön eljárásban hozza meg a listaállításkor, melynek során kikérheti a Nemzeti Tanács véleményét az adott kisebbség kisebbségi jellegéről.⁵⁵³

A politikai versenyt, politikai gyakorlatot, azaz a kisebbségi pártok szereplését illetően az alábbiak jegyezhetők fel. A 2016-os, tehát a legutóbbit megelőző szerbiai parlamenti választásokon mindösszesen 68 kisebbségi listát vettek nyilvántartásba,⁵⁵⁴ a parlamentbe pedig a magyar kisebbséget képviselő Vajdasági Magyar Szövetség és Vajdasági Magyar Demokrata Párt (VMSZ-VMDP) 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.⁵⁵⁵

A legutóbbi, 2020-as választásokon négy párt-pártszövetség szerzett mandátumot a parlamentben. A Vajdasági Magyar Szövetség 9 képviselői mandátumot, a *Muamer Zukorlic*

⁵⁵² Szerbia választási törvénye 81. cikk (3) bekezdés angol nyelven: „*A political party of a national minority, within the meaning of paragraph 2 of this Article, shall be the party for which the Republic Electoral Commission has established that its main objective is to represent and advocate the interests of the national minority and to protect and improve the rights of the members of the national minority, in accordance with international legal standards.*”, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text_4.12.2020.pdf (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵⁵³ Szerbia választási törvénye 81. cikk (4) bekezdés angol nyelven: „*Whether the submitter of an electoral list holds a status of a national minority political party or a coalition of national minority political parties, within the meaning of paragraph 2 of this Article, shall be subject to a special decision of the Republic Electoral Commission issued when proclaiming the electoral list, at the proposal of the submitter of the electoral list that needs to be put forth when submitting the electoral list. The Republic Electoral Commission may request an opinion of the competent National Council of the national minority on whether the submitter of the electoral list is a national minority political party or a coalition of national minority political parties.*”, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text_4.12.2020.pdf (letöltés ideje: 2021. április 28.)

⁵⁵⁴ ACFC/OP/IV(2019)001 118. bekezdés 35. p. angol nyelven: „*The national authorities report 68 national minority political parties listed in the Register of Political Parties. Currently, national minority political parties have 9 seats in the Parliament, 116 thanks to the application of the so-called “natural threshold”*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁵⁵ Ld.: https://web.archive.org/web/20170516182651/http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni_rezultati.pdf (letöltés ideje: 2021. április 30.)

– Csak Jog – SPP – DPM összetételű pártszövetség 4 képviselői mandátumot, az Albán Demokratikus Alternatíva – Egyesült Völgy pártszövetség 3 képviselői mandátumot, és az SDA-Szandszák szintén 3 képviselői mandátumot szerzett.⁵⁵⁶

Szerbia vonatkozásában azt láthatjuk, hogy több kisebbség eredményesen tud élni a bejutási küszöb alóli mentességgel, és az ún. természetes küszöböt átlépve képviselőket képesek bejuttatni a parlamentbe, tehát a választójogi szabályozás összhangban áll a tényleges társadalmi-etnikai viszonyokkal.

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/IV(2019)001 szám alatt készült legutóbbi véleménye mellett, hogy a bejutási küszöb alóli mentességet üdvözlendőnek tartja, megjegyezte, hogy az csak néhány nagyobb lélekszámú kisebbséget érint érdemben.⁵⁵⁷ 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.⁵⁵⁸

Összegzésként a szerbiai rendszerről megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik. Tekintettel a német rendszerhez való hasonlóságra, a német választási rendszer vonatkozásában tett következtetéseinket, megállapításainkat lényegében ehelyütt is irányadónak tekintjük.

VII.4.2.3 Lengyelország választási rendszerének „német típusú” kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása

Lengyelország speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályai a német szabályozáshoz képest rendszertanilag megegyeznek, azaz a speciális, kisebbségekre

⁵⁵⁶ Ld.: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/158391/final-results-of-parliamentary-elections-in-serbia-announced.php> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁵⁷ ACFC/OP/IV(2019)001 121. bekezdés 36. p. angol nyelven: „*While welcoming the “natural threshold” approach to mitigate the potentially negative impact of the 5% threshold on the representation of national minorities in the Parliament, the Advisory Committee notes that the system benefits mainly a few larger minorities. Criticism formulated by researchers support the recommendation the Advisory Committee made in its previous opinion to review the existing system, in consultation with the national minorities themselves, including numerically smaller ones, and assess whether the approach cannot be further improved.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁵⁸ ACFC/OP/IV(2019)001 122. bekezdés 36. p. angol nyelven: „*The Advisory Committee calls on the authorities to review the provisions in place regarding the elections of the members of Parliament and to consult in so doing the representatives of all national minorities, including numerically smaller ones.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

vonatkozó választójogi szabályozásnak lényegi eleme a Németország kapcsán ismertetett bejutási küszöb alóli mentesség.

Lengyelország törvényhozása a Lengyel Alkotmány 10. cikk 2. pont⁵⁵⁹ és az alkotmány 95. cikk 1. pont alapján⁵⁶⁰ kétkamarás, azaz a törvényhozó hatalom megoszlik az alsóház (*Sejm*) és a felsőház, a Szenátus (*Senat*) között. A Sejm 460 képviselőből, míg a Szenátus 100 szenátorból áll az alkotmány 96. cikk 1. pontja⁵⁶¹ és az alkotmány 97. cikk 1. pontja értelmében.⁵⁶²

A Szenátus választása során a választók egyéni jelöltekre szavazhatnak⁵⁶³ az ország 100 egymandátumos választókörzetében.⁵⁶⁴ A Szenátus választása során nem azonosítható speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás. A törvényhozás alsóháza, azaz a *Sejm* képviselőit, az ország területén kialakított 41 választókörzetből,⁵⁶⁵ listás-arányos rendszer alapján választják.⁵⁶⁶ A választási törvény 196. cikk 1. bekezdése bejutási küszöböt határoz meg a Sejm-választásokat illetően, ugyanis azon listák vehetnek részt a mandátumok kiosztásában, melyek országos átlagban megszerezték a szavazatok 5%-át.⁵⁶⁷

⁵⁵⁹ Lengyelország Alkotmánya 10. cikk 2. pont angol nyelven: „*Legislative power shall be vested in the Sejm and the Senate, executive power shall be vested in the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers, and the judicial power shall be vested in courts and tribunals.*„ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁶⁰ Lengyelország Alkotmánya 95. cikk 1. pont angol nyelven: „*Legislative power in the Republic of Poland shall be exercised by the Sejm and the Senate.*„ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁶¹ Lengyelország Alkotmánya 96. cikk 1. pont angol nyelven: „*The Sejm shall be composed of 460 Deputies.*„ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁶² Lengyelország Alkotmánya 97. cikk 1. pont angol nyelven: „*The Senate shall be composed of 100 Senators.*„ <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁶³ Lengyelország választási törvénye 256. cikk lengyel nyelven: „*Do Senatu wybiera się 100 senatorów według zasady większości.*” <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/kodeks-wyborczy> (letöltés ideje: 2021. április 30.) és https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1598525869_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁶⁴ Ld.: <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/en/wyniki/senat/pl> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁶⁵ Ld.: <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/en/wyniki/sejm/pl> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁶⁶ Lengyelország választási törvénye 193. cikk 1. bekezdés lengyel nyelven: „*Do Sejmu wybiera się 460 posłów z list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych.*” <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/kodeks-wyborczy> (letöltés ideje: 2021. április 30.) és https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1598525869_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁶⁷ Lengyelország választási törvénye 196. cikk 1. bekezdés lengyel nyelven: „*Do Sejmu wybiera się 460 posłów z list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych.*” <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/kodeks-wyborczy> (letöltés ideje: 2021. április 30.) és

A kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozást a választási törvény 197. cikk 1. bekezdése alapján a nemzeti kisebbségek jelölőszervezetei kivételt élveznek a Sejm-választások során a bejutási küszöb követelménye alól. A kedvezményezett jelölőszervezetek, azaz a kisebbségi listák meghatározása a lengyel rendszerben az eddig Németországnál, illetve a Szerbiánál látottnál valamelyest kötöttebbek. Lengyelországban a választási törvény 197. cikk 1. bekezdése alapján szintén a Választási Bizottság dönt arról, hogy az adott listát megilleti-e a kisebbségi kedvezmény, azonban regisztrált kisebbségi szervezetek kérhetik ezt legalább 5 nappal a választások előtt, és be kell csatolniuk a választási bizottságnak egy dokumentumot az adott kisebbség országos szervezetétől, mely tanúsítja a kisebbségi jelleget.⁵⁶⁸

A lengyel jog vonatkozásában, a speciális választójogi szabályozással érintett jelölőszervezetek meghatározásával kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága a Gorzelik kontra Lengyelország ügyben hozott érdemi, az egyesüléshez való alapvető jogot érintő ítéletet. Az ügyben a lengyel hatóságok elutasították egy szervezet nyilvántartásba vételét, mely magát az alapító okirat 30. bekezdésében a sziléziai nemzeti kisebbség szervezeteként határozta meg. Ítéletében az EJEB megállapította, hogy nem sérült a panaszosok egyesüléshez való alapvető joga, tekintettel arra, hogy a bíróság megállapítása szerint is a szervezet önmeghatározása egyértelműen nem másra irányult, mint hogy az akkor hatályos 1993. évi választási törvény szerinti speciális választójogi szabály alkalmazható legyen a szervezetre nézve.⁵⁶⁹ A Bíróság álláspontja szerint mindezek okán a lengyel nemzeti hatóságok nem lehetetlenítették el a szervezet megalakítását, jogosultak voltak mérlegelni azt, hogy az egyesülési jog korlátozása „sürgető társadalmi igényt” („*pressing social need*”) elégít-e ki, és mindezek mellett a korlátozás a Bíróság álláspontja szerint

https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1598525869_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁶⁸ Lengyelország választási törvénye 197. cikk 1. bekezdés lengyel nyelven: „*Komitetu wyborcze utworzone przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych mogą korzystać ze zwolnienia list tych komitetów z warunku, o którym mowa w art. 196 § 1, jeżeli złożą Państwowej Komisji Wyborczej oświadczenie w tej sprawie najpóźniej w 5 dniu przed dniem wyborów. Wraz z oświadczeniem, o którym mowa w zdaniu pierwszym, komitet jest obowiązany przedłożyć dokument właściwego organu statutowego organizacji mniejszości narodowej potwierdzający utworzenie komitetu przez wyborców będących członkami tej organizacji.*” <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/kodeks-wyborczy> (letöltés ideje: 2021. április 30.) és https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1598525869_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁶⁹ Gorzelik and others v. Poland (Application no. 44158/98) 105. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*Like the Chamber, the Grand Chamber finds it hard to perceive any practical purpose for this paragraph in relation to the association's proposed activities other than to prepare the ground for enabling the association and its members to benefit from the electoral privileges accorded by section 5(1) of the 1993 Elections Act to "registered organisations of national minorities" (see also paragraph 64 of the Chamber's judgment).*”

arányos is volt, a bejegyzési kérelem visszautasítása a „demokratikus társadalom szükséges” (“*necessary in a democratic society*”) döntése volt, ezért a lengyel hatóságok döntése nem sértette az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkét.⁵⁷⁰

Lengyelországban az imént említett ügyben hozott döntést követő évben hozta meg a jogalkotó a nemzeti és etnikai kisebbségekről, valamint a regionális nyelvekről szóló 2005. évi törvényt, mely egyértelműsítette a jogi környezetet, és taxatívén határozta meg a nemzeti kisebbségeket, azaz azon kisebbségeket, melyek regisztrált szervezetei a kedvezményes választójogi szabályozásra jogosultak. A törvény alapján nemzeti kisebbség a fehérorosz, cseh, litván, német, örmény, orosz, szlovák, ukrán és a zsidó.⁵⁷¹ Emellett a törvény 2. cikk 4. pontja külön taxatívén meghatározza az etnikai kisebbségeket is, melyek a roma, a tatár, a karaim és a lemko.⁵⁷² A választási törvény megfogalmazásából az látható – amit a Tanácsadó Bizottság Lengyelországról készített ACFC/OP/IV(2019)003 számú véleménye is megerősít⁵⁷³ –, hogy a választójogi kedvezmény csak a nemzeti kisebbségekre vonatkozik, az etnikai kisebbségekre nem.

A kedvezményes választójogi szabályozás gyakorlati érvényesülését, azaz a politikai versenyt vizsgálva az derül ki, hogy a kedvezmény 2001-es bevezetése óta kizárólag a német nemzeti kisebbség Opole választókerületből tudott képviselőt juttatni a Sejm-be,⁵⁷⁴ így

⁵⁷⁰ Gorzelik and others v. Poland (Application no. 44158/98) 106. bekezdés angol nyelven: „*The Court concludes, therefore, that it was not the applicants' freedom of association per se that was restricted by the State. The authorities did not prevent them from forming an association to express and promote distinctive features of a minority but from creating a legal entity which, through registration under the Law on associations and the description it gave itself in paragraph 30 of its memorandum of association, would inevitably become entitled to a special status under the 1993 Elections Act. Given that the national authorities were entitled to consider that the contested interference met a “pressing social need” and given that the interference was not disproportionate to the legitimate aims pursued, the refusal to register the applicants' association can be regarded as having been “necessary in a democratic society” within the meaning of Article 11 § 2 of the Convention. There has accordingly been no violation of Article 11 of the Convention.*”

⁵⁷¹ Nemzeti és etnikai kisebbségekről, valamint a regionális nyelvekről szóló 2005. évi törvény 2. cikk 2. pont angol nyelven: „*The following minorities shall be recognized as national minorities: 1) Byelorussians; 2) Czechs; 3) Lithuanians; 4) Germans; 5) Armenians; 6) Russians; 7) Slovaks; 8) Ukrainians; 9) Jews.*” http://ksng.gugik.gov.pl/english/files/act_on_national_minorities.pdf (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁷² Nemzeti és etnikai kisebbségekről, valamint a regionális nyelvekről szóló 2005. évi törvény 2. cikk 4. pont angol nyelven: „*The following minorities shall be recognized as ethnic minorities: 1) the Karaim; 2) the Lemko; 3) the Roma; 4) the Tartar.*” http://ksng.gugik.gov.pl/english/files/act_on_national_minorities.pdf (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁷³ ACFC/OP/IV(2019)003 165. bekezdés 41. p. „*As mentioned in previous opinions, the Advisory Committee regrets that “ethnic minorities” (Karaims, Lemkos, Roma and Tatars) do not benefit from the above-mentioned provisions. Furthermore, no specific advantages exist for elections to the Senate and in local elections.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-poland-en/1680993391> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁷⁴ ACFC/OP/IV(2019)003 165. bekezdés 41. p. „*Consequently, since the introduction of this system in 2001, only the German minority in the Opole constituency has been able to have one candidate elected.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-poland-en/1680993391> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

Lengyelországban viszonylag kevésbé hatékony a bejutási küszöb alóli mentességet biztosító speciális kisebbségi választójogi szabályozás, mint pl. Szerbiában, ahol több különböző kisebbség több mandátumot is szerez a speciális választójogi szabályozás segítségével.

Összegzésként a lengyel rendszerről megállapítható, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik. Tekintettel a német rendszerhez való hasonlóságra, a német választási rendszer vonatkozásában tett következtetéseinket, megállapításainkat lényegében ehelyütt is irányadónak tekintjük.

VII.4.2.4 Montenegró választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásra

Montenegró több mint 600 ezer fős népességéből a legnagyobb kisebbségek a legutóbbi 2011-es népszámlálás adatai alapján: a több, mint 50 ezer fős bosnyák kisebbség, illetve a több, mint 30 ezer főt számláló albán kisebbség. Megemlítendő még a több, mint 6000 fős lélekszámú horvát, és a nagyságrendileg ugyanekkora roma kisebbség, melyek tehát nagyságrendileg a lakosság 1-1%-át teszik ki.⁵⁷⁵

Montenegró egykamarás törvényhozása, a montenegrói parlament (*Skupština Crne Gore*), az Alkotmány 83. cikke alapján 81 tagból áll,⁵⁷⁶ akiket a választójogi törvény 12. cikke alapján egyetlen, az egész országot lefedő választókerületből, listás-arányos rendszerben választanak.⁵⁷⁷ A mandátumok kiosztása a választójogi törvény 95. cikke alapján a d'Hondt módszer alapján történik,⁵⁷⁸ amelyben főszabály szerint, a választójogi

⁵⁷⁵ A montenegrói lakosság etnikai összetételét illetően lásd bővebben a Montenegrói Statisztikai Hivatal táblázatát, mely excel formátumban online letölthető: <http://www.monstat.org/eng/page.php?id=393&> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁷⁶ Montenegró Alkotmánya 83. cikk montenegrói nyelven: „*Skupština ima 81 poslanika.*” Online letölthető: <http://www.predsjednik.me/dokumenta.php> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

⁵⁷⁷ Montenegró választási törvénye 12. cikk angol nyelven: „*The election of councillors shall be conducted in a municipality as a single electoral district. The election of members of parliament shall be conducted in Montenegro as a single electoral district.*” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

⁵⁷⁸ Montenegró választási törvénye 95. cikk angol nyelven: „*The number of seats to be allocated to individual candidate lists shall be fixed by dividing the total number of votes received by each candidate list in the electoral district by 1, 2 and ... inclusive the number which matches the number of councillors or MPs who are elected in the electoral district. Quotients obtained in this manner shall be classified by size, with as many highest quotients being taken into consideration as the number of councillors or MPs being elected. Individual candidate lists shall receive the number of seats which corresponds to the number of those quotients they are entitled to. The seats won by the general candidate list shall be allocated to candidate list submitting entities*”

törvény 94. cikk 1. bekezdése alapján azon pártok vehetnek részt, akik országos összesítésben elérték a szavazatok 3%-át.⁵⁷⁹

Montenegró kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi rendelkezéseit a választójogi törvény 94. cikke tartalmazza, mely a bejutási küszöb alóli mentességet illetően egy differenciált, és a Németország, Szerbia vagy Lengyelország esetében látott egyszerű bejutási küszöb alóli mentességet biztosító, azaz csupán a természetes küszöböt megkövetelő szabályozásnál komplexebb, differenciáltabb és kedvezményesebb szabályozást tartalmaz.

A választójogi törvény 94. cikke tartalmazza a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályokat is, melynek értelmében azon kisebbségi listák, melyek legalább a leadott szavazatok 0,7%-át megszerzik, részt vehetnek a mandátumok elosztásában, de legfeljebb mindösszesen 3 mandátum kiosztása lehetséges ezen kedvezmény alapján.⁵⁸⁰

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.⁵⁸¹

which comprise the general candidate list by dividing the total number of votes received by individual candidate lists which comprises the general candidate list by 1, 2 and ... inclusive number of seats won by the general candidate list. Quotients obtained in this manner shall be classified by size, with as many highest quotients being taken into consideration as the number of seats won by the general candidate list. If two or more candidate lists get the same quotients on the basis of which they could win one seat, the candidate list to receive that seat shall be decided by drawing lots.” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

⁵⁷⁹ Montenegró választási törvénye 95. cikk 1. bekezdés angol nyelven: „*Candidate lists which received at least 3% of the total number of valid votes in the electoral district shall take part in the allocation of seats.*” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

⁵⁸⁰ Montenegró választási törvénye 94. cikk (részlet) angol nyelven: „*candidate lists for election of MPs members of a certain national minority or minority ethnic community indicated in the application to contest elections or in the title of the candidate list, if none of them meet the requirement referred to in para.1 of this Article, or if they individually receive at least 0.7% of valid votes, shall acquire the right to participate in the allocation of seats as a single - general candidate list with the total number of valid votes received, provided that aggregation that ensures the winning of up to three seats shall be allowed for the purposes of computing the number of seats;*” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

⁵⁸¹ Montenegró választási törvénye 94. cikk (részlet) angol nyelven: „*where none of the candidate lists for election of MPs members of the Croatian people in Montenegro meets the requirements referred to in para.1 of this Article and item 1 of this paragraph, the most successful of them, with at least 0.35% valid ballots, shall*

A horvát kisebbség listái vonatkozásában tehát láthatjuk, hogy tovább differenciált a montenegrói jogalkotó, 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 eképp megszerezhető mandátumok limitált száma. A horvát kisebbség listáira vonatkozó szabályozás esetén mindkettő tényezőt kisebb értékben állapította meg a jogalkotó.

A kedvezményes választójogi szabályozásra a választójogi törvény 94. cikke szerint azon kisebbségek listái jogosultak, mely kisebbségek lélekszáma a legutolsó népszámlálás adatai alapján legfeljebb az össznépeesség 15%-át teszi ki.⁵⁸²

A választójogi 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.⁵⁸³

A montenegrói választójog a pártok listaállítása, azaz a politikai versenybe történő belépés során is kedvezményt nyújt a kisebbségi listák számára. A választójogi 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

acquire the right to one MP seat;” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

⁵⁸² Montenegro választási törvénye 94. cikk (részlet) angol nyelven: *„The right referred to in para.2 item 1 of this Article shall be used by candidate lists of members of a certain (of the same) minority nation or of a certain (of the same) minority ethnic community, whose share is up to 15% in the total population of the electoral district, according to the last population census data.”* Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

⁵⁸³ Montenegro választási törvénye 94. cikk (részlet) angol nyelven: *„Participation of a candidate list of members of a certain minority nation or minority ethnic community in a pre-election coalition with candidate lists of members of other minority nations or minority ethnic communities or candidate lists of political parties or groups of citizens that are not exercising the right referred to in para.2 of this Article shall not preclude other candidate list submitting entities of the same minority nation or minority ethnic community from exercising the right referred to in para.2 of this Article.”* Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

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.⁵⁸⁴

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Montenegróról szóló legfrissebb, ACFC/OP/III(2019)001rev szám alatt publikált véleményében, mint arra a dolgozatban már utaltunk, konkrét választójogi reformok megtételének szükségét vetette fel, mégpedig éppen a témánkat képező, 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 művére is, mely szerint 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, mely sérti a Keretegyezmény 4. és 15. cikkeit.⁵⁸⁵ A

⁵⁸⁴ Montenegro választási törvénye 43. cikk angol nyelven: „*A candidate list for election of councillors or MPs may be accepted if it has been supported by signatures of at least 0.8% of voters out of the number of voters in the electoral district, counting according to the data on the number of voters in the elections which preceded the decision to call for elections, regardless of whether those were elections for the president of Montenegro or parliamentary elections. As an exception to para. 1 of this Article, candidate lists for election of councillors of political parties or groups of voters which represent a minority nation or a minority ethnic community may be accepted if supported by the signatures of at least 150 voters, that is, for election of members of parliament it may be accepted if supported by the signatures of at least 1,000 voters who are exercising the right referred to in Article 94 para. 2 of this Law. A candidate list for election of members of parliament which represents a minority nation or a minority ethnic community which constitutes up to 2% of the Montenegrin population according to the last census results may be accepted if supported by the signatures of at least 300 voters.*” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

⁵⁸⁵ ACFC/OP/III(2019)001rev 150. bekezdés angol nyelven: „*Specific provisions of Article 94 of the Law on the Election of Councillors and Members of Parliament allow for candidates in elections belonging to minorities to be elected with 0.7% of the vote, as opposed to 3% of the vote for any other political party. Candidates belonging to the Croat minority may be elected to parliament with 0.35% of the vote. The Croat political party has one Member of Parliament, the party representing Bosniaks two members, and a political party representing Albanians one. There is no Roma Member of parliament, nor a member belonging to the Muslim minority. The current cabinet of ministers, which is the executive separate from the legislative branch*

Tanácsadó Bizottság ajánlásában felhívta Montenegrót, hogy a kedvezményes intézkedéseket terjesszék ki a számszerűleg kis létszámú kisebbségekre, különösen a romákra, annak érdekében, hogy biztosítsák az egyenlő bánásmódot, a választójogi szabályozásban a választási küszöb vonatkozásában.⁵⁸⁶

A politikai versenyt vizsgálva a 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.⁵⁸⁷ 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 1-1 képviselőt juttathattak a 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% szavazattal maradtak le.⁵⁸⁸ A 2020-as montenegrói választások tapasztalatai alapján

(parliament), is one third minorities. Five out of 24 cabinet members are from the Bosniak minority, and there is one each from the Croat, Muslim and Albanian minority. The Advisory Committee recalls that states parties are required to create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to minorities. It also recalls that ‘when electoral laws provide for a threshold requirement, its potentially negative impact on the participation of national minorities in the electoral process needs to be duly taken into account.’ The Advisory Committee regrets that the electoral legislation has not been amended, meaning this threshold is set at 0.7% for other political parties of numerically similar or larger minorities to the Croats, who have a threshold set at 0.35%, particularly given the fact that even though the Roma minority are similar in number to the Croat minority, no such provision is made for the Roma. In an exchange with the Advisory Committee, the authorities indicated that no change had been made because there is currently no political party representing the Roma in Montenegro, whilst Roma representatives expressed the view that it was unlikely that a political party would be formed without a realistic chance of it being elected. A study of the region has pointed out that changing this legislative norm would increase political participation within the Roma community. In this context, the Advisory Committee reiterates its concern that this provision may have a negative impact on the political participation of the Roma and Egyptians, and may lead to discrimination, contrary to the provisions of Articles 4 and 15 of the Framework Convention.” Online elérhető: <https://rm.coe.int/3rd-op-montenegro-en/168096d737> (letöltés ideje: 2021. május 1.)

⁵⁸⁶ ACFC/OP/III(2019)001rev 152. bekezdés angol nyelven: „The Advisory Committee reiterates its call on the authorities to extend affirmative action for numerically small national minority communities, in particular to the Roma, to ensure equal treatment between such communities in respect of thresholds in the electoral legislation.” Online elérhető: <https://rm.coe.int/3rd-op-montenegro-en/168096d737> (letöltés ideje: 2021. május 1.)

⁵⁸⁷ Ld.: <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2020/08/zbirna-izborna-lista-2020-2.pdf> (letöltés ideje: 2021. május 1.)

⁵⁸⁸ A 2020-as montenegrói választások részletes eredményet 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/> (letöltés ideje: 2021. május 1.)

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.

Összegzésként, a montenegrói rendszer az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik, és erőteljes rokonságot mutat a bejutási küszöb alóli mentesítő német, szerb és lengyel választási rendszerrel, így legfontosabb alapvető megállapításink is általánosságban ugyanazok, mint amelyeket a német rendszer kapcsán tettünk.

A montenegrói rendszer specialitása az imént említett három állam speciális kisebbségi választójogi szabályozásához képest, 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.

Figyelemre méltó a montenegrói speciális választójogi szabályozás abban, hogy a természetes küszöbnél kedvezőbb mandátumok számát limitálják. Véleményünk szerint ez egy bölcs jogalkotói megoldás, mely 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 képviselő tényleges megvalósítása iránti szándékként értelmezhető (más kérdés, hogy a legutóbbi választások alkalmával a horvát kisebbség erről éppen lemaradt).

Ehelyütt megjegyezzük, hogy a montenegrói megoldás erős rokonságot mutat a jelenleg hatályos magyar választójogi szabályozás vonatkozó rendelkezéseivel a természetes küszöbnél kedvezőbb listás bejutás és ezen kedvezményes mandátumok limitált száma vonatkozásában.

Megemlítendő a montenegrói szabályozás azon módszere is, mely népességarányosan meghatározza azon kisebbségek körét, melyek részesedhetnek a kedvezményes szabályok adta előnyökből. Montenegró tekintetében ez a megoldás a népszámlálás szerint a népesség közel harmadát kitevő szerb közösségre vonatkozhat.

A montenegrói választási rendszer speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozása kapcsán tehát kijelenthető, hogy rendszertanilag a német rendszerhez hasonló, ezért általánosságban ugyanazon jellegadó tulajdonságokkal bír (melyeket ehelyütt nem kívánunk megismételni).

A montenegrói rendszer meglátásunk szerint tehát egy módosított német típusú rendszer, mely a németnél kedvezményesebb lehetőséget biztosít a kisebbségek számára és differenciáltabb is annál, különös tekintettel a kedvezményes mandátumok limitált számára és a kedvezményezett kisebbségek körének meghatározására.

VII.4.2.5 A koszovói választójog és a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása

VII.4.2.5.1 Bevezetés

Koszovó egyoldalúan, 2008-ban kiáltotta ki a függetlenségét Szerbiától. Nemzetközi elismertsége vitatott, nem tagállama az ENSZ-nek, nagyságrendileg az ENSZ tagállamainak fele ismeri el jelenleg független államként. Szerbia nem ismeri el Koszovó függetlenségének egyoldalú kikiáltását, mint ahogy Oroszország vagy Kína, és az Európai Unió tagállamai közül Románia, Spanyolország, Szlovákia, Görögország és Ciprus sem. A másik oldalon ugyanakkor elismeri Koszovó függetlenségét az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és az Európai Unió imént felsorolt öt tagállamán kívül az összes többi, közöttük Németország, Franciaország, Olaszország és Magyarország is.

Vitatott nemzetközi elismertsége ellenére, tekintettel arra, hogy egyéb államok mellett Hazánk is elismeri független államiségát és létező, működő államszervezettel rendelkezik, melyben ráadásul a törvényhozásának választójoga figyelemre méltó speciális választójogi szabályokat tartalmaz, mindenképp indokolt Koszovó választási rendszerét témánk szempontjából vizsgálni.

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 nagyságrendileg 1 - 1%-át kitevő török és ashkáli kisebbség, továbbá az egyiptomi, gorani és roma kisebbség.⁵⁸⁹

⁵⁸⁹ Ld.: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/kosovo/> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

VII.4.2.5.2 A koszovói választójog és a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása

Koszovó alkotmányának 63. cikke értelmében a törvényhozó hatalmat az egykamarás parlament, a Koszovói Köztársaság Gyűlése (*Kuvendi i Republikës së Kosovës*) gyakorolja.⁵⁹⁰

Az alkotmány 64. cikk 1. pontja meghatározza a parlament összetételére vonatkozó legfőbb szabályokat, melyek között a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok legfőbb alkotmányos alapja is megtalálható. Az alkotmány 64. cikke rögzíti, hogy Koszovó törvényhozása 120 képviselőből áll, a választási rendszer pedig arányos és nyílt listás.⁵⁹¹

Az alkotmány 64. cikk 2. pontja meghatározza a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás alkotmányos kereteit, mely szerint a koszovói kisebbségek számára a 120 fős törvényhozásból 20 mandátum garantált⁵⁹², 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.⁵⁹³

⁵⁹⁰ Koszovó Alkotmánya 63. cikk angol nyelven: „*The Assembly is the legislative institution of the Republic of Kosovo directly elected by the people.*” Ld.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.) és <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁵⁹¹ Koszovó Alkotmánya 64. cikk 1. pont angol nyelven: „*The Assembly has one hundred twenty (120) deputies elected by secret ballot on the basis of open lists. The seats in the Assembly are distributed amongst all parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates in proportion to the number of valid votes received by them in the election to the Assembly.*” Ld.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.) és <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁵⁹² Koszovó Alkotmánya 64. cikk 2. pont angol nyelven: „*The Assembly has one hundred twenty (120) deputies elected by secret ballot on the basis of open lists. The seats in the Assembly are distributed amongst all parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates in proportion to the number of valid votes received by them in the election to the Assembly.*” Ld.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.) és <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁵⁹³ Koszovó Alkotmánya 64. cikk 2. pont (1) bekezdés angol nyelven: „*In the framework of this distribution, twenty (20) of the one hundred twenty (120) seats are guaranteed for representation of communities that are not in the majority in Kosovo as follows: (1) Parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates having declared themselves representing the Kosovo Serb Community shall have the total number of seats won through the open election, with a minimum ten (10) seats guaranteed if the number of seats won is less than ten (10);*” Ld.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.) és <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

- 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 szereztek⁵⁹⁴:
 - 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

Koszovó választójogát illetően általánosságban a következőket állapíthatjuk meg: A választási rendszer arányos-listás, mely során a mandátumok egy, az egész ország területét lefedő választókörzetből keletkeznek.⁵⁹⁵ 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.⁵⁹⁶ A mandátumok elosztásában az

⁵⁹⁴ Koszovó Alkotmánya 64. cikk 2. pont (2) bekezdés angol nyelven: „*In the framework of this distribution, twenty (20) of the one hundred twenty (120) seats are guaranteed for representation of communities that are not in the majority in Kosovo as follows: (2) Parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates having declared themselves representing the other Communities shall have the total number of seats won through the open election, with a minimum number of seats in the Assembly guaranteed as follows: the Roma community, one (1) seat; the Ashkali community, one (1) seat; the Egyptian community, one (1) seat; and one (1) additional seat will be awarded to either the Roma, the Ashkali or the Egyptian community with the highest overall votes; the Bosnian community, three (3) seats; the Turkish community, two (2) seats; and the Gorani community, one (1) seat if the number of seats won by each community is less than the number guaranteed.*” Ld.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.) és <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁵⁹⁵ Koszovó választási törvénye 110.1 cikk angol nyelven: „*Kosovo shall be considered a single, multi-member electoral district.*” Ld.: https://www.te.gob.mx/vota_elections/page/download/16375. (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁵⁹⁶ Koszovó választási törvénye 110.4 cikk angol nyelven: „*In the exercise of his/her right to vote, a voter shall vote for one (1) certified Political Entity and may vote for one (1) candidate from the said Political Entity's candidate list. If a ballot is marked with more than one (1) candidate, only the vote for the Political Entity shall be counted.*” Ld.: https://www.te.gob.mx/vota_elections/page/download/16375. (letöltés ideje: 2021. május 3.)

általános szabályok szerint azok a pártok vesznek részt, melyek a szavazatok legalább 5%-át elérték. A mandátumok elosztása a Sainte-Laguë módszer alapján történik.⁵⁹⁷

A választójogi szabályozás speciális kisebbségi rendelkezései alapján az alkotmányban foglaltak szerint jogosultak az egyes kisebbségek jelölőszervezetei egy garantált mandátumszámra, amennyiben nem érik el a választások során ezen garantált mandátumszámot. A választójogi törvény 111.1 cikk b) pontja ezzel kapcsolatban lényegében a koszovói alkotmány fentebb idézett rendelkezéseit ismétli meg. A választójogi törvény 111.3 cikke szerint az egyes kisebbségek jelölőszervezeteire vonatkozó mindösszesen húsz garantált mandátumot, az egyes kisebbségek vonatkozásában ugyanazon módszer alapján kell kiosztani (Sainte-Laguë módszer), mint ahogy az a nem kisebbségi listák között történik.⁵⁹⁸

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Koszovóról szóló legutóbbi ACFC/OP/IV(2017)001 számú véleményében a választási rendszer kapcsán a koszovói horvát és montenegrói kisebbség vonatkozásában sérelmezte, hogy ezen kisebbségek parlamenti képviselőtét nem kodifikálták, nem foglalták az Alkotmányba, holott a közösségek védelméről szóló törvény rendelkezései alapján jogosultak lennének erre.⁵⁹⁹ Ezen hiányosságot a koszovói jogalkotó a vélemény 2017-es publikálása óta 2021-re sem oldotta meg.

⁵⁹⁷ Koszovó választási törvénye 111.2 cikk a)-b) pontok angol nyelven: „*The hundred (100) seats of the Assembly as described in article 111.1 (a) shall be allocated in the following manner based upon the total number of valid votes received by each Political Entity: a) amongst Political Entities representing Albanian majority community who have won at least five percent (5%) from general number of total valid votes for Assembly elections and Political Entities of the Kosovo Serb and other non majority communities; b) the total number of valid votes received by each Political Entity in the Assembly elections shall be divided by 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15, et seq. until the number of divisors used is equal to the number of seats;*” Ld.: https://www.te.gob.mx/vota_elections/page/download/16375. (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁵⁹⁸ Koszovó választási törvénye 111.3 cikk angol nyelven: „*The twenty (20) reserved seats of the Assembly as described in point (b) of paragraph 1 of this Article shall be allocated to the Political Entities representing the Kosovo Serb community and other non majority communities in the same manner as described in article 111.2 of this Law, based on the total number of valid votes received by each Political Entity, irrespective of the number of seats already allocated from the hundred (100) seats.*” Ld.: https://www.te.gob.mx/vota_elections/page/download/16375. (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁵⁹⁹ ACFC/OP/IV(2017)001 számú vélemény 98. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*However, the Advisory Committee notes that the constitution has not yet been amended to provide the K/Croat and K/Montenegrin communities with reserved seats in the assembly despite the amendment of the legislation on communities in this regard (see also Article 3).*” és 102. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*The Advisory Committee calls on the authorities to guarantee the appropriate representation of the K/Croat and K/Montenegrin communities in the Assembly of Kosovo.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-kosovo-adopted-on-8-march-2017/1680779af8> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

VII.4.2.5.3 A 2021. évi koszovói választás tapasztalatai, avagy a jelölőszervezetek tényleges kisebbségi jellegének fontossága

A koszovói választási rendszer hasonlóan a némethez, a szerbhez és a lengyelhez, a passzív választójogon – a választásokon induló jelölőszervezeteken, illetve jelölteken; tekintettel arra, hogy több kisebbség esetén csupán egyetlen kedvezményes mandátum van, ami nyilvánvalóan a legtöbb szavazatot kapó lista első helyezettjét illeti – keresztül határozza meg a speciális választójogi szabályozásra jogosultak körét. A 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, listaállítók) kiemelt figyelemmel szükséges követnie, máskülönben súlyos visszaélésekhez vezethet.

A szerb kisebbség vezető pártja, a Belgrádból támogatott Szerb Lista (*Sprska 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 szavazatomennyiség 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 szerezni⁶⁰⁰, így a vádak szerint a szerbek álltak egy roma lista, a *Vakat Coalition*, valamint egy bosnyák lista, az *Ujedijsna Zajednica (the United 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 szavazókörében 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.⁶⁰¹

⁶⁰⁰ Ld.: <https://balkaninsight.com/2021/01/28/belgrad-backed-party-in-kosovo-accused-of-dirty-tricks-in-election/> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁶⁰¹ Ld.: <https://balkaninsight.com/2021/03/08/kosovo-election-panel-cancels-manipulated-bosniaks-and-roma-votes/> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

A koszovói események rámutatnak az aktív választójog szempontjából kisebbségi értelemben nyitott, passzív választójog értelmében pedig kvázi zárt rendszerek kényes pontjára. Ellentétben a német alkotmánybíróság meglátásával, a nem kisebbséghez tartozók nem csak „segítő szándékkal” szavazhatnak kisebbségi listára, amennyiben ugyanis a passzív választójog oldalán a nem kellően érélyes felügyelet okán álkisebbségi jelölőszervezetek elindulhatnak; úgy a ténylegesen kisebbségi választók alól kiüresedhetnek a speciális választójogi szabályok. A negatív tendenciák megakadályozásának legfontosabb lépése a passzív választójog oldalán az álkisebbségi jelöltek-listák kiszűrése, mely nyilvánvalóan kényes feladat alapjogi szempontból, de a rendszer alkalmazhatósága érdekében kulcsfontosságú, ugyanis az álkisebbségi jelölőszervek az álkisebbségi szavazókat is maguk után vonják, kiszorítva ezzel a tényleges kisebbségi jelölőszerveket és kisebbségi szavazókat. Mindezek okán körültekintő, az alapjogokat tiszteletben tartó, de ugyanakkor határozott választójogi bíraskodás szükséges a kisebbségek védelme érdekében.

VII.4.2.5.4 Következtetések

Összegzésként a koszovói rendszerről megállapítható, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik, de az ilyen rendszerek iskolapéldájának számító Németországhoz képest egyedi jellegvonásokkal rendelkezik.

A koszovói rendszer mindenféle kedvezményes bejutási küszöb alá menve szavazatszámától függetlenül garantált mandátumot biztosít limitált számban a kisebbségi jelölőszervezeteknek, mely limitált mandátumszám felett már az általános mandátumelosztási szabályok az irányadóak. Ez a rendszer a kisebbség részére nyújtott kedvezmény nagyságát figyelembe véve továbbfejlesztése a német típusú rendszernek még a montenegróihoz képest is, ugyanis Koszovóban az adott kisebbségi jelölőszervezeteknek egy limitált mandátumszám erejéig semmilyen küszöböt, sem a természetest, sem a természetes küszöbnél alacsonyabb küszöböt nem kell megugraniuk. Így a koszovói rendszer abból a szempontból mindenképp élesen különbözik az egyéb listás rendszerbe integráló rendszerekhez képest, hogy nem kedvezményes, hanem garantált mandátumot biztosít.

A kisebbségi jelölőszervezetek úgy vesznek részt az általános politikai aréna versenyében, hogy látszólag az általános politikai verseny szereplőivel is versengenek (és elméletileg elő is fordulhat adott esetben, hogy az általános politikai paletta szereplői

szavazatokat vehetnek el a kisebbségi pártoktól, bár Koszovóban az általános politikai paletta inkább albán pártokat jelent, melyre a kisebbségek kevésbé szavaznak), azonban valójában külön politikai versenyt futnak a garantált mandátum(ok)ért.

Az egyes kisebbségi jelölőszervezetek a saját kisebbségük számára rendelkezésre álló mandátumszám keretein belül ugyancsak arányos-listás módon versengenek, ugyanakkor az „egymandátumos kisebbségek” esetén ez nyilvánvalóan ténylegesen csak többségi szavazatszerzést jelenthet, melyet a többséget szerzett listán belüli preferenciálás lehetőség bizonyos extra választói mozgástérrel tölt meg. Az egyes kisebbségek számára garantált mandátumokon belül érdemben a tíz mandátumos szerb kisebbség vonatkozásában lehetne látványos a listás-arányos mandátumelosztás, de a politikai gyakorlatban itt azért nem jelenik meg ez, mert a szerb kisebbség tömbszerűen a Belgárd által támogatott Szerb Listára szavaz, melynek okán mind a tíz garantált szerb mandátumot ez a politikai formáció szerzi.

Különlegessége tehát a koszovói rendszernek, hogy a listás választási rendszerén belül biztosított garantált mandátum – mely a listás rendszerbe integráló modelleknél önmagában különleges, hiszen ezen rendszerek a kedvezményes mandátum iskolapéldái szoktak lenni általában (lásd: Németország) – lényegében a kisebbségek vonatkozásában külön politikai versenyt generált a kisebbségi pártok között. A kisebbségi pártok közötti külön politikai verseny a klasszikus listás rendszerbe integráló rendszereknél természetesen elméletileg máshol is előfordulhat, de a politikai gyakorlat, a racionalitás és a logika azt mutatja, hogy kedvezményes bejutási küszöb megugrásának igénye előbb-utóbb egy pártba tömöríti, gravitálja az adott kisebbség politikai szereplőit.

Mint a listás rendszerbe integráló rendszerek, a koszovói is nyitott az aktív választójog szempontjából, tehát bárki, bármelyik listára leadhatja szavazatát. A passzív választójog vonatkozásában – mint ahogy azt szintén a listás rendszerbe integráló rendszereknél láthatjuk – kvázi zárt, ugyanis elvileg nem akárki, hanem azon jelölőszervezetek indulhatnak a garantált kisebbségi mandátumokért, melyek az adott kisebbséget képviselik. A koszovói tapasztalatok, melyek a 2021-es választások során a „rejtett szerb jelöltek” kapcsán felmerültek, rámutatnak annak fontosságára, hogy a listába integráló rendszerek esetén a passzív választójog, azaz a kedvezményezett jelölőszervezetek körének körültekintő meghatározása kulcsfontosságú, mert a kisebbségi jelleg kevésbé következetes számonkérése a kedvezményes szabályokkal való visszaélések eszköze lehet, mely lehetőséget a koszovói rendszerben megjelenő garantált kvóta csak felerősít.

A listás rendszerbe integráló rendszerek esetében azonosított azon előnyöket, miszerint kisebb infrastrukturális ráfordítást igényel (nincs külön választói regiszter, nincs külön szavazólap) a koszovói rendszer kapcsán is megemlíthetjük.

Mindent egybevetve, a koszovói rendszer a más listás rendszerbe integráló rendszerekkel azonos előnyökkel rendelkezik, és ezekhez képest további előnyként említhető, hogy kedvezményes helyett garantált mandátumot biztosít, mellyel kiküszöböli a más listába integráló rendszerek azon hátrányát, hogy csak a megfelelő külső tényezők fennállta, illetve megfelelő jogalkotói figyelembevétele esetén működik.

Az aktív-passzív választójog vonatkozásában szintén azonos fő jellemzőkkel rendelkezik a koszovói rendszer, mint a többi listás rendszerbe integráló rendszer. Ugyanakkor a politikai verseny vonatkozásában, bár a koszovói rendszer is (formailag) az általános politikai aréna versenyébe csatornázza be a kisebbségi jelölőszervezeteket, a garantált mandátum okán a valóságban eltérő logikájú a politikai verseny, ugyanis a kisebbségi jelölőszervezetek között egy külön politikai versenyt generál, melynek során különösen lényeges az egyes kisebbségekhez tartozó garantált mandátumokért folytatott verseny kapcsán kedvezményre jogosult jelölőszervezetek kontrollja, hogy az adott kisebbségi jelleg megmaradjon.

Figyelemre méltó a koszovói választási rendszer kapcsán, hogy az általános szabályoknak megfelelően a speciális kisebbségi választójogi szabályozásban is jelen van a választói preferenciálás lehetősége, mely alaptól is, de különösen az „egymandátumos” kisebbségek vonatkozásában adhat extra mozgásteret a választók számára. A kisebbségi választói hatékonyság érdekében a listás rendszerbe integráló rendszereknél is hatásos és üdvözlendő megoldás a preferenciálás lehetősége, azonban ezt a megoldást még fontosabbnak tartanánk a pártlistába integráló rendszerek esetén.

VII.4.2.6. Románia választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra

VII.4.2.6.1 Bevezetés

Románia nagyságrendileg 21 millió fős népességének megközelítőleg 83% -a tartozik a többségi román nemzethez, a legnagyobb lélekszámú kisebbségek a népesség több, mint 6%

-át kitevő magyar, és a népesség több, mint 3% -át kitevő roma kisebbség, melyek mellett számos egyéb kisebb lélekszámú kisebbség él az országban.⁶⁰²

Románia Alkotmányának 61. cikk (2) bekezdése szerint a törvényhozás kétkamarás, melynek alsóháza a Képviselőház (*Camera Deputaților*), felsőháza a Szenátus (*Senat*).⁶⁰³

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 1-1 képviselőjét illetik meg.

A 2015. évi választójogi 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.⁶⁰⁴ 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.

⁶⁰² Ld.: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/romania/#people-and-society> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁶⁰³ Románia Alkotmánya 61. cikk (2) bekezdés román nyelven: „*Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.*” Ld.: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁶⁰⁴ Románia választási törvénye 94. cikk (2) bekezdés román nyelven: „*După primirea proceselor-verbale încheiate de către birourile electorale ale circumscripțiilor, potrivit alin. (1), Biroul Electoral Central stabilește partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care îndeplinesc pragul electoral, separat pentru Senat și pentru Camera Deputaților. Pragul electoral reprezintă numărul minim necesar de voturi valabil exprimate pentru reprezentarea parlamentară, calculat după cum urmează:*

a) 5% din totalul voturilor valabil exprimate la nivel național sau 20% din totalul voturilor valabil exprimate în cel puțin 4 circumscripții electorale pentru toți competitorii electorali;

b) în cazul alianțelor politice și alianțelor electorale, la pragul de 5% prevăzut la lit. a) se adaugă, pentru al doilea membru al alianței, 3% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară și, pentru fiecare membru al alianței, începând cu al treilea, câte un singur procent din voturile valabil exprimate în toate circumscripțiile electorale, fără a se putea depăși 10% din aceste voturi.”

VII.4.2.6.2 A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás

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 képviselőkhöz szükséges szavazatokat, a választási törvény rendelkezései szerint egy-egy mandátumra jogosultak. Az adott nemzeti kisebbséget csak egy szervezet képviselheti.⁶⁰⁵

Kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás a törvényhozás felsőházára, azaz a Szenátusra vonatkozóan nincs. A törvényhozás alsóháza, azaz a Képviselőház választására vonatkozó szabályok között ugyanakkor található ilyen, 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.⁶⁰⁶

A választási törvény 56. cikk (3) bekezdése szerint nemzeti kisebbségek alatt a törvény a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában (*Consiliul Minorităților Naționale*) helyet fogláló kisebbségeket érti, 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.⁶⁰⁷ A Tanácsban a román

⁶⁰⁵ Románia Alkotmánya 62. cikk (2) bekezdés román nyelven: „*Organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întrucesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale. Cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentati numai de o singură organizație.*” Ld.: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

⁶⁰⁶ Legea nr. 208/2015 56. cikk (1) bekezdés román nyelven: „*Organizațiile cetățenilor aparținând unei minorități naționale, legal constituite, care nu au obținut în alegeri cel puțin un mandat de deputat sau de senator au dreptul, potrivit art. 62 alin. (2) din Constituția României, republicată, la un mandat de deputat, dacă au obținut, pe întreaga țară, un număr de voturi egal cu cel puțin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat. Numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat reprezintă partea întregă, nerotunjită, a raportului dintre numărul de voturi valabil exprimate obținute la nivel național de toate partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care au întrunit condiția de prag electoral, voturile valabil exprimate obținute de candidații independenți care au primit mandate și numărul total de mandate pentru Camera Deputaților potrivit anexei nr. 1.*” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/170037> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

⁶⁰⁷ 2001. évi 589. kormányhatározat 1. cikk román nyelven: „*Se înființează Consiliul Minorităților Naționale, ca organ consultativ al Guvernului, fără personalitate juridică, în coordonarea Ministerului*

parlamentben képvisellel rendelkező kisebbségi szervezetek részéről szervezetenként három képviselő vesz részt.⁶⁰⁸ 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.⁶⁰⁹

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 azt, hogy a magyar kisebbség az általános választójogi szabályok alapján részesedik a mandátumokból, illetve a szlovák és a cseh kisebbségek közös szervezetbe tömörülnek, így a mindösszesen 20 kisebbségből 18 kedvezményes mandátum kiosztására volt mód a legutóbbi, 2020-as választásokon.⁶¹⁰

A román rendszer speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozása egy kedvezményes mandátumot nyújt az egyes kisebbségek szervezetei részére, mely kedvezményes mandátumért viszonylag nehéz versenybe szállni, úgy, hogy nincs már bent a parlamentben az adott kisebbségi szerv. 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,

Informațiilor Publice, având ca scop asigurarea relațiilor cu organizațiile legal constituite ale cetățenilor aparținând minorităților naționale.” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/29367> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

⁶⁰⁸ 2001. évi 589. kormányhatározat 2. cikk román nyelven: „*Consiliul Minorităților Naționale este format din câte 3 reprezentanți ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, reprezentate în Parlamentul României.*” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/29367> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

⁶⁰⁹ 2001. évi 589. kormányhatározat 3. cikk román nyelven: „*Consiliul Minorităților Naționale, denumit în continuare Consiliu, are următoarele atribuții principale: a) coordonează și sprijină activitatea organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale; b) propune spre aprobare ministrului informațiilor publice repartizarea fondurilor alocate în bugetul de stat pentru sprijinirea organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale; c) face propuneri de îmbunătățire a cadrului legislativ din domeniul minorităților naționale; d) înaintează propuneri Ministerului Informațiilor Publice în legătură cu adoptarea unor măsuri cu caracter administrativ și financiar în scopul soluționării mai eficiente, în condițiile legii, a problemelor ce intră în competența sa.*” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/29367> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

⁶¹⁰ A tanácsban részvevő kisebbségi szervezetek listáját ld.: <http://www.dri.gov.ro/w/lista-organizațiilor-cmn/> (letöltés ideje: 2021. május 4.)

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.⁶¹¹ A legutóbbi választások eredménye alapján az RMDSZ 20 képviselővel rendelkezik a Képviselőházban⁶¹² és 9 szenátorral a Szenátusban.⁶¹³

VII.4.2.6.3 A kedvezményezett jelölőszervezetekre vonatkozó szabályozás, mint a román speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás gyenge pontja

A román választójog kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása, mint láthattuk, 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.

A román választójog kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása vonatkozásában a konkrét választási struktúránál álláspontunk szerint érdekesebb azonban a kedvezményes választójogi szabályok hatálya alá tartozó kisebbségi jelölőszervezetek körének meghatározására, a politikai arénába történő beengedésére, azaz a választásokon való indulás feltételeire vonatkozó jogi szabályozása, melynek vonatkozásában jegyezhetünk fel a korábbi évekből Romániát elmarasztaló Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletet és a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által Romániát visszatérően elmarasztaló véleményeket is.

Románia tehát – mint ahogy azt a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága is megállapította –, a választójog speciális szabályainak alkalmazhatóságát illetően

⁶¹¹ Ld.: https://parlamentare2020.bec.ro/wp-content/uploads/2020/12/com_1423.pdf (letöltés ideje: 2021. május 4.)

⁶¹² Ld.: http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura2015_gp?idl=2 (letöltés ideje: 2021. május 4.)

⁶¹³ Ld.: <https://www.senat.ro/EnumGrupuri.aspx> (letöltés ideje: 2021. május 4.)

különbséget tesz az adott kisebbség jelölőszervezetei között, és komoly előnyben részesíti a már parlamentben szereplő kisebbségi szervezeteket.

A parlamenti mandátummal rendelkező kisebbségi szervezetek ugyanis a választójogi törvény 56. cikk (2) bekezdése értelmében automatikusan elindulhatnak.⁶¹⁴ A választójogi szabályozás azonban azon kisebbségi szervezetekkel szemben, melyek a parlamenten kívülről kívánnak beszállni az adott kisebbség részére járó kedvezményes mandátumért folytatott politikai versenybe, azaz nem rendelkeznek mandátummal a parlamentben, a jogszabály 56. cikk (4)-(5) bekezdései alapján⁶¹⁵ két többletfeltételnek kell megfelelnie:

- Az egyik feltétel a közhasznú jogállás (*utilitate publică*) megszerzése. Az egyesületek, alapítványok közhasznú jogállásáról egy kormányrendelet, az OG nr. 26/2000 vonatkozik. Ezen kormányrendelet 38. cikkének értelmében a közhasznú jogállást a kormány ítélni meg az ugyanezen cikkben felsorolt feltételek teljesítése esetén. A teljesség igénye nélkül olyan feltételeknek kell eleget tenni, miszerint az adott egyesület a köz-, vagy adott közösség érdekében végzi tevékenységét, legalább 3 éve működik és megfelelő létszámú tagsággal, illetve vagyonnal rendelkezik.⁶¹⁶

⁶¹⁴ Legea nr. 208/2015 56. cikk (4)-(5) bekezdés román nyelven: „Pot depune candidaturi organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Parlament.” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/170037> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

⁶¹⁵ Legea nr. 208/2015 56. cikk (4)-(5) bekezdés román nyelven: „(4) Pot depune candidaturi și alte organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale, legal constituite, care sunt de utilitate publică și care prezintă Biroului Electoral Central, în termen de 30 de zile de la data stabilirii zilei alegerilor, o listă de membri cuprinzând un număr de cel puțin 15% din numărul total al cetățenilor care, la ultimul recensământ, s-au declarat ca aparținând minorității respective.

(5) Dacă numărul membrilor necesari pentru îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (4) este mai mare de 20.000 de persoane, lista membrilor trebuie să cuprindă cel puțin 20.000 de persoane domiciliare în cel puțin 15 din județele țării și în municipiul București, dar nu mai puțin de 300 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și pentru municipiul București.” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/170037> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

⁶¹⁶ OG nr. 26/2000 kormányrendelet 38. cikk (1) bekezdés román nyelven: „O asociație, fundație sau federație poate fi recunoscută de Guvernul României ca fiind de utilitate publică dacă sunt întrunite cumulativ următoarele condiții:

a) activitatea acesteia se desfășoară în interes general sau al unor colectivități, după caz;

b) funcționează de cel puțin 3 ani și a realizat o parte din obiectivele stabilite, făcând dovada unei activități neîntrerupte prin acțiuni semnificative;

c) prezintă un raport de activitate din care să rezulte desfășurarea unei activități anterioare semnificative, prin derularea unor programe ori proiecte specifice scopului său, însoțit de situațiile financiare anuale și de bugetele de venituri și cheltuieli pe ultimii 3 ani anteriori datei depunerii cererii privind recunoașterea statutului de utilitate publică;

d) deține un patrimoniu, logistică, membri și personal angajat, corespunzător îndeplinirii scopului propus;

d¹) valoarea activului patrimonial pe fiecare dintre cei 3 ani anteriori în parte este cel puțin egală cu valoarea patrimoniului inițial/de 3 ori valoarea salariului brut pe țară garantat în plată;

- A másik feltétel, hogy a kisebbségi jelölőszervezet tagjai az adott kisebbség legutóbbi népszámlálás szerinti lélekszámának 15% -át elérje, és a tagok aláírásával ellátott íveket a választások időpontjának bejelentésétől számított 30 napon belül a Központi Választási Irodához benyújtsák. Amennyiben az adott kisebbség lélekszáma alapján a 15% -nyi taglétszám a 20.000 főt meghaladná, akkor is legfeljebb 20.000 tagot kell prezentálnia az adott szervezetnek, de 15 megyében, illetve Bukarestben legalább 300 taggal kell rendelkezni.

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Romániáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)005 szám alatt publikált véleményében felhívta Romániát arra, hogy sürgősen vizsgálja felül a választásokra vonatkozó jogi és igazgatási rendelkezéseit a választási folyamatban, a nemzeti kisebbségeket képviselő különböző szervezetek közötti, a szabad és tisztességes verseny feltételeinek megteremtése céljából. A Bizottság arra is felhívta Romániát, hogy vizsgálja felül a nemzeti kisebbségi tagok kinevezésének módját a Nemzeti Kisebbségek Tanácsába azzal a céllal, hogy befogadóbbá tegye azt, és a nemzeti sokféleséget valóban reprezentálja.⁶¹⁷

A Tanácsadó Bizottság fenntartotta a korábbi véleményében megfogalmazottakat, miszerint a jogszabályok a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában részt vevő szervezeteket előnyben részesítik, más kisebbségi szervezetekkel szemben. A parlamenten kívüli jelölőszervezetekkel szemben támasztott feltételek, különösen a 30 napos határidő és lélekszám arányos 15% -os tagság feltétele aggodalomra ad okot.⁶¹⁸ Mindezek mellett a

e) face dovada existenței unor contracte de colaborare și parteneriate cu instituții publice sau asociații ori fundații din țară și din străinătate;

f) face dovada obținerii unor rezultate semnificative în ceea ce privește scopul propus sau prezintă scrisori de recomandare din partea unor autorități competente din țară sau din străinătate, care recomandă continuarea activității.” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/20740> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

⁶¹⁷ ACFC/OP/IV(2017)005 2. p. azonnali intézkedést igénylő javaslatok (részlet) angol nyelven: „*review as a matter of urgency the legal and administrative provisions on elections with a view to creating conditions for free and fair competition in the electoral process between different organisations representing national minorities; review the procedure of appointment of national minority members to the Council of National Minorities with a view to making it more inclusive and genuinely representative of diversity within national minorities.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

⁶¹⁸ ACFC/OP/IV(2017)005 134. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*the electoral legislation favours candidates put forward by organisations represented in the Council of National Minorities over those, representing other organisations. [...] The conditions established by electoral legislation, in particular the necessity to collect, within 30 days of announcement of the election day, signatures in number not less than 15% of the total number of citizens who declared themselves in the last census as belonging to the respective minority are of particular concern.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

Tanácsadó Bizottság meglátása szerint a kormány által adható közhasznú státus feltétele tovább csökkenti a kisebbségi mandátumokért folytatott nyílt és kompetitív verseny lehetőségét.⁶¹⁹ A Bizottság a közhasznúsági feltétel kapcsán azt is megjegyezte, hogy az annak feltételül megkövetelt három éves működés is olyan tényező, amely szignifikánsan korlátozza olyan kisebbségi szervezetek létrehozását, melyek aggodalmaikat kifejezhetnék, és versenybe szállhatnának a nemzeti kisebbségeket a rájuk vonatkozó speciális választójogi szabályok által megillető mandátumért.⁶²⁰

A Tanácsadó Bizottság kritikáit, melyek a kisebbségi politikai verseny szabadságát és kormányzat általi befolyásolhatóságát kétségkívül jogosnak véljük, ugyanis a kedvezményes mandátumok iránti politikai verseny mesterséges, kormányzat általi korlátozását teszi lehetővé. Ugyanakkor felhívjuk a figyelmet a koszovói szabályozás során tapasztalt visszaélések lehetőségére is, mely a speciális választójogi szabályozásban részt vevő kisebbségi jelölőszervezetek nem elégséges kontrollja okán állhatott elő. Tekintettel a romániai speciális kisebbségi választójogi szabályozás azon jellegére, miszerint az az aktív választójog szempontjából nyitott, azaz bárki szavazhat a kisebbségi jelölőszervezetre és viszonylag kevés szavazat is elegendő egy kedvezményes mandátum megszerzéséhez, kulcsfontosságú a kisebbségi jelölőszervezetek ténylegesen az adott kisebbséghez tartozó jellegének körültekintő mérlegelése.

Álláspontunk szerint a koszovói visszaélések alapján tehát indokolható a kisebbségi jelölőszervezetekkel vonatkozásában olyan szabályozás, melynek célja annak elősegítése, hogy az adott kisebbség kedvezményes mandátumáért elinduló jelölőszervezet ténylegesen az adott kisebbségnek megfelelő kisebbségi jelleggel rendelkezzen. Romániában ugyanakkor ennek az egyébként legitim célnak az érdekében nem megfelelő szabályozást választott meglátásunk szerint a jogalkotó, ugyanis a kormányzattal kapcsolatban nem álló,

⁶¹⁹ ACFC/OP/IV(2017)005 134. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*In addition, the condition that organisations wishing to participate in elections had been granted by the government a ‘public utility’ status further reduces the possibility for open and competitive elections in respect of the preferential seats.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

⁶²⁰ ACFC/OP/IV(2017)005 136. bekezdés angol nyelven: „*It also has to be noted that the ‘public utility’ status can only be granted to an association or a foundation which has been in existence for over three years. The Advisory Committee notes that all the above-listed conditions significantly restrict the possibility for persons belonging to national minorities to create associations capable of voicing their concerns and contesting parliamentary seats open to national minorities.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

(Nemzeti Kisebbségek Tanácsában nem szereplő) „alulról szerveződő” kisebbségi szervezetek esetében a kormány által megítélt közhasznúsági feltétel okán – mellyel számunkra nem a közhasznúsági feltételek, hanem döntésre jogosult kiléte jelent problémát – túlságosan nagy, politikai versenyt korlátozó mozgástere van a kormányzatnak és így fennállhat a veszélye annak, hogy torz verseny alapján, egy kegyelt kör szerezzék a mandátumokat. Meglátásunk szerint tekintettel a politikai versenyre gyakorolt hatására célszerűbb lehetne a kormányzattól független szervre telepíteni a kisebbségi jelölőszervezetek választási regisztrációját, illetve a választási regisztrációhoz szükséges előfeltételek megítélését.

Mindemellett a taglétszámra vonatkozó másik többletfeltétel meglehetősen magasnak és nehezen teljesíthetőnek tűnik. Az alacsony létszámú kisebbségek esetén a lélekszám 15%-ához viszonyított taglétszám és a nagyobb 20.000 lélekszám feletti kisebbségek vonatkozásában támasztott 15 megyében és Bukarestben támasztott minimum aláírásszám, továbbá a 30 napos határidő nagyon komoly, szinte ellehetetlenítő akadályt állít a „kívülről érkező” kisebbségi jelölőszervezetek elé.

Összegezve a romániai választási rendszernek a kedvezményezett kisebbségi jelölőszervezetek meghatározására irányuló megoldását azt állapíthatjuk meg, hogy szemben a koszovói szabályozással itt egyfajta túlzott kontrollt láthatunk, melyet ráadásul hatalommegosztási szempontból nem a legszerencsésebb szervre, a kormányzatra telepítettek, ami nyilvánvalóan felvetheti a kisebbségen belüli szabad politikai verseny torzulásának lehetőségét. Mindezek okán kijelenthetjük, hogy a túlzottan bürokratikus, szabad versenyt korlátozó és ráadásul hatalommegosztási szempontból rossz szervhez telepített kontroll sem jó a választójogi értelemben kedvezményezett kisebbségi jelölőszervezetek meghatározása során. A román választójog kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása a kisebbségi jelölőszervezetek külön politikai jellegű versenyét ígéri látszólag, de ténylegesen úgy néz ki, hogy a kompetitorokkal szemben támasztott túl szigorú indulási feltételek okán csupán a „bejáratott kisebbségi szervezetek” langyos versenyét nyújtja.

VII.4.2.6.4 Következtetések

Összegzésként a román rendszerről megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik és a montenegróihoz hasonlítható abból

a szempontból, hogy a listás rendszerben limitált mandátumszám erejéig az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámnál, azaz a természetes küszöbnél lényegesen alacsonyabb, a természetes küszöb 5%-ának megfelelő kedvezményes küszöböt alkalmaz. A kedvezményes küszöb által elérhető mandátumok korlátozott száma, szintén a montenegrói rendszerhez hasonlítható.

Mindezek okán az előnyök-hátrányok, a főbb jellemzők vonatkozásában nagyjából a montenegrói rendszernél már leírtakat írhatnánk le újra általánosságban, melyeket ehelyütt nem ismételünk meg.

A román szabályozás vonatkozásában a kisebbségi jelölőszervezetek választásokon való indulásával kapcsolatos komoly és bürokratikus akadályok, melyek figyelmünket felkelthetik és a koszovói példával ellentétes okból, de ugyanazon problémakörre hívja fel a figyelmünket, a kisebbségi jelölőszervezetek választásokon történő elindulásával kapcsolatos szabályozás, odafigyelés fontosságára.

VII.4.2.7 Olaszország választójogának nyelvi kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása, különös tekintettel a kedvezményes bejutási küszöbre vonatkozó rendelkezésekre

Olaszország nagyságrendileg 60 millió fős népességéből⁶²¹ körülbelül 1 millió fő tartozik valamely olasz nyelvi kisebbséghez.⁶²² Az elismert nyelvi kisebbségeket a történelmi nyelvi kisebbségek védelméről szóló 482/1999. törvény határozza meg, melynek 2. cikke alapján az albán, katalán, német, görög, szlovén, horvát, francia frankoprovenszál, friuli, ladin, okcitán és a szardíniai minősül jogilag elismert nyelvi kisebbségnek Olaszországban.⁶²³

A kétkamarás olasz törvényhozás alsóházát a Képviselőházat (*Camera dei deputati*) vegyes választási rendszer alapján választják, mely során 231 képviselőt relatív többségi

⁶²¹ Ld.: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-39_en (letöltés ideje: 2021. 10. 04.)

⁶²² Ld.: <https://minorityrights.org/country/italy/> (letöltés ideje: 2021. 10. 04.)

⁶²³ Az elismert nyelvi kisebbségeket a történelmi nyelvi kisebbségek védelméről szóló 482/1999 törvény 2. cikk olasz nyelven: Ld.: „*In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo.*” <https://www.camera.it/parlam/leggi/994821.htm> (letöltés ideje: 2021. 10. 04.)

egyéni rendszerben, 386 képviselőt arányos rendszerben és további 12 képviselőt a külföldön élő olasz állampolgárok választanak szintén arányos rendszer alapján.⁶²⁴

Főszabály szerint a listás mandátumokból akkor részesedhet egy párt, ha eléri a bejutási küszöböt, mely pártkoalíciók esetén országos összesítésben az érvényes szavazatok 10%-a, pártlista esetén országos összesítésben pedig az érvényes szavazatok 3%-a.⁶²⁵

A bejutási küszöböt illetően ugyanakkor az olasz választójog a főszabály mellett, a nyelvi kisebbségek pártjaira vonatkozóan speciális, kedvezőbb bejutási küszöböt is ismer és meglátásunk szerint, olyan megoldást alkalmaz, amely egyedülálló más államok kisebbségeket segítő kedvezményes bejutási küszöbéhez képest, ezért mindenképp indokolt annak megjelenítése az értekezésben.

A nyelvi kisebbségek pártjaira vonatkozó kedvezményes bejutási küszöb szerint, amennyiben az olyan régióban, ahol a régió statútuma előírja az adott nyelvi kisebbség különleges védelmét, ezen nyelvi kisebbség pártjának elegendő az adott régióban az érvényes szavazatok 20%-ának megszerzése vagy hogy az adott régióban lévő egyéni körzetek legalább 1/4-ében a nyelvi kisebbség pártjának jelöltje szerezzék meg a mandátumot, ahhoz, hogy a listás mandátumokból a nyelvi kisebbség pártja részesedhessen.⁶²⁶

A kedvezményes bejutási küszöböt illetően az olasz szabályozás specialitása, hogy nem egy az általános országos szavazati aránynál alacsonyabb szavazati arányt határoz meg, hanem a kisebbséghez mintegy igazodva területi lehatárolást alkalmaz és a kisebbség által lakott területet veszi alapul a kisebbségre vonatkozó kedvezményes bejutási küszöb meghatározása során.

Az olasz szabályozás előnye, hogy a kisebbség által lakott régión belül tényleges és jelentősnek mondható támogatottságot vár el – tekintettel akár a 20%-os listás vagy akár az egyéni körzetek 1/4-ének megnyerésére vonatkozó alternatív feltételre – ugyanakkor a

⁶²⁴ Ld.: https://en.camera.it/4?scheda_informazioni=28 (letöltés ideje: 2021. 10. 04.)

⁶²⁵ Uo.

⁶²⁶ A Képviselőház választásáról szóló 1957. évi 361. köztársági elnöki rendelet 83. cikk 1. bekezdés e) pont 2. alpont olasz nyelven: „..... *rappresentative di minoranze linguistiche riconosciute, presentate esclusivamente in una regione ad autonomia speciale il cui statuto o le relative norme di attuazione prevedano una particolare tutela di tali minoranze linguistiche, che abbiano conseguito almeno il 20 per cento dei voti validi espressi nella regione medesima o i cui candidati siano stati proclamati eletti in almeno ((un quarto dei collegi uninominali della circoscrizione ai sensi dell'articolo 77, con arrotondamento all'unita' superiore))*” Ld.: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1957-03-30:361!vig=> (letöltés ideje: 2021. 10. 04.)

területileg koncentráltan élő kisebbségekhez és pártjaikhoz mégis könnyebben igazítható az ilyen jellegű szabályozás, mint akár egy rendkívül alacsony országos szavazati arányban megállapított bejutási küszöb, ugyanis figyelembe veszi azon körülményt miszerint a területileg koncentráltan élő kisebbség pártja országos szinten nem mérettetik meg, csupán az adott kisebbség által lakott régióban, tehát ezen pártok jellemzően regionális pártok. Megjegyzendő azonban, hogy a fentiekben ismertetett előnyök a területileg koncentráltan élő kisebbségek esetén jelentkeznek, az adott ország területén szétszórta, diaszpórában élő kisebbségek számára az olasz szabályozás nem jelent az általános szabályozásnál előnyösebb megoldást.

Az olasz választások gyakorlatában a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozás adta kedvezménytel leginkább a dél-tiroli németajkú kisebbséget képviselő Dél-tiroli Néppárt (Südtiroler Volkspartei – SVP) képes élni, tulajdonképp kijelenthető, hogy folyamatos a képviselőházi jelenlétük. A legutóbbi 2018-as választásokon az SVP két listás és két egyéni, azaz mindösszesen négy mandátumot szerzett. A dél-tiroli németajkú kisebbség mellett az Aosta-völgy (Valle d’Aosta) franciaajkú kisebbsége szerepelt a korábbiakban eredményesen a képviselőházi választásokon, melyek során a francia nyelvi kisebbség pártja rendszerint egy képviselőt juttatott a Képviselőházba, azonban a legutóbbi, 2018-as választások során a francia nyelvi kisebbséget képviselő párt jelöltje nem szerzett mandátumot.⁶²⁷

Megjegyzendő, hogy az olasz választási rendszert egészében nézve a listás rendszerbe integráló rendszer mellett területi alapú kiemelő jellegű választójogi rendelkezéseket is azonosíthatunk.⁶²⁸ A törvényhozás felsőházának, a Szenátusnak (*Senato della Repubblica*) a 315 választott képviselőjét az Alkotmány 57. cikke alapján főszabály szerint regionális és lakosságárányos alapon választják. Az egyes régiók legalább 7 képviselőt választhatnak, mely alól kivétel Molise régió, ahonnan két és Valle d’Aosta régió, ahonnan egy szenátort választanak.⁶²⁹ Tekintettel arra, hogy Olaszországban a németajkú kisebbség Trentino-Alto

⁶²⁷ Az olasz belügyminisztérium vonatkozó weboldalán a legutóbbi és az azt megelőző választások eredményei részletesen nyomon követhetők, így az SVP, illetve a francia nyelvi kisebbséget képviselő párt(ok) szereplése is. Ld.: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S&nel=0> (letöltés ideje: 2021. 10. 04.)

⁶²⁸ Megerősíti érvelésünket, hogy a „Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük” című 2020-as monográfiájában a nemzetközi kitekintés során MórÉ Sándor is az olasz választójog ezen kisebbségi speciális választójogi szabályaira hívta fel a figyelmet, amikor arra hivatkozott, hogy az olasz Szenátusban Dél-Tirol három képviselőt küldhet. Ld.: MórÉ (2020.) i. m. 57. p.

⁶²⁹ Olaszország Alkotmánya 57. cikk angol nyelven: „*The Senate of the Republic shall be elected on a regional basis, with the exception of the seats of the overseas constituency. The number of senators to be elected*

Adige régióban, a francia ajkú nyelvi kisebbség pedig Valle d'Aosta régókban koncentráltan él, a régiók képviselőit elősegítő rendszerek egyben az egyes koncentráltan élő kisebbségek képviselőit is elősegítik, mint ahogy arra a spanyol törvényhozás felsőháza esetén is felhívtuk a figyelmet. A legutóbbi 2018-as választásokon az SVP mindösszesen 3, míg a franciaajkúakat képviselő Vallée d'Aoste (VdA) 1 szenátori mandátumot szerzett.⁶³⁰

Összegezve a leírtakat, az olasz választójog nyelvi kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása elsősorban arra mutat egy fontos példát, hogy területileg koncentráltan élő kisebbség esetében, a kisebbség számára kedvező választókörzeti beosztás mellett, vagy helyett akár a kedvezményes bejutási küszöb meghatározása során alkalmazott területi lehatárolás is figyelembe vehető, mint speciális választójogi megoldás. Emellett arra is rámutat az olasz szabályozás, hogy a kedvezményes bejutási küszöb meghatározása többdimenziós is lehet, ugyanis nem csak az általános szabálynál kedvezőbb szavazati arány, hanem az eltérő szavazati arány alapjaként figyelembe vett terület meghatározása is képezheti a kisebbségek számára nyújtott választójogi kedvezmény részét. Végül, de nem utolsó sorban pedig azt is szemlélteti az olasz választási rendszer, hogy akár ugyanazon ország választási rendszerén belül is megjelenhetnek párhuzamosan az eltérő speciális kisebbségi választójogi modellek különösen, ha az adott ország kétkamarás parlamenttel rendelkezik.

VII.5 Összefoglalás

VII.5.1 Az integráló és a kiemelő rendszerek összevetése

A két rendszer között a legélesebb különbség az aktív választójog meghatározásában érhető tetten.

Az integráló rendszerek nem tesznek különbséget a választók között, a szabályozás speciális-kedvezményes voltát nem ez jelenti, hanem a speciális-kedvezményes szabályozás a kisebbségi választók által voksukkal támogatott jelölőszervezetek vonatkozásában (listába integráló rendszerek), vagy a pártlisták belső összetétele vonatkozásában (pártlistába

is three hundred and fifteen, six of whom are elected in the overseas constituency. No Region may have fewer than seven Senators; Molise shall have two, Valle d'Aosta one. The division of seats among Regions, with the exception of the number of seats assigned to the overseas constituency and in accordance with the provisions of Article 56 above, shall be calculated in proportion to the population of each Region as per the latest general census, on the basis of whole shares and highest remainders.” Ld.: https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_INGLESE.pdf (letöltés ideje: 2021. 10. 04.)

⁶³⁰ Ld.: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S> (letöltés ideje: 2021. 10. 04.)

integráló rendszerek) érhető tetten. Az integráló típusú rendszerek mindkét fő fajtájának jellegzetessége, hogy a jelölőszervezetek, azaz a választhatók oldaláról tartalmaz speciális szabályozást.

A kiemelő rendszerek ezzel szemben kivétel nélkül az aktív választójog alapján alakítanak ki speciális választójogi szabályokat. Az ilyen szabályozások célja, hogy a kisebbségi választókat területi vagy személyi alapon kiemelje, „biztonságos öbölbe terelje”, ahol választói akaratuk érvényesülhet. A passzív választójog vonatkozásában arra is látunk példát, hogy korlátozást alkalmaz a jogalkotó (pl.: Taiwanban csak őslakos lehet jelölt), de olyanra is van példa, hogy egyáltalán nem alkalmaz a jogalkotó megkötést a passzív választójog vonatkozásában (pl.: Új-Zéland esetén). Az új-zélandi modell megmutatja számunkra a személyi alapú kiemelő modellek minimum követelményét, azt, hogy az aktív választójog kisebbségi alapú meghatározása az ilyen rendszerek kötelező kelléke, a passzív választójog kisebbségi jellegű meghatározása már egy többlet elem, amit a legtöbb ilyen modellt alkalmazó állam alkalmaz is.

A politikai verseny szempontjából fontos felhívni a figyelmet arra, hogy mindkét modell esetén találunk példát arra is, hogy a politikai verseny a *mainstream* politikától elkülönült mederben zajlik, és arra is, hogy a *mainstream* politikai verseny képződik le.

Az integráló rendszerek esetén, példának okáért Németországban az általános politikai verseny medrében vehetnek részt a kisebbségek jelölőszervezetei, ugyanakkor Koszovóban például az egyes kisebbségi jelölőszervezetek között a gyakorlatban egy külön politikai verseny jön létre. Szemlélteti ennek az országos politikához képest külön politikai arénának létét a szerb háttérű pártok manipulatív jellegű beszállása a 2021-es választások során a bosnyák, illetve roma mandátumokért.

Az elkülönítő rendszerek esetén is mindkét eshetőségre van példa, Új-Zélandban a *mainstream* politikai verseny képződik le a maori választókerületekben, míg Szlovéniában az általános politikai versenytől eltérő verseny zajlik, más aktorokkal.

Az előnyök-hátrányok vonatkozásában az integráló rendszereknek általánosságban előnye a (személyi alapú) kiemelő rendszerekkel szemben, hogy lényegesen egyszerűbb, infrastrukturálisan könnyebben, olcsóbban üzemeltethető, ugyanis nincs szükség sem külön választói nyilvántartásra, sem pedig külön szavazólapokra.

Az integráló rendszerek hátránya ugyanakkor, hogy a kisebbségi választói akarat általánosságban véve kevésbé hatékony. Míg a kiemelő rendszerek jellemzően garantált

mandátumot nyújtanak (kivétel ez alól pl. Magyarország), addig az integráló rendszerek jellemzően csupán kedvezményes mandátumot adnak (kivétel ez alól pl. Koszovó). A kisebbségi választói akarat érvényesülése, hatékonysága szempontjából az integráló rendszerek lényegesebben kitettebbek egyéb külső körülményeknek, mint az „öbölként funkcionáló kiemelő rendszerek”, mely utóbbiban az aktív választók kisebbségi volta okán a választókerületükben választói akaratuk érvényesülhet.

Az integráló rendszerek, mint ahogy azt már említettük, nem működnek maguktól. Egy klasszikus listás rendszerbe integráló rendszer működéséhez szükséges pl. olyan kisebbségi lélekszám, mely a természetes küszöb, vagy a természetes küszöbnél kedvezőbb küszöb teljesítését reálissá teszik a kisebbségi jelölőszervezet számára, enélkül egy listás rendszerbe integráló rendszer semmit sem ér. Mindez persze a jogalkotó körültekintését és a tényleges életviszonyokhoz való alkalmazkodását is megköveteli. A pártlistába integráló rendszerek esetén megfelelő szabályozás híján szükség van például egy olyan általános politikai kultúrára, mely nem a listák utolsó helyeire teszik a kisebbségi jelölteket.

Az alábbi táblázatban röviden összefoglaltuk a kiemelő (aktív) és az integráló (passzív) rendszerek általunk legfontosabbnak tartott előnyeit és hátrányait.

	előnyök	hátrányok
kiemelő (aktív) rendszerek	<ul style="list-style-type: none"> - hatékonyabban érvényesül a kisebbségi választói akarat (kisebbségi választók döntenek a kisebbségi mandátum sorsáról); - kevésbé kitett a kisebbségtől független külső tényezőknek (nem kisebbségi választók szavazatai, részvételi aránya) 	<ul style="list-style-type: none"> - a személyi alapú kiemelő rendszer jelentős többlet erőforrást, infrastruktúrát igényel (pl.: külön szavazólap, választói névjegyzék); - a területi alapú kiemelő rendszer csak a területileg koncentráltan élő kisebbségek esetén alkalmazható

integráló (passzív) rendszerek	<ul style="list-style-type: none"> - megvalósítása egyszerűbb a személyi alapú kiemelő rendszerekhez képest, nem igényel releváns többlet erőforrást, infrastruktúrát (pl.: külön szavazólap, választói névjegyzék); - a személyi alapú kiemelő rendszerekhez képest könnyebben illeszthető be a választási rendszerbe 	<ul style="list-style-type: none"> - kevésbé hatékonyan érvényesül a kisebbségi választói akarat (nem kisebbségi választók szavazata és a pártlistába integráló rendszerek esetén maguk a pártok listaállítása is befolyásolja); - kitettebb a kisebbségtől független külső tényezőkre (nem kisebbségi választók szavazatai, részvételi aránya)
---------------------------------------	--	---

3. táblázat: a kiemelő (aktív) és az integráló (passzív) rendszerek legfontosabb előnyeit és hátrányait összefoglaló táblázat (saját szerkesztés)

VII.5.2 A személyi és a területi alapú kiemelő rendszerek összevetése

A területi alapú modellek hátránya a személyi alapú modellekhez képest az, hogy hosszútávon kitett a belső migrációnak, országon belüli mobilizációnak, a lakosság helyi összetétele változásának. A személyi alapú modell lényegesen védettebb a kisebbségi jelleg megőrzése szempontjából, ugyanakkor ezen modelleknél is szükséges bölcsen meghatározni a speciális személyi körbe való belépés feltételeit, körülményeit.

Azonban a személyi alapú modellek kitettséget egyéb választójogon túli jogi és jogon kívüli eszközökkel könnyen lehet redukálni. Ehelyütt Finnországot és a svéd kisebbség által lakott Aland szigeteket hoztuk fel példának.

A területi alapú modellek további hátránya a személyi alapú modellekhez képest az, hogy csak megfelelő körülmények fennállta esetén alkalmazható, csupán akkor, ha területileg koncentráltan él az adott országban a kisebbség. Ezzel szemben a személyi alapú modellek előnye, hogy területileg akár koncentráltan, akár szétszórtnan élő kisebbségek esetén is alkalmazható.

A területi alapú modellek lehetséges előnye a személyi alapú modellekkel szemben az, hogy könnyebben tagozódik a választási rendszer általános struktúrájába, kevesebb speciális szabályozást igényel, továbbá logisztikailag egyszerűbb (pl. nem kell az adott ország minden szegletébe eljuttatni a személyi alapú választókerülethez kapcsolódó szavazólapokat), és mindezek okán olcsóbb is a fenntartása. A területi alapú modellek választói regisztere az

általános lakóhely szerinti gyűjtés alapján áll össze, nincs szükség külön kisebbségi választói regiszterre sem, ami önmagában a kisebbségi hovatartozás, mint szenzitív adat kapcsán is többletkötelezettségeket vehet le az adott állam válláról.

A területi alapú kiemelő rendszerek csupán *de facto* speciális kisebbségi szabályozások, mivel itt a speciális szabályok kedvezményezettje a terület, és nem a kisebbség, azaz csupán az a tény adja a szabályozás kisebbségi jellegét, hogy adott területen túlnyomó részt a kisebbség él. Mindezek okán jelen fejezetben a területi alapú modelleket külön nem vizsgáltuk, azonban mint típust mindenképp szükséges volt megjelölnünk, és összevetni előnyeit, hátrányait a személyi alapú modellhez képest.

VII.5.3 A pártlistába integráló és a listás rendszerbe integráló rendszerek összevetése

A pártlistába integráló és a listás rendszerbe integráló rendszerek közös előnyös tulajdonsága, hogy infrastrukturálisan nem jelent kirívó többletterhet az állam választási adminisztrációjára, ugyanis egyiknél sincs szükség külön választói regiszter, szavazólap, választókerület megalkotására.

A pártlistába integráló rendszerek hátránya általánosságban a listás rendszerbe integrálókhoz képest az, hogy előbbi a többségi és a kisebbségi választókat „ugyanazon akolba kényszeríti”, azaz ugyanazon formációkra lehet szavazni, így a pártlistába integráló rendszereknél – bár az összes pártra vonatkozó kisebbségi személyi követelmények miatt jóval nagyobb esélye van a kisebbségi mandátum keletkezésének – végsősoron a többségi nemzet szavazói határozzák meg az egyes pártok közötti erőviszonyokat, így azt, is hogy mely párt listáján szereplő kisebbségi jelölt szerez mandátumot. Emellett a pártlistába integráló rendszerek esetén kérdéses, hogy a kisebbségeknek ténylegesen milyen ráhatása lehet a pártlista kisebbségi jelöltjeinek kiválasztásában és a listán elfoglalt pozíciójának meghatározásában. Mindezek okán összességében a kisebbségi választói akarat kevésbé hatékonyan érvényesül.

A listás rendszerbe integráló rendszereknél ugyanakkor a kisebbségek lehetőséget kapnak saját politikai formációik kialakítására, saját politikusi rétegük szerepeltetésére, és saját választói célközönségük megszólítására akként, hogy adott esetben a támogató többségi nemzethez tartozó szavazóknak is van lehetősége a kisebbségi pártra szavazni.

A pártlistába integráló és a listás rendszerbe integráló rendszer is az általános politikai arénába csatornázza be a kisebbségi választókat, de másképp teszi ezt. A listás rendszerbe integráló modell jellemzően politikai értelemben azt a hatást váltja ki, hogy egységes táborba gyűjti a kisebbség azon szavazóit, akik fogékonyak az etnikai párt politikai üzeneteire, így a kisebbség szavazóbázisán belül az ideológiai alapú politikai párt kontra etnikai alapú párt duálon polarizálja a kisebbségi választókat. Ezzel szemben a pártlistába integráló rendszerek a kisebbségi választókat az általános ideológiai törésvonalak mentén polarizálják.

Mind a listás rendszerbe integráló, mind pedig a pártlistába integráló rendszerek főszabály szerint kedvezményes mandátumot biztosítanak, azaz csupán egy, az általánosnál kedvezőbb lehetőséget a mandátum szerzésre a kisebbségek számára, ugyanakkor a pártlistába integráló rendszereknél ez lényegében majdnem garantált, ugyanis minden listának kell kisebbségi jelölttel bírnia (más kérdés, hogy „bejutó helyre” teszik-e őket a pártok). Kivételesen garantált mandátum biztosítására mindkét modell esetén van példa (a pártlistába integráló rendszereknél Szingapúr, a listás rendszerbe integráló rendszereknél Koszovó).

A listás rendszerbe integráló rendszerek esetén általánosságban szükséges az adott ország jogalkotójának az egyedi, kisebbségi viszonyokat is figyelembe vevő körültekintésre, ugyanis az népességi aránytól függő tényező, hogy a bejutási küszöb alóli mentesség hatékony és tényleges lehetőségként merülhet-e fel konkrét esetben, azaz a listás rendszerbe integráló rendszerek főszabály szerint maguktól nem működnek (kivétel ez alól a garantált mandátumot biztosító koszovói rendszer), szükség van hatékonyságukhoz arra is, hogy az adott államon belül a rendszer működéséhez megfelelő népességi-társadalmi viszonyok legyenek. Megjegyezzük, hogy a pártlistába integráló rendszerek kevésbé érzékenyek ezen külső körülményekre, tekintettel arra, hogy alapvetően a kisebbségi választók nélkül is működnek, mivel a többségi szavazók határozzák meg a főbb párterővonalakat, és a pártok belső jelöltjeinek kiválasztási folyamatai sem a kisebbséghez kötöttek jellemzően.

Az aktív választójog vonatkozásában egyik rendszer sem alkalmaz főszabály szerint speciális szabályokat, így ebből a szempontból nyitottak. A passzív választójog szempontjából mindkét rendszer kvázi zárt, ugyanis a listán szereplő jelölt vagy a jelölőszervezetnek kisebbségi jelleggel kell bírnia, ennek pontos feltételei, számonkérése és vizsgálata, a tényleges kisebbségi jelleg biztosítása azonban fontos szempont, melynek hatékonyságát az államoknak figyelemmel kísérni és vizsgálnia szükséges.

Mindent egybevetve, a két megoldás közül elsősorban a kisebbségi választói akarat érvényesülésének kevésbé hatékony volta miatt kevésbé tartjuk előnyösnek a pártlistába integráló rendszereket. Bár élő példát nem találtunk rá, de a pártlistába kisebbségi jelölteket integráló rendszerek hatékonyságát a preferenciális rendszerrel ötvözve véleményünk szerint lényegesen hatékonyabbá lehetne tenni.

A listás rendszerbe integráló rendszerek önmagukban nem tekinthetők „csodaszerek”, de a választójogon kívüli körülmények (népességi-társadalmi viszonyok) gondos mérlegelésével az adott országbeli kisebbségekhez igazítható a rendszer, erre példa akár a montenegrói, akár a koszovói választási rendszer. Nagyon fontos továbbá a listás rendszerbe integráló rendszereknél a jelölőszervezetek kisebbségi jellegének körültekintő mérlegelése.

VII.5.4 A kisebbségi szempontjából legelőnyösebb választási rendszer

Jelen fejezetben részletesen bemutattuk az egyes modellek gyakorlati megjelenését, ismertettük a gyakorlat fényében az egyes típusok előnyeit és hátrányait. Jogosan merül fel tehát a kérdés, hogy mindezen ismeretek birtokában melyik választójogi modellt tartjuk a kisebbség szempontjából a legelőnyösebbnek, illetve van-e egyáltalán ilyen.

Az integráló rendszerek összességében kitettebbek jogi és jogon túli egyéb körülményeknek. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ideális körülmények között ezek a rendszerek nem működhetnek ideálisan kisebbségi szempontból, azonban a külső tényezők lényegesen nagyobb szerepet kapnak, mint a kiemelő rendszerek esetén.

A pártlistába integráló rendszerek esetén nem mehetünk el azon jellegzetesség mellett, miszerint az egyes pártlisták közötti szavazati arányokra a többségi nemzet választói mindenkor nagyobb ráhatással vannak, mint a kisebbség. Emellett a *mainstream* politikai pártok listáin szereplő kisebbségi jelöltek kisebbségi jellegét, a kisebbség politikai képviselőjét a frakciófegyelem és a pártpolitika meglátásunk szerint könnyen háttérbe szoríthatja.

A listás rendszerbe integráló rendszerek esetén a kisebbség lélekszámát és az összesített részvételi arányt tekinthetjük olyan külső tényezőknek, melyek lényegesen befolyásolják azt, hogy az ilyen rendszer érdemben elősegítheti-e kisebbségek közügyekben történő részvételét.

Az integráló rendszerek között meglátásunk szerint a listás rendszerbe integráló rendszerek hatékonyabbak lehetnek megfelelő külső tényezők fennállta esetén, például bejutási küszöb alóli mentesség esetén az egy mandátumhoz szükséges szavazatszám elérhető az adott kisebbség lélekszámához viszonyítva, ugyanis nagyobb lehetőséget adhat a kisebbség politikai képviselőjére egy kisebbségi párt színeiben szereplő képviselő, mint egy olyan képviselő, akinek egyébként a saját nem kisebbségi pártjának és frakciójának programjához is alkalmazkodni kelljen. Emellett a listás rendszerbe integráló rendszerek esetén a kisebbséghez tartozó választók szavazatai hatékonyabbak lehetnek, ugyanis a pártlistába integráló rendszerek esetén végsősoron a többségi nemzethez tartozók nagyobb ráhatással bírnak arra, hogy mely párt kisebbségi jelöltjei jutnak végül mandátumhoz.

A kiemelő rendszerek, az integráló rendszerekkel szemben jóval kevésbé kitettebbek egyéb külső körülményeknek, így például nem kell figyelemmel lenni az adott kisebbség lélekszámára, az összesített részvételi arányra, és a választások eredményei teljes egészében a kisebbség szavazatait tükrözik.

A területi alapú kiemelő rendszerek, bár egyszerűbb megoldásnak tekinthetők és könnyebben, mintegy „feltűnésmentesen” integrálhatók a választási rendszerbe, hiszen lényegében elegendő a választókerületi beosztást érinteni létrehozásukhoz, egyéb speciális választójogi megoldás nem is feltétlenül szükséges, ugyanakkor megjegyzendő, hogy csupán a területileg koncentráltan élő kisebbségek esetén alkalmazható, és az országon belüli vándorlásnak kitettebb ezen megoldás.

A személyi alapú kiemelő rendszerek mindezzel szemben akár a területileg koncentrált, akár a szétszórtan élő kisebbségek esetén alkalmazhatók és a választók belső vándorlásának sem kitettek, így szélesebb körben alkalmazhatónak tartjuk a személyi alapú kiemelő rendszereket, mint a területi alapú kiemelő rendszereket. Megjegyzendő, hogy megvalósíthatóság szempontjából ezen megoldások tekinthetők a leginkább komplexnek és költségigényesnek, különös tekintettel a speciális választói névjegyzékre, szavazólapokra, de a kisebbségi politikai akaratot meglátásunk szerint ez a rendszer képes a többségi társadalom és egyéb külső tényezőktől legfüggetlenebbül megjeleníteni.

A nemzetközi példák áttekintése és az egyes rendszerek absztrakt elemzése során arra lehet következtetni, hogy sok szempont alapján vizsgálható, mely modell a legelőnyösebb a kisebbség számára, és fontos kiemelni, hogy országról országra eltérő lehet az ideális megoldás a különböző jogi-történelmi-társadalmi- és (természetesen) kisebbségi

körülmények okán. Azonban, ha mégis absztrakt módon közelítjük meg a kérdést, a speciális választójogi megoldás egyéb külső körülményektől való limitált kitettsége miatt a kiemelő rendszerek, és ezen belül a személyi alapú kiemelő rendszerek tekinthetők a kisebbségi szempontból legelőnyösebb modelleknek, ugyanis ez hatékonyan, a kizárólag a kisebbségi szavazatok alapján, a kisebbség lélekszámának arányától és az összesített részvételi aránytól függetlenül, a többségi nemzet „befolyása nélkül” képes biztosítani a kisebbség törvényhozásbeli politikai képviselését.

VIII. A magyar választási rendszer nemzetiségekre vonatkozó szabályozása

VIII.1 Bevezetés

A magyar választójog nemzetiségekre vonatkozó szabályozásának vizsgálatát a nemzetközi kitekintéstől külön fejezetben, részletesebben, a közelebbi és távolabbi jogtörténeti előzmények, valamint a jelenlegi rendszer mélyrehatóbb felkutatásával tartottuk indokoltnak megjeleníteni.

A magyar választójog nemzetiségek szempontjából releváns fejlődéstörténetét illetően két jelentős jogtörténeti csomópontot azonosítottunk. Az első jelentős korszak a dualizmus kora, amely lényegében egybeesett a népképviselői Országgyűlés és ezzel együtt a magyar választójogi szabályozás kialakulásával, „hőskorával”. Az egész korszak egyik központi témája volt a nemzetiségi kérdés mely, mint sok egyéb terület esetén, a választójog, a választójogi szabályozáshoz való viszonyulásban is komolyan polarizálta a társadalmat. Fontos leszögeznünk, hogy ekkoriban nem speciális választójogi szabályok bevezetése, hanem az általános választójogi szabályok reformja jelentette (volna) a nemzetiségekre kedvező szabályozást. A választójogot ekkoriban cenzushoz kötötték, mely egyéb tényezők – így műveltségi, jövedelmi viszonyok – okán arányaiban jobban sújtotta a nemzetiségeket, mint a magyarságot. Egyik kulcskérdése tehát ennek a kornak az általános választójog volt. A dualizmus korában a nemzetiségek és a választójog kapcsolódási pontja nem speciális választójogi szabályozás, hanem a választójogosultak körébe történő belépés igényében öltött testet.

A második jelentős, mára már jogtörténetinek tekinthető csomópontot a rendszerváltozás időszakától, az ezredfordulóig terjedő évtizedben jelöltük meg. A korszakban – főleg annak első felében – a nemzetiségek parlamenti képviselője szintén nagyon sokszor tárgyalt téma volt, azonban ekkor már a választójog modern alapelveinek elfogadottsága (általános, titkos, egyenlő választójog) illetve a területi és népességi változások okán (sokkal kisebb lélekszámú nemzetiségek) ekkor már az általános szabályozáshoz képest speciális, nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozás kialakítása volt a cél. A rendszerváltozás idején, még az utolsó pártállami parlament egy kooptációs szisztémát vezetett be, melyet azonban az általános ellenállás nem is hagyott gyakorlatban érvényesülni. A rendszerváltozás utáni első két parlamenti ciklusban az aktuális kormányzóoldal a ciklus végére juttatott ugyan törvényjavaslatot a Ház elé, de ezeket nem fogadta el a szükséges parlamenti többség. A harmadik parlamenti ciklus alatt a kormányoldal foglalkozott ugyan

koncepció szintjén a kérdéssel, de jogszabálytervezet nem született ekkor. A többszöri sikertelen próbálkozás, a különböző fázisban megrekedt tervezetek a jogtörténeti előzmény mellett összehasonlítási alapot is nyújtanak számunkra a végül megvalósult jelenlegi szabályozással.

Az előzményeket követően természetesen a hatályos nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást kívánjuk áttekinteni, mely során *de lege ferenda* javaslatot is megfogalmazunk.

Jelen fejezet bevezetőjében végül, de nem utolsósorban a teljesség kedvéért, a hatályos magyar nemzetiségi jog néhány alaptételét, illetve adatát kívánjuk az olvasó elé tární kiindulópontként.

Hatályos jogrendszerünkben a nemzetiségekről szóló 2011. évi CLXXIX törvény (a továbbiakban: Njtv.) tartalmaz meghatározást a nemzetiségekre vonatkozóan, amely szerint a nemzetiség Magyarország területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.⁶³¹ Nemzetiséghez az a személy tartozik, aki Magyarországon lakóhellyel rendelkezik és magát valamely nemzetiséghez tartozónak tekinti, továbbá ezen nemzetiséghez tartozását a nemzetiségi törvényben meghatározott esetekben és módon kinyilvánítja.⁶³²

A nemzetiséggé nyilvánítást legalább ezer, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló, a helyi önkormányzati választáson és polgármester választáson szavazati joggal rendelkező választópolgár kezdeményezheti. Az eljárás jogi hátterét a megfelelő eltérésekkel, a törvény értelmében a népszavazásról szóló törvény nyújtja.⁶³³ Ezt követően az Országgyűlés dönt a nemzetiséggé nyilvánításról. Az elmúlt évtizedben több próbálkozás is volt új nemzetiségek elismerésére. Ilyen volt a hunok⁶³⁴ valamint a bunyevácok⁶³⁵ nemzetiséggé nyilvánításának kísérlete, amelyeket az Országgyűlés elutasított.

⁶³¹ 2011. évi CLXXIX. törvény 1.§ (1) bekezdés

⁶³² 2011. évi CLXXIX. törvény 1.§ (2) bekezdés

⁶³³ 2011. évi CLXXIX. törvény 148. § (3) bekezdés

⁶³⁴ 32/2005. (IV. 27.) OGY határozat

⁶³⁵ 60/2006. (XII. 20.) OGY határozat

Jelenleg tizenhárom állam által elismert nemzetiség él Magyarországon, amelyet a nemzetiségi törvény 1. számú melléklete sorol fel. Ezen nemzetiségek a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán⁶³⁶.

A dolgozat írása idején legutóbbi, 2011-es népszámlálás adatai szerint a roma a legnagyobb lélekszámú nemzetiség a maga több mint 315 ezer fős lélekszámával, őket követi a német nemzetiség több, mint 185 ezer fővel, a román és a szlovák nemzetiség több mint 35-35 ezres lélekszámmal, a horvát nemzetiség több mint 26 ezer személlyel és a szerb nemzetiség kicsivel több mint 10 ezer fővel. A többi nemzetiség lélekszáma egyenként nem éri el a tízezret.⁶³⁷

VIII.2 A dualizmus korának választójoga és a nemzetiségek – az általános választójogi szabályozás nemzetiségi politikai képviseletre gyakorolt hatása

A népképviselőten alapuló magyar parlamentarizmus kezdeti évtizedei, azaz a dualizmus időszaka során a választójog, a választási rendszer, közel sem azokkal az alapelvekkel, garanciákkal rendelkezett, mint manapság. A korszakot a választójog ma ismert legfontosabb alapvetéseinek elismeréséért folytatott küzdelem jellemezte nem csak Magyarországon, hanem egész Európában és a világon egyaránt. A 19. században ugyanis egyáltalán nem volt magától értetődő sem az általános, sem a titkos választójog alapelve, de a választójog egyenlősége sem érvényesült az aránytalan választókerületi beosztások miatt.

A korszak magával hozta a szélesebb néptömegek választásokon való részvételének igényét, mely Magyarországon egybeesett a nemzetiségek hasonló igényével, ezért indokoltnak tartottuk egyfajta történelmi előzményként vizsgálni és megjelteni a nemzetiségek, valamint a választójog korszakbéli legfontosabb közös kapcsolódási pontjait.

Ebben az időszakban alapvetően nem speciális (kedvezőbb) választójogi szabályozás, hanem az általános választójogi szabályozás nemzetiségek számára kedvezőbb módosítása jelentette a nemzetiségek célját, mellyel szemben azon határozott elképzelés állt a kormányoldalon, hogy a magyarság előnyös helyzetét a választási jogban is meg kell őrizni.

⁶³⁶ 2011. évi CLXXIX. törvény 1. számú melléklet

⁶³⁷ TÓTH Ágnes – VÉKÁS János: *A magyarországi nemzetiségek létszámváltozása 2001 és 2011 között* In.: Statisztikai Szemle, 91. évfolyam 12. szám 1262. p.

A korszak választójogának témánk tehát a választási rendszer általános rendelkezéseinek nemzetiségekre gyakorolt hatását kívánjuk röviden bemutatni, mely ezáltal némiképp kilóg az alapvetően speciális választójogi rendelkezésekre koncentráló vizsgálatunkból, de hazánk választójogának történeti kitekintéseként (és lévén a nemzetiségi kérdés a dualizmus korának egyik központi témája volt), véleményünk szerint szükséges ezen korszak megjelenítése a magyar választási rendszer elemzése során.

A magyar választójog egészen a népképviselői parlamentarizmus 1848-as kialakulásától a korszak, azaz az első világháború végéig (az utolsó választásokat 1910-ben tartották, az első világháború okán ezután a legközelebbi választásra csak 1920-ban került sor), főbb vonalaiban ugyanazon rendszerre épült, amit az 1848. évi V. törvénycikk, majd az 1874. évi XXXIII. törvénycikk szabályozott. A választókerületi beosztás a törvényhatóságok határvonalait követte, mely aránytalanságokat szült a választási rendszerben, egyes körzetekben jóval kevesebb szavazó választott egy képviselőt, mint más körzetekben. A választási rendszer abszolút-relatív többségi egyéni rendszerben zajlott, tehát első fordulóban az a jelölt nyerte meg a választást, aki a legtöbb szavazatot szerezte, amennyiben pedig ilyen jelölt nem volt, a két legtöbb szavazatot szerzett jelölt között második fordulóban dönt el a mandátum sorsa.⁶³⁸ A szavazás nyílt volt, és az általános választójog sem érvényesült, ugyanis műveltségi, jövedelem és adó cenzushoz kötötték a szavazati jogot.⁶³⁹

A nemzetiségek vonatkozásában a választási rendszer legfőbb problémáját az aránytalan választókerületi beosztás mellett a választójogi cenzus jelentette, az ugyanis arányaiban általánosságban véve jobban sújtotta a nemzetiségieket – a németeket kivéve például – mint a magyarokat.

A korszak végén, közvetlenül az első világháborút megelőzően született meg az új választójogi törvény, az 1913. évi XIV. törvénycikk, mely alapján azonban nem tartottak választást az első világháború kitörése miatt, így gyakorlati alkalmazása elmaradt. Az 1913. évi XIV. törvénycikk valamelyest elmozdult az addigra már sokat követelt választójog kiterjesztése és a titkos szavazás irányába, azonban csak nagyon óvatos lépéseket tett ezirányba, így az alapvető kereteit az addigi választási rendszernek ez a jogszabály is megtartotta. A választójogot nem tette általánossá, de módosított a cenzus feltételein⁶⁴⁰,

⁶³⁸ 1874. évi XXXIII. törvénycikk 82. §

⁶³⁹ 1874. évi XXXIII. törvénycikk 1-9.§§

⁶⁴⁰ 1913. évi XIV. törvénycikk 1-8. §§

illetve Budapest székesfővárosban, Fiume város és kerületében, valamint a törvényhatósági joggal felruházott többi városban titkos szavazást vezetett be, másutt nyílt maradt a szavazás.⁶⁴¹ A korszak végóráiban újabb választójogi törvény, az 1918. évi XVII. törvénycikk is megszületett, főbb vonalaiban ez is hasonlított az addigi rendszerhez, de a cenzuson tovább enyhítve (vagylagos feltételek, mint például 10 korona egyenesadó fizetése vagy 8 holdnyi földtulajdon, vagy önálló iparüzés, vagy katonai altiszti rendfokozat vagy vitézségi érem kitüntetés) bővítette volna a választásra jogosultak körét.⁶⁴²

Fntos kiemelni, hogy a dualizmus során lényegében végig hatályos 1874. évi választójogi törvény, tehát alapvetően az 1848-ban megalkotott választójogi szabályozás legfontosabb elemeire építkezett, ezért a XX. század elejére mindenképp szükségessé vált a választójog reformja, különös tekintettel a vagyoni és értelmi cenzus, valamint a választókerületek beosztásra.⁶⁴³

A korszak választójogi reformjainak nem titkoltan központi témája volt a nemzetiségek választási részvételi lehetőségeire gyakorolt hatás, azaz a nemzetiségek parlamenti képviselőletének kérdése.⁶⁴⁴

A dualizmus időszakából a végig alkalmazott 1874. évi választójogi törvény, valamint a parlament által elfogadott, de nem alkalmazott 1913. évi XIV. törvénycikk és 1918. évi XVII. törvénycikk mellett az 1905-ös Kristóffy József belügyminiszter-féle javaslatot, valamint az 1908-as ifj. Andrássy Gyula belügyminiszter-féle törvényjavaslatot emelhetjük ki, melyek mindegyikének lényeges eleme volt az általános választójog kérdéséhez való viszonyulás, ami nemzetiségi szempontból talán a legfontosabb kulcskérdése volt a

⁶⁴¹ 1913. évi XIV. törvénycikk 112. §

⁶⁴² CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán – ASZTALOS László: *Magyar állam- és jogtörténet* Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 1998. 343-344. pp.

⁶⁴³ Ld.: 1913. évi XIV. törvénycikk indokolása: „1874. évi választói törvényünk lényegileg megtartotta azt a vagyoni és értelmi cenzust, amelyet az 1848. évi törvényhozás megállapított. A parlamenti reform szükségét ennek a nagyon is elavult választói jognak szükkörű és igazságtalan rendszere érlelte meg, különösen pedig az a két visszásság, hogy egyfelől a már uralkodó választói jogczim: a földbirtok-, illetőleg a földadó-minimum egyes országrészek, vármegyék, sőt egyes választókerületek területén is kirívó aránytalanságokat mutat, s hogy másfelől az ipari munkásság a választói jogból jóformán ki van zárva. A választójogi visszásságokat fokozta a választókerületek beosztásának aránytalansága és a választókerületek székhelyén végbemenő cenzuralizált választási eljárás tarthatatlan volta.”

⁶⁴⁴ Ld.: 1913. évi XIV. törvénycikk indokolása: „Mióta a választói jog reformja napirendre került, s az erre vonatkozó statisztikai adatok nyilvánosságra jutottak, mindig különös érdeklődéssel kutatták, hogy milyen lesz a reform nemzetiségi hatása, s a feleletet a jövő választók nyelvi megoszlásában vélték feltálatni.”

választási rendszernek, ezért kijelenthető, hogy az általános választójog kérdése, igénye nagy részben összefüggött a nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdésével, igényével.

Az ún. darabont kormány belügyminisztere Kristóffy József 1905-ben terjesztette elő választójogi javaslatát, mely felvillantotta a nemzetiségek számára kedvező, az általános és titkos választójog lehetőségét, de nem lett belőle elfogadott jogszabály. A javaslat az aktív választójog gyakorlásául alapvetően két feltételt támasztott volna, a 24. életév betöltését és az írni-olvasni tudást.⁶⁴⁵

A soron következő parlamenti ciklusban ifj. Andrassy Gyula belügyminiszter egy újabb választójogi törvényjavaslatot terjesztett elő, mely ugyan formálisan a Kristóffy féle javaslatához hasonlóan szélesre tárta a választójog kapuit, ugyanakkor a plurális szavazat bevezetésével jelentősen korlátozni kívánta többek között a nemzetiségek szavazatainak értékét. Az Andrassy-féle javaslat alapján a legalább középiskolai végzettséggel rendelkező vagy 100 korona egyenesadót fizető választók szavazata háromnak, a négy középiskolát végzetek vagy 20 korona egyenesadót fizető választók szavazata kettőnek, az írni-olvasni tudó választók szavazata egynek számított, továbbá az analfabéták közül 12 választó választhatott volna egy elektort, aki a nevükben szavaz.⁶⁴⁶ Az Andrassy féle tervezetben többes szavazattal rendelkezők szavazataikat nem oszthatták volna meg, és a szavazás nyílt lett volna. A tervezetet Andrassy 1909-ben visszavonta, így abból végül nem lett törvény.⁶⁴⁷

Az Andrassy-féle javaslattal összefüggésben az 1913. évi választójogi törvény indokolása kifejtette, hogy a társadalom békéjének, egyensúlyának megőrzése érdekében nem elégséges az írni-olvasni tudást, valamint meghatározott életkor betöltését feltételül támasztani az aktív választójog gyakorlásához, és meggyőző volt Andrassy indokolása azzal összefüggésben, hogy mindenféleképp szükségesek többletbiztosítékok.⁶⁴⁸

⁶⁴⁵ Ld.: 1913. évi XIV. törvénycikk indokolása: „*Kristóffynak 1905. végén közzétett javaslata az általános, egyenlő, közvetlen választói jog, a titkos és decentralizált szavazás alapjára volt fektetve. A javaslat választói jogot akart adni minden 24 éves magyar állampolgár férfinak, aki írni-olvasni tud és akinél a politikai jogok megállapításánál általában szokásos kizárési okok fenn nem forognak. A javaslat ezenfelül két országgyűlési ciklusra, vagyis 10 esztendőre, átmenetileg meg akarta hagyni választókul a mostani analfabéta választókat is.*”

⁶⁴⁶ CSIZMADIA – KOVÁCS – ASZTALOS (1998.) i. m. 343 p.

⁶⁴⁷ M. BALÁZS (2021.) i. m. 74.p.

⁶⁴⁸ Ld.: 1913. évi XIV. törvénycikk indokolása: „*Gróf Andrassy Gyula a parlamenti reform minden részletének és következmények mérlegelése alapján tisztában volt azzal, hogy ha fenn akarjuk tartani a magyar nemzet szupremációját, s meg akarjuk óvni a társadalmi osztályok békéjét és egyensúlyát, nem érhetjük be azzal, ha a választói jogot csupán a 24 éves korhatárhoz és az egyszerű írás-olvasáshoz kötjük. Tudatában volt annak, hogy ezek a kellékek egymagukban már a jelenben sem nyújtanak kellő biztosítékot s még kevésbé a*

M. Balázs Ágnes plurális választójogot tárgyaló értekezésében részletesen foglalkozott az Andrassy-féle javaslattal, melyet azzal indokolt, hogy az „szorosán összefüggött a nemzetiségek kérdésével. Nem egyfajta kedvezményes képviselőt kívánt azonban biztosítani számukra, hanem meg kívánta akadályozni az előretörésüket, hatalomhoz jutásukat.”⁶⁴⁹ M. Balázs kutatása során megállapította, hogy az „Andrassy-féle javaslat célja az általános választójog olyan módon való ellensúlyozása volt, hogy az alsóbb társadalmi rétegek és a nemzetiségek ne legyenek képesek jelentős befolyást gyakorolni a parlament összetételére.”⁶⁵⁰

A Kristóffy- és az Andrassy-féle tervezet kapcsán is láthatjuk, hogy az általános választójog kérdése, és annak nemzetiségekre gyakorolt hatása központi kérdés volt. Miután Kristóffy felvillantotta a nemzetiségeknek kedvező általános választójog lehetőségét, formálisan az Andrassy-féle javaslat nem léphetett ebből vissza, ugyanakkor a plurális szavazati joggal – mint ahogy azt az 1913. évi választójogi törvény indokolása is tartalmazza – az általános választójog alkalmazása mellett is fenntartotta a „*magyar nemzet szupremációját*”.

Az 1913. évi választójogi törvény indokolása az 1874-es törvényt a Kristóffy-féle tervezetet, az Andrassy-féle tervezetet és az 1913. évi választójogi törvényt figyelembe véve a nemzetiségek és a magyarság részvételét illetően arra a következtetésre jutott, hogy mindegyik esetén a magyar anyanyelvű választók aránya jelentősen meghaladja a magyarság össznépességhez viszonyított arányát. legkisebb felülreprezentáltság a Kristóffy-, legnagyobb pedig az Andrassy-féle törvényjavaslat alapján áll fent, de nagyságrendileg mindegyik esetén hasonló a mértéke.⁶⁵¹

Habár nemzetiségi képviselők jelen voltak a Magyar Országgyűlésben, de általánosságban megállapítható, hogy a cenzusos választójog a nemzetiségekhez tartozókat nagyobb mértékben sújtotta, melynek okán a nemzetiségi pártok nem tudták magukat a

jövőre nézve. Épen ezért egyéb biztosítékokat is szükségeseknek tartott. Meggyőzően fejtette ki gróf Andrassy Gyula törvényjavaslatának indokolása során e további biztosítékok mellőzhetetlenül szükséges voltát. A biztosítékok között Andrassy koncepciójában magyar viszonyokhoz mért és minél szélesebb alapra fektetett többes szavazati jognak jutott volna előkelő szerep.”

⁶⁴⁹ M. BALÁZS (2021.) i. m. 10.p.

⁶⁵⁰ Uo. 88.p.

⁶⁵¹ Ld.: 1913. évi XIV. törvénycikk indokolása: „*A magyar anyanyelvűek aránya mind a négy választójogi rendszer szerint jóval meghaladja a magyarságnak az összes népességben elfoglalt arányát s tulajdonképpen elég közel áll egymáshoz. Legkisebb a Kristóffy, legnagyobb az Andrassy javaslata szerint.*”

választások során számbéli arányaikhoz mérten képviseltetni. Mindez a magyarországi nemzetiségi kérdés egyik komoly vitás pontja volt a dualizmus időszakában.

A nemzetiségek 1895-ös kongresszusán is központi téma volt a nemzetiségek parlamenti képviselete. A kongresszuson elfogadott határozati javaslatokban kifejezésre került, hogy a választójogi szabályozás a nemzetiségekre nézve súlyosan hátrányos.⁶⁵² A kongresszus eseményei során felvetett, a nemzetiségek arányát figyelembe vevő választójogi reform elképzeléseket, ugyanakkor a korabeli sajtó kissé cinikus hangvételű cikke egyfajta mulatságos felvetésként értékelte mindössze.⁶⁵³

A korszak országgyűlési választásait, és az azokon elért nemzetiségi eredményeket-politikát vizsgálva az alábbiakat állapíthatjuk meg.

A kiegyezést követően a nemzetiségi pártok többsége, így a Román Nemzeti Párt, a Szerb Liberális Párt, a Szlovák Nemzeti Párt alapvetően politikai passzivitásba vonult, és a kulturális intézményeken keresztül történő nemzetiség-tudat építésen munkálkodtak. Egyetlen nemzetiség, az erdélyi szászok maradtak aktívak politikailag az Országgyűlésben. 1890-ig ellenzéki álláspontot foglaltak el, majd ezt követően a szász képviselők beléptek a kormánypárt soraiba. Ezt követően az 1890-es évektől alapvető fordulat állt be a nemzetiségi

⁶⁵² Az 1895-ös nemzetiségi kongresszuson elfogadott határozati javaslatok 7. pontja: „Magyarország nemzetiségei abban a szomorú helyzetben vannak, hogy a magyar állam törvényhozói munkásságában nem vehetnek részt. Minthogy Magyarországot úgy tekintik, mint egy egyetlen nép birtokát, az államhatalom arra törekedik, hogy a magyar parlamentre egy nemzeti állam képviseletének a bélyegét üsse rá. E szempontból kiindulva Erdély számára igazságtalan választási törvényt alkottak, de még a szűkebb értelemben vett Magyarországon érvényben levő választási törvény szerint is a választási kerületek, továbbá a választói névsorok úgy vannak összeállítva, hogy a nemzetiségek választói kimaradnak, valamint a választások alkalmával is olyan rettenetes nyomást gyakorolnak a nemzetiségekre, aminőt Európa egy más civilizált országában sem lehet tapasztalni. Ilyen viszonyok között, mikor a választási szabadság szent jogát illuzórikussá teszik, a szerbeknek, tótok[nak] és román[oknak], mint egy párt tagjainak, a továbbiakban is tartózkodniuk kell a parlamenti választásokban való részvételtől.” Ld.: KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában*. II. k. 1892-1900. Tankönyvkiadó, Budapest, 1956. 379-381. pp.

⁶⁵³ A hivatkozott újságcikk az alábbiak szerint számol be a nemzetiségi kongresszuson felmerült választójogi reform elképzelésekről: „A Pester Lloyd mai száma érdekes vezércikkben foglalkozik a nemzetiségek kongresszusával. A nemzetiségek dolgai körül nagyon járatos cikkíró fölemlíti azt is, hogy most a nemzetiségi kongresszus előtt egyebek közt egy igen érdekes és mulatságos elaborátum fekszik, reformtervezete a magyar parlamentnek, tisztán matematikai alapon. A reform tervezői egyszerűen elővették a képviselők névjegyzékét, s kiírták belőle, hogy a mi képviselőházunkban 392 magyar, 5 román, 12 szász és 6 szerb képviselő ül, ám nincs a képviselők közt egy tót vagy rutén sem. Aztán a legutóbbi népszámlálás adataiból megállapították, hogy mi a magyar, román, tót, szász, szerb és rutén nemzetiségek számaránya Magyarországon. A parlament (szerintük) csak akkor igaz képviselete a nemzetnek, ha —: a nemzetiségek számaránya szerint igazodik a képviselők nemzetisége is. Ebből az axiómából kiindulva, a magyar parlament csak úgy lehet az ország összes választóinak igazi képviselete, ha 397 magyar képviselő helyett csak 190 magyarnak jutna hely. S ugyanazon számítás szerint a házban 75 román, 60 tót, 60 német (szász), 15 szerb, 15 rutén képviselőnek kellene ülni; az az rövidesen szólva — s erre kellett a nagy számítás — a 190 magyar képviselővel szemben 225 román, szász, szerb, tót, rutén képviselő volna. — A holnapi kongresszuson ilyen terv fölött fognak tanácskozni egész komoly képpel.” Ld.: Fővárosi lapok 1895. augusztus 10. 2519.p.

szervezetek politikához való viszonyát illetően, és egyre inkább aktív szereplőivé váltak az országos politikának, az országgyűlési választásoknak.⁶⁵⁴

A századforduló környékén a legtöbb nemzetiségi párt programjában az általános és a titkos választójog igénye megjelent, a választójogot illető követelések egyik központi kérdéseként.

A Szlovák Nemzeti Párt 1901. évi választási programjának 17. pontja a választókerületek igazságos beosztását, az általános, közvetlen választójogot és a községenkénti titkos szavazást követelte.⁶⁵⁵

A magyarországi Szerb Nemzeti Radikális Párt 1904. évi programja egy lépéssel tovább ment ennél, ugyanis listás (arányos) választási rendszer bevezetését tűzte ki célul a választási programja 15. pontjában.⁶⁵⁶

A Román Nemzeti Párt 1905. január 10-i nagyszombati nemzeti konferenciáján határozott az országos politikába való aktív belépésről, és ugyanezen a konferencián fogadták el a párt programját, melynek 6. pontja az általános választójog, a választókerületek újrarajzolása, a titkos választás és a nemzetiségek lélekszámarányos képviselők iránti igényeket fejezte ki.⁶⁵⁷

A nemzetiségek politikai aktivitása az 1905. évi választások idején megéleződött. A Román Nemzeti Párt programjával – melyben, mint láthatjuk az általános és titkos választójog, nemzetiség-arányos képviselő is szerepelt – 8 képviselő, míg kormányprogrammal 7 képviselő jutott be a parlamentbe. A román képviselőkön kívül szerb és szlovák nemzetiségű képviselő is szerzett mandátumot, és a Román Nemzeti Párt nyolc képviselője, továbbá egy szerb és egy szlovák képviselő megalapította a nemzetiségi képviselők parlamenti klubját, és a parlamentben egységesen léptek fel. Mindezek mellett

⁶⁵⁴ BOROS – SZABÓ (2008) i. m. 37.p.

⁶⁵⁵ Szlovák Nemzeti Párt 1901. évi választási programjának 17. pontja: „Követeljük a választókerületek igazságos beosztását, az általános, közvetlen választójogot és a községenkénti titkos szavazást.” Ld.: KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában*. III. k. 1900-1903. Tankönyvkiadó, Budapest, 151-152. pp.

⁶⁵⁶ Szerb Nemzeti Radikális Párt 1904. évi programjának 15. pontja: „Az összes választásoknál - a községtől a képviselőházi választásig bezárólag - törvénybe kell iktatni az általános, közvetlen és titkos választójogot. A választásokat pártlisták alapján kell végrehajtani, s ezekben a kisebbség jogát biztosítani kell.” Ld.: KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában*. IV. k. 1903-1906. Tankönyvkiadó, Budapest, 168-170. pp.

⁶⁵⁷ Román Nemzeti Párt 1905. évi programjának 6. pontja: „Választási törvényt követelünk általános választójoggal, a választókerületek kikerekítésével, a választók egyenlő számával s a jegyzői székhelyeken mozgó bizottság előtt történő, titkos választással, a nemzetiségeknek az országgyűlésen való arányos képviselőkkel.” Uo. 534-536. pp.

az 1905-ös választás a magyar politika-történetben arról maradt nevezetes, hogy megbukott a kiegyezés óta kormányzó politikai oldal és az ún. függetlenségi párti erők szereztek meg a parlamenti többséget, de az uralkodó ennek ellenére kinevezte az ún. darabont kormányt.

A soron következő, 1906-os választásokon a nemzetiségi jelöltek még nagyobb sikert arattak, mely során 14 román, 5 szlovák és 6 szerb jelölt is mandátumhoz jutott. A nemzetiségi képviselők továbbra is együttműködtek a parlamentben, de egyes nemzetiségeken belül politikai ellentétek éleződtek. A román nemzetiség vonatkozásában a 14 mellett további 4 képviselőt ugyanis kormányprogrammal az Andrássy-párt jelöltjeként választottak meg olyan körzetekben, melynek választói szinte egészében román nemzetiségűek voltak, valamint a szerb nemzetiségnél is politikai harc indult a radikális és a nemzeti liberális párt között.⁶⁵⁸

A gyakorlati politikai viszonyok, illetve választási eredmények alakulását áttekintve látható tehát, hogy a nemzetiségek számára hátrányosabb választójogi rendszer mellett is, az általános választójogi rendelkezések keretei között mandátumokat szereztek nemzetiségi pártok jelöltjei, és részt vettek a korszak parlamenti politizálásában.

Összegzésképp megállapíthatjuk, hogy a dualizmus korszakában a választási rendszer általános szabályozása nem titkoltan a magyarság pozícióit volt hivatott védeni, melynek a választókerületi beosztás mellett az egyik legfőbb választójogi intézménye a cenzusos választójog intézménye volt. Ezzel szemben az általános választójog bevezetése szerepelt a nemzetiségi pártok programjaiban, továbbá központi kérdését képezte a kor választójogi reformelképzeléseinek, tehát eltérően napjainktól, ekkor a választási rendszer általános szabályainak átalakítása, különösen az általános választójog képezte a nemzetiségeknek a választójoggal kapcsolatos igényét. Az általános választójog mellett a választókerületi beosztás is lényeges kérdés volt. A Mezey Barna által szerkesztett Magyar Alkotmánytörténet egyetemi tankönyv is úgy fogalmaz ezzel kapcsolatban, hogy többek között a választókerületek meghatározásával, a választási geometria kifinomult alkalmazásával sikerült távol tartani a hivatalos nemzetiségi politikával szembe helyezkedő kisebbségeket távol tartani. Általános gyakorlat volt, hogy a biztos kormánypárti körzetekben pár száz választó, míg az ellenzéki körzetekben akár 30.000 választó állt egy mandátum mögött.⁶⁵⁹ A korszakban bár voltak próbálkozások, nem változott jelentősen a

⁶⁵⁸ MIKÓ (1944.) i. m. 262-263 pp.

⁶⁵⁹ *Magyar Alkotmánytörténet Szerk.: MEZEY Barna Osiris Kiadó Budapest 2003. 322. p.*

választási rendszer, de a nemzetiségi kérdés, ezen belül is a megfelelő parlamenti jelenlét központi és sokat tárgyalt kérdés maradt mindvégig.

Összegzésünket Berzeviczy Albert gondolataival zárjuk, aki a korszakra visszagondolva, az 1920-as években arra jutott, hogy „[A] nemzetiségek aránytalan parlamenti képviselete az egyedüli egészen vissza nem utasítható vád, melyet ellenünk a nemzetiségek elnyomása címén megrontásunkra emeltek”⁶⁶⁰

VIII.3 Nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás a rendszerváltozástól a 2010-es évekig – a meg nem valósult szabályozások időszaka

VIII.3.1 A rendszerváltozás időszaka

A rendszerváltozást megelőző pártállami időszakban, az 1970-es évek végétől a német, román, szlovák és szerb-horvát nemzetiségek, illetve szervezeteik (azaz az adott nemzetiség „demokratikus szövetsége”), informális alapon rotációs rendszerben parlamenti ciklusonként két-két helyet kaphattak a Hazafias Népfront országos listájáról.⁶⁶¹

Az 1989. évi XXXI. törvény, amely gyakorlatilag teljesen átírta az addigi alkotmányt és a rendszerváltozás közjogi alapjaként, megteremtve a demokratikus, jogállami kereteket Magyarországon, a nemzetiséggel kapcsolatban kimondta, hogy a nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei az államhatalomnak, államalkotó tényezők.⁶⁶²

A közjogi változás nem csak az alkotmánymódosítás, hanem a választójogi törvény megalkotása kapcsán is érintette a nemzetiségeket 1989 őszén, amikor is az Országgyűlés akkori alelnöke, Jakab Róbertné és néhány képviselőtársa felszólalt, illetve módosító javaslatot is nyújtott be a nemzetiségek parlamenti képviselete, azaz a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás érdekében, amit nem fogadott el az Országgyűlés, de elérte azt, hogy a Kormány foglalkozzon a kérdéssel, és a későbbiekben javaslatot terjesszen elő a nemzetiségek parlamenti képviseletét illetően.⁶⁶³

⁶⁶⁰ BERZEVICZY Albert: *Gróf Tisza Istvánról* In.: Gróf Tisza István összes munkái MTA Budapest 1928. 11. p.

⁶⁶¹ PAP András László: *A kisebbségek parlamenti képviselete összehasonlító alkotmányjogi szempontból*, doktori értekezés ELTE-ÁJK 2004. 157. p.

⁶⁶² Az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 68. § (1) bekezdés

⁶⁶³ KUKORELLI (2018.) i. m. 10-11. pp.

Az Országgyűlés az előző évi őszi parlamenti viták után, még az első szabad választások előtt alkotta meg a nemzetiségek parlamenti képviseltére vonatkozó speciális szabályozást, melynek lényege egy behívásos, kooptációs szisztéma, ami alapján a megválasztott országgyűlési képviselők választják meg a nemzetiségek 1-1 képviselőjét.

Kulcsár Kálmán akkori igazságügyi miniszter a törvény 1990. évi tavaszi parlamenti vitájában előadta, hogy a nemzetiségi szervezetek vezetői elutasították a parlamenti képviselőt helyettesítő javaslataikat, és ragaszkodtak a parlamenti képviselőhöz. A Kormány ugyanis elsősorban intézményrendszer felállításával, és nem a parlamenti képviselővel kívánta elősegíteni a nemzetiségek politikabefolyásoló szerepét. Ezek között felsorolta a kisebbségi ombudsman intézményét, egy kormányzati tanácsadó szerv ötletét, és ami talán témánk szempontjából a legérdekesebb, a nemzeti kisebbségi küldöttet, aki állandó meghívottként tanácskozási joggal vehetne részt a parlamenti munkában. Látható tehát, hogy a mai szószólói intézmény előképe már ekkor megjelent koncepcionális szinten Hazánkban.⁶⁶⁴

Nagy József, az akkori Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottságának előadója parlamenti felszólalásában kiemelte, abban alakult ki egyetértés, hogy szükség van a kisebbségek országgyűlési képviselőtét biztosító törvényre. Előadta azonban, hogy éles bírálat érte ugyanakkor a javaslatot a bizottság ülésén a kisebbségi szervezetek részéről, melynek egyik oka a delegálás megoldása volt, amit antidemokratikusnak és súlyos politikai hibának tartottak. A kisebbségi szervezetek álláspontja szerint az érdekelteknek maguknak kellene megválasztaniuk képviselőiket.⁶⁶⁵

Az Országgyűlés által végül elfogadott 1990. évi XVI. törvény alapján az Alkotmány 68. §-a kiegészült egy újabb bekezdéssel, ami kimondta, hogy a nyelvi és nemzeti kisebbségek számára az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell a képviselőtét. Kimondta ezentúl a törvény, hogy a „nemzetiségi képviselőket” az Országgyűlés választja majd – tehát nem az országgyűlési választások útján keletkezik a mandátumuk, mint a többi képviselőnek – külön törvényben meghatározott módon.⁶⁶⁶

Az alkotmány újdonsült rendelkezése szerint külön törvény az 1990. évi XVII. törvény lett, amelynek értelmében a nyelvi és nemzeti kisebbségek – a törvény meghatározásában a

⁶⁶⁴ Uo. 12. p.

⁶⁶⁵ Uo.

⁶⁶⁶ Az 1990. évi XVI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 68. § (3) bekezdés

cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, a szlovén és a zsidó – egy-egy képviselővel rendelkezhetnek az Országgyűlésben. A képviselők személyére az Országgyűlés alakuló ülését követő harminc napon egy erre a célra létrehozott jelölő bizottságnak kellett (volna) javaslatot tennie⁶⁶⁷, és a jelölteket az Országgyűlés választotta (volna) meg, akik innentől ugyanazon képviselői jogállást élvezték, mint az Országgyűlés többi képviselői.⁶⁶⁸

Ezt követően már az újonnan megalakult Országgyűlés fogadta el az 1990. évi XXXVI. törvényt, amely annyiban módosította az 1990. évi XVII. törvényben lefektetett szabályokat, hogy az Országgyűlés megalakulását követő 60 napon belül kellett (volna) javaslatot tenni a nemzetiségi képviselők személyére.⁶⁶⁹

Az 1990-es szabad választásokat követően megalakult Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi bizottságának legelső tevékenységei közé tartozott a nemzetiségek parlamenti képviselete kérdésének vizsgálata, mely során a nemzetiségi szervezetek képviselőit meghallgatta a bizottság. Többek között meghallgatták a szerb, a horvát, a szlovén és a német nemzetiségi szervezetek képviselőt, akik „csakis demokratikus választások eredményeként tudják elképzelni képviseletüket a Házban, a behívásos listát nem tartják megfelelőnek, ha mégis ez valósulna meg, vegyék figyelembe az ő javaslataikat is”.⁶⁷⁰ A roma szervezetek szintén elleneztek a behívásos rendszert.⁶⁷¹

1990 nyarán az úgynevezett MDF-SZDSZ paktum kristályosította ki véglegesen hazánk alapvető rendszerváltozást követő közjogi berendezkedését, amelyet az 1990. évi XL. törvény foglalt jogi keretbe. Többek között elvetették a közvetlen államfő választást, szűkítették a 2/3-os törvények körét a hatékonyabb kormányzás érdekében⁶⁷² és a nemzetiségek parlamenti képviseletét szabályozó 1990. évi XVII. törvényt is hatályon kívül

⁶⁶⁷ Lényegében tehát közvetett módon kooptálás útján került volna sor a nemzetiségi képviselők megválasztására. Ld. erről részletesebben: CSERNY Ákos - HALÁSZ Iván - TÉGLÁSI András: *A képviseleti 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. pp.

⁶⁶⁸ 1990. évi XVII. törvény 1. §; 2. § (1) bekezdés; 5. § bekezdés

⁶⁶⁹ 1990. évi XXXVI. törvény 1. §

⁶⁷⁰ Magyar Nemzet 1990. május 30. 3.p.

⁶⁷¹ Magyar Nemzet 1990. május 22. 3.p.

⁶⁷² A magyar kormányzati rendszerről részletesen Ld.: CSERVÁK Csaba: *Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái*, Jogelméleti Szemle, 2001/4. sz.

helyezték, megszüntetve a még a gyakorlatban nem is létező parlamenti képviseletét a nemzeti kisebbségeknek.

A törvény indokolása szerint „a nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletének a törvény által megszabott formájával nem értenek egyet maguk a kisebbségek szövetségei sem, de többségében nem értenek egyet ezzel a megoldással a parlamenti pártcsoportok sem. A kooptálással történő képviselőválasztás ugyanis ellentmondásban áll a közvetlen választásnak az Alkotmányban kimondott elvével. Az MDF és az SZDSZ által kötött megállapodás egy más megoldást javasol a nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletének megoldására.”⁶⁷³

A magyar választójog történetének első jogrendszerbe iktatott nemzetiségekre vonatkozó speciális szabályai tehát kívül estek a közvetlen választójog körén, és nem is nyerték el sem szakma, sem a politika, sem pedig a nemzetiségek tetszését, melynek okán gyakorlati alkalmazására nem került sor, néhány hónapot élt meg csupán ez a szabályozás.

VIII.3.2 Az 1990-1994 közötti parlamenti ciklus időszaka

A rendszerváltozást követő első parlamenti ciklusban (1990-1994) több törvényjavaslat is született a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok megalkotására. 1992-ben az akkor ellenzékben lévő MSZP képviselői is jegyezték benyújtott törvényjavaslatot, valamint a Kormány is benyújtotta ugyanebben az évben saját javaslatát, azonban mindkettőt előterjesztői visszavonták.⁶⁷⁴

Az akkor MSZP színeiben politizáló Jakab Róbertné és Tabajdi Csaba képviselők önálló indítványként 1992. márciusában benyújtott T/5331. számú törvényjavaslat alapján legalább négy egyéni jelölt állítása esetén országos listát indíthattak volna a nemzetiségek és a területi pártlistákra leadható szavazatok alternatívájaként szavazhattak volna a választók ezekre a nemzetiségi országos listákra. Ennek megfelelően minden megye területi listás – azaz pártlistás – szavazólapján szerepeltek volna a nemzetiségek országos listái is. A nemzetiségi egyéni jelöltek után a jelölőszervezetük töredékszavazatokra jogosult lett volna.⁶⁷⁵

⁶⁷³ 1990. évi XL. törvény indokolás

⁶⁷⁴ T/5331 számú törvényjavaslat

⁶⁷⁵ Uo.

A törvényjavaslat 2. § -hoz fűzött indokolása az alábbiak szerint foglalta össze ennek a speciális választójogi szabályozásnak a főbb vonásait. *„A hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségek mindegyike az Alkotmány értelmében jogosult arra, hogy az Országgyűlésben közvetlen képviselettel rendelkezzen. Ez azonban csak speciális, a pozitív diszkrimináció elvén alapuló szabályozás útján valósulhat meg. A kisebbségek preferálása elsősorban a listás szavazás keretében mehet végbe; az egyes kisebbségek térbeli szórtsága következtében azonban nehezen kivitelezhetőnek tűnik egy olyan megoldás, melyben az egyes népcsoportoknak megyei indulási jogot kell szerezniük, ezért a kisebbségek országos listát állítanak, melyek a közvetlen szavazás érdekében valamennyi területi listás szavazólapon megjelennek. A javaslat a jelöltállítást ez esetben meghatározott számú egyéni jelölt indulási jogának megszerzéséhez köti; a kisebbségek népességen belüli viszonylag alacsony számarányát figyelembe véve országos listát az a kisebbség indíthat, amely az országban legalább 4 egyéni jelöltjének a szükséges számú ajánlást összegyűjtötte. Az országos listákon — abc sorrendben — kizárólag azoknak a jelölteknek a neve szerepelhet, akik az indulás jogát megszerezték. Bizonyos nemzeti és etnikai kisebbségek alacsonyszámaránya miatt a törvény arra is lehetőséget biztosít, hogy több kisebbség közös listát állítson.”*⁶⁷⁶

A mandátumszerzést illetően szavazatszámától függetlenül garantáltan egy mandátumot szerzett volna minden nemzetiség. Ezt a garantált mandátumot az adott nemzetiség legeredményesebben szereplő jelöltje kapta volna meg. Ennek módját pontosan maga a javaslat sem dolgozta ki, egy „A” és egy „B” megoldást javasolt ezzel kapcsolatban. A javaslat 3. §-hoz fűzött indokolás úgy fogalmaz ezzel kapcsolatban, hogy *„[A] kisebbségeken belüli politikai tagolódást is figyelembe véve képviselő az a jelölt lesz, aki az első érvényes fordulóban a legmagasabb százalékos eredményt érte el /A változat/, illetve aki az első érvényes fordulóban a legtöbb szavazatot szerezte /B változat/.”*⁶⁷⁷

A magasabb szavazatszámot elért országos nemzetiségi listákra a garantált mandátum mellett további kedvezményes küszöbök, és ezáltal kedvezményes mandátumszerzési lehetőségek vonatkoztak volna, melyeket a javaslat 3. §-hoz fűzött indokolás az alábbiak szerint foglalt össze. *„A jelentősebb lélekszámú kisebbségek indokoltan igényelnek erőteljeseb képviseletet. Ezt a javaslat oly módon biztosítja, hogy a területi listákra leadott összes szavazat legalább 0,8 %-os eredmény esetén 2-re, 1,2 % megszerzésekor 3-ra stb.*

⁶⁷⁶ Uo.

⁶⁷⁷ Uo.

*emelkedik. A 0,4 %-os küszöbhatárt az indokolja, hogy jelenleg a pártoknak a szavazatok 4 %-át kell megszerezniük ahhoz, hogy a területi, illetőleg az országos listáról mandátumhoz jussanak, a hazai kisebbségekhez tartozók száma pedig az össznépesség kb. 10 %-át teszi ki.*⁶⁷⁸

A Kormány által 1992. júliusában benyújtott T/6397. számú törvényjavaslat az előzőekben tárgyalt egyéni képviselői indítványhoz hasonlóan szintén országos listás rendszerben képzelte el a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást, és a területi pártlisták alternatívájaként lehetett volna szavazni az országos nemzetiségi listákra, azaz egyéni jelölt mellett vagy területi pártlistára, vagy országos nemzetiségi listára szavazhatott volna a választó, amit más néven a szakirodalom kétszavazatos rendszernek nevez. Ugyancsak hasonlított a fentebb tárgyalt javaslatához, hogy lehetővé tették nemzetiségi egyéni jelöltek indulását, és nemzetiségi szervezetek állíthattak volna listát, azaz a nemzetiségen belül lehetővé tette a választási versenyt. Eltérően azonban a korábban előterjesztett MSZP-s egyéni képviselői indítványtól, azonban nem volt garantált a mandátumszerzés, a nemzetiségek csupán 1-1 kedvezményes mandátumra lettek volna jogosultak, amihez 3.000 szavazatot kellett volna elérnie az adott nemzetiség egyik országos listájának.⁶⁷⁹

A bevezetni kívánt speciális nemzetiségi választójogi szabályok főbb jellegvonásait illetően a törvényjavaslat részletes indokolása az alábbiakat foglalta össze. *„A kisebbségek az ország különböző területein, szétszórtan élnek. Így nemzetiségi, kisebbségi képviselőjelöltek állítása csakis országos listán lehetséges. Jelölteket csak bejegyzett országos kisebbségi szervezet állíthat. Az országos szervezet hangsúlyozása azért fontos, mert a kisebbségeknek több különböző helyi szervezete létezik. Ha a tervezet lehetővé tenné a helyi szervezetek által történő jelöltállítás, ez megghiúsítaná azt az elérni kívánt célt, hogy a nemzetiségi érdekek érvényesüljenek. [...] Nincs akadálya annak, hogy a kisebbségi jelölt egyéni választókerületben is induljon. Ha itt mandátumot szerez, törölni kell az országos kisebbségi listáról, és helyébe a sorban utána következő jelölt lép. Kisebbségi jelölt nem indulhat párt választási listán.*”⁶⁸⁰

⁶⁷⁸ Uo.

⁶⁷⁹ T/6397 számú törvényjavaslat

⁶⁸⁰ T/6397 számú törvényjavaslat részletes indokolás 18. §-hoz (az új 57. §-hoz)

A mandátumkiosztás módját illetően a törvényjavaslat részletes indokolása alapján „[A] kedvezményes 3 000 szavazat alapján járó mandátumokat az Országos Választási Bizottság osztja ki, és csökkenti számukkal az országos töredékszavazatokra rendelkezésre álló keretet. A töredékszavazatok országos összesítésénél össze kell számítani a kisebbségi szervezetek egyéni jelöltjének mandátum szerzéshez nem elegendő szavazatait, továbbá a kisebbségi listának a területi választókerületben megszerzett töredékszavazatait. A töredékszavazatokból először le kell vonni a kedvezményes mandátumot eredményező 3 000 szavazatot, s az ezt követően maradó szavazatszám képezi az országos töredékszavazatok alapján szétosztható mandátumok kiszámításának alapját. Az országos listás mandátumokból először a kedvezményes kisebbségi mandátumokat kell kiosztani. Ezt követően a megmaradt mandátumok oszthatók szét a párt- és kisebbségi országos listák töredékszavazatai alapján.”⁶⁸¹

Az 1992-ben előterjesztett, majd visszavont javaslatokat követően 1993-ban jutott el a Kormány újabb, T/12248. számú javaslata a parlamenti zárószavazásig, amely azonban nem szerezte meg a szükséges 2/3-os többséget. A javaslat egyértelműen kétszavazatos rendszert kívánt bevezetni, hasonlóan a korábbi javaslatokhoz. A javaslat az akkori választójogi törvény 20. §-t egy új (4) bekezdéssel egészült volna ki, mely alapján „[A] területi választókerület szavazólapján szereplő kisebbségi listára bármely választópolgár szavazhat. A választópolgárnak döntenie kell, hogy pártlistára vagy kisebbségi listára szavaz-e.”⁶⁸²

A törvényjavaslat emellett egy új XI/A fejezetet iktatott volna be a választójogi törvénybe, amely a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás legfontosabb alapvető szabályait tartalmazta volna. Ezen rendelkezések szerint „[K]isebbségi listát csak a bíróság által bejegyzett országos kisebbségi szervezet állíthat. Párt nem állíthat kisebbségi listát. Egy nemzeti, etnikai kisebbség csak egy kisebbségi listát állíthat kisebbségek megnevezését és felsorolását a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény § (..) bekezdése határozza meg. Ennek alapján tizenhárom országos kisebbségi lista állítására kerülhet sor.”⁶⁸³ „A kisebbségi jelölt egyidejűleg egy egyéni választókerületben és kisebbségi listán is indítható. Ha a jelölt egyéni, illetőleg területi választókerületben mandátumot szerez, őt az országos kisebbségi listáról törölni kell. Ha a

⁶⁸¹ T/6397. számú törvényjavaslat részletes indokolás 18. §-hoz (az új 60. §-hoz)

⁶⁸² T/12248. számú törvényjavaslat 16. §-ával módosítani kívánt Vjt. 20. § (4) bekezdés

⁶⁸³ T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/B. § (1) bekezdés

*kisebbségi szervezet által jelölt egyéni választókerületi jelölt nem lesz képviselő, az így keletkezett töredékszavazatot a kisebbségi szervezet országos listájának töredékszavazataihoz kell hozzáadni.*⁶⁸⁴ „Az a kisebbségi lista, amely a területi választókerületekben egyetlen mandátumot sem kapott, de töredékszavazatainak száma legalább háromezer, egy mandátumhoz jut. Ha a kisebbségi lista háromezer szavazattal mandátumot kapott, akkor háromezerrel csökkenteni kell töredékszavazatainak számát. Ezt követően az országos listás mandátumok kiosztásánál a kisebbségi lista a töredékszavazatok arányában kap mandátumot.”⁶⁸⁵

A törvényjavaslat 39. §-hoz fűzött részletes indokolása a mandátumszerzést illetően egyértelműen kimondja, tehát hogy a „*területi választókerületben a kisebbségi lista versenyez a pártokkal. Ha a szükséges számú szavazatot elérte, akkor a területi választókerületben mandátumot kap. Ha a kisebbségi lista egyetlen területi választókerületben sem kapott mandátumot, de országos összesítésben mandátumainak száma elérte a 3.000-t, akkor a kedvezményes mandátumok közül egy mandátumot kap. Ezzel a kisebbség részére a kedvezmény megszűnik, a továbbiakban a pártokkal azonos feltételekkel juthat további mandátumhoz. A betöltetlenül maradt kedvezményes mandátum a pártok között kerül elosztásra.*”⁶⁸⁶

Az 1993-as javaslat maradt tehát a kétszavazatos rendszerénél, de ellentétben az MSZP-s képviselők 1992-es egyéni képviselői indítványával, és egyezően a korábbi kormányjavaslattal, nem biztosított volna garantált mandátumot, csupán kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget. Az 1993-as javaslat hasonlóan az addigiakhoz, nem emelte ki a nemzetiségi választókat, azaz bármely választópolgár szavazhatott volna pártlista helyett nemzetiségi listára, ugyanakkor nemzetiségenként egy listát engedett volna elindulni a választásokon, mely utóbbi elem, mint azt később láthatjuk elfogadottá vált a magyar rendszerben.

VIII.3.3 Az 1994-1998 közötti parlamenti ciklus időszaka

A rendszerváltozást követő második parlamenti ciklusban (1994-1998) a megelőző ciklushoz hasonlóan, a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése

⁶⁸⁴ T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/B. § (6)-(7) bekezdések

⁶⁸⁵ T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/E. § (2) bekezdés

⁶⁸⁶ T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-hoz fűzött részletes indokolás

aktívan szerepelt a politikai-közéleti és a parlamenti napirenden. Az 1994. évi választásokon győztes MSZP választási programjában és az SZDSZ-szel kiegészülve koalíciós programban is tettek ígéretet a kérdés megoldására.⁶⁸⁷ Az 1994. évi választásokat követően a kormánykoalíció már 1994. őszére felvette a kérdés megoldását, melynek megfelelően a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal már 1994. nyarán elkészített egy koncepciót.⁶⁸⁸ Mindezek ellenére azonban csak a parlamenti ciklus végére, 1997/1998 fordulóján került az Országgyűlés elé törvényjavaslat. Az első beterjesztett javaslatot⁶⁸⁹ 1997. év végén visszavonta az előterjesztő, majd némileg módosított formában 1998. év elején nem sokkal a választások előtt terjesztették elő ismét.⁶⁹⁰

Az 1997/1998. évi javaslatok legfontosabb vonásait tömören és jól foglalta össze Világosi Gábor, a belügyminisztérium akkori államtitkára 1997. december 10-én a választójogi törvény általános parlamenti vitája során, mely szerint „[A] kisebbségek az általános képviseleti elvtől eltérő, kedvezményes mandátumszerzés alapján juthatnak országgyűlési képviselethez. A kisebbségek számára fenntartott, maximum 13 kedvezményes mandátummal az Országgyűlés létszáma legfeljebb 399-re nő. Az országos kisebbségi önkormányzatok, illetőleg szervezetek állíthatnak kisebbségi listát. Az a kisebbségi lista, amely legalább 5000 szavazatot szerez, egy kedvezményes mandátumhoz jut. Ha nem szerez mind a 13 kisebbség egy-egy ilyen kedvezményes mandátumot, a be nem töltött helyeket azok a listák szerezhetik meg, amelyek az országos listán a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámnak megfelelő többletszavazattal rendelkeznek. A kisebbségi listás szavazólapra valamennyi választópolgár voksolhat, de a szavazólapot külön kérnie kell a szavazatszámoló bizottságtól, erre hirdetmény hívja fel a választópolgárok figyelmét.”⁶⁹¹

⁶⁸⁷ Bihari Mihály, az Országgyűlés 1997. december 10-i ülésén elhangzott felszólalásában egyértelműen kijelenti, hogy az 1994-es választások során, a választásokat megnyerő MSZP a választási programjában és a koalíciós kormányprogramban is aktívan foglalkozott nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdésével, mely utóbbi tárgyalása során a kérdés rendezésének szükségesse mellett foglaltak állást. Ld.: „Ez a megoldás és egyáltalán a nemzetiségi képviselet megoldása a Szocialista Párt választási programjában szerepelt, a koalíciós kormányprogramban szerepelt, és a tárgyalások során ennek a szükségességét mindvégig kifejezésre juttatták a Szocialista Párt részéről tárgyaló Gellért Kis Gábor, Jakab Róbertné, Toller László vagy Tabajdi Csaba egyaránt.” Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-ulesszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valasztasi-eljarasrol-szolo-I-D8640/dr-bihari-mihaly-D86A7/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

⁶⁸⁸ PAP (2004.) i. m. 164. p.

⁶⁸⁹ T/5233. és T/5234. számú törvényjavaslatok

⁶⁹⁰ T/5390. számú törvényjavaslat

⁶⁹¹ Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-ulesszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi->

Az 1998. évi javaslat annyiban módosított volna a fentiekben, hogy elvetette az ún. puha regisztrációt, és a szavazólapot minden választó automatikusan megkapta volna és magasabb, 7.500 szavazatos kedvezményes küszöböt állapított volna meg.⁶⁹²

Ezen a javaslatoknak a különlegessége – mely a rendszerváltozást követő többi javaslattól, illetve a jelenlegi szabályozástól is megkülönbözteti – az ún. háromszavazatos rendszer bevezetésének kísérlete volt, mely alapján a nemzetiségi listára nem a pártlista helyett, hanem az egyéni jelöltre és a pártlistára leadott szavazat mellett lehetett volna voksolni.

A két- és háromszavatos rendszert illetően az Országgyűlés 1998. február 24-i ülésén a választójogi törvény részletes vitája során előadottak meglátásunk szerint jól szemléltetik pro és kontra a két megoldás közötti különbséget.

Az akkori kisebbségi kormánypárt, az SZDSZ képviselőjében Bauer Tamás képviselő szövegeztetett hozzá a vitához, aki a kétszavazatos megoldást preferálva olyan módosító javaslatot terjesztett elő a kormány-javaslatához, ami azt teljesen átformálta volna. A kisebbségi kormánypárt képviselői által benyújtott módosító javaslat alapján, ellentétben a kormányjavaslattal, nem csak a nemzetiségi önkormányzatok, hanem nemzetiségi jelölőszervezetek is állíthattak volna listát a választásokon, mely során a választók vagy pártlistára, vagy nemzetiségi listára szavazhattak volna. A választójogi kedvezmény abban merült volna ki, hogy a nemzetiségi lista mentesült volna az 5%-os bejutási küszöb alól. A képviselő szerint *„[E]z az a megoldás, mely esetben a megválasztott kisebbségi képviselő valóban a kisebbség képviselője lesz, akit kisebbségi polgáraink jelölése alapján azok választanak meg, akik számára a kisebbségi identitás annyira fontos, hogy a listák közül a kisebbségi listára szavaznak. Módosító indítványunk ezt a megoldást hozza vissza, amit leegyszerűsítve kétszavazatos rendszernek szoktak nevezni. Mi, akik ezt a módosító indítványt benyújtottuk, csak ezt a megoldást tudjuk a magyar alkotmánnyal és választójogi rendszerrel összhangban elfogadni, csak ez a megoldás az, ahol minden állampolgár ugyanúgy két szavazattal választhat képviselőt, tehát ez a megoldás az, amelyik összhangban van a választójogi egyenlőségének alapvető alkotmányos elvével.”*⁶⁹³

[képviselők-valsztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valsztasi-eljarasrol-szolo-1-D8640/dr-vilagosi-gabor-D8643/](#) (letöltés ideje: 2021. május 24.)

⁶⁹² PAP (2004.) i. m. 173. p.

⁶⁹³ Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-uleszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi->

Az akkor még ellenzéki, de az azévi választást később megnyerő Fidesz részéről a parlamenti vitában Németh Zsolt képviselő szólalt fel, aki egyértelművé tette, hogy frakciója a kétszavazatos rendszerhez ragaszkodik. Álláspontja szerint olyan megoldást kell találni, amely alapján a nemzetiségek maguk választják meg képviselőiket. Elfogadhatatlannak tartotta azt a megoldást, hogy minden választó szavazhasson nemzetiségi listára. A háromszavazatos rendszert csak regisztráció esetén lehetne álláspontja szerint bevezetni, problémája alapvetően ezzel a rendszerrel a regisztráció hiánya volt. Jobbnak vélte a kormány-javaslatnál a kisebbik kormánypart, az SZDSZ, módosító javaslatát is. Meglátása szerint a kétszavazatos rendszer azon problémája, miszerint ebben az esetben választania kell a nemzetiségi választónak párt-kötődése és nemzetiségi mivolta között, nem teljesen áll fent, tekintettel arra, hogy az egyéni jelöltre adott voksal szintén kifejezhető a pártszimpátia.⁶⁹⁴

A megelőző parlamenti ciklus legnagyobb kormánypartja, az MDF képviseletében Sepsey Tamás szintén egyértelművé tette felszólalásában, hogy *„egyedül a kétszavazatos rendszernek van olyan dogmatikai megvalósíthatósága, amely a választások tisztaságát és az alkotmányjogi kritériumokat megfelelően kielégíti”*⁶⁹⁵

A kétszavazatos megoldást preferáló képviselőkkel – nyilvánvalóan – ellentétes álláspontot képviselt az akkori nagyobb kormánypart, az MSZP, amely nevében Gellért Kiss Gábor a vitában elismerte ugyan, hogy jogilag a kétszavazatos megoldás ideálisabb lehetne, azonban a nemzetiségi viszonyokat figyelembe véve a háromszavazatos rendszert támogatja frakciója. Gellért Kis Gábor felszólalásaiban előadta, hogy *„[A]z elhangzottak alapján, meg azok számára, akik ismerik ezt a témát, egészen nyilvánvaló, hogy jogdogmatikailag a kétszavazatos rendszer valóban közelebb áll az ideálshoz, az alkotmányoshoz. A kisebbségek szociológiai helyzetét ismerve azonban azt kell mondanom, hogy ez a jogdogmatikailag helyesebb vagy helyesebbnek tetsző megoldás az itt megvalósítandó kisebbségi képviselet ügyében a nulla felé viszi el az eredményt. Ez*

[kepviselek-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/bauer-tamas-DBA9D/](#) (letöltés ideje: 2021. május 24.)

⁶⁹⁴ Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselek-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/nemeth-zsolt-DBB50/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

⁶⁹⁵ Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselek-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/dr-sepsey-tamas-DBB74/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

valószínűsíthető matematikailag és ismervé a kisebbségek szociológiai helyzetét.”⁶⁹⁶ „Tetszik, nem tetszik, abban a pillanatban, ha a kétszavazatos rendszerben gondolkodunk, a magyarországi kisebbségek elhelyezkedését tekintve nagyon kevés esélyt biztosítunk arra, hogy képviselőket juttathassanak a parlamentbe. Lehet erre azt mondani, hogy az ő bajuk, hogy nem tudták meggyőzni az övéiket, hogy képviselőket válasszanak ide. Én ezt enyhén szólva is cinikus felfogásnak tartanám. [...] A kétszavazatos rendszer azzal a kedvezménnyel, amely Bauer Tamásék módosító indítványában megfogalmazódik, azzal a látszólagos nagylelkű gesztussal, hogy az ötszázalékos küszöb rájuk nem vonatkoznék - aki ismeri a magyarországi kisebbségek szociológiai helyzetét, az tudja -, azt eredményezné, hogy a nagy kisebbségek közül jó, ha egy-egy képviselő bejutna. Ilyen fokon minimalizálni a bejutó kisebbségi képviselők számát nem egyszerűen szűkkeblűség, ez megint csak az, hogy valamit akarunk csinálni, de ha lehet, akkor ne legyen belőle semmi, vagy alig valami. Ez ide vezet. Matematikailag levezethető; ezzel sem szeretném untatni képviselőtársaimat, de higgyék el, van elég ismeretanyag a mögött, amit mondok.”⁶⁹⁷

A politikai ellenállást érzékelve a részletes vita napján néhány MSZP-s képviselő egy módosító javaslatot nyújtott be a törvényjavaslatához, mely az automatizmus helyett visszavezette volt a puha regisztráció intézményét, azaz azt, hogy kérni kell a nemzetiségi szavazólapot, annak érdekében, hogy a választások nemzetiségi ága ne egy általános szimpátiaszavazás legyen, hanem azok szavazzanak (elsősorban) a nemzetiségi listákra, akiknek nemzetiségi kötődésük van.⁶⁹⁸

A puha regisztrációhoz való utolsó pillanatos visszatérés sem mentette meg azonban az 1998-as törvényjavaslatot, nem hat meglepetésként a hivatkozott felszólalások után, hogy a parlament végül nem fogadta el a nagyobb kormánypárt javaslatát, így a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése ebben a ciklusban sem oldódott meg.

⁶⁹⁶ Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/gellert-kis-gabor-DBB6E/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

⁶⁹⁷ Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/gellert-kis-gabor-DBACE/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

⁶⁹⁸ Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/gellert-kis-gabor-DBACE/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

Megjegyzendő, hogy 1998. januárjában, azaz párhuzamosan a választójogi törvényjavaslat tárgyalásával történt egy próbálkozás a nemzetiségi parlamenti képviselet választójogon, mitöbb jogszabályon kívüli rendezésére. Bauer Tamás képviselő a Hárszabályhoz nyújtott be ugyanis olyan módosító javaslatot, amely szerint a nemzetiségi önkormányzatok elnökei tisztségüknel fogva, tanácskozási joggal részt vehettek volna az Országgyűlés munkájában, és szavazati jog kivételével lényegében a képviselőket megillető jogosultságokkal rendelkeztek volna.⁶⁹⁹ Látható tehát, hogy ez a megoldás a jogköröket tekintve a jelenlegi szósólói tisztséghez hasonlítható.

VIII.3.4 Az 1998-2002 közötti parlamenti ciklus időszaka

A rendszerváltozást követő harmadik parlamenti ciklusban (1998-2002) nem került a parlament plénuma elé törvényjavaslat a nemzetiségekre vonatkozó speciális országgyűlési választási szabályozás tárgyában, azonban ebben a ciklusban is foglalkoztak a kérdéssel az Országgyűlésben, bizottsági szinten.

Az ezredfordulkor a nagyobbik kormányzó párt, a Fidesz koncepciója kétszavazatos rendszert képzelt el, melyben a választónak dönteni kellett volna aközött, hogy pártlistára vagy nemzetiségi listára szavaz. Nemzetiségi listákat csak az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthattak volna, és csak a lista első helyén szereplő jelöltre vonatkozott volna a kedvezményes kvóta, amely ebben a koncepcióban 5.000 szavazat lett volna.⁷⁰⁰ Alább láthatjuk majd, hogy a 2010-es években végül megvalósult szabályozás sokban hasonlít ehhez a koncepcióhoz.

Megemlítendő, hogy ebben a ciklusban, hasonlóan az előzőhöz, szintén felmerült a szósólói intézmény egyfajta előképe. 1999-ben az Igazságügyi Minisztérium akkori helyettes-államtitkára, Pálffy Ilona jegyzett egy olyan munkaanyagot, amely szerint az országos nemzetiségi önkormányzatot megválasztó elektori testület nemzetiségenként egy-egy „kisebbségi ügyvivőt választott volna, akik nem váltak volna parlamenti képviselőkké, azonban hozzájuk hasonló jogállás illette volna meg őket (pl.: bizottsági munkában való részvétel, felszólalás, kérdés, interpelláció joga).⁷⁰¹

⁶⁹⁹ PAP (2004.) i. m. 165. p.

⁷⁰⁰ Ld.: <https://index.hu/belfold/hirek/3887/> (letöltés ideje: 2021. május 15.) és <https://www.origo.hu/itthon/20000516afidesz.html> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

⁷⁰¹ PAP (2004.) i. m. 177-178. pp.

VIII.3.5 A 2002-2010 közötti parlamenti ciklusok időszaka

A kétezres években soron következő két parlamenti ciklusban (2002-2006 és 2006-2010) a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése lekerült a parlamenti napirendről. Ebben az évtizedben Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa tartotta valamelyest napirenden a kérdést, aki 2008-ban, az Országos Kisebbségi Önkormányzatok Elnökeinek kérésére, egy koncepciót dolgozott ki a nemzetiségek parlamenti képviselőinek megoldása érdekében, melyet az Ombudsman az akkori Kormány képviselője részére átadott. A Kállai féle 2008-as koncepció alapján az egyes nemzetiségek egy-egy, egész országra kiterjedő személyi alapú választókörzetet képeztek volna. A nemzetiségek kétszavazatos rendszerben, a pártlisták alternatívájaként szavazhattak volna a nemzetiségük listájára. A koncepció a nemzetiségi jelölőszervezeteket jogosította volna listaállításra, tehát az egyes nemzetiségi személyi alapú választókerületeken belül külön nemzetiségi választási verseny zajlott volna. Mindezek mellett lényegesnek tartjuk, hogy a koncepció nemzetiségi választói névjegyzék bevezetését irányozta elő, mely felett az adott nemzetiség külön erre a célra létrehozott bizottsága diszponált volna, és jogosult lett volna megítélni, hogy a kérelmező az adott kisebbség tagjai közé tartozik-e. Amennyiben kétsége merült volna fel a kérelmező identitását illetően, és hogy esetleg választási visszaélés szándékával történt a jelentkezés, visszautasítható volna a névjegyzékbe történő felvételi kérelmet. Láthatjuk tehát, hogy a névjegyzék szempontjából a Kállai-féle koncepció nem a jelenleg hatályos magyar, hanem a jelenlegi szlovén rendszerhez hasonlatos megoldást vezetett volna be, amely nem csupán az önazonosság kinyilvánításán alapszik. A választójogi kedvezményt illetően egy mandátum erejéig 1000 szavazat elérését követelte volna meg adott nemzetiségtől, erre a legtöbb, 1000-nél több voksot szerzett nemzetiségi lista lett volna jogosult. A koncepció, egyebekben pedig az 5%-os bejutási küszöb alól adott volna felmentést a nemzetiségi listák részére.⁷⁰²

⁷⁰² A Kállai Ernő féle 2008-as koncepció online elérhető: http://www.kallaierno.hu/data/files/kisebbsenek_parlamenti_kepviseletenek_koncepcioja_2008_02_05_nBL_QS4.pdf (letöltés ideje: 2021. május 24.)

VIII.4 A nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás és annak kialakulása 2010-től

A 2010-es évtized beköszöntével hosszú tétlenség után felgyorsult a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás megalkotásának folyamata. 2010-ben, még az azévi országgyűlési választásokat megelőzően fogadták el a 20/2010. (II. 26.) OGY határozatot, melyben az Országgyűlés felkérte a Kormányt, hogy „dolgozza ki a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseléről szóló törvényjavaslatot és azt 2012. december 31-ig terjessze az Országgyűlés elé. A törvénynek úgy kell hatályba lépnie, hogy garantálja a kisebbségek képviselétének megvalósulását a 2014. évi országgyűlési választásokat követően megalakuló Országgyűlésben. A törvényjavaslat megalkotása során a következő elveket kell figyelembe venni: a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselete teljes jogú képviselet; alkotmányos, valamennyi kisebbség számára az országgyűlési képviselet elnyerésének reális esélyét nyújtó szükséges és elégséges kedvezmény biztosítása; amennyiben több, jogilag, szakmailag és az érdekképviseletek által is elfogadott konszenzusos megoldás kerül kidolgozásra, úgy azok közül legfeljebb két változatot tartalmazzon az Országgyűléshez benyújtandó törvényjavaslat.”⁷⁰³

A 2010. évi országgyűlési választásokat követően akként módosították az Alkotmányt, hogy az újonnan létrehozott 20. § (1) bekezdés értelmében „*az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.*” Az alkotmánymódosítás általános indokolása szerint „*Egyúttal egy 1992 óta húzódó alkotmányos mulasztást kíván pótolni a Javaslat azzal, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselétének szabályozására is irányt szab, számukra a kétszáz fős korláton felül, további országgyűlési képviselők választásra biztosít lehetőséget.*”⁷⁰⁴

Az alkotmánymódosítást követően rövidesen a kormánypártok benyújtották T/18. számú törvényjavaslatukat, melyben a nemzetiségekre vonatkozó speciális szabályokat is megállapítottak. A törvényjavaslatban foglalt szabályozás lényege, mint ahogy azt alább az általános indokolásból is kiolvashatjuk, hogy azon társadalmi szervezetek, amelyek a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán is indulhatnak, kisebbségi listát

⁷⁰³ 20/2010. (II. 26.) OGY határozat

⁷⁰⁴ Ld.: Országgyűlés hivatala T/9. szám alatt 2010. május 14-én érkezett iromány általános indokolás

állíthatnak⁷⁰⁵ amennyiben legalább öt egyéni választókerületben jelöltet állítottak.⁷⁰⁶ Lényeges tehát, hogy ez a törvényjavaslat engedte (volna) az adott kisebbség egyes listái közötti választási versengést. A javaslat kimondta azt is, hogy a választó egy listára szavazhat,⁷⁰⁷ azaz ún. kétszavazatos rendszert alkottak, melyben a szavazónak választania kell, hogy vagy nemzetiségi listára, vagy pártlistára szavaz. A kedvezményes mandátum megszerzéséhez a javaslat az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazat egyharmadánál több szavazat megszerzését írta elő, és rendelkezett arról is, hogy a kedvezményes mandátumok nem csökkentik az Országgyűlés listás mandátumainak számát, hanem a kedvezményes mandátumok számával növekszik a parlament létszáma.⁷⁰⁸ Alább láthatjuk, hogy mind a kedvezményes mandátumhoz szükséges szavazatszám, mind pedig a kedvezményes mandátum keletkezésének listás helyekre gyakorolt hatása tekintetében a megvalósult szabályozás eltér.

A T/18. számú törvényjavaslat általános indokolása szerint „*a Javaslat új elemként kívánja bevezetni a magyar választási rendszerbe a kedvezményes kisebbségi mandátumot. A parlament régi adóssága a kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítása. A Javaslat szerint, a kisebbségi jelölő szervezetek - a törvényben meghatározott kedvezményekkel - olyan mandátumokat szerezhetnek, amelyek nem csökkentik a pártok által megszerezhető mandátumok számát, ezekkel a mandátumokkal az Országgyűlés létszáma megnövekszik. A kisebbségi jelölő szervezetek kedvezményesen állíthatnak országos listát, rájuk az úgynevezett 5 %-os küszöb nem vonatkozik, és első mandátumuk megszerzéséhez elegendő az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám egyharmadánál több szavazat megszerzése is. Ennél nagyobb kedvezmény biztosítása már súlyosan sértené a választójog egyenlőségének alkotmányos alapelvét.*”

A T/18. számú törvényjavaslatot végül az előterjesztők visszavonták, így a benne foglaltak nem kerültek a magyar jogrendszerbe, csupán elméleti-tudományos kutatásunk szempontjából bír jelentőséggel. 2010-ben az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reformot előkészítő albizottságot hozott létre, mely egyebek mellett a

⁷⁰⁵ T/18. sz. törvényjavaslat (2010) 4. § (3)

⁷⁰⁶ T/18. sz. törvényjavaslat (2010) 5. § (4)

⁷⁰⁷ T/18. sz. törvényjavaslat (2010) 7. § (1)

⁷⁰⁸ T/18. sz. törvényjavaslat (2010) 7. § (4)

nemzetiségek parlamenti képviselőire vonatkozó legfőbb koncepcionális elképzeléseket vizsgálta meg.⁷⁰⁹

Ezen előzmények után született meg tehát a hatályos magyar nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás 2011-ben, amivel kapcsolatban szükséges leszögezni, hogy alaptörvényi, azaz alkotmányos alapjai vannak. Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „[A] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.”⁷¹⁰ Láthatjuk, hogy ezen alaptörvényi rendelkezés nem konkrétan a parlamenti képviselőre, hanem a parlamenti munkában történő részvételre vonatkozik, azaz egy tágabb halmazt foglal magában, ami a jogalkotó számára is nagyobb mozgásteret enged.

Az 1993. évi kisebbségi törvény, valamint a 2010. évi hatályba nem lépett alkotmánymódosítás konkrétan ennél, és a parlamenti képviselőiről rendelkezett. A jelenleg hatályos alaptörvényi szöveg nagyobb mozgásteret biztosít a jogalkotó számára, és lényegében megnyitja az utat akár a klasszikus értelemben vett parlamenti képviselő, valamint az egyéb, képviselői jogálláshoz hasonló, törvényhozó hatalom együttműködőjeként funkcionáló megoldás előtt is.

A jelenlegi magyar választási rendszerről általánosságban, a teljesség kedvéért dióhéjban elmondhatjuk, hogy egy vegyes választási rendszer, mely egyéni és listás ággal is rendelkezik. Az Országgyűlés 199 képviselőjéből 106 képviselőt relatív egyéni-többség rendszerben, az ország területén kialakított 106 választókörzetben választják. További 93 képviselőt választanak listás-arányos rendszerben országos listákról. A listás mandátumelosztásban azon pártok vehetnek részt, melyek megszerzik a szavazatok 5% -át (két párt esetén 10%, kettőnél több párt esetén 15%), a mandátumok elosztása d'Hondt módszer alapján történik. A választások listás és egyéni ágát mintegy összekötik az ún. töredékszavazatok, mely alapján az egyéni körzetekben elindított, de mandátumot nem szerzett párt-jelöltekre leadott egyéni szavazatok egésze, míg az egyéni körzetben mandátumot szerzett párt-jelölt után a második helyezetthez viszonyított szavazatkülönbség eggyel csökkentett értéke megjelenik töredékszavazatként az adott párt országos listáján.⁷¹¹

⁷⁰⁹ 37/2010. (VI. 16.) OGY határozat és ld. pl.: Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága Az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szüksége választójogi reformot előkészítő albizottság AIB-V-3/2010. (AIB-V-3/2010-2014.) sz. jegyzőkönyve (2010. október 26.)

⁷¹⁰ Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (2) bekezdés

⁷¹¹ CSERVÁK Csaba: *Kategorikus és ordinális választási rendszerek* In.: IAS, 2017/3. 38-40. pp.

A hatályos magyar nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozás vonatkozásában pedig az alábbiakat emelhetjük ki. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) a vegyes választási rendszer listás ágát illetően különbséget tesz pártlista és nemzetiségi lista között.⁷¹²

Nemzetiségi lista állítására kizárólag az országos nemzetiségi önkormányzat jogosult,⁷¹³ melyhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezerötyszáz ajánlás szükséges.⁷¹⁴ A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie,⁷¹⁵ a jelölteknek pedig a választói névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgárnak kell lenniük.⁷¹⁶ A Vjt. leszögezi azt is, hogy két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát.⁷¹⁷ A választhatók oldaláról tehát megállapíthatjuk, hogy egyfelől listaállítási monopóliummal rendelkeznek az országos nemzetiségi önkormányzatok, azaz a nemzetiségen belüli politikai versenyt az országgyűlési választások tekintetében kizárta a jogalkotó (az a nemzetiségi önkormányzatok esetén valósulhat meg), továbbá a passzív választójog tekintetében is zárt a magyar szabályozás, azaz csak az adott nemzetiség tagja lehet jelölt a nemzetiségi listán.

A Vjt. az aktív választójog gyakorlása körében különbséget tesz a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár és a magyarországi lakóhellyel rendelkező névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár között. Előbbi egyéni választókerületi jelöltre és pártlistára, utóbbi egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségének listájára szavazhat (amennyiben előfordulna az, hogy az adott nemzetiség országos önkormányzata nem állít listát, abban az esetben nem vész el a választó listás szavazata, ilyenkor pártlistára szavazhat).⁷¹⁸

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) rendelkezései szerint a nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartásba vétel kérelem alapján történik, mely kérelemben meg kell jelölni, hogy mely nemzetiség névjegyzékébe

⁷¹² Vjt. 7. §

⁷¹³ Vjt. 9. § (1) bekezdés

⁷¹⁴ Vjt. 9. § (2) bekezdés

⁷¹⁵ Vjt. 9. § (4) bekezdés

⁷¹⁶ Vjt. 9. § (3) bekezdés

⁷¹⁷ Vjt. 9. § (5) bekezdés

⁷¹⁸ Vjt. 12. §

kívánja felvételét a választó, nyilatkoznia kell arról, hogy az adott nemzetiséghez tartozónak vallja magát, illetve meg kell jelölni azt, hogy választó a nemzetiségi névjegyzékbe vételét az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e.⁷¹⁹ A választó egyszerre két nemzetiségi névjegyzékben nem szerepelhet, azaz elutasítják a kérelmét, ha már szerepel egy nemzetiségi névjegyzékben⁷²⁰, tehát kettős identitás, illetve többes nemzetiségi választójog nincs a magyar jogrendszerben.

A Ve. értelmében szavazónak legkésőbb a választásokat megelőző tizenhatodik napon kell kérnie a felvételét a nemzetiségi névjegyzékbe az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal, amennyiben nemzetiségi választóként, a saját nemzetisége listájára kíván szavazni.⁷²¹ Az a választópolgár, aki az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal szerepel a nemzetiségi névjegyzékben, legkésőbb a választást megelőző második napon kérheti a nemzetiségi névjegyzékből való törlését. Azaz aki mégis pártlistára kíván szavazni a választáson, már nem kérheti mégis a pártlistás szavazólapot, legkésőbb két nappal a választások előtt kell végérvényesen eldönteni, hogy nemzetiségi, vagy pártlistára szavazó választóként kíván részt venni a választó a voksoláson.⁷²² A rendszer rugalmassága kapcsán megjegyzendő, hogy napjainkban a kérelmeket már online is van mód – megfelelő ügyfélkapus azonosítást követően – intézni, a Nemzetiségi Választási Iroda felületén, az ún. választási ügysegéd alkalmazásával.⁷²³

Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe történő jelentkezéssel a választó egyúttal akként is választ, hogy nem pártlistára, hanem a nemzetiségének megfelelő nemzetiségi listára kíván szavazni, azaz a magyar rendszer nem kínál plurális választójogot és az országos nemzetiségi önkormányzat listaállítási monopóliuma miatt a szavazófülkében lényegében egyetlen listára adhatja csak le a voksát.

Egyértelműen kirajzolódik előttünk az is, hogy a magyar választási rendszer speciális nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályai nem csak a passzív, hanem az aktív választójog oldaláról is zártak, azaz csak az adott nemzetiség választói névjegyzékében szereplők, azaz nemzetiségi választók szavazhatnak a nemzetiségi listára.

⁷¹⁹ Ve. 86. §

⁷²⁰ Ve. 87. §

⁷²¹ Ve. 315. §

⁷²² Ve. 314. § (2) bekezdés

⁷²³ Ld.: <https://kerelem.valasztas.hu/vareg/MagyarCimKerelemInditasa.xhtml> (letöltés ideje: 2021. május 18.)

Az egyes nemzetiségi listák egyetlen kedvezményes mandátumra jogosultak, ha ez kiosztásra kerül, a továbbiakban az általános szabályok vonatkoznak a lista további jelöltjeire, továbbá a keletkező kedvezményes mandátumok az országos listák számára rendelkezésre álló 93 mandátumot csökkentik.⁷²⁴ A választási törvény rendelkezései szerint a kedvezményes mandátum kiosztásához elérendő kedvezményes kvóta az egyetlen listás mandátumhoz szükséges szavazatszám (azaz az ún. természetes küszöb) egynegyede, azaz ennyi szavazatot kell összegyűjtenie a nemzetiségi listának ahhoz, hogy megszerezze a kedvezményes mandátumot.⁷²⁵

Amennyiben a nemzetiségi lista nem éri el a kedvezményes küszöböt, azaz nem juttathat képviselőt az Országgyűlésbe, a listán első helyen szereplő jelölt nemzetiségi szószólóként vehet részt az Országgyűlés munkájában.⁷²⁶ A szószólói tisztséggel az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 35. § -hoz fűzött részletes indokolása szerint egy addig nem létező jogintézményt honosított meg a magyar jogrendben. Az indokolás kiemelte, hogy a szószóló szavazati joggal nem rendelkezik az Országgyűlés ülésein, ugyanis nem képviselő. Az indokolás az alábbiak szerint foglalta össze a szószóló jogosultságait. *„A szószóló a Házbizottság döntése alapján felszólalhat az Országgyűlés ülésein a nemzetiségek érdekeit, jogállását érintő napirendi pontok tárgyalása során; a Kormány tagjához kérdést intézhet; az állandó bizottságokban tanácskozási joggal, a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában pedig szavazati joggal vehet részt, valamint mentelmi jog is megilleti.”*⁷²⁷

A magyar szabályozás kimeneti szempontból kétcsatornás. A kedvezményes küszöb elérése esetén képviselői mandátumban részesíti a nemzetiségi lista első helyezettjét (azaz a kedvezményesen szerezhető mandátumok száma limitált) vagy pedig lényegében garantáltan (már akár egyetlen szavazattal is) a nemzetiségi szószólói tisztségben részesíti a lista első helyen szereplő jelöltjét, amely a képviselői mandátumhoz sok vonásában hasonló, de attól lényegi különbséggel bíró tisztség.

A gyakorlatot szemügyre véve, a kedvezményes kvóta eléréséhez szükséges szavazatszámot két választás tapasztalataiból kiindulva nagyjából 20.000 voksra lehetett becsülni.

⁷²⁴ Vjt. 16. § e) pont

⁷²⁵ Vjt. 16. § d) pont

⁷²⁶ Vjt. 18. §

⁷²⁷ T/6391. sz. törvényjavaslat részletes indokolás 35. §-hoz

A gyakorlat vonatkozásában a 2014. évi országgyűlési választások eredményét szemügyre véve megállapítható, hogy az előzetes nemzetiségi választói névjegyzékbe vételi adatok alapján esély a teljes jogú parlamenti képviselőre csupán a német és roma nemzetiség előtt volt. Előbbi nemzetiség választói névjegyzékébe 15.209, utóbbiba 14.271 választópolgár regisztrált,⁷²⁸ így egy alacsonyabb részvételű választás esetén fennállhatott az esély a teljes jogú parlamenti képviselő megszerzésére, amennyiben szinte az összes, a fenti nemzetiségi névjegyzékekbe regisztrált választópolgár elmegy szavazni. A választásokon végül 11.415 szavazatot kapott a német nemzetiségi lista és 4.048-at a roma nemzetiségi lista.⁷²⁹ A teljes jogú képviselői mandátum elnyeréséhez egy nemzetiségnek végül 22.022 szavazatot kellett volna megszereznie.⁷³⁰ A tizenhárom magyarországi nemzetiségi listára mindösszesen 19.543 szavazatot adtak le.

A 2018. évi országgyűlési választásokon a német nemzetiségi választói névjegyzékbe 33.168 választópolgár, míg a roma nemzetiségi választói névjegyzékbe 18.497 választópolgár regisztrált. Összehasonlításképp, a nagyság szerint soron következő horvát nemzetiségi névjegyzékbe mindösszesen 2.278 választópolgár, a szlovák nemzetiségi névjegyzékbe pedig 1.645 választópolgár regisztrált. Az összes többi nemzetiség esetén kevesebb, mint 1000 választó kérte az adott nemzetiségi névjegyzékbe történő felvételét. Legkevesebben a bolgár nemzetiségi névjegyzékben szerepeltek, csupán 158-an. A leadott szavazatok tekintetében a legtöbb voksot a várakozásoknak megfelelően a német nemzetiségi lista gyűjtötte össze, 26.477 vokssal, azaz több mint dupláját sikerült megszerezni a 2014-es választáson szerzett szavazatmennyiségnek. A másik nagyobb lélekszámú roma nemzetiség listája 5.703 szavazatot szerzett, ami egy, a némethez képest mérsékelt, ugyanakkor szignifikánsnak mondható 40%-os javulást jelent a 2014-es eredményekhez képest. Az ezres szavazatszámot csupán a horvát és a szlovák nemzetiségek listái lépték át, azonban ezek is kétezernél kevesebb szavazatot gyűjtöttek. Az összes többi nemzetiségi lista ezernél kevesebb szavazatot gyűjtött, a legkevesebbet a bolgár nemzetiség listája kapta, mindössze 104 voksot. Mindösszesen a 13 nemzetiségi listára 37.532 voksot adtak le a nemzetiségi választók, ami az összes listás szavazat mintegy 0,65% -a.⁷³¹

⁷²⁸ Ld.: http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (letöltés ideje: 2015. május 10.)

⁷²⁹ Ld.: <http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/orszjkv.html> (letöltés ideje: 2015. május 10.)

⁷³⁰ Ld.: http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html (letöltés ideje: 2015. május 10.)

⁷³¹ Ld.: https://www.valasztas.hu/orszag-os-listak-eredmenye?p_p_id=ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvivrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-

A 2018-as választásoknak, témánk szempontjából egyik legfontosabb számadata a kedvezményes kvóta mértéke, azaz a nemzetiségi listáról megszerezhető kedvezményes képviselői mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám, ami 23.831 szavazat volt.⁷³²

Látható, hogy a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám a nagyobb részvételi arálynak köszönhetően minimálisan emelkedett 2014-hez képest. Tekintettel azonban arra, hogy a német nemzetiségi lista több, mint 26 ezer szavazatot szerzett, a lista első helyén szereplő Ritter Imre, a magyar választójog történetében első ízben nemzetiségi speciális választójogi szabályozás alapján, teljes jogú országgyűlési képviselői mandátumot szerzett.

VIII.5 Összefoglalás

Vizsgálatunkat a dualizmus koráig vezettük vissza, ahol megállapítottuk, hogy a nemzetiségi parlamenti képviselet a korszak választójogi szabályozásának egyik kulcskérdése volt, a nemzetiségi kérdés áthatotta a témával kapcsolatos jogi-politikai diskurzust és törvényalkotó tevékenységet. A nemzetiségek ekkoriban a számukra hátrányos általános választójogi szabályok megváltoztatásáért szálltak síkra, azaz ekkoriban a nemzetiségi parlamenti képviseletet elősegítő választójogi szabályok iránti igény nem a speciális választójogi szabályok megalkotásának szándékát jelentette, hanem azon általános választójogi rendelkezéseket, melyek segítségével hatékonyabban vehettek volna részt a választásokon a nemzetiségi szavazók. Az akkori magyar politikai elit ezen nemzetiségi kezdeményezéseket nyíltan ellenezte. Ebben az időszakban nemzetiségi szempontból a választójog vonatkozásában az általános szavazati jog és a választókerületi beosztás voltak a legfőbb kulcskérdések.

A másik lényeges csomópontként a nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozás történetében egy nagy ugrással a rendszerváltozás időszakát jelöltük meg. A rendszerváltozástól a jelenlegi nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás megszületéséig egy sajátos dinamikát észlelhetünk a jogalkotást illetően. A

[2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2](#) (letöltés ideje: 2021. május 16.)

⁷³² Ld.:

<https://www.valasztas.hu/documents/20182/863121/Orsz%C3%A1gos+list%C3%A1s+mand%C3%A1tumo+k+s%C3%A1m%C3%ADt%C3%A1sai/48e2198d-4b1e-4d7b-85be-7a29d96cfd5> (letöltés ideje: 2021. május 16.)

rendszerváltozástól nagyságrendileg az ezredfordulóig, de főleg az első két parlamenti ciklusban a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás a jogalkotás, mitöbb a közéletnek egy sokszor visszatérő, napirenden lévő témája volt. Láthatjuk, hogy az akkori legolvasottabb közéleti-politikai napilapok visszatérően foglalkoztak a kérdéssel,⁷³³ és az első két parlamenti ciklusban is a kormánypártok feltett szándéka volt megoldani a kérdést. Mindkét parlamenti ciklusnak a végén gyorsultak fel az események, melynek eredményei megbukott törvényjavaslatok lettek. A harmadik parlamenti ciklus első felében az akkori kormánypárt még szintén komolyabban foglalkozott a kérdéssel, ezt követően a kétezres években azonban a nemzetiségekre vonatkozó jogalkotási szándék háttérbe szorult, lekerült a közéleti-politikai napirendről. Körülbelül egy évtized mellőzöttség után azonban 2010-ben újra feltűnt a közéleti-politikai napirenden a kérdés, melynek betetőzése lett végül a 2011-ben megalkotott, ma is hatályos szabályozás, mely ugyan az első 2014-es éles alkalmazása során nem eredményezett kedvezményes mandátumot, második nekifutásra 2018-ban azonban a magyar parlamentarizmus történetének első nemzetiségi speciális választójogi szabályok alapján keletkező mandátuma megszületett.

Míndezek mellett a nemzetiségi szószerői tisztség is betagozódott a magyar törvényhozó hatalom gépezetébe, és annak egyfajta közreműködőjeként szintén eredményeket ért el, több törvényjavaslatot nyújtott be a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága az Országgyűlés plénuma elé, melyekből törvény lett, ráhatást gyakorolhattak a bizottsági részletes viták során az őket érintő egyes költségvetési, oktatás, kulturális kérdésekre. A szószerők, illetve a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága közreműködését a törvényhozói hatalom működésében, a magyar szakirodalomban többen kutatják. Mi ehelyütt MórÉ Sándor tudományos munkásságára hivatkozunk, aki az elmúlt években figyelemre méltó, komoly kutatásokat folytatott a törvényjavaslatok, a parlamenti felszólalások, illetve a képviselői mandátum és a szószerői tisztség összevetése körében.⁷³⁴

Tekintettel arra, hogy a mi kutatásunk elsősorban a képviselői mandátumot eredményező választójogi szabályozásra irányul, megvizsgáltuk, hogy a rendszerváltozás időszakától a speciális nemzetiségi választójogi szabályok 2010-es évek eleji tényleges létrejöttéig voltak-e olyan visszatérő választójogi megoldások az egyes törvényjavaslatokban, melyeket a mintegy nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi hagyományként tarthatunk

⁷³³ Ld. pl.: Magyar Nemzet 1990. május 22. 3.p.; Magyar Nemzet 1990. május 30. 3.p.; Magyar Nemzet 1994. január 25. 1.p.; Népszabadság 1997. november 12. 4.p.; Népszabadság 1997. november 25. 5.p.

⁷³⁴ Ld. pl.: MÓRÉ (2016.) i. m. 30-51. pp.; MÓRÉ (2020.) 65-70. pp., 174-198. pp. 269-280. pp.

számon a jogalkotó hozzáállása alapján, az adott szabályozás visszatérő jellege miatt. A magyar speciális nemzetiségi választójogi szabályozás hagyományai, avagy visszatérő elemei a rendszerváltozást követő parlamenti plénumig eljutott törvényjavaslatok, és a jelenleg hatályos szabályozásban álláspontunk szerint az alábbiak:

- A szószerzői intézmény már 1989-ben felvetődött, majd vissza-visszatérően felmerült, például 1998-ban és 1999-ban is. A hatályos rendszerben megvalósult, azaz bár ténylegesen új jogintézményként került be a magyar jogrendszerbe a 2010-es években, a rendszerváltozás időszakától azonban koncepció szintjén többször felmerült.
- Az országos listás megoldás, az 1990-es évekbeli törvényjavaslatokban mind szerepelt és a hatályos rendszer is ezt követi.
- Nemzetiségenként egy lista indulása. Az 1993-as és az 1997/1998-as kormányjavaslatok, a nagyobb kormánypárt 2000-es koncepciója és a megvalósult szabályozás is ezt az elvet követi.
- A kétszavazatos rendszer. Lényegében az 1997/1998-as kormányjavaslatokat leszámítva a többi javaslat és a megvalósult rendszer is ezt az elvet követi.
- Nem garantált a mandátumszerzés, hanem kedvezményes mandátumszerzési lehetőség képezi a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás lényegét. Ez alól lényegében csak az 1992-es Jakab Róbertné- és Tabajdi Csaba-féle javaslat a kivétel, a többi javaslat és a megvalósult hatályos szabályozás is kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosít.
- Részben az előző pontból következően, a természetes küszöbnél alacsonyabb kedvezményes küszöb a képviselői mandátumhoz, melyet az 1990-es évekbeli törvényjavaslatok konkrét szavazatszámában, a jelenleg hatályos szabályozás pedig az egy listás mandátumhoz szükséges szavazatszámhoz viszonyítva határoz meg.

Az 1990-es évekbeli törvényjavaslatok abban nem voltak egységesek – sőt 1997/1998-ban, mint láthattuk súlyos parlamenti vitákhoz vezetett –, hogy a kisebbségi listákra a politikai pártokat magába foglaló területi mellett (ez az ún. háromszavazatos modell), avagy

a területi listán szereplő pártok helyett lehet-e a kisebbségi országos listára szavazni (ez az ún. kétszavazatos modell). Előbbi megoldás az 1997/1998-as (MSZP-SZDSZ parlamenti többség), utóbbi pedig az 1993-as (MDF parlamenti többség) törvényjavaslat sajátja volt. Az 1997-1998 fordulóján parlament elé került törvényjavaslat vitája során, mint láthattuk, ebben a kérdésben éles vita bontakozott ki, mely során az akkori nagyobb kormánypárt az MSZP által preferált háromszavazatos modellel szemben, a kisebb koalíciós párt az SZDSZ, és az akkor ellenzéki Fidesz és MDF is a kétszavazatos modellt támogatta, azaz azt a megoldást, hogy a választó vagy pártra, vagy nemzetiségi listára szavazhat. Figyelembe véve azonban, hogy az 1990-1994 közötti kormányzati ciklus során a kormányzó pártok, a második 1994-1998 közötti ciklus során az ellenzéki pártok és a kisebbik kormánypárt, az 1998-2002 közötti harmadik ciklusban a nagyobbik kormánypárt mind a kétszavazatos megoldást támogatta, továbbá a 2010-es években megvalósult modell is a kétszavazatos megoldást követi, egyfajta többségi elv alapján a kétszavazatos megoldás is tekinthető a magyar nemzetiségi speciális választójogi szabályozás hagyományos elemének.

Meglátásunk szerint – amit Gellért Kis Gábor az Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság akkori elnökének, 1998. február 24-i, választójogi törvény részletes vitája során előadott felszólalása is megerősít⁷³⁵ – a '90-es évekbeli választójogi megoldások egyik lényeges kérdése és egyben buktatója annak a kérdésnek a megoldása volt, hogy miként emeljék ki a nemzetiségi választókat, tehát az aktív választójog oldaláról milyen speciális szabályozás alkotható annak érdekében, hogy a kedvezményes mandátum sorsát kisebbségi választók dönthessék el. Ahogy ugyanezen parlamenti vitában Német Zsolt is utalt rá Gellért Kis Gáborral egyetértve, hogy a regisztráció lehetne a megoldás.⁷³⁶

⁷³⁵ Gellért Kis Gábor a kisebbségi regisztráció problematikájára utalt, arra, hogy nem megoldott annak biztosítása, hogy nemzetiségi szavazhassanak a nemzetiségi jelöltekre: „Magyarországon ez idő szerint még nem tudtuk megoldani a kisebbségek regisztrációjának kérdését, amely pedig választ adna mindarra, amit Trombitás képviselő úr vagy Bauer Tamás képviselő úr elmondott, hogy ugyanis kisebbségek szavazzanak kisebbségekre. Miután ez nem megy, próbálkoztunk olyan megoldással, amely pótolja ezt.” Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/gellert-kis-gabor-DBACE/> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

⁷³⁶ Német Zsolt egyetértett Gellért Kis Gáborral abban, hogy a regisztráció lehetne az a megoldás, amellyel biztosítani lehetne azt, hogy nemzetiségi szavazhassanak a nemzetiségi jelöltekre. Német Zsolt szerint: „Valóban, igaza van Gellért Kis Gábornak, az lenne a legjobb, ha a regisztráció rendszere kiépülhetne Magyarországon, mert innen fogva nem lenne probléma az, hogy háromszavazatos rendszer.” Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/nemeth-zsolt-DBB50/> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

Mindez különösen témánk szempontjából lényeges pont, ugyanis ez az, amely alapvetően meghatározza, hogy az aktív választójog oldaláról közelíti-e meg végül a jogalkotó a speciális szabályozást, és kiemelő rendszer jön létre, avagy az aktív választójog érintetlenül hagyása mellett csupán a választhatók oldaláról alkalmaz speciális szabályozást, ami egy alapvetően integratív rendszert eredményez.

Az 1990-es években jellemzően egy integratív rendszer felé haladtak a törvényjavaslatok, mivel a nemzetiségek bárminemű választási regisztrációja ekkor szinte lehetetlennek látszott, és éles ellenkezést és bizalmatlanságot váltott volna ki a „nemzetiségi választók listázása”. Az MDF kormányzat idején egy kétszavazatos modellre jött javaslat, ami azonos szavazólapon tartalmazta a választó lakóhelyének megfelelő területi listákat, valamint a nemzetiségi országos listákat, és a választó mindezek közül egyetlenre adhatta le voksát.

Az 1997/1998-as törvényjavaslat háromszavazatos rendszert kívánt bevezetni, melyben minden választó automatikusan megkapta volna a harmadik, nemzetiségi szavazólapot. Az előterjesztők ekkoriban a választói közösség nemzetiséghez közelítése érdekében egyfajta puha regisztrációval is próbálkoztak, mely alapján külön kérni kellett a nemzetiségi szavazólapokat. Meglátásunk szerint ezen a ponton kezdett elmozdulni az addigi integratív rendszer irányába mutató fejlődés a kiemelő rendszerek felé, melynek betetőzéseként a 2010-es években már külön nemzetiségi névjegyzékről beszélhetünk.

További érdekes kérdést vetett fel a magyar jogfejlődésben az, hogy megvalósulhasson-e a nemzetiségi listák között verseny, tehát adott nemzetiség jelölőszervezetei indulhassanak egymás ellen, vagy kizárólag egy lista indulhasson. Az 1993-as törvényjavaslatban már az egy lista elve érvényesült, majd a nemzetiségi önkormányzatok létrejötte óta tulajdonképpen kisebb kilengésekkel – ilyen az 1998-as SZDSZ-es módosító javaslat, illetve a 2010-es, Fidesz-KDNP, azaz kormánypárti képviselők által benyújtott T/18-as törvényjavaslat, melyek nemzetiségi szervek listaállítását is engedni kívánták – a nemzetiségi önkormányzatok listaállítási monopóliumának elve érvényesül.

A jelenlegi nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás hagyományait illetően Salamon László megállapítása szerint a végül megvalósult és törvényté emelkedett koncepció – azaz a kétszavazatos rendszer, melyben a választónak el kell döntenie, hogy pártlistára vagy országos nemzetiségi listára szavaz, és egy kedvezményes bejutási küszöb érvényesül a nemzetiségi listák esetében – szoros „kodifikációs, logikai kapcsolatban” áll az

1990-es évek elején, az Antall-kormány idején született javaslatokkal.⁷³⁷ Megjegyezzük, ez a végül megvalósult rendszer 2000-ben, a Fidesz első kormányzati ciklusa idején is megjelent javaslat szintjén.⁷³⁸

A hatályos magyar nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást áttekintve megállapíthatjuk, hogy a magyar megoldás a személyi alapú kiemelő rendszerek közé sorolható, de az ilyen rendszerbe tartozó külföldi példákhoz képest számos különlegességgel rendelkezik. A magyar megoldás személyi alapú kiemelő jellegét az alapozza meg, hogy az aktív választójog irányából a nemzetiségi választók (akik ezt igénylik) külön csatornán szavaznak, mint nem nemzetiségi honfitársaik.

Különlegessége ugyanakkor a magyar megoldásnak, hogy a kiemelés a vegyes magyar választási rendszer listás ágához fűződik, nem pedig egy „virtuális személyi alapú egyéni választókerülethez”, mint pl. Szlovéniában vagy Horvátországban. Mivel a speciális választási ág a listás választási ághoz tartozik, a magyar modell olyan választójogi megoldásokat alkalmaz, melyek az integratív rendszerekre jellemzőek inkább (mint pl.: természetes bejutási küszöbnél kedvezőbb küszöb), akárcsak Montenegró esetén. Mindezek okán a magyar kiemelő rendszer garantált képviselői mandátumot sem nyújt (csak garantált szószólói tisztséget), csupán kedvezményest.

Említést érdemel a magyar rendszerben magának a kiemelésnek, azaz a nemzetiségi névjegyébe történő felvételnek a feltételei. Ennek a mechanizmusnak a magyar alkotmányos hagyományokhoz híven az alapja, hogy a nemzetiségi hovatartozást önazonossági kérdésként kezeli, azaz nem külső jegyek, mint például a felmenők, a nyelvismeret határozzák meg az egyén nemzetiségi hovatartozását, hanem saját belső szubjektív tudata. Megjegyezzük, hogy ennek az irányzatnak vannak kritikusai, akik például bizonyos külső jegyeket, így akár nyelvtudást vizsgálnának a helyi nemzetiségi önkormányzati etnobiznisz visszaszorítása érdekében.⁷³⁹

⁷³⁷ Ld.: Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága Az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szüksége választójogi reformot előkészítő albizottság AIB-V-3/2010. (AIB-V-3/2010-2014.) sz. jegyzőkönyve (2010. október 26.) 14-17. pp.

⁷³⁸ Ld.: <https://index.hu/belfold/hirek/3887/> (letöltés ideje: 2021. május 15.) és <https://www.origo.hu/itthon/20000516afidesz.html> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

⁷³⁹ Ld.: Dr. Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes hozzászólása a Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának 2019. december 05-i ülésén - Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 2019. december 5-i ülésének jegyzőkönyve, ikt. szám: NEB-41/57-2/2019., NEB-20/2019. sz. ülés (NEB-33/2018-2022. sz. ülés) 8.p. Online letölthető:

Anélkül, hogy ezt a komoly alapjogi kérdést, témánkat meghaladó mélységben tárgyalnánk, a választójoggal összefüggésben az alábbiakat jegyezhetjük fel. A nemzetiségi választói névjegyzékbe történő felvétel, azaz a regisztráció kérdése, már a '90-es években is felmerült, és mint arra fentebb hivatkoztunk, például az 1997/1998-as választójogi törvény vitájában egy olyan megoldásként tekintettek rá, mely a tényleges nemzetiségi választói akarat érvényesülését biztosíthatná, azonban ekkoriban a nemzetiségek erős ellenállást tanúsítottak az ilyen adatgyűjtéssel szemben, így egyfajta köztes megoldást próbált a kormányzat meghonosítani, mely a parlamenti vitában az ún. puha regisztráció nevet kapta. Ez alapján a választónak a szavazóhelyiségben kérnie kellett volna a nemzetiségi szavazólapot. A regisztráció jelenlegi rendszere abból a szempontból szintén puhának tekinthető, hogy elegendő az egyszerű nyilatkozat a választó részéről, ugyanakkor meglátásunk szerint a választási rendszer egyéb szabályai hatékonyan védik a nemzetiségeket és biztosítják, hogy az országgyűlési választásokon ne híguljon fel nem nemzetiségekkel a névjegyzék. Ennek a védelemnek a legfontosabb eszközei véleményünk szerint:

- a kétszavazatos rendszer, azaz a nemzetiségi listán választó személy a pártlistára nem szavazhat
- az országos nemzetiségi önkormányzat listaállítási monopóliuma, azaz kívülről nem lehet listát „ráindítani” az országos nemzetiségi önkormányzat listájára
- a képviselői mandátumhoz szükséges kedvezményes küszöb mértéke, végsősoron komolyabb létszámú szavazóbázis mobilizálását követelné meg

Álláspontunk szerint mindezen körülményei a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi rendelkezéseknek az országgyűlési választások tekintetében hatékonyan védhetik az önazonosságon alapuló névjegyzéki regisztrációt az esetleges külső befolyásoktól, ugyanis túl nagy, és a külvilág számára látványos energiabefektetést, valamint szavazóbázist igényelne az országgyűlési választások nemzetiségi ágának külső befolyásolása.

<https://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjkw41/NEB/1912051.pdf> (letöltés ideje: 2021. május 22.)

Megjegyezzük, Szlovénia például egy szigorúbb névjegyzéki regisztrációs rendszert vezetett be, de ott más választójogi körülmények nem állnak fenn, mert a nemzetiségi névjegyzékben szereplő, az általános választási rendszer szerinti szavazatokkal is rendelkezik, továbbá, ha már névjegyzékben szerepel valaki, ráindulhat a többi nemzetiségi jelöltre, és végül, de nem utolsósorban, az egymással konkuráló jelöltek közül elegendő legalább egy szavazattal legyőzni a második helyezettet, tehát ebben a rendszerben kevésbé szigorú névjegyzéki regisztráció ténylegesen eltorzíthatná adott esetben a kisebbség választó akaratát.

Bevezetésekor a Velencei Bizottság összességében a választási rendszert érintő pozitív változásként fogadta a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást.⁷⁴⁰ Javaslatként a választónak a pártlistás és a nemzetiségi listás voksolás közötti választás lehetőségének, lehetőleg a szavazás napján való biztosítását jelölte meg a testület.⁷⁴¹

A jelenlegi magyar rendszer legkomolyabb előnye véleményünk szerint, hogy bizonyos értelemben ötvözi a kiemelő rendszerek és az integratív rendszerek előnyeit, így akár egyfajta bölcs kompromisszumként is tekinthetünk rá. A magyar választójogi megoldás egyik oldalról biztosítja a kiemeléssel, hogy a nemzetiségi választói akarat önmagában, külső behatásoktól mentesen érvényesülhessen, és az egyetlen lista azt sem hagyja, hogy több tábor között szétforgácsolódjanak a szavazatok, tehát összefogja a nemzetiségi szavazóbázist. Emellett ugyanakkor a teljes jogú mandátumszerzéshez kedvezményes küszöböt támaszt, ami alapján egy viszonylag komolynak tekinthető szavazatszám szükségeltetik a képviselői mandátum megszerzéséhez, letompítva ezzel azokat a kritikus hangokat, melyek ellenzik, hogy egy kiélezett parlamenti vitát egy „szavazói legitimitással alig rendelkező képviselő döntsön el”. Az elmúlt két választás tapasztalatai alapján nagyságrendileg annyi szavazat szükséges a nemzetiségi lista kedvezményes

⁷⁴⁰ Velencei Bizottság. 662 /2012 számú vélemény (CDL(2012)033) 10. bekezdés angol nyelven: „Positive changes in the Act, in line with international standards and good practice, that may improve the administration of elections include: - As required by the Constitutional Court, electoral constituencies are less unequal than previously, when the differences violated the constitutional principles; and - Specific arrangements in the new Elections Act for improving the representation of the national minorities in Parliament.”

⁷⁴¹ Velencei Bizottság. 662 / 2012 számú vélemény (CDL(2012)033) 48. bekezdés (részlet) angol nyelven: „Taking into consideration the requirement of prior registration as a nationality voter, the Venice Commission and the OSCE/ODIHR recommend that as voters have the right to choose between registering to vote for normal party lists or national minority lists, the law should allow such registration in a reasonably short timeframe before election day. This would ensure that all voters have sufficient information to make an informed choice. However, it would be preferable to give to the voters from national minorities the possibility of choice on election day between nationality lists and party lists.”

mandátumszerzéséhez, mint a jelenlegi politikai törésvonalak alapján egy „átlagos” egyéni választókerület megnyeréséhez.⁷⁴²

A jelenlegi magyar rendszer legkomolyabb hátránya meglátásunk szerint, hogy a szavazás során egyáltalán nem biztosít választási lehetőséget a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgár számára. A választásokat megelőzően persze van lehetősége választani a nemzetiségi választónak aközött, hogy a pártlistás, vagy a nemzetiségi listás rendszerben kíván voksolni, de a szavazófülkében már nincs választási lehetőség, és ezt súlyos hátránynak tartjuk.

A magyar rendszer alapvetően ötvözi tehát a kiemelő és az integratív rendszerek előnyeit, de a tényleges választási versenyhelyzet hiánya okán a rendszer, a választójog egyik legfontosabb lényegi elemét, a választás lehetőségét nélkülözi.

Megjegyezzük, hogy a választási lehetőség hiányának kérdését egyes nemzetiségi szószólók is hasonlóképp gondolják. A Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának 2017. május 2-i ülésén a lengyel és a görög szószólói kabinet a készülő nemzetiségi törvénymódosító csomaghoz egy, a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást is érintő módosítást kívántak hozzátenni, mely során a bizottság ülésén a kérdéstről viszonylag hosszas beszélgetést folytattak a szószólók, és felhívták a figyelmet a jelenlegi rendszer hiányosságára. Az ülésen Koranisz Laokratisz, akkori görög nemzetiségi szószóló szerint a szószólók egyetértettek abban informális beszélgetések alkalmával, hogy a jelenlegi választójogi megoldás nem demokratikus, de törekedtek ennek valamilyen szintű demokratizálására, például az Országos Görög Nemzetiségi Önkormányzat lista összeállításáról külön szavazott. Utalt továbbá arra is, hogy tudomása szerint a német nemzetiség ajánlásokat gyűjtött a nemzetiségi lista első helyének lehető legdemokratikusabb eldöntése érdekében.⁷⁴³ Kissné Köteles Erika szlovén nemzetiségi szószóló arra utalt, hogy

⁷⁴² A legutóbbi 2018-as országgyűlési választásokon egyéni körzetben nyertes jelöltek szavazatszámait ld.: https://www.valasztas.hu/1.-es-2.-helyen-allo-jeloltek-kozotti-szavazatkulonbseg?p_p_id=ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_vlId=244&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_vlId=556&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_delta=20&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_keywords=&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_advancedSearch=false&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_andOperator=true&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_resetCur=false&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_cur=1 (letöltés ideje: 2021. május 22.)

⁷⁴³ Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 2017. május 2-i ülésének jegyzőkönyve, ikt. szám: NEB/21-4/2017., NEB-9/2017. sz. ülés (NEB-70/2014-2018. sz. ülés) 15.p.

ők a jelenlegi választójogi szabályok alapján nem választott, hanem delegált képviselők.⁷⁴⁴ A bizottság akkori elnöke, Fuzik János szlovák nemzetiségi szószóló rávilágított arra, hogy kidolgoztak egy reformjavaslatot, mely alapján a nemzetiségi civil szervezetek állíthattak volna listát, de a politikai szándék hiánya miatt a javaslat a bizottsági tárgyalásokig sem jutott el.⁷⁴⁵ Ezeket a szószólók által megfogalmazott aggályokat Móré Sándor 2018-as kutatása is megerősítette, amelyben a nemzetiségi szószólók és nemzetiségi önkormányzatok vezetőinek véleményét vizsgálta az általa összeállított kérdőívre adott válaszok alapján.⁷⁴⁶

A hatályos magyar megoldást és annak létrehozását jelen sorok írója alapvetően a magyar választójog fejlődésében jogtörténeti jelentőségűnek tartja. A nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás megalkotása a magyar választójogban több mint harminc évig váratott magára, így mindenképp fontos és pozitív előrelépés már magának a szabályozásnak pusztán léte is. A hatályos szabályozás gyakorlati érvényesülését illetően két választás tapasztalatai alapján azt a következtetést szűrhetjük le, hogy különösen a szószólói rendszer létrehozásával viszonylag hatékony a nemzetiségek törvényhozásbeli megjelenítése, emellett pedig a teljes jogú mandátum megszerzése is reális lehetőség a nagyobb lélekszámú nemzetiségek számára. Mindezek mellett ugyanakkor a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás meglátásunk szerint nem tökéletes, azt szükségszerű lenne megreformálni.

De lege ferenda – mérlegelve a jelenlegi rendszer meglévő előnyeit, figyelembe véve a választási rendszer koherenciáját, alapvető szisztémájának megtartását és legkisebbség-leghatékonyabb-legszükségesebb mértékű módosításának igényét, emellett pedig a fennálló hátrányok kiküszöbölését – az alábbi javaslatot tesszük a magyar választási rendszer speciális nemzetiségekre vonatkozó rendelkezéseinek módosítására:

1. § A nemzetiségi listán legalább annyi jelöltnek kell szerepelnie, mint ahány lista mandátumot szerzett az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán.

⁷⁴⁴ Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 2017. május 2-i ülésének jegyzőkönyve, ikt. szám: NEB/21-4/2017., NEB-9/2017. sz. ülés (NEB-70/2014-2018. sz. ülés) 16.p.

⁷⁴⁵ Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 2017. május 2-i ülésének jegyzőkönyve, ikt. szám: NEB/21-4/2017., NEB-9/2017. sz. ülés (NEB-70/2014-2018. sz. ülés) 16.p.

⁷⁴⁶ Ld.: MÓRÉ i. m. (2020) 185-199. pp.

2. § A nemzetiségi listát úgy kell összeállítani, hogy azon, az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán mandátumot szerzett minden lista legalább egy jelöltje szerepeljen.
3. § A nemzetiségi listán belül a választó preferenciális szavazat leadására jogosult, amely alapján kijelölheti a nemzetiségi listán szereplő és általa legalkalmasabbnak tartott jelöltet.
4. § A szavazatok összesítése során a jelöltek sorrendjét a nemzetiségi listán belül a listán szereplő egyes jelöltekre leadott preferenciális szavazatok száma szerinti csökkenő sorrend határozza meg, mely alapján a nemzetiségi lista első helyére a legtöbb preferenciális szavazatot szerzett jelölt kerül.

A lista összeállítására vonatkozó szabályokkal az a célunk, hogy a jelenlegi szabályozás kereteinek megtartásával valós választási verseny alakulhasson ki a preferenciális szavazatokért, és a befutó hely felett ne előre az országos nemzetiségi önkormányzatban többséget élvező szervezet diszponáljon, ezért biztosítani kívánunk legalább egy helyet mindazon listáknak, melyek mandátumot szereztek az országos nemzetiségi önkormányzatban. Tekintettel arra, hogy az igazi verseny a lista első helyéért folyik, mert ez eredményez képviselői mandátumot vagy szószólói tisztséget, jelölőszervezetként legalább egy nemzetiségi listás hely elegendő a valós versenyhelyzet megteremtésének, sőt adott esetben ugyanazon jelölőszervezet által indított több listás jelölt inkább csak kontraproduktív lehet a jelölőszervezetre nézve.

Az országos nemzetiségi önkormányzati mandátum megszerzését tekintjük tehát a nemzetiségi választási versenybe történő belépés küszöbfeltételének a jelölőszervezetek vonatkozásában. Véleményünk szerint az olyan előminősítése a nemzetiségi jelölőszervezetnek, mely biztosítja azt, hogy a nemzetiségi listára a jelöltet juttató nemzetiségi szervezet a nemzetiségi belső politikai életben beágyazott támogatottsággal bír, és ténylegesen nemzetiségi jellegű.

A választási kampány során a nemzetiségi listán szereplő jelöltek a preferenciális szavazatért kampányolhatnak maguk mellett, tehát valós választási verseny alakulhat ki a klasszikus nagypolitika mezsgyéjétől függetlenül, ugyanis az egyes nemzetiségi szervezetek között, de a nemzetiségi lista keretein belül a preferenciális szavazatokért lényegében az

országos nemzetiségi önkormányzati választási verseny képeződik újra, de ahhoz másképp, egy relatív-egyéni többségi rendszerhez hasonlatos szisztémában.

Véleményünk szerint az általunk javasolt megoldás egyik előnye, hogy a jelenlegi rendszer alapvonásait nem borítja fel, viszonylag kis változtatást jelent a jelenleg működő rendszerre nézve. Mindemellett kiküszöböli a jelenlegi rendszer legnagyobb hiányosságát, a valós választási lehetőség hiányát a szavazófülkén belül. Meglátásunk szerint a tényleges döntés lehetősége, mely többsélyessé teszi a nemzetiségi képviselő/szószóló választást, minőségi ugrást jelenthet a szószólók által maguk által is delegálásnak tartott jelenlegi rendszerhez képest, mely ezáltal a nemzetiségi választók által is népszerűbbé válhat és a pártlistás szavazás valódi alternatívájává teheti az országgyűlési választásokra kiterjedő hatályú nemzetiségi névjegyzékbe történő jelentkezést.

Az országos nemzetiségi önkormányzat által összeállított nemzetiségi lista ugyanakkor egyrészt továbbra is garantálja a jelöltek tényleges nemzetiségi jellegét, másrészt továbbra is „egyben tartja” a nemzetiségi szavazatokat, azok nem forgácsolódnak szét esetleg több konkuráló nemzetiségi lista között, mely utóbbi tényezőt a kedvezményes kvóta elérése szempontjából tartjuk jelentősnek.

Mindent egybevetve, *de lege ferenda* a jelenlegi rendszer preferenciális szavazás lehetőségével való kiegészítését, és az országos nemzetiségi önkormányzatokban mandátummal rendelkező listák jelöltjeinek kötelező szerepeltetését javasoljuk, mely rendszerszinten csekély változtatással viszonylag könnyen megoldható lenne, mind a válsztójogi jogalkotást, mind pedig a gyakorlati kivitelezést illetően. Az általunk javasolt megoldás emellett megtartaná a jelenlegi rendszer előnyeit, ugyankkor ezzel párhuzamosan a tényleges döntés lehetőségével meglátásunk szerint minőségi ugrást jelentene a magyar választójog speciális nemzetiségekre vonatkozó szabályozásában.

IX. A nemzetiségek parlamenti képviseletének alkotmányjogi alapjai Magyarországon - az alkotmányos mulasztás kérdése az Alkotmánybíróság határozatai fényében

IX.1 Előzmények

A nemzetiségek Országgyűlési képviseletének alapköve, alapmomentuma kétségkívül az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel történő módosítása által az Alkotmányba emelt, majd később az Alaptörvény által is átvett megfogalmazás, miszerint „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.”⁷⁴⁷

A nemzetiségek képviseletét⁷⁴⁸, még az 1990-es demokratikus választások előtti parlament szabályozta első ízben a rendszerváltozás idején. Az 1990. évi XVI. törvény értelmében az Alkotmány 68. § -a kiegészült egy újabb bekezdéssel, ami kimondta, hogy a nyelvi és nemzeti kisebbségek számára az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell a képviseletet. Kimondta ezentúl a törvény, hogy a „nemzetiségi képviselőket” az Országgyűlés választja majd – tehát nem az országgyűlési választások útján keletkezik a mandátumuk, mint a többi képviselőnek – külön törvényben meghatározott módon⁷⁴⁹.

Az MDF-SZDSZ paktumot jogi formába öntő 1990. évi XL. törvény az Alkotmány 68. § (3) bekezdését úgy módosította, hogy abban csupán annyi maradt, hogy a magyar törvények biztosítják a nemzeti kisebbségek képviseletét, továbbá hatályon kívül helyezte az 1990. évi XVII. törvényt, amely a nemzetiségek kooptáláson alapuló parlamenti képviseletét szabályozta.

Ezt követően majdnem harminc esztendő várattott a pillanat, mire a nemzetiségi parlamenti képviselet jogilag szabályozott lehetősége testet öltött, majd 2018-ban megkezdhette munkáját az első nemzetiségi listáról megválasztott országgyűlési képviselő.

⁷⁴⁷ 1949. évi XX. törvény 68. § (1) bekezdés

⁷⁴⁸ A nemzetiségek képviseletének fajtáról részletesen ld.: CSERVÁK Csaba: *Népek, nemzetiségek, kisebbségek* In.: Jogelméleti szemle 2014/3. szám 52-65.

⁷⁴⁹ Az 1990. évi XVI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 68. § (3): A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviseletére - külön törvényben meghatározott módon és számban - országgyűlési képviselőket választ.

A rendszerváltozást követő évtizedekben az alkotmányjogász szakma berkein belül a talán többséginek tekinthető álláspont szerint nem állt fent alkotmányos kötelezettség, s ezáltal mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a jogalkotó oldalán a nemzetiségek parlamenti képviselete biztosításának tekintetében.⁷⁵⁰ Ezzel szemben a szakmában vannak olyan álláspontok, melyek valószínűsítik az alkotmányos mulasztás fennálltát.⁷⁵¹ Jelen sorok írója is felvállaltan az utóbbi táborot erősíti.⁷⁵²

Jelen fejezet tehát a nemzetiségek parlamenti képviseletével⁷⁵³ kapcsolatos alkotmányos mulasztás kérdését kívánja tárgyalni, melyhez elsősorban a vonatkozó alkotmánybíróvási határozatokat veszi alapul, tekintettel arra, hogy ezen szerv hivatott a mindenkori alkotmány autentikus értelmezésére hazánkban.⁷⁵⁴

IX.2 Az Alkotmánybíróság 35/1992 (VI. 10.) AB határozata

Egy 1991. március 18-án kelt Alkotmánybírósághoz intézett beadványban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozták a panaszosok, annak kapcsán, hogy az Alkotmány 68. § (1) bekezdésével ellentétes azon állapot, hogy a nemzetiségek képviselete sem az Országgyűlésben, sem pedig az önkormányzatok képviselő testületeiben nem megoldott.

A beadvány alapján született 35/1992 (VI. 10.) AB határozat kimondta, hogy *„az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőknél ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”*⁷⁵⁵

⁷⁵⁰ Ld.: MÓRÉ Sándor (2015) i. m. 587-588.; PAP (2011.) i. m. 5. p.; JAKAB (2011.) i. m. 20. p.

⁷⁵¹ SZIGETI (2014) i. m. 89. p.

⁷⁵² FARKAS György Tamás: *A nemzetiségek parlamenti képviselete hazánkban és a környező országokban*, Jog és Állam 2015/20. szám 14. p.

⁷⁵³ Az országgyűlési képviselői jogállásról általánosságban részletesen ld.: CSERVÁK Csaba: *A parlamenti képviselők visszahívhatósága*. Jogelméleti szemle 2002/3. szám

⁷⁵⁴ Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezésével kapcsolatban ld.: CSERVÁK Csaba: *Jogálmom a jogállam?* VARGA Domokos György (szerk.) In.: *Magyar nemzetstratégia*. Budapest: Magyar Konzervatív Alapítvány; Püski Kiadó, 2009. 343-359. pp.

⁷⁵⁵ 35/1992 (VI. 10.) AB határozat indokolás III. rész ABH 1992, 204.

Röviden összefoglalva, az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az államalkotói tényező, mint alkotmányos pozíció betöltésének szükséges előfeltétele a képviselőbiztosítás.

Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően azt is megállapította ebben a határozatában, hogy *„a nemzeti és etnikai kisebbségek általános képviselőbiztosításának törvényi biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon. Az Alkotmány 68. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozzanak létre, aminek feltételeit és körülményeit törvényi rendelkezés mindmáig nem rendezi.”*⁷⁵⁶

A fentiek alapján az AB mulasztásban fennálló alkotmányellenességet állapított meg a nemzetiségek képviselőbiztosításának állam által történő biztosításának hiánya miatt.⁷⁵⁷

Összegezve a 35/1992 (VI. 10.) AB határozatban foglaltakat, az általánosságban a képviselőbiztosítás hiányát róta fel a jogalkotónak, így kérdéses maradt, hogy a képviselőbiztosítás egyfajta konjunktív – tehát parlamenti és önkormányzati képviselőbiztosítás – vagy diszjunktív követelmény a jogalkotótól. A nemzetiségek önkormányzatiságára vonatkozó szabályok az 1993. évi LXXVII. törvényben testet öltöttek, így a diszjunktív álláspont képviselői szerint megoldódott a nemzetiségek képviselőbiztosítása, a nemzetiségi önkormányzatokon keresztül.

IX.3 Az Alkotmánybíróság 24/1994. (V. 6.) végzése

Az Alkotmánybíróság 24/1994. (V. 6.) végzése, már az 1993. évi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény hatályba lépését követően keletkezett. A végzés alapjául szolgáló beadványban kifejezetten az országgyűlési képviselők választásáról szóló, akkor hatályos 1989. évi XXXIV. törvény alkotmányellenességét kérték megállapítani⁷⁵⁸ azon okból kifolyólag, hogy az Alkotmány 68. § (1) bekezdés szerinti rendelkezéseknek – miszerint a nemzetiségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők – intézményesen nem tesz eleget.

⁷⁵⁶ Uo.

⁷⁵⁷ 35/1992 (VI. 10.) AB határozat rendelkező rész: Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-ig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

⁷⁵⁸ A magyar választási rendszerről részletesen ld.: CSERVÁK Csaba: *Választási rendszerünk a jogösszehasonlítás és a reformlehetőségek tükrében* In.: Jogelméleti szemle 2001/3. szám 67. p.

Az Alkotmánybíróság 24/1994. (V. 6.) végzésében úgy foglalt állást, hogy *„az Alkotmánybíróság 35/1992 (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányértést már megállapította. Ezért az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányértés megállapítását a vázolt keretben „ítélt dolognak” minősítette és az indítványt érdemi vizsgálat nélkül elutasította.”*

Az Alkotmánybíróság ezen végzésében álláspontunk szerint kibontotta, hogy a nemzetiségeket megillető képviselet magában foglalja az országgyűlési képviseletet is, tehát a nemzetiségi képviseletet illetően az Alkotmány alapján nem diszjunktív követelmény a képviselet biztosítása – azaz vagy országgyűlési, vagy önkormányzati képviselete legyen a nemzetiségeknek – hanem konjunktív, tehát alkotmányos pozíciójukból fakadóan a nemzetiségeket megilleti a parlamenti és az önkormányzati képviselet is.

IX.4 Az Alkotmánybíróság 760/I/2003. AB elnöki végzése

Majdnem egy évtizeddel később ugyanolyan tartalmú indítvánnyal fordultak az Alkotmánybírósághoz, mint az 1994. évi végzés kapcsán, miszerint az Alkotmánybíróság állapítsa meg a jogalkotó alkotmányos mulasztását a nemzetiségek parlamenti képviseletének szabályozása kapcsán. A 760/I/2003. számú AB elnöki végzés, mint nyilvánvalóan alaptalan indítványt elutasította. Az elnöki végzés indokolásában lényegileg a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatra és a 24/1994. (V. 6.) AB végzésre alapozva kifejtette, hogy:

„Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzet fennállását, és a törvényhozást felhívta arra, hogy mulasztását 1992. december 1-jéig pótolja. Kimondta azt is, hogy „a törvényalkotó szabadságában áll, és annak mérlegelése alá tartozik, hogy jogalkotói feladatának egy vagy több törvény megalkotásával tesz eleget.” (ABH 1992, 204, 205.) A 24/1994. (V. 6.) AB határozat tárgya is a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére vonatkozó szabályozás hiánya volt. A végzés megállapította, hogy „a kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó külön törvényi szabályozás e végzés meghozataláig nem született meg” (ABH 1994, 377, 378.), de az Abh.-ban egyszer már megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítására vonatkozó kérelmet - érdemi vizsgálat nélkül - visszautasította. Jelen ügyben az indítványozó az Alkotmány 68. §-ából

fakadó, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőit érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását ismételten kéri. Az indítvány az alkotmánybíróági eljárásban „ítélt dolognak” minősül, mivel az indítványozó annak határozati megállapítását kéri, amely tekintetében az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már döntött. Ha a jogalkotó a jogalkotói feladat teljesítésére megadott határidőn belül szabályozási kötelezettségének nem tesz eleget, az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége a mulasztás újbóli megállapítására, vagy a jogalkotás egyéb módon való kikényszerítésére.”

A 760/I/2003. AB elnöki végzés alapján kijelenthető tehát, hogy az Alkotmánybíróság 2004-ben⁷⁵⁹ immáron másodízben egyértelműen állást foglalt a nemzetiségek parlamenti képviselőit illetően fennálló alkotmányos mulasztás mellett, azaz amellelt, hogy az AB határozat a képviselő követelményét konjunktívan országgyűlési és önkormányzati képviselőként értelmezi.

Mindezek alapján logikusnak tűnhet azon láncolat, miszerint az 1992. évi AB határozat megállapította az alkotmányos mulasztást ugyan, de efelől kétség lehetett annak „homályos” megfogalmazásából adódóan, majd az 1994. évi AB végzés mindezt egyértelművé tette. Mint végzés nem rótt kötelezettséget a jogalkotóra, a jogalkotó mulasztását továbbra is az 1992. évi AB határozat tartalmazta, azonban az 1994. évi és a 2004. évi AB végzések tartalmukból adódóan egyértelmű értelmezései voltak az 1992. év AB határozatnak.

IX.5 Az Alkotmánybíróság 45/2005. (XII. 14.) és 53/2010. (IV. 29.) AB határozatai

A fentiekhez képest meglepő fordulatot vett a későbbiekben az Alkotmánybíróság álláspontja.

A 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, mely alapvetően a nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmányértelmezési kérdésekben foglalt állást, valamint utasított el jogszabály alkotmányellenességére és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt indokolásában, melyben az Alkotmány 68. § jogtörténeti fejlődésének áttekintése során az alábbiakat állapította meg:

„Az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény megváltoztatta a 68. § (3) bekezdését. Az új (3) bekezdés csak azt állapította meg, hogy a Magyar Köztársaság törvényei a kisebbségek képviselőit biztosítják. Az új (4) bekezdés pedig előírta, hogy a

⁷⁵⁹ Az elnöki végzést 2004. január 13-ai dátummal keltezték.

kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ennél az alkotmánymódosításnál eltűnt tehát az a szabály, amely a kisebbségek országgyűlési képviselőinek megválasztásánál lehetővé tette az általános és egyenlő választójogról szóló alkotmányos szabálytól való eltérést. Ilyen tartalmú rendelkezés később sem került be újra az Alkotmány szövegébe.”⁷⁶⁰

Az 53/2010. (IV. 29.) AB határozat alapja egy népszavazási kezdeményezés volt, amelyben az indítványozó országos népszavazás kezdeményezésére irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a jelen kérdésben tartott népszavazás napját követő 1 éven belül alkossa meg a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényt?”

Az Országos Választási Bizottság határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért hitelesítésének akadálya nincs. Az OVB a fentieket kimondó 322/2007. (IX. 12.) határozatát semmisítette meg az AB az 53/2010. (IV. 29.) AB határozatával.

Mindezek fényében érdekes kérdést vethet fel, hogy a konkrétan az alkotmányos mulasztás tárgyában született eljárást lezáró végzéseknek, vagy a nem közvetlenül az alkotmányos mulasztás létéről szóló határozatnak van-e elsőbbsége a „homályos” 1992. évi AB határozat értelmezését illetően.

Az 53/2010. (IV. 29.) AB határozat indokolásában az AB több okból tartotta megalapozottnak az OVB határozattal szembeni kifogást, elsősorban azért, mert „*az Alkotmánybíróság a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatban kimondta: „Az Alkotmány szabálya szerint már nem csak személyi kérdésekben való döntésekről nem lehet országos népszavazást tartani, hanem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási (szervezetátalakítási, szervezetmegszüntetési) kérdésekről sem.”*

Témánk szempontjából lényegesebb azonban, hogy az Alkotmánybíróság kitért a 35/1992 (VI. 10.) AB határozat értelmezésére is, amikor úgy foglalt állást, hogy „*ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a hivatkozott határozat kizárólag azért állapított meg mulasztást, mert az Országgyűlés nem alkotta meg a nemzeti és etnikai*

⁷⁶⁰ ABH 2005. 569–570.

kisebbségeknek a szervezett önkormányzathoz való jogát, és annak „feltételeit és körülményeit” biztosító törvényt. Az Országgyűlés ennek a feladatának 1993-ban eleget tett.”

Mint azt a bevezetőben felvetettük a szakmában a fenti 2010. évi AB határozattal egyezően vannak olyan vélemények, amelyek azt az álláspontot képviselik, hogy a 24/1994. (V. 6.) AB végzés utólag „vetíti bele” a korábbi határozatba a kötelező parlamenti képviselet alkotmányos követelményét,⁷⁶¹ illetve olyan, az előbbivel egybevágó vélemények is, amelyek szerint a nemzetiségek országgyűlési képviselete csupán egy mítosz, nem volt ilyen kötelezettsége a jogalkotónak.⁷⁶² Ugyanakkor olyan álláspontok is vannak, amelyek valószínűsítik az alkotmányos mulasztás létét.⁷⁶³

A 2005. évi és 2010. évi AB határozat egy addig koherensnek látszó logikai láncolatba illeszthető egységet bontott meg, ami mindenképp alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze a nemzetiségek parlamenti képviseletének szabályozását illető alkotmányos kötelezettséget, azonban véleményünk szerint több okból is a 2005. évi, valamint 2010. évi határozatok kevésbé veendő figyelembe, mint az 1994. évi és 2004. évi végzések.

Önmagában kiragadva a 2005. évi és a 2010. évi AB határozatok vonatkozó mondatait, egyértelmű következtetésre juthatnánk az alkotmányos mulasztás kérdését illetően, azonban a témánk szempontjából releváns mondatok határozaton belüli pozíciója-szerepe és

⁷⁶¹ ROMSICS Viktor: *Államalkotó tényezők: A nemzeti és etnikai kisebbségek*, Jogi Fórum Portál, 2010. 4. 1. Lásd: <http://www.jogiforum.hu/hirek/22799> (2018. 03. 19.)

⁷⁶² Ezt az álláspontot képviseli többek között Pap András László; Jakab András; Kovács Péter; Móré Sándor. Az alkotmányos mulasztás létét elvető álláspontokról részletesebben:

MÓRÉ Sándor: *Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában* In: Jogtudományi közlöny LXIX. évfolyam 2014. szeptember 429. p.

JAKAB (2011) i. m. 29. p. 57. lj.

PAP (2011.) i. m. 5. p.

⁷⁶³ Ugyanakkor az alkotmányos mulasztás létét igazoló, valószínűsítő álláspontok is vannak a szakmában lásd pl.:

KÁLLAI Ernő: *A kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciója* 2008. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-161-kisebbségek-parlamenti-kepviseletenek.html> (2018. 03. 19.)

SZIGETI Péter: *A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában* In.: Jogtudományi Közönlöny LXIX. évfolyam 2. szám 2014. február 89. p.

KURUNCZI Gábor: *A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről* In.: PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers 2013/14. szám 5. p.

MAJTÉNYI Balázs: 68. § – Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, in *Az Alkotmány kommentárja*, szerk.: Jakab András, Budapest, Századvég, 2009., II. kötet 2398–2431. p.

KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem* Osiris Kiadó Budapest, 1996. 203. p.

magának a határozatnak a vonatkozó határozatok közötti rendszertani helyzetéből adódóan megállapíthatjuk, hogy az 1994. évi és a 2004. évi végzések kapcsán az ügyet megindító beadvány kifejezetten annak a kérdésnek a vizsgálatára irányult, hogy van-e alkotmányos mulasztás a nemzetiségek parlamenti képviselőit illetően, ellentétben a 2005. évi és a 2010. évi határozatokkal.

Egy évtized különbséggel az 1994. évi és a 2004. évi végzés is egyértelműen kimondta, hogy fennáll a mulasztás – tehát a parlamenti és önkormányzati képviselőket követelményét konjunktívan értelmezi az AB.

Hangsúlyozzuk, hogy ezzel szemben a 2005. évi határozat a nemzetiségi önkormányzatokkal, a 2010. évi határozat pedig egy népszavazási indítvánnyal kapcsolatos OVB határozat megsemmisítésére irányult, így tárgya csak közvetetten érinti témánkat. Nem a nemzetiségek parlamenti képviselőit alkotmányos kötelezettsége, vagy a korábbi AB határozatok értelmezése volt ezen a határozatnak a tárgya.

A 2005. évi határozatban egy, az Alkotmány 68. § -hoz fűzött jogtörténeti áttekintés keretében írta le az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 68. § (3) bekezdésének 1990. évi XL. törvénnyel való módosítása okán kikerült országgyűlési képviselőre vonatkozó utalás, melynek okán nincs alkotmányos alapja az egyenlő választójogról szóló alkotmányos szabálytól való eltérésének.

A 2010. évi határozatban az OVB határozat megsemmisítésének elsődleges oka nem az alkotmányos mulasztás léte vagy nem léte volt, hanem az, hogy az Alkotmánybíróság, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalkítási kérdésként értékelte a népszavazási kérdést.⁷⁶⁴ Megállapításait az Alkotmánybíróság akként vezette fel, hogy *” a kifogástevő utalt az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozatára is. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy... ”*. Véleményünk szerint már csak ezen felvezetés okán sem tekinthető ez a határozat, illetve az indokolásában szereplő mondat egy kimunkált kötelező hatályú absztrakt normaértelmezésnek, csupán, ahogy maga az AB is fogalmaz, egy megjegyzésnek.

Mindkét AB határozat kapcsán tehát megállapítható, hogy nem közvetlenül a konkrét téma vizsgálata során, az indokolásban vetette fel az AB, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselőit biztosítása tekintetében nem áll fenn alkotmányos kötelezettség. Mindezek

⁷⁶⁴ Az indokolás második pontjaként ez az indok szerepelt. Az indokolás első pontja csupán eljárási jellegű, az AB hatáskörére irányadó volt, így érdemben ezt az indokot tekinthetjük első számúnak.

által véleményünk szerint természetesen figyelembe veendő a 2005. évi és a 2010. évi határozat, mint olyan aktusok, amelyek alkalmas arra, hogy megkérdőjelezzék az alkotmányos kötelezettség létét, azonban a konkrétan és közvetlenül a nemzetiségi parlamenti képviselőket alkotmányos alapjainak tárgyában született AB végzések álláspontunk szerint elsőbbséget élveznek, akkor is, ha ezek végzés, és nem határozat formájában láttak napvilágot, hiszen az 1994. évi és a 2004. évi végzés is eljárást lezáró végzésnek tekintendők.

IX.6 Az Alkotmánybíróság 2006. évi és 2007. évi évkönyvei

Az alkotmánybíróság határozatai, végzései mellett a nemzetiségek parlamenti képviselői vonatkozásában fennálló alkotmánymulasztás tekintetében a „speciális alkotmánybírósági aktusokra” is szükséges kitérnünk, melyet ebben a témában sokszor, sok szerző felvet.

A 2006-os alkotmánybírósági évkönyv ugyanis még a törvényhozó mulasztások között szerepelteti a nemzetiségek parlamenti képviselőit, a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatra hivatkozva.⁷⁶⁵ Ezzel szemben az egy évvel későbbi, 2007-es alkotmánybírósági évkönyvben ez már nem szerepelt.⁷⁶⁶ Mint ahogy alább is láthatjuk, ezt több szerző is érveként szerepelteti amellet, hogy nem állt fenn alkotmányos mulasztás a nemzetiségek parlamenti képviselőit illetően.

Az alkotmánybírósági évkönyvvel kapcsolatos érvek jelen alkotmányos kérdés vizsgálata során történő figyelembevétele vonatkozásában jelen sorok írója elsősorban azt kívánja leszögezni, hogy az AB évkönyve dogmatikai véleményként természetesen elfogadható és figyelembeveendő, de jogforrásként nem szolgálhat, azaz az AB határozatait és végzéseit nem ronthatja le, nem változtathatja meg. Másodsorban lényeges körülménynek tartjuk, hogy 2006 és 2007 között nem volt a témánk szempontjából olyan határozat, vagy végzés, amely megalapozta volna az álláspont módosítását, így annak mögöttes jogalapja, miértje egzaktan nem azonosítható.

Mindezek alapján az alkotmányos mulasztás alkotmánybírósági évkönyvből történő kikerülése mindenképpen egy különös és furcsa körülmény, mely tovább növeli ezen téma érdekességét és különlegességét, ugyanakkor álláspontunk szerint a téma tudományos

⁷⁶⁵ Ld.: *Alkotmánybírósági évkönyv 2006.*, szerk.: SEREG András, Budapest, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2007., 15. p.

⁷⁶⁶ Ld.: *Alkotmánybírósági évkönyv 2007.*, szerk.: SEREG András, Budapest, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2008., 15. p.

vizsgálata során kevésbé értékelendő az AB határozatokkal szemben, különös tekintettel az évkönyv jellegére és a hirtelen változtatás alapjául szolgáló AB határozat, végzés vagy jogszabálymódosítás hiányára.

IX.7 A hazai jogtudomány álláspontja az alkotmányos mulasztást illetően

A hazai jogtudományban a nemzetiségi témával foglalkozó szerzők túlnyomó többsége foglalkozott az alkotmányos mulasztás kérdésével, és állást is foglalt ebben a témában. A szakirodalom összességében az általunk diszjunktívként aposztrofált álláspont mellett, azaz amellet foglalt állást, miszerint az önkormányzati képviselőt biztosítását követően már nincs alkotmányos kötelezettsége a jogalkotónak a parlamenti képviselő biztosítására.

Jakab András a téma vonatkozásában elsősorban azt emeli ki, hogy a 35/1992. (VI. 10.) AB határozat nem specifikálta, hogy országgyűlési képviselőre gondol, és az alkotmányos mulasztás a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásával megoldott, továbbá az alkotmányos mulasztások alkotmánybírói listáján sem szerepel a kérdés.⁷⁶⁷

Szente Zoltán álláspontja szerint az alkotmányos kötelezettség kiolvasása csupán egy félreértés, ami abból adódott, hogy az AB egy később „szerencsétlen”⁷⁶⁸ döntésében (ez alatt az 1994. évi AB végzést érti Szente) úgy emlékezett, hogy 1992-ben már megállapította a parlamenti képviselő tekintetében az alkotmányos mulasztást, holott ez nem így van. Szente tehát a nemzetiségek parlamenti képviselője vonatkozásban fennálló alkotmányos mulasztást „csupán az Alkotmánybíróság rossz memóriájának tudta be.”⁷⁶⁹

Kukorelli István véleménye szerint a parlamenti képviselőre való jogot nem lehetett kiolvasni az 1992. évi AB határozatból, az a törvényhozó szabad mérlegelési körébe tartozott, és a mulasztásos vitát meglátása szerint a 45/2005. (XII. 14.) AB határozat zárta le.⁷⁷⁰

Móré Sándor a releváns AB határozatok elemzése során leszögezte, hogy az Alkotmánybíróság nem járt el kellő alaposággal és konkrétsággal, azonban elsősorban a 53/2010. (IV. 29.) AB határozatban foglaltak alapján véleménye szerint nem állt fent az

⁷⁶⁷ JAKAB (2011.) i. m. 29. p. 57. lj.

⁷⁶⁸ A szerencsétlen jelzőt maga Szente Zoltán használta ld.: SZENTE (2011.) i. m. 87. p.

⁷⁶⁹ SZENTE (2011.) i. m. 86-87. p.

⁷⁷⁰ KUKORELLI (2018.) i. m. 15-16. p.

alkotmányos mulasztás a nemzetiségek parlamenti képvisellete vonatkozásában. Mindezek mellett álláspontja alátámasztásaként hivatkozott arra is, hogy az Alkotmánybíróság nyilvántartásából utólag kikerült a kérdés az alkotmányos mulasztások közül.⁷⁷¹

Sereg András véleménye szerint a 24/1994. (V. 6.) AB végzés utólag „vetíti bele” a korábbi határozatba a kötelező parlamenti képvisellete alkotmányos követelményét, és tekintettel arra, hogy az 1994-es aktus nem határozat, hanem végzés, így véleménye szerint az nem is kötelező az Országgyűlésre.⁷⁷²

Pap András László 2014-ben egy konferencián azon véleményének adott hangot, hogy az alkotmányos mulasztás 1993-ban a kisebbségi önkormányzati rendszer kialakításával elhárult, így az nem állt fenn a parlamenti képvisellete biztosításának elmaradása okán.⁷⁷³ Ugyanakkor Pap álláspontjával kapcsolatban megjegyzendő, hogy némileg ellentmond 2014-es véleményének, és a „másik tábornak” erősíti egy korábbi, 2011-ben publikált tanulmánya, ahol a kisebbségi parlamenti képvisellete melletti érveként hivatkozik arra, hogy ezzel kapcsolatban „az Alkotmánybíróság is mulasztásos alkotmányvétsést állapított meg e rendelkezés elmaradásával kapcsolatban, így ez a hatályos alkotmány alapján is elvárásnak tekinthető.”⁷⁷⁴

M. Balázs Ágnes egyetértését fejezte ki Pappal azzal kapcsolatban, hogy a jogalkotó a kisebbségi önkormányzati rendszer kialakításával elhárította az 1992. évi alkotmánybírósági határozatban megállapított alkotmányos mulasztást, és ennek alátámasztásaként szintén hivatkozott az Alkotmánybíróság 2010. évi határozatára.⁷⁷⁵

Majtényi Balázs, az általunk konjunktívként aposztrofált álláspont, azaz a kisebbségek parlamenti képvisellete vonatkozásában fennálló alkotmányos mulasztás mellett érvelve arra világított rá, hogy amennyiben a korábbi Alkotmány 68. § (3) bekezdése nem a nemzetiségek

⁷⁷¹ MÓRÉ (2015.) 587-588. p.

⁷⁷² ROMSICS Viktor: *Államalkotó tényezők: A nemzeti és etnikai kisebbségek*, Jogi Fórum Portál, 2010. 4. 1. Lásd: <http://www.jogiforum.hu/hirek/22799> (2018. 03. 19.)

⁷⁷³ PAP András László: *A kisebbségek politikai képvisellete az új magyar szabályozásban*, előadás a Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetközi Intézet, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézet, valamint a Nemzetpolitikai Kutatóintézet által rendezett Elszakadás, autonómia, kisebbségi jogok c. konferencián, 2014. november 25., Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. Hivatkozta M. BALÁZS ÁGNES: *Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma*; PhD értekezés Budapest, 2020. 178. p. és 246. p.

⁷⁷⁴ PAP András László (2011): *Észrevételek a kisebbségek parlamenti képvisellete szabályozásához az új alkotmányban*, PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers 2011/27. 5. p. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-27.pdf> (2018. 03. 19.)

⁷⁷⁵ M. BALÁZS ÁGNES: *Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma*; PhD értekezés Budapest, 2020. 177-178. p.

országgyűlési képviselőt jelenti, akkor a korábbi Alkotmány 68. § (3) bekezdése és (4) bekezdése tulajdonképpen ismétlés lenne.⁷⁷⁶

Kállai Ernő 2008-as, a kisebbségek parlamenti képviselőinek koncepciójához írott bevezetője szerint „[A] magyarországi kisebbségpolitika legnagyobb adóssága, hogy nem sikerült megvalósítani a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőt. E mulasztás következtében a kisebbségi közösségek nem tudnak intézményesített módon részt venni a törvényhozás munkájában.”⁷⁷⁷

Szigeti Péter álláspontja szerint a nemzetiségek parlamenti képviselőinek lehetőségét megteremtő választójogi szabályok pótolják az alkotmányos mulasztást megállapító 35/1992. (VI. 10.) AB határozatot.⁷⁷⁸ Mindezekből egyenesen következik, hogy Szigeti álláspontja szerint fennállt az alkotmányos mulasztás a nemzetiségek parlamenti képviselőre vonatkozásában.

Várfalvi Attila elsősorban az 1992. évi alkotmánybíróági határozatból kiindulva jutott azon következtetésre, miszerint joguk van a nemzetiségeknek a parlamenti képviselőre. Várfalvi szerint „*Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az elmarasztalás nem a parlamenti képviselő hiánya, hanem a (például önkormányzati) képviselőt is biztosító kisebbségi törvény hiánya miatt történt meg. Egyetlenegyszer sem jelenik meg a határozatban... az országgyűlési képviselő kifejezés, csak a benyújtó indítványának összefoglalásában. Az Alkotmánybíróság tehát megint nem értelmezte a képviselőt mibenlétét, annak kibontását a jogalkotóra bízta, Másrészt ezt a dodonai ítéletet úgy is lehetett érteni, hogy az Alkotmánybíróság e határozatával kimondta a nemzetiségek jogát a parlamenti képviselőre.*”⁷⁷⁹

Kovács Péter szintén alkotmányos kötelezettségként értelmezte a kérdést: „az Alkotmánybíróság alkotmányerejű parancsnak nyilvánította a kisebbségek parlamenti képviselőt, az alkotmányozó előtt csak az a dilemma áll, hogy az alkotmányban is rögzítse-

⁷⁷⁶ MAJTÉNYI Balázs: 68. § – Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, in Az Alkotmány kommentárja, szerk.: Jakab András, Budapest, Századvég, 2009., II. kötet 2398–2431. pp.

⁷⁷⁷ KÁLLAI Ernő: A kisebbségek parlamenti képviselőinek koncepciója 2008. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-161-kisebbségek-parlamenti-kepviselőtenek.html> (2018. 03. 19.)

⁷⁷⁸ SZIGETI Péter: *A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában*, Jogtudományi Közlöny 2014/2. 89. p.

⁷⁷⁹ Hivatkozva - KUKORELLI (2018.) i. m. 15. p.

e a parlamenti képviseletet vagy az alkotmányon kívül, pusztán törvényalkotással tegyen eleget e kötelezettségnek.”⁷⁸⁰

Bihari Mihály a választójogi törvény módosításának általános vitáján, 1997. december 10-én szintén alkotmányos kötelezettség mellett érvelt, amikor is akként nyilatkozott az Országgyűlés pléniumán, hogy „1992. decembere óta nem alkotta meg a többség vagy a többségek azt a törvényt, amely biztosítja a nemzetiségek képviseletét, hiszen 1992-től kellett volna már az alkotmánybírósági határozat alapján megoldani.”⁷⁸¹

Kurunczi Gábor szintén a nemzetiségek parlamenti képviselete vonatkozásában fennállt alkotmányos mulasztás mellett foglalt állást. Véleménye szerint az Alkotmánybíróság 1992. évi határozata és 1994. évi végzése egyértelművé tette, hogy a törvényhozónak alkotmányos kötelezettsége állt fent megalkotni a nemzetiségek országgyűlési képviseletét biztosító jogszabályokat, emellett pedig az Alkotmánybíróság több későbbi aktusában, például az 760/I/2003. AB elnöki végzésben is visszautalt az 1992. évi határozatára, így az alkotmányos mulasztás megőrizte az aktualitását a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozását követően is.⁷⁸²

A Velencei Bizottság 2012-es, az új magyar országgyűlési választójogi törvényről készített véleményében azért is értékelte pozitív fejleményként a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok megalkotását, mert az Alkotmány 68. § -ra alapozva a magyar Alkotmánybíróság kimondta, hogy az általános képviselete a nemzeti és etnikai kisebbségeknek nem biztosított, és a szükséges törvényi szabályozás hiánya miatt az Alkotmánybíróság felhívta a törvényhozót ennek megalkotására.⁷⁸³ A Velencei Bizottság lábjegyzetben ezen kijelentésénél az 1992. évi AB határozatot és az 1994. évi AB végzést jelölte meg hivatkozásként,⁷⁸⁴ tehát a magyar alkotmánybírósági gyakorlatot áttekintve a

⁷⁸⁰ KOVÁCS (1996.) i. m. 203. p.

⁷⁸¹ Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-uleszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi-kepviselek-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valasztasi-eljarasrol-szolo-1-D8640/dr-bihari-mihaly-D86A7/> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

⁷⁸² KURUNCZI (2013.) i. m. 5. p.

⁷⁸³ Velencei Bizottság. 662 / 2012 számú vélemény (CDL(2012)033) 47. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*This positive development in the new Elections Act follows up decisions of the Constitutional Court of Hungary which ruled that the general representation of national and ethnic minorities was not properly guaranteed, based on Article 68 of the 1949 constitution, due to a lack of implementation of the law that the Court had called upon parliament to enact*”

⁷⁸⁴ Velencei Bizottság. 662 / 2012 számú vélemény (CDL(2012)033) 52. lábjegyzet angol nyelven: „*Decisions 35 (dated 2 June 1992) and 24 (dated 2 May 1994). Source: <http://www.mkab.hu/>.*”

Velencei Bizottság is együtt értelmezte ezen két döntést, és jutott arra a következtetésre, hogy a nemzetiségek vonatkozásában a képviselő biztosítása konjunktív követelmény, és a parlamenti képviselőre is vonatkozik.

IX.8 Összegzés

Összefoglalásként, a releváns döntések áttekintése alapján kijelenthetjük, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja következetlen a tárgyalt témában, tekintettel arra, hogy egymással ellentétes tartalmú döntéseket hozott, melyek között az ellentmondást egyértelműen nem oldotta fel.

Valószínűleg – látva a fentiekben is ismertetett változatos szakmabeli álláspontokat – a nemzetiségi parlamenti képviselő vonatkozásában fennálló alkotmányos kötelezettség, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség létének kérdése egy örök jogelméleti-jogtörténeti vita tárgya lehet az alkotmányjogászok körében, tekintettel arra, hogy széles lehetőség kínálkozik a pro és a kontra érvelésre egyaránt.

Habár jelen fejezet elsősorban a vonatkozó alkotmánybíróági joganyagok fényében kívánta értelmezni a kérdést, nem mehetünk el szó nélkül amellett, hogy maga az alkotmányozó szerv, azaz a parlament képviselői miként álltak a kérdéshez, azaz alkotmányos kötelezettségként tekintettek-e erre a kérdésre.⁷⁸⁵ Mindezt az eset összes körülményeinek vizsgálata szempontjából tartjuk lényegesnek.

A 20/2010. (II. 26.) OGY határozat az akkor hatályos Alkotmány 68. § -ban megfogalmazottak alapján kérte fel a Kormányt, hogy dolgozza ki a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőtéről szóló törvényjavaslatot, és azt 2012. december 31-ig terjessze az Országgyűlés elé,⁷⁸⁶ amiből a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek az alkotmányos kötelezettségét olvashatjuk ki.

Szintén 2010-ben az akkor hatályos Alkotmányt módosító T/9. számú törvényjavaslat – melyet az Országgyűlés 2010. május 20-i ülésén fogadott el – általános indokolása konkrétan kimondta, hogy az alkotmánymódosítás *„Egyúttal egy 1992 óta húzódó alkotmányos mulasztást kíván pótolni a Javaslat azzal, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek*

⁷⁸⁵ A jogalkotó szándéka szerinti jogértelmezésről részletesen ld.: CSERVÁK Csaba: *A jogértelmezés - és az alkotmányértelmezés egyes módszerei*, In.: Forum: Acta juridica et politica 2017/2. szám 55-74. pp.

⁷⁸⁶ 20/2010. (II. 26.) OGY határozat

*országgyűlési képviselőinek szabályozására is irányt szab, számukra a kétszáz fős korláton felül, további országgyűlési képviselők választásra biztosít lehetőséget.*⁷⁸⁷

Megjegyzendő, hogy a fentieknél lényegesen korábbi, 1990-es évekbeli, a nemzetiségi parlamenti képviseletet megteremteni szándékozó – de végül a parlament által el nem fogadott – 1997. évi törvényjavaslatok általános indoklásában is találkozhatunk a fennálló alkotmányos mulasztás kinyilvánításával.⁷⁸⁸

Az eset összes körülményeinek vizsgálata során utalunk arra is, hogy a jogalkotó mellett az egyéb törvényalkotással összefüggő közjogi aktorok magatartása is arra enged következtetni, hogy kötelezettségként tekintettek a kérdésre. Az 1993. decemberében a parlament által el nem fogadott nemzetiségekre vonatkozó választójogi törvényjavaslat vonatkozásában Göncz Árpád akkori köztársasági elnök a sajtó részére akként nyilatkozott, hogy *„Hosszú habozás után aláírtam a választási törvényt, habozásom oka az volt, hogy nem rendezte a nemzetiségeknek a parlamenti képviseletét - hangsúlyozta előjáróban a köztársasági elnök, hozzáfűzve: az Alkotmánybírósághoz azért nem kívánt fordulni, mert tartott tőle, hogy ezáltal elhúzódik az eljárás. Az államfő kérte a parlamenti pártokat, tárgyaljanak a nemzetiségek képviseletével, és lehetőség szerint egyetértéssel rendezzék a kisebbségi képviselet kérdését a választás idejéig. Ez fontos önbecsülésünk szempontjából is — fogalmazott az elnök —, utalva arra, hogy a parlament létrehozott egy modern, korszerű, nagylelkű és tisztességes nemzetiségi törvényt, de annak legfontosabb elemét már nem volt képes létrehozni a választási törvényben.*⁷⁸⁹

Az előzőekben ismertetett AB határozatok fényében, illetve az eset összes körülményei alapján, álláspontunk szerint vélhetően fennállt az alkotmányos kötelezettség és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a jogalkotó részéről a nemzetiségek parlamenti képviseletét illetően, amit a témát érintő AB határozatok összességére, időbeli sorrendjére, „dinamikájára”, továbbá az „ügy összes egyéb körülményeire” (pl. alkotmányozó hatalom magatartása) alapozunk.

⁷⁸⁷ Ld.: Országgyűlés hivatala T/9. szám alatt 2010. május 14-én érkezett iromány általános indoklás

⁷⁸⁸ Ld.: T/5233. (1997. november) és T/5290. (1998. január) számú törvényjavaslat előterjesztő: Kormány (belügyminiszter). Általános indoklás: Az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI.10.), valamint a 24/1994. (V.6.) AB sz. határozatában mulasztásos alkotmányértésben marasztalta el az Országgyűlést, mert a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényt nem alkotta meg.

⁷⁸⁹ Magyar Nemzet 1994. január 25. 1. p.

A kérdésben született első, 1992-es AB határozat lényegében nyitva hagyta a kérdést, a tekintetben, hogy a nemzetiségek számára biztosítandó képviselőre *konjunktív* vagy *diszjunktív* feltételként tekint-e, azaz az alkotmányos kötelezettség az *önkormányzati és országgyűlési* képviselőt foglalja magában, vagy az *önkormányzati vagy országgyűlési* képviselőt.

Ezt követően két indítvány is érkezett konkrétan a nemzetiségek parlamenti képviselőjével kapcsolatos alkotmányos mulasztás tárgyában, melyeket bár végzéssel zárt le az AB, kibontották, tovább értelmezték az 1992-es AB határozatot, tekintettel arra, hogy ezen 1992-es határozatra hivatkozva minősítették *res iudicata*-nak azt, hogy az országgyűlési képviselő biztosítása tekintetében alkotmányos mulasztásban van-e a jogalkotó.

A kétezres években az alkotmánybírói gyakorlat fordulatot vett, holott az irányadó jogszabályok (alkotmány, kisebbségi törvény) nem változtak. Több ízben, 2005-ben és 2010-ben is olyan ügyekben, amelyekben nem kifejezetten a nemzetiségek parlamenti képviselőjét vizsgálták, az indokolásban említette a parlamenti képviselő alkotmányos kötelezettségének hiányát az AB, illetve vette ki egyszercsak a kétezres évek közepén évkönyvéből a kérdést az alkotmányos mulasztások közül. Az alkotmánybíró tehát különösen járt el a kérdésben, ugyanis kívülről még akár úgy tűnhet mindez, hogy utólag jogszabályváltozás hiányában kezdte álláspontját megváltoztatni, vélhetően hozzáigazítva magát a sikertelen törvényalkotási próbálkozások után a *de facto* helyzethez, és a politikai realitásokhoz.

Az Alkotmánybíró határozatai mellett az alkotmányozó hatalom szerepét betöltő Országgyűlés is kinyilvánította véleményünk szerint, hogy alkotmányból eredő kötelezettségként tekint a nemzetiségek parlamenti képviselőjének biztosítására.

Másodsorban fontos elhatárolnunk, hogy azt a kérdést kívánjuk-e megválaszolni, hogy alkotmányos mulasztás, azaz pontos jogi *terminus technicus*-t használva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állt-e fent a nemzetiségek parlamenti képviselőjéről, vagy közvetlen alkotmányos kötelezettség a nemzetiségek parlamenti képviselőjének biztosítása.

Véleményünk szerint a fenti két kérdés gyakorta összemosódik, holott nem ugyanazt jelentik. Mint ahogyan azt tudjuk, az 1993. évi LXXVII. törvény 20. § (1) bekezdése kimondta, hogy „*A kisebbségeknek - külön törvényben meghatározott módon - joguk van az*

országgyűlési képviselőre.”. A hivatkozott rendelkezés a törvény II. fejezetében „*a kisebbségek közösségi jogai* „között szerepeltek. Amennyiben kifejezetten az alkotmányos mulasztás kérdését vizsgáljuk, akkor véleményünk szerint egyértelműnek kell lennie a válasznak, miszerint az alkotmányos mulasztás fennállt, ugyanis függetlenül attól, hogy az Alkotmány, vagy egy mai szóhasználattal élve sarkalatos törvény mondta-e ki, de a jogalkotót jogalkotási kötelezettség terhelte, amit nem teljesített.

Az alkotmánybírásról szóló korábbi, 1989. évi XXII. törvény szerint ugyanis „*[H]a az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívja feladatának teljesítésére.*”⁷⁹⁰

A jogszabálysövegből egyértelműen láthatjuk, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapíthatóságához a *jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat* elmulasztása szükséges, és a mi esetünkben ez a jogszabályi felhatalmazás az 1993. évi kisebbségi törvény 20. § (1) bekezdésében megvalósult.

A valódi tudományos vita tehát csak abban lehet, hogy közvetlen alkotmányos kötelezettség állt-e fenn a nemzetiségek parlamenti képviselőre vonatkozásában, vagy „egyszerű törvényi kötelezettség”, ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség mindenképp terhelte a jogalkotót a *jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat* elmulasztása okán.

Habár a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítására irányuló alkotmányos kötelezettség kérdése valószínűleg örök vita tárgya marad, és az objektív igazság ki nem deríthető, egy másik kérdésre bizonyosságot megközelítő pontosságú választ adhatunk, mégpedig az alkotmányos lehetőség kérdésére. 1993-tól ugyanis mai szóhasználattal élve sarkalatos törvény deklarálta a nemzetiségek jogát a parlamenti képviselőre. Ennek a jogszabályi rendelkezésnek az alkotmányosságát az alatt szűk húsz év alatt, amíg hatályban volt, senki sem kérdőjelezte meg, és az Alkotmánybíróság sem állapította meg erről a jogszabályról, hogy alkotmányellenes lenne. Mindebből az következik álláspontunk szerint, ha adott esetben még nem is állt volna fent alkotmányos kötelezettség a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítására, az alkotmány még abban az esetben sem tiltotta a

⁷⁹⁰ 1989. évi XXII. törvény 49. § (1) bekezdés

nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítását, azaz az alkotmányos lehetősége a nemzetiségekre vonatkozó speciális szabályozásnak fennállt.

Mindent egybevetve álláspontunk szerint:

- a nemzetiségi parlamenti képviselő alkotmányos kötelezettsége: A kérdés bizonyossággal nem eldönthető, de elsősorban az alkotmánybíróági határozatok összességét, időbeli sorrendjét és „dinamikáját” mérlegelve, továbbá az „ügy összes egyéb körülményeit” számba véve (pl.: alkotmányozó hatalom magatartása) véleményünk szerint fennállt a nemzetiségi parlamenti képviselő alkotmányos kötelezettsége.
- a nemzetiségi parlamenti képviselő alkotmányos lehetősége: Ez a kérdés könnyebben megválaszolható, ugyanis törvényi szinten a nemzetiségi parlamenti képviselő kötelezettsége 1993 óta folyamatosan része volt a magyar jogrendszernek. Ennek a törvényi rendelkezésnek az alkotmányosságát senki sem kérdőjelezte meg hatályossága alatt, és az alkotmánybíróság sem mondta ki alkotmányellenességét. Minderre tekintettel alappal mondhatjuk, hogy ez a törvényi rendelkezés konform volt az alkotmánnyal, ami azt jelenti, hogy függetlenül a nemzetiségek parlamenti képviselője alkotmányos kötelezettségének lététől, az alkotmány a nemzetiségi parlamenti képviselő lehetőségét semmiképp sem tiltotta.
- a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, azaz az alkotmányos mulasztás léte: Tekintettel arra, hogy az 1993. évi kisebbségi törvény ezt a jogot biztosította a kisebbségeknek, de a jog érvényesüléséhez szükséges külön törvény nem született meg, a jogalkotó mindenképp megvalósította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tényállását, akár alkotmányos kötelezettség volt a parlamenti képviselő biztosítása, akár nem.

A nemzetiségek parlamenti képviselőjét elősegítő jogszabályok létrejötte okán kijelenthető, hogy napjainkban a nemzetiségi parlamenti képviselő a magyar alkotmányos berendezkedés integráns része, így az alkotmányos kötelezettség vagy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség (alkotmányos mulasztás) kérdése mára csupán elméleti-jogtörténeti kuriózum, mely immáron nagyobb gyakorlati tét nélkül, kiváló témája lehet alkotmányjogi-jogelméleti szakmai vitáknak.

X. Összegzés

A kisebbségek parlamenti reprezentációját sokszor és sokan feldolgozták már, ugyanakkor választójogi megközelítéssel – mely szerint a kisebbségi parlamenti képviselet közjogi értelemben nem más, mint speciális választójogi szabályozás – egy más nézőpontból is megkísérelte jelen sorok írója ezt a területet megvilágítani.

Kiindulópontként, a kisebbség fogalmának és fajtáinak áttekintésével meghatározhatóvá vált azon személyi kör, akikre a speciális választójogi szabályok vonatkoznak. Ennek során megállapításra került, hogy a kisebbségek általánosságban olyan csoportok, melyek egy adott államon belül számszerű kisebbséget képeznek a többségi társadalomhoz képest; az állammal hosszú időre visszanyúló kapcsolattal bírnak, és rendelkeznek nyelvi, kulturális, avagy vallási közös összetartó kötelékkel. Ennek megfelelően megkülönböztethetők a nyelvi, nemzeti és vallási kisebbségek is, azonban sok esetben összemosódnak ezek a kategóriák és egy kisebbség egyben vallási, nyelvi és nyelvi kisebbségként is megjelenik⁷⁹¹.

A magyar jogban jelenleg használatos „nemzetiség” szó nem ugyanaz, mint a „jelző nélküli” kisebbség. Utóbbi tágabb kört ölel fel, melybe beletartoznak a nemzeti kisebbségek is. A nemzetiség szó ezen nemzeti kisebbség kategóriának feleltethető meg. A korábbi magyar jogszabály a nemzetiségek helyett a nemzeti és etnikai kisebbség *terminus technicus* alkalmazta, mely lényegében ugyanazon személyi kört fedti le, azaz egyező a nemzetiségek személyi körével.

A kutatás kiindulóponja a nemzetközi jogban használatos kisebbségfogalom, azaz nem csak a nemzeti kisebbségek, vagyis nemzetiségek, hanem a vallási-, nyelvi-, kisebbségek parlamenti reprezentációja is a vizsgált téma részét képezi. Emellett az őslakos személyek kategóriája is szerepet kap, mely személyi kör szintén a nemzetközi jogi kisebbségfogalom ernyője alá tartozik, így az őslakos személyek parlamenti reprezentációja, a rájuk vonatkozó speciális választójogi szabályok is a témához tartoznak.

Röviden meghatározva a vizsgálandó személyi kört, kijelenthető, hogy mindazon személyi kör parlamenti képviselete és a rájuk vonatkozó speciális választójogi szabályok a kutatáshoz kapcsolódnak, melyek a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkének hatálya alatt állnak.

⁷⁹¹ Ilyen például Bosznia-Hercegovina három államalkotó kisebbsége: a horvát, a szerb és a bosnyák

Tekintettel arra, hogy Hazánkban a nemzetiség meghatározás az alkalmazandó, szükséges volt összevetni, hogy ez a nemzetközi jogi kisebbségfogalomhoz miként viszonyul, mely azt eredményezte, hogy a magyarországi nemzetiség kifejezés által körül határolt személyi kör a nemzetközi jogi kisebbségfogalom körébe tartozó nemzeti kisebbségfogalommal azonos.

Mindezek figyelembevételével a dolgozat fogalomhasználata során az a konszenzus, hogy a nemzetközi joggal kapcsolatos, vagy más, külföldi állam jogát tárgyaló részekben a kisebbség fogalmat, míg a magyar jogot tárgyaló fejezetekben a nemzetiség szót alkalmazzuk, tekintettel a hatályos magyar jogra és a nemzetiség szó évszázados múltjára.

A nemzetközi jogi előzményeket vizsgálva megállapítható, hogy a két világháború közötti népszövetségi kisebbségvédelmi rendszernek nem volt sarkalatos pontja a kisebbségi képviselő előmozdítása a törvényhozó hatalmi funkció vonatkozásában, ugyanakkor egyes nemzetközi egyezmények tartalmaztak erre vonatkozó – nem túl konkrét – rendelkezéseket, mely arra enged következtetni, hogy speciális jelleggel, szűk körben már ekkor is megjelent ez a kérdés a nemzetközi jogban, testet öltött nemzetközi egyezményekben, mely előzményként, történelmi kitekintésként mindenképp figyelemreméltó.

A hatályos nemzetközi jogot vizsgálva összességében kijelenthető, akár az univerzális, akár az európai regionális nemzetközi jogot vizsgálatából, hogy a nemzetközi jog nem tartalmaz olyan forrást, amely előírná, kötelezővé tenné a parlamenti képviselőt, azonban elismeri, ösztönzi és pozitívan viszonyul a kisebbségek közügyekben való részvétele és ezen belül is a parlamenti képviselőt előmozdító speciális, kedvezményes választójogi szabályokhoz.

Ehelyütt hangsúlyozandó, hogy a közéletben történő részvétel nem azonos a parlamenti képviselővel, mivel előbbi jelentheti többek között az önkormányzást, az autonómiát, de a parlamenti képviselőt is. A közügyekben történő részvétel halmazán belül helyezkedik el tehát a parlamenti képviselő halmaza, melyből következik, hogy a kisebbségek parlamenti képviselőre vonatkozó nemzetközi jogi jogforrások vizsgálatának, mintegy előkérdése a kisebbségek közügyekben történő részvételének vizsgálata.

A nemzetközi jog a demokrácia többségi logikájú megközelítésével deklaráltan nem tartja ellentétnek a kisebbségek parlamenti képviselőinek speciális szabályokkal történő támogatását, sőt azt a nemzetközi béke, stabilitás biztosítását és a társadalom pluralitását előmozdító tényezőnek tekinti.

Az univerzális nemzetközi jogban jellemzően nagyobb vonalakban említik a kisebbségek parlamenti képviseletét és ezzel összefüggésben a kedvezményes vagy speciális választójogi szabályok-rendszerek kérdését, azonban az európai regionális nemzetközi jog vizsgálatából megállapítható, hogy az viszonylag részletesen tartalmazza a kisebbségek szempontjából lehetséges pozitív megoldásokat.

Konkrétan a parlamenti képviseletre vonatkozóan látható, hogy ez csupán az egyik módja a közügyekben való részvételnek, azonban az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) több *soft law* forráson keresztül ösztönzi az államokat ennek biztosítására.

Emellett a Keretegyezmény végrehajtását ellenőrző országspecifikus jelentések, továbbá az Európa Tanács keretében működő Velencei Bizottság több választójoggal kapcsolatos, valamint egyes konkrét állammal foglalkozó dokumentumában is egészen konkrét és körülírt választójogi javaslatok találhatók, melyek egyértelműen ösztönzik a kisebbségek parlamenti képviseletét elősegítő speciális választójogi megoldásokat.

Mindenféleképp kijelenthető tehát, hogy a nemzetközi jog szintjén egy létező, elismert és pozitív tényező a kisebbségek parlamenti képviseletének biztosítása, akár az általános választójogi rendelkezésekhez képest kedvezményes, speciális választójogi megoldások alkalmazásával. A nemzetközi jogban a kisebbségek képviseletét elősegítő választójogi megoldások nem valamiféle idegen testként, hanem egyfajta fakultatív, potenciális kiegészítőjeként funkcionálnak a törvényhozás demokratikus, pártalapú népképviseleti modelljében.

Külön fejezet foglalkozik azzal, hogy a demokráciával szorosan összefüggő egyenlőségnek nem csupán a formális, hanem tartalmi – vagy morális – fogalma is ismert, mely utóbbi korigálhatja az előbbit. A kisebbségek parlamenti reprezentációjának elősegítése speciális választójogi szabályozással, a formális egyenlőség főszabálya mellett a tényleges vagy morális egyenlőség legalább részbeni érvényesítését jelenti. Az egyenlőség fogalmának többértelmű voltát azért szükséges hangsúlyozni, mert ezáltal kijelenthető, hogy a speciális (kedvezőbb) választójogi szabályozás nem feltétlenül ellentétes az egyenlőség és ezzel összefüggésben a demokrácia elvével, csupán az egyenlőség fogalmának egy másik értelmezését csatornázza be, illetve jeleníti meg, amelytől egy választási rendszer önmagában nem válik antidemokratikussá.

A kisebbségek parlamenti reprezentációjának politológiai és jogi alapjait vizsgáló fejezetben az ismertetett példák fényében kijelenthető – akár azon példákat vesszük figyelembe, ahol a gyakorlatban megvalósul, akár azokat, ahol esetleg kifejezetten tiltják –, hogy adott nemzetiség képviselése egyúttal politikai programként is funkcionálhat, a klasszikus jobb vagy baloldali háttér mellett vagy helyett. Az, hogy adott államban elképzelhető-e a (részben) nemzetiségi alapú parlamenti képviselet, avagy idegenül hat-e ezen szervező elv, inkább az adott állam társadalmi, gazdasági, történelmi, valamint egyéb jogon túli tulajdonságai határozzák meg, mintsem az, hogy a nemzetiségi parlamenti képviselet alapjaiban véve idegen, avagy teljesen összeegyeztethetetlen lenne a politikai alapon szerveződő törvényhozással.

A „minden mindennel összefügg” elv alapján az értekezés rámutat, hogy a kisebbségi-nemzetiségi képviselet és a politikai képviselet nem magától értetődően és objektíve két elkülönülő, egymással összeegyeztethetetlen kategória. A politológia tudománya és a politika gyakorlata régóta ismeri a kisebbségi-etnikai pártokat, a kisebbségi-etnikai érdek politikai programként történő megjelenítését. Az, hogy mindez adott országban elfogadott-e, létező-e, pusztán az adott állam történelmi, politikai társadalmi és egyéb jogon túli normarendszereiből következő tényező.

Nem lehet tehát objektív módon, általánosságban kijelenteni azt, hogy etnikai párt vagy kisebbség nem való a törvényhozásba, ott kizárólag a klasszikus jobb-, baloldali, liberális, zöld stb. képviselő foglalhat helyet.

Egyértelműen kijelenthető ugyanakkor, hogy akár helyeseljük, akár nem, a klasszikus párt alapú politikának és a kisebbségek parlamenti képviseletének van közös megszgyje a politika gyakorlatában akár a választójogi szabályokat, akár a politológia-tudományt vesszük figyelembe, tehát a kisebbségi képviselet nem egyfajta idegen test. Ezen gyakorlati tényhez a jogi, elméleti megalapozás során alkalmazkodni kell, mivel a jognak elsősorban a társadalom jelenségeire, igényeire, tényeire kell reagálnia - és nem fordítva.

Mindezek mellett, ha szigorúan a választójogi szabályokat vesszük górcső alá, az sem jelenthető ki, hogy a klasszikus népképviseleti alapú törvényhozások választójogi szabályozásában lenne egyfajta idegen test a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás. Akár egykamarás, akár kétkamarás törvényhozással rendelkező államot lehet példaként hozni arra, hogy a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás a népképviseleti alapú alsóházban valósul meg. Figyelembe véve a választási rendszer

kialakítását illető nagyfokú belső-jogalkotói mozgásteret és a nemzetközi *soft-law* támogatását megállapítható, hogy – bár nyilván van sok olyan állam, melynek alkotmányos hagyományaitól idegen a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozás a népképviselési alapú törvényhozásban – általánosságban az alkotmányossággal, a demokráciával nem ellentétes az, ha adott állam ilyen választójogi szabályozást alkot. A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás egy nem kötelező, de lehetséges kiegészítő részterülete a választási jognak, ennek folytán pedig ezen választójogi megoldások mindenképp alkalmasak és figyelemre méltók az összehasonlító, dogmatikai jellegű vizsgálatra.

A szabad mandátum elvét lényeges volt vizsgálni az értekezésben, ugyanis ez határozza meg közjogi értelemben a parlamenti képviselő tartalmát. A szabad mandátum elvéről szóló fejezetben világosan el lehetett határozni a kisebbségi parlamenti képviselő politikai és közjogi dimenzióját. Álláspontunk szerint a kisebbségek parlamenti képviselőtét tárgyaló szakirodalomban eddig erre nem került egyértelműen sor. Ennek értelmében, míg a parlamenti képviselő politikai dimenziója jelentheti azt, hogy adott képviselő vagy párt a kisebbség által, az ő érdekében jár el, addig a parlamenti képviselő közjogi fogalma alatt csak legfeljebb olyan választójogi szabályok összeségét érthetjük, melyeknek célja a kisebbség politikai értelemben vett képviselőtétének elősegítése; ugyanis a képviselői jogállás egységes, minden képviselőre ugyanúgy vonatkozik a szabad mandátum elve, amely alapján a képviselő jogi értelemben a megválasztással elszakad az őt megválasztók közösségétől.

A szabad mandátum elvének vizsgálata során az rajzolódott ki, hogy a magyar jogrendszerben a hatályos nemzetiségi törvény egyes rendelkezései – melyek a parlamenti képviselőtettel állnak összefüggésben – ellentétesek az Alaptörvény szabad mandátum elvére vonatkozó cikkével, ugyanis a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőre az egységes képviselői jogállás alapján ugyanúgy vonatkoznia kell annak, hogy tevékenységét a köz érdekében végzi. Mindezek mellett megállapítottuk azt is, hogy a szószóló szavazati jogának hiánya miatt a törvényhozó hatalom közreműködője (és nem gyakorlója), ezért véleményünk szerint nem vonatkozik rá a szabad mandátum elve.

A nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő nemzetiségi jellegének a megválasztásával kapcsolatos speciális választójogi szabályozásban kell testet öltenie, nem pedig abban, hogy munkáját a nemzetiségek érdekében végzi, ez utóbbi ugyanis nem lehet jogi kötelezettség a szabad mandátum elve okán, legfeljebb politikai jellegű.

A nemzetközi választójogi kutatás során több ország választójogának, kisebbségekre vonatkozó rendelkezései kerültek áttekintésre, mely alapján, reprezentatív minta birtokában egy új szempontú, általános jellegű csoportosítás megalkotása vált lehetővé a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozások tekintetében.

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályokat feldolgozó szakirodalom 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.

A kisebbség, mint speciális, kedvezményezett és a jogalkotó által nevesített választói kör, valamint a választási rendszer kapcsolódási pontjainak absztrakt jellegű vizsgálata, csoportosítása ezen sokat kutatott témakörben is nyújthat tudományos újdonságot és új látásmódot az esetleges további elemzésekhez.

A fentebb már említett, „közismert” csoportosítás, miszerint a kisebbségek számára lehet garantált 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 általános elemzése során akként különböztetik meg a választási rendszereket, hogy van többségi és listás (meg persze vegyes) rendszer, amely szintén a mandátumszerzés, a választás eredménye felől közelíti meg a kérdést.

A többségi rendszereket sokszor szinonimaként azonosítják az egyéni rendszerekkel, az arányos rendszereket pedig a listásokkal. Mint, ahogy azt a vonatkozó szakirodalom megállapította, 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.

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 pedig a választás kimenetelére, a választói akarat leképeződésére vonatkozik.

Látható tehát, hogy a választás kimenetelére vonatkozó csoportosítás mellett a választási rendszerek általános dogmatikája ismer egy más logikájú párhuzamos elhatárolást is, mely magára a szavazatra vonatkozik. Álláspontunk 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 tehát azonosítani, hogy melyik az a különös ismerv, amely a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok célját és értelmét jelenti. Ez mutatja meg ugyanis azt, hogy melyik az a mandátumszerzéssel párhuzamos, 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 képviseltesse magát. A speciális választójogi szabályozás célközönsége tehát maga a kisebbség, mint körülhatárolt választói közösség. Éppen ezért alapvetően a kisebbségi választók nézőpontjából közelítettük meg a kérdést, tehát onnan, hogy a kisebbségi szavazó a szavazatának leadása, azaz az aktív választójog gyakorlása során a nem kisebbségi szavazókhöz viszonyítva miképp gyakorolja választójogát.

Ez alapján két fő halmaz azonosítható a kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozások tekintetében:

Az egyik halmazban az aktív választójog felől megközelítve nem érvényesül a közvetlen szavazat elve, az ilyen megoldások a közvetlen választójogon kívüli megoldások, melyek jellemzően a közvetett választás, delegálás, kooptálás jogi eszközét alkalmazzák. Ezek nem tekinthetők a kutatás fő csapásirányának – éppen a közvetlen választójog hiánya okán, ugyanakkor ezek bemutatására is sor került, mivel napjainkban is – bár nem sok helyütt – léteznek ilyen megoldások nemzetközi összevetésben (és mellesleg a magyar jogalkotó is ilyen szabályozást alkotott 1990-ben, mely ugyan nem került gyakorlati alkalmazásra, de hatályos joganyagként képezte egy rövid ideig a magyar választási rendszer részét).

A másik nagy halmazt azon választójogi megoldások képezik, ahol a közvetlen szavazat elvén belül oldotta meg a jogalkotó a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozást. Ezen halmazon belül további két fő modellt különböztetünk meg, a kiemelő (aktív) és az integratív (passzív) modelleket. A kutatás fő irányát ezen halmaz képezte

A kiemelő rendszerek fő specialitása, hogy a kisebbségi szavazók a választások egy bizonyos ágán a nem kisebbségi szavazóktól elkülönülten adhatják le voksukat, 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, a terület 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 rendszereknél nincs speciális szabályozás az aktív választójog oldalán, hanem a passzív oldalon, 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. Jellegzetessége, hogy 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 választójog passzív oldala, azaz a kisebbségi választók által választható jelölőszervezetek (vagy azok egy része, melyek kisebbségi jellegűek) részesülnek speciális szabályozásban, és a kisebbségi választó szavazata a jelölőszervezetre vonatkozó speciális szabályon keresztül érvényesülhet hatékonyabban kisebbségi szempontból.

Az integráló rendszerek az összehasonlítás során a gyakorlatban listás választójogi rendszerek esetén jelentek 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.

A másik altípusa pártlistába integráló altípus, melynek fő jellemzője, hogy nem egy kedvezményben részesített kisebbségi jellegű jelölőszervezet (párt) felé, hanem a *mainstream* politikai pártok felé csatornázzák be a kisebbségi választókat. Ezen modelleknél

jellemzően az egyes pártok felé állítanak speciális szabályokat, mely a lista összetételét érinti.

A nemzetközi példák áttekintése és az egyes rendszerek absztrakt elemzése során arra lehet következtetni, hogy sok szempont alapján vizsgálható, mely modell a legelőnyösebb a kisebbség számára és fontos kiemelni, hogy országról országra eltérő lehet az ideális megoldás a különböző jogi-történelmi-társadalmi és természetesen kisebbségi körülmények okán. Azonban ha mégis absztrakt módon közelítjük meg a kérdést, a speciális választójogi megoldás egyéb külső körülményektől való limitált kitétsége miatt a kiemelő rendszerek, és ezen belül a személyi alapú kiemelő rendszerek tekinthetők a kisebbségi szempontból legelőnyösebb modelleknek, ugyanis ez hatékonyan, a kizárólag a kisebbségi szavazatok alapján, a kisebbség lélekszámának arányától és az összesített részvételi aránytól függetlenül, a többségi nemzet „befolyása nélkül” képes biztosítani a kisebbség törvényhozásbeli politikai képviseletét.

A nemzetközi példák vizsgálatán túl a magyar választójog nemzetiségekre vonatkozó speciális szabályozásának bemutatására is sor került az értekezésben. Ennek során mintegy történeti előzményként áttekintést adtunk a dualizmus időszakáról, amikor is bár nem volt speciális választójogi szabályozás a nemzetiségek vonatkozásában, de a választási rendszer általános szabályozásának kulcskérdése volt annak a nemzetiségekre gyakorolt hatása. Ez a korszak a legtöbb mára alapvető szintre emelkedett választójogi alapelvet nélkülözött. Nemzetiségi szempontból az általános választójog, illetve a választójog egyenlősége (szavazatok egyenlő súlya) volt az egyik legfontosabb szabályozási kérdése a választási rendszernek. A magyar választójog nemzetiségekre vonatkozó speciális szabályozásának másik lényeges jogtörténeti csomópontja a rendszerváltozás és az azt követő három parlamenti ciklus időszaka volt, amikor több sikertelen jogalkotói próbálkozás is történt a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás megalkotására.

A jogtörténeti előzmények vizsgálata után természetesen szükséges volt figyelemmel lenni a hatályos magyar nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásra. Azonosításra kerültek azon jellegzetességek, amelyek az 1990-es évek törvényjavaslati és a hatályos szabályozás alapján a magyar választójog speciális nemzetiségi szabályozásának sajátjai. Ilyen sajátosság többek között a szószóközi intézmény, a nemzetiségi országos listáról történő választás és a kedvezményes bejutási küszöb alkalmazása is.

A hatályos magyar szabályozás előnyeinek és hátrányainak összevetése során a hatályos magyar rendszer legjelentősebb hátrányaként a szavazás időpontjában fennálló választási lehetőség hiánya nevezhető meg. Ennek kiküszöbölése érdekében, a nemzetiségi listán belüli preferenciális szavazat leadásának lehetőségével olyan, *de lege ferenda* javaslatot fogalmaztunk meg, amely a jelenlegi rendszer jelentős átalakítása nélkül oldhatná meg ezt a problémát. De lege ferenda javaslatunk összefoglalóan az alábbi:

1. § A nemzetiségi listán legalább annyi jelöltnek kell szerepelnie, mint ahány lista mandátumot szerzett az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán.
2. § A nemzetiségi listát úgy kell összeállítani, hogy azon, az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán mandátumot szerzett minden lista legalább egy jelöltje szerepeljen.
3. § A nemzetiségi listán belül a választó preferenciális szavazat leadására jogosult, amely alapján kijelölheti a nemzetiségi listán szereplő általa legalkalmasabbnak tartott jelöltet
4. § A szavazatok összesítése során a jelöltek sorrendjét a nemzetiségi listán belül a listán szereplő egyes jelöltekre leadott preferenciális szavazatok száma szerinti csökkenő sorrend határozza meg, mely alapján a nemzetiségi lista első helyére a legtöbb preferenciális szavazatot szerzett jelölt kerül.

Véleményünk szerint az általunk javasolt megoldás egyik előnye, hogy a jelenlegi rendszer alapvonásait nem borítja fel, viszonylag kis változtatást jelent a jelenleg működő rendszerre nézve. Mindemellett kiküszöböli a jelenlegi rendszer legnagyobb hiányosságát, a valós választási lehetőség hiányát a szavazófülkén belül. Meglátásunk szerint a tényleges döntés lehetősége, mely többséyyessé teszi a nemzetiségi képviselő/szószóló választást minőségi ugrást jelenthet a szószólók által maguk is delegálásnak tartott jelenlegi rendszerhez képest, mely ezáltal a nemzetiségi választók által is népszerűbbé válhat és a pártlistás szavazás valódi alternatívájává teheti az országgyűlési választásokra kiterjedő hatályú nemzetiségi névjegyzékbe történő jelentkezést. Az országos nemzetiségi önkormányzat által összeállított nemzetiségi lista ugyanakkor egyrészt továbbra is garantálja a jelöltek tényleges nemzetiségi jellegét, másrészt továbbra is „egyben tartja” a nemzetiségi

szavazatokat, azok nem forgácsolódnak szét esetleg több konkuráló nemzetiségi lista között, mely utóbbi tényezőt a kedvezményes kvóta elérése szempontjából tartjuk jelentősnek.

A magyar szabályozással összefüggésben külön fejezet fókuszál mintegy kitekintésként az ún. „alkotmányos mulasztás” kérdésére, azaz arra, hogy fennállt-e alkotmányos kötelezettsége a jogalkotónak a rendszerváltozástól a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítására. Ez a kérdés lényegében napjainkra már megoldódott, így csupán jogelméleti-jogtörténeti vita tárgyát képezi. A szakirodalom megosztott a kérdésben és a vonatkozó alkotmánybírószági határozatok elemzésével, valamint az eset összes körülményeinek feltárásával alakítottuk ki saját álláspontunkat a kérdésben, aminek lényege, hogy ad1 bizonyosan nem eldönthető, de véleményünk szerint fennállt a nemzetiségi parlamenti képviselő alkotmányos kötelezettsége; ad2 bizonyosnak tűnik ugyanakkor, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselőinek alkotmányos lehetősége fennállt; ad3 a jogalkotó mindenképp megvalósította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tényállását, akár alkotmányos kötelezettség volt a parlamenti képviselő biztosítása, akár nem.

Zárszóként kijelenthető, hogy az értekezésben sikerrel igazoltuk és alátámasztottuk a bevezetésben felvetett hipotéziseket, mely alapján tudományos téziseink az alábbiak:

- Egyes államok – köztük Magyarország – belső joga és a nemzetközi *soft law* alapján kijelenthető, hogy a kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő választójogi szabályozás a választójog létező, alkalmazott és elismert eleme és nem idegen testként viszonyul a közvetlen választójogon alapuló, népképviselői és főszabályként ideológiai-politikai törésvonalakat megjelenítő választási rendszerekhez, hanem a választójog egy speciális területe.
- A választójog egyenlőségének elve nem sérül önmagában attól, ha egy állam a kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő speciális választójogi szabályozást alkalmaz. Az egyenlőségnek több dimenziója ismert, a kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő speciális választójogi szabályozás az ún. *morális egyenlőség elvét* jeleníti meg.
- A szabad mandátum elvéből levezethető, hogy a kisebbségek parlamenti képviselői közjogi értelemben azokat a választójogi szabályokat jelenti, melyek elősegítik a kisebbségek politikai képviselőinek megvalósulását.

- A politológia tudománya ismeri és kutatja kisebbségi alapú politizálás jelenségét. A kisebbségek politikai képviselete, bár más a klasszikus ideológiai-politikai irányzatokhoz képest, de nem idegen a politikai arénától sem, adott esetben pedig akár keveredhet is a kisebbségi és a klasszikus ideológiai-politikai jelleg.
- Reprezentatív minta alapján részletesen megvizsgálva és összehasonlítva az egyes országokban gyakorlatban létező speciális választójogi szabályozásokat az aktív- és passzív választójogot alapul véve, az értekezésben részletezett új és önálló dogmatikai rendszerezés került megalkotásra, meghaladva az elterjedt, a választás kimenetele alapján csoportosító garantált mandátum kontra kedvezményes mandátum elhatárolást. Az értekezésben megalkotott rendszerezés szerint megkülönböztethetünk:

1. Közvetlen választójogon kívüli megoldások

2. Közvetlen választójogon belüli megoldások

- kiemelő (aktív) rendszerek
 - területi alapú (de facto) kiemelő rendszer
 - személyi alapú (de jure) kiemelő rendszer
- integráló (passzív) rendszerek
 - listás rendszerbe integráló rendszer
 - pártlistába integráló rendszer

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése a választójog egy nagyon izgalmas résztémája, mely tudományos figyelmet érdemel, ugyanis kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás viszonylag sok államban megtalálható. Szükséges hangsúlyozni, hogy a kisebbségek (közjogi értelemben vett) parlamenti

képviselte, azaz a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás meglátásom szerint semmiképp sem tekinthető a választójog egyfajta oda nem illő idegen testének, hanem inkább egy különleges és opcionális kiegészítő szabályozási lehetősége a demokratikus, pártalapú népképviselési törvényhozások választójogának, mely integráns része a választójog elméletének és gyakorlatnak is.

XI. Summary

The representation of minorities in parliament has been discussed many times and by many people, but the author of this study has also attempted to shed light on this area from a different perspective, by taking an electoral law approach, according to which minority representation in a parliament is nothing more than a special electoral law regulation in the public law sense.

As a starting point, by reviewing the concept and types of minorities, the group of persons to whom the special electoral rules apply could be defined. In this context, it was established that minorities are, in general, groups that constitute a numerical minority within a given state in relation to the majority society; they have a long-standing relationship with the state and share a common linguistic, cultural, or religious bond. Accordingly, a distinction can be made between linguistic, national, and religious minorities, but in many cases these categories are merged, and a minority may be a religious and linguistic minority⁷⁹².

The word "nationality" as currently used in Hungarian law is not the same as "minority without any attribution". The latter covers a broader range, including national minorities. The word "nationality" can be used to refer to this category of national minorities. The previous Hungarian legislation used the term "national and ethnic minority" instead of "nationalities", which essentially covers the same group of persons, i.e., the same as the group of persons of national minorities.

The starting point for the research is the concept of minorities as used in international law, i.e. not only national minorities, i.e. nationalities, but also the parliamentary representation of religious, linguistic and minority groups are part of the topic under study. In addition, the category of indigenous persons, which also falls under the umbrella of the concept of minorities in international law, is also included, so that the parliamentary representation of indigenous persons and the special electoral rules applicable to them also fall within the scope of the topic.

Briefly defining the group of persons to be investigated, it can be stated that the representation in Parliament and the specific electoral rules applicable to them are all related

⁷⁹² For example, the three constituent minorities of Bosnia and Herzegovina: Croatian, Serb and Bosnian

to the research, which is covered by Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights.

Given that in Hungary the definition of nationality is the applicable one, it was necessary to compare how it relates to the international legal concept of minority, which resulted in the fact that the circle of persons defined by the term nationality in Hungary is identical to the concept of national minority in international law.

In view of the above, the consensus in the use of the term “minority” in the chapters on international law or other foreign law, and the term “nationality” in the chapters on Hungarian law, is that I will use the term minority in the chapters on Hungarian law, in view of the Hungarian law in force and the centuries-old history of the term nationality.

Examining the international legal background, it can be concluded that the promotion of minority representation in the legislative power function was not a cornerstone of the system of minority protection of the League of Nations between the two world wars, but at the same time certain international conventions contained provisions on this - not very specific ones - which suggests that this issue had already appeared in international law and in international conventions of a specific nature and in a narrow scope, which is certainly or at least noteworthy as a historical background.

Looking at the international law in force, it can be said, on the whole, either from examining the universal or European regional international law, that international law does not contain any source that would prescribe or make mandatory parliamentary representation, but it does recognize, encourage and take a positive attitude towards special, preferential electoral rules that promote the participation of minorities in public affairs, including parliamentary representation.

It should be stressed here that participation in public life is not the same as representation in parliament, as the former can mean, among other things, self-government, autonomy, but also representation in parliament. Thus, the issue of parliamentary representation is situated within the category of participation in public affairs, which means that the examination of the sources of international law on the representation of minorities in parliament is a prerequisite for the examination of the participation of minorities in public affairs.

International law has declared that it is not contrary to the majoritarian approach to democracy to support the parliamentary representation of minorities through special rules, but considers it a factor that promotes international peace, stability, and pluralism.

In universal international law, the issue of parliamentary representation of minorities and, in this context, the issue of preferential or special electoral arrangements is typically mentioned in broader terms, but an examination of European regional international law shows that it contains relatively detailed positive solutions for minorities.

Concretely, parliamentary representation is seen as only one way to participate in public affairs, but the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) encourage states to do so through a range of soft law sources.

In addition, the country-specific reports monitoring the implementation of the Framework Convention, as well as several electoral rights-related and country-specific documents of the Venice Commission of the Council of Europe, contain very concrete and specific electoral proposals, which clearly encourage specific electoral solutions to promote the representation of minorities in parliaments.

In any event, it can be said that, at the level of international law, the guarantee of parliamentary representation of minorities, even through the application of special electoral arrangements that are preferential to the general electoral arrangements, is an existing, recognized and positive factor. In international law, electoral solutions that promote minority representation do not function as a kind of alien body, but as a kind of optional, potential complement to the democratic, party-based model of popular representation in the legislature.

In a separate chapter, it is argued that the notion of equality, which is closely linked to democracy, is not only formal but also substantive - or moral - and that the latter can correct the former one. The promotion of the representation of minorities in parliament through special electoral legislation implies, in addition to the main rule of formal equality, at least partial enforcement of substantive or moral equality. The ambiguity of the concept of equality needs to be emphasized because it allows us to state that special (more favorable) electoral legislation does not necessarily contradict the principle of equality and, in this context, democracy, but merely channels or presents another interpretation of the concept of equality, which does not in itself make an electoral system undemocratic.

In the chapter on the political and legal foundations of minority representation in parliament, in the light of the examples presented, it can be said - whether we consider those examples where it is implemented in practice or those where it is explicitly prohibited - that the representation of a given nationality can also function as a political program, alongside

or instead of the classical right or left background. Whether a (partly) nationality-based parliamentary representation is conceivable in a given state, or whether this organizing principle sounds alien, is determined by the social, economic, historical and other extra-legal characteristics of the state in question, rather than by the fact that nationality-based parliamentary representation is fundamentally alien or completely incompatible with a politically organized legislature.

Based on the principle of "everything is connected", the thesis shows that minority-ethnic representation and political representation are not self-evidently and objectively two separate and incompatible categories. The science of political science and the practice of politics have long been familiar with minority-ethnic parties and the representation of minority-ethnic interest as a political agenda. Whether this is accepted and exists in a given country is a factor that is purely a consequence of the historical, political, social and other normative systems of the state in question.

It is therefore not wise to say objectively and in general terms that no ethnic party or minority belongs in the legislature, where only the classic right-wing, left-wing, liberal, green, etc. can sit.

It is clear, however, that whether we agree or disagree, there is a common ground between classical party-based politics and parliamentary representation of minorities in the practice of politics, whether we consider electoral law or political science, so minority representation is not a kind of alien body. This practical fact must be considered in the legal and theoretical groundwork, since law must respond first and foremost to the phenomena, needs and facts of society - and not vice versa.

In addition, if we look strictly at the electoral rules, it cannot be said that it constitutes a kind of "foreign body" of special electoral rules for minorities in the electoral legislation of the classical representative-based legislatures. Whether a state with a unicameral or a bicameral legislature, one can cite examples of special electoral arrangements for minorities being implemented in the lower house of parliament. Considering the wide scope for internal legislative leeway in the design of electoral systems and the support of international soft law, it can be concluded that - although there are obviously many states whose constitutional traditions are alien to special arrangements for minorities in a representative legislature - it is generally not contrary to constitutionality and democracy for a state to have such electoral arrangements. Special electoral legislation for minorities is an optional, but possible

additional subset of electoral systems and, as a result, these electoral solutions are certainly suitable and worthy of comparative, dogmatic examination.

The principle of the free mandate was essential for the thesis, as it determines the content of parliamentary representation in public law. In the chapter on the principle of the free mandate, it was possible to clearly delimit the political and public law dimensions of minority parliamentary representation. In my view, this has not yet been clearly done in the literature on the parliamentary representation of minorities. According to this, while the political dimension of parliamentary representation may mean that a given representative or party acts on behalf of the minority and in its interests, the public law concept of parliamentary representation can only be understood as a set of electoral rules which aim to promote the political representation of the minority; the legal status of representatives is uniform, and the principle of a free mandate applies to all representatives in the same way, on the basis of which the representative is legally separated from the community of those who elected him or her.

In the course of the examination of the principle of the free mandate, it emerged that in the Hungarian legal system certain provisions of the current National Minority Act - which are related to parliamentary representation - are contrary to the article of the Fundamental Law on the principle of the free mandate, since the uniform status of representatives requires that the representative who has obtained a mandate from the nationality list must be equally bound by the fact that his/her activity is in the public interest. In addition to this, I have also found that, because of his lack of voting rights, the speaker is an intervener (and not an exerciser) of legislative power and therefore, in my opinion, the principle of free mandate does not apply to him.

The nationality feature of a representative elected from a nationality list must be embodied in the special electoral law relating to his election, not in the fact that he is working in the interests of nationalities, which cannot be a legal obligation under the principle of a free mandate, but only a political one.

In the course of the research of international electoral law, the provisions of electoral law of several countries concerning minorities were reviewed, on the basis of which, on the basis of a representative sample, it became possible to establish a new general grouping of specific electoral law provisions concerning minorities.

The literature on special electoral rules for minorities typically either groups the models of some countries on the basis of the guaranteed mandate versus the preferential mandate or highlights a specific electoral instrument (e.g. "preferential threshold") and makes a grouping on this basis.

The abstract analysis and grouping of the minority as a special, beneficiary and electorate designated by the legislator, as well as the points of connection of the electoral system, can provide scientific novelty and new insights for possible further analyses in this much researched topic.

The above-mentioned "well-known" grouping, according to which minorities can be guaranteed or given a preferential mandate, approaches the issue from the point of view of the possibility of obtaining a mandate, the result, i.e., the outcome of the election.

This distinction is similar to the one made in the general analysis of electoral systems, where the electoral systems are distinguished by the fact that there are majority and list (and of course mixed) systems, which also approach the question from the point of view of the acquisition of seats, the result of the election.

Majority systems are often synonymous with individual systems, and proportional systems with the listing one. However, as the relevant literature has shown, these pairings are not synonymous. Although, in most cases, a majority system is also an individual system and a proportional system is also a list system, there are a number of examples in international comparisons which show that a majority system can be a list system and a proportional system can be an individual system.

Individual-list delimitation, as it is known in the general dogmatics of electoral systems, refers to the vote cast, i.e., whether the voter casts his/her vote for a list or for a person, while majority-proportional delimitation refers to the outcome of the election, the representation of the will of the voters.

It can be seen, therefore, that in addition to the grouping of the outcome of the election, the general dogmatics of electoral systems also knows a parallel delimitation with a different logic, which concerns the vote itself. In my view, the grouping of specific electoral law arrangements for minorities can also be carried out along a different logic in general terms than that of the acquisition of a mandate or a specific electoral law solution. It was therefore necessary to identify the specific criteria that constitute the purpose and meaning of special electoral law rules for minorities. This shows which logic, parallel to but distinct from the

acquisition of a mandate, can be used as a basis for exploring the links between general and special electoral law for minorities.

Special electoral rules for minorities are designed to help them to be more effectively represented in elected bodies. The target audience of special electoral law is therefore the minority itself, as a defined electoral community. For this reason, I have approached the issue essentially from the point of view of minority voters, i.e., from the point of view of how minority voters exercise their electoral rights when casting their vote when exercising their right to vote, in comparison with non-minority voters.

On this basis, two main sets of preferential electoral arrangements for minorities can be identified:

In one set, the principle of direct suffrage does not apply when approached from the perspective of active suffrage, such solutions are solutions other than direct suffrage, which typically use the legal instrument of indirect election, delegation, co-optation. These cannot be considered as the main focus of the research - precisely because of the lack of direct suffrage, but they are also presented, since such solutions exist today - although not in many places - in international comparison (and incidentally the Hungarian legislator also created such a regulation in 1990, which was not applied in practice, but was part of the Hungarian electoral system as a law in force for a short period).

The other large group of electoral law solutions are those where the legislator has solved special regulations for minorities within the principle of direct voting. Within this set, we distinguish between two main models, the highlighting (active) and the integrative (passive) models. This set has become the main thrust of the research.

The main specialty of the accentuation systems is that minority voters can cast their ballots separately from non-minority voters in a certain branch of the elections, so the exercise of the active right to vote is the most important specificity of these rules within the right to vote. The purpose of the special rules here is to allow minority voters to vote separately from non-minority voters and thus to be free from the influence of the majority society. The basis for the distinction may be territorial or personal. The former is merely a de facto minority-specific rule, since it is not the minority, but the population of the area that makes the regulation de facto minority-specific. The latter specifically concerns the minority as an electorate and provides the opportunity for the minority to vote within its own electorate, without the influence of non-minority voters.

In integrative systems, there are no special rules on the active side of the electorate, but on the passive side, i.e., on the side of those who can be elected, special electoral rules are applied, such as a more favorable threshold for entry or special rules on the composition of party lists. In such systems, minority voters are not singled out compared to voters from the majority nation. The characteristic feature is that minority voters can exercise their right to vote under the same conditions and with the same electoral opportunities as all other non-minority voters. The preferential electoral rule for minorities here therefore does not refer to the definition of the community of those exercising the active right to vote, but to the passive side of electoral law, i.e. the nominating organizations (or part of them, which are minority in character) which can be elected by minority voters are subject to special regulation, and the minority voter's vote can be more effectively exercised from a minority perspective through the special rule for the nominating organization.

Integrating systems have been found in practice in the comparison for list-type electoral systems, so this model can be said to be typically associated with list-type electoral systems. Accordingly, I have carried out a grouping within integrating systems, in which - considering international examples - two sub-types can be identified,

The essence of the solution integrating minority voters into the list system is that minority voters are channeled into the list system and the nominating bodies (parties) which are supposed to represent minorities politically are subject to special regulations, which are mainly reflected in the establishment of an exemption from the entry threshold or even more favorable thresholds.

The other subtype is the party-list integrating subtype, the main characteristic of which is that minority voters are not channeled towards a favored minority nominating organization (party), but towards mainstream – i.e., conventional - political parties. In these models, specific rules are typically set for each party, which affects the composition of the list.

In reviewing international examples and analyzing each system in the abstract, it can be concluded that there are many aspects to consider in determining which model is the most beneficial for the minority and it is important to highlight that the ideal solution may vary from country to country due to different legal-historical-social and, of course, minority circumstances. However, if we approach the question in the abstract, the limited exposure of the special electoral solution to other external circumstances makes the priority systems, and within them the person-based priority systems, the most advantageous models from the

minority point of view, as they can effectively ensure the political representation of the minority in the legislature, based solely on the minority vote, regardless of the minority's population and the overall turnout, and without the 'influence' of the majority nation.

In addition to the analysis of international examples, the special regulation of the Hungarian electoral law concerning nationalities was also presented in the thesis. As a historical background, I gave an overview of the period of dualism, when, although there was no special electoral law regulation for nationalities, the impact of the general regulation of the electoral system on nationalities existed as a key issue. This period lacked most of the principles of electoral law that have now become fundamental. From a nationality point of view, universal suffrage, and equality of suffrage (equal weighting of votes) were among the most important regulatory issues in the electoral system. Another important legal historical juncture in the special regulation of Hungarian electoral law for nationalities was the period of the regime change and the three subsequent parliamentary terms, when several unsuccessful legislative attempts were made to create special electoral law for nationalities.

After examining the legal history, it was of course necessary to take into account the special electoral legislation in force for Hungarian nationalities. The characteristics of the special nationality legislation of Hungarian electoral law in the 1990s and the current legislation were identified. Such features include the institution of advocates, the election from a national list of national minorities and the application of a preferential threshold for entry.

When comparing the advantages and disadvantages of the current Hungarian system, the most significant disadvantage is the lack of choice at the time of voting. In order to eliminate this problem, I have formulated a “*de lege ferenda*” proposal that could solve this problem without a significant change to the current system by offering the possibility of casting a preferential vote within the nationality list.

When comparing the advantages and wishes of the current Hungarian regulation, the most significant shortcoming of the current Hungarian system is the lack of choice at the time of the vote. In order to eliminate this, the possibility of casting a preferential vote within the minority list could be a *de lege ferenda* proposal that could solve this problem without changing the system of the system. My *de lege ferenda* proposal can be summarized as follows:

1. § The list of each minorities must contain at least as many seat as number of lists won at least one seat in the last general minority self-government election of the given minority.
2. § The list of each minorities shall be compiled in such a way that at least one candidate from each list who won a seat in the last general minority self-government election of the given nationality is included.
3. § Within the list of each minorities, the voter belonging to the given minority is entitled to cast a preferential vote, on the basis of which he may appoint the candidate on the list which he considers to be the most suitable.
4. § In the aggregation of votes, the order of the candidates shall be determined by the descending order of the number of preferential votes cast for each candidate on the list, on the basis of which the candidate with the most preferential votes shall be ranked first.

In my opinion, one of the advantages of the above mentioned solution we propose is that it does not change the basic features of the current system, it is a relatively small change for the currently operating system. At the same time, it eliminates the biggest shortcoming of the current system, the lack of real choice within the polling station. In my point of view, the possibility of an actual decision that makes the election of a minority representative / spokesperson multi-chance could be a qualitative leap compared to the current system, which is considered by delegates themselves to be delegated, and which could become more popular with application for a national register of each minorities. At the same time, the connection between each minority list and the given minority's general self-government continues to guarantee the actual minority character of the candidates, on the other hand it still "holds" the minority votes, they are not split between several competing minority lists, which is considered a significant factor in achieving the preferential quota.

In the context of Hungarian legislation, a separate chapter focuses on the question of the so-called "constitutional omission", i.e., whether the legislator had a constitutional

obligation to ensure the representation of nationalities in parliament from the time of the regime change. This question has essentially been resolved by now and is therefore only a matter for legal theory and legal history. The literature is divided on the issue and by analyzing the relevant Constitutional Court decisions and exploring all the circumstances of the case, I have developed my own position on the issue, the essence of which is that (1) certainly cannot be decided, but in my opinion there was a constitutional obligation of parliamentary representation of nationalities; (2) it seems certain, however, that the constitutional possibility of parliamentary representation of nationalities existed; (3) the legislature in any event established the element of unconstitutionality in the omission, whether or not there was a constitutional obligation to provide for parliamentary representation.

As a conclusion, I have successfully verified and supported the hypotheses raised in the introduction of this thesis, and my scientific theses are as follows:

- On the basis of the domestic law of some states, including Hungary, and international soft law, it can be stated that electoral law regulations promoting the representation of minorities in parliament are an existing, applied and recognised element of electoral law and are not an alien body in relation to electoral systems based on direct suffrage, representation of the people and, as a rule, ideological-political fault lines, but a special area of electoral law.

- The principle of equality of electoral rights is not in itself violated by the application of special electoral legislation by a state to promote the parliamentary representation of minorities. There are several dimensions of equality, and special electoral legislation to promote the parliamentary representation of minorities reflects the principle of so-called moral equality.

- It can be deduced from the principle of the free mandate that the representation of minorities in parliament means, in the public law sense, the electoral rules that facilitate the political representation of minorities.

- Political science is the science recognizes and researches the phenomenon of minority-based politics. The political representation of minorities, although different from classical ideological-political trends, is not alien to the political arena, and in some cases may even mix minority and classical ideological-political features.

- Based on a representative sample, a detailed analysis and comparison of the special electoral regulations in practice in each country, based on active and passive suffrage, has led to a new and independent doctrinal classification, which goes beyond the widespread distinction of guaranteed mandate versus preferential mandate, grouped according to the outcome of the election. According to our systematization, there are:

1. Indirect voting models

2. Direct voting models

- Highlighting (active) systems
 - Territorial (de facto) highlighting subtype
 - Personal (de jure) highlighting subtype
- Integrating systems
 - into the list system integrating subtype
 - party-list integrating subtype

The issue of special electoral legislation for minorities is a very exciting sub-theme of electoral law, which deserves academic attention, as special electoral legislation for minorities can be found in relatively many states. It should be emphasized that, in my view, the representation of minorities in parliaments (in the public law sense), i.e. special electoral law for minorities, can in no way be regarded as a kind of inappropriate alien body of electoral law, but rather as a special and optional supplementary possibility for the electoral law of democratic, party-based representative legislatures, which is an integral part of both the theory and practice of electoral law.

XII. Zusammenfassung

Die parlamentarische Vertretung der Minderheiten wurden schon mehrmals und von vielen bearbeitet, aber aus dem Wahlrechtsaspekt – wonach die parlamentarische Vertretung der Minderheiten im öffentlich – rechtlichen Sinne eine spezielle Wahlrechtsregelung ist – also von einem anderen Standpunkt aus versuchte der Author dieser Zeilen das Thema ins rechte Licht zu stellen.

Als Ausgangspunkt fungierte - mit der Bestimmung der Arten und des Begriffs der Minderheit - der Kreis derer Personen auf die sich diese Spezialwahlrechtsregelungen beziehen. In diesem Sinne wurde festgestellt, dass die Minderheiten im Allgemeinen solche Gruppen sind, die innerhalb eines Landes eine zahlenmäßige Minderheit zu der gesellschaftlichen Mehrheit bilden. Diese Gruppen haben mit dem Staat eine auf lange Vergangenheit zurückblickende Beziehung, und verfügen über eine gemeinsame sprachliche, kulturelle oder religiöse Verbindung. Demgemäß können sprachliche, nationale und religiöse Minderheiten unterschieden werden, aber in vielen Fällen sind diese Kategorien miteinander vermischt und all diese Kategorien erscheinen zusammen. Diese Minderheit stellt eine religiöse und sprachliche Minderheit⁷⁹³ dar.

Im ungarischen Recht derzeit gebräuchliches Wort „Nationalität“ bedeutet nicht dasselbe, wie eine Minderheit „ohne Attribut“. Das letztere umfasst einen breiteren Kreis, zu dem auch die nationalen Minderheiten zugehören. Das Wort „Nationalität“ kann der Kategorie „nationale Minderheit“ zugesagt werden. Die frühere ungarische Rechtsvorschrift hat für die „Nationalitäten“ den *terminus technicus* „nationale und ethnische Minderheiten“ angewandt, der im Wesentlichen dieselbe Gruppe umfasst, also die der Nationalitäten.

Der Ausgangspunkt der Studie ist im Völkerrecht gebräuchlicher Minderheitenbegriff, also nicht nur die parlamentarische Vertretung der nationalen Minderheiten, d.h. Nationalitäten, sondern die der religiösen und sprachlichen Minderheiten bilden Teil des untersuchten Themas. Überdies kommt der Kategorie der Urbewohner eine Rolle zu, da dieser Personenkreis laut internationalem Recht dem Minderheitenbegriff zugehört. So wird

⁷⁹³Solche sind z.B die drei Minderheiten in Bosnien- und Herzegowina, die Kroaten, die Serben und die Bosniaken.

mein Thema mit dem Spezialwahlrecht der parlamentarischen Vertretung der Urbewohner erweitert.

Kurz zusammengefasst kann von dem untersuchten Personenkreis behauptet werden, dass all die Spezialwahlrechtsregelungen bezüglich seiner parlamentarischen Vertretung, das Thema meiner Forschung bilden, die in der Kraft des Artikels 27. des Internationalen Abkommens für Zivil- und Politische Rechte stehen.

Hinsichtlich dessen, dass in Ungarn die Definition „Nationalität“ gebraucht werden soll, es war nötig diesen Begriff mit der internationalen Definition zu vergleichen, was ergab, dass der als „Nationalität“ umfasste Personenkreis nach ungarischem Recht, ist mit dem Begriff nationale Minderheit laut internationalem Recht identisch.

All dies in Betracht ziehend kam bei dem Begriffsgebrauch der Studie zum folgenden Konsens: in den Kapiteln über ausländisches Recht bzw internationales Recht werde ich den Begriff „Minderheit“ in den Kapiteln über ungarisches Recht den Begriff „Nationalität“ anwenden. Das Wort „Nationalität“ blickt auf eine jahrhundertlange Tradition zurück und im geltenden ungarischen Recht wird auch diese Wendung gebraucht.

Die Prämissen im internationalen Recht untersuchend kann behauptet werden, dass das System des Minderheitenschutzes des Völkerbundes zwischen den zwei Weltkriegen die Förderung der Minderheitenvertretung in der Gesetzgebung nicht für wichtig gehalten hat. Gleichzeitig haben einige völkerrechtliche Abkommen – nicht allzu konkrete – Verfügungen beinhaltet, woraus sich herausgestellt hat, dass mit einem Spezialcharakter, in einem engen Kreis diese Frage schon im internationalen Recht erschienen ist, was als Prämisse oder als historischer Ausblick jedenfalls bemerkenswert ist.

Das geltende internationale Recht untersuchend kann allgemein ausgesagt werden, egal ob das universelle oder das europäische regionale Recht untersucht wird, dass das internationale Recht keine solche Quelle beinhaltet, die die parlamentarische Vertretung der Minderheiten verpflichtend vorschreiben würde. Das internationale Recht jedoch stimuliert und anerkennt die Teilnahme der Minderheiten in den öffentlichen Angelegenheiten, und positiv betrachtet die spezielle, begünstigte Wahlrechtsregelung der Minderheiten.

Heirmit soll hervorgehoben werden, dass die Teilnahme in den öffentlichen Angelegenheiten nicht mit der parlamentarischen Vertretung identisch ist, da die vorige u.a. die Selbstverwaltung, die Autonomie aber auch die parlamentarische Vertretung bedeuten kann. Innerhalb des Haufens der öffentlichen Angelegenheiten befindet sich der Haufen der

parlamentarischen Vertretung, woraus erfolgt, dass vor der Untersuchung der sich auf die parlamentarische Vertretung der Minderheiten beziehenden, völkerrechtlichen Quellen eine sog. Vorfrage gestellt werden soll; nämlich die, der Untersuchung der Teilnahme der Minderheiten in den öffentlichen Angelegenheiten.

Das Völkerrecht hält die Begünstigung der parlamentarischen Minderheiten mit Spezialregelungen mit der deklarierten Mehrheitslogik der Demokratie nicht gegensätzlich. Es hält sie für einen wichtigen Faktor, der den internationalen Frieden, Stabilität und die Pluralität der Gesellschaft vorantriebt.

Im universellen Völkerrecht wird die parlamentarische Vertretung der Minderheiten- und im Zusammenhang dessen, die Frage der begünstigten und speziellen Wahlrechtsregelungen generell in groben Zügen dargestellt, aber aus der ausführlichen Analyse des europäischen regionalen Völkerrechts kann die Konsequenz gezogen werden, dass es ziemlich detailliert die für die Minderheiten positiv ausfallende Lösungen beinhaltet.

Hinsichtlich der parlamentarischen Vertretung kann behauptet werden, dass es nur eine Art ist an den öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen. Der Europarat und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) regt die Länder durch mehrere soft *law* Quellen zur Gewährleistung dieser Vertretung an.

Überdies können in den Länderberichten über die Verwirklichung der Rahmenvereinbarung, ferner in den sich mit den einzelnen Ländern befassenden Dokumenten, der im Rahmen des Europarates arbeitenden Venedig Kommission, mit dem Wahlrecht zusammenhängenden wahlrechtlichen Regelungen gefunden werden, die eindeutig die speziellen wahlrechtlichen Lösungen der parlamentarischen Vertretung der Minderheiten fördern.

Auf jeden Fall kann ausgesagt werden, dass die Gewährleistung der parlamentarischen Vertretung der Minderheiten auf völkerrechtlicher Ebene ein existierender, anerkannter und positiver Faktor ist, auch wenn sie nur mit der Anwendung - an die allgemeinen wahlrechtlichen Verfügungen gemessen- begünstigter und spezieller Wahlrechtsregelungen möglich ist. Im Völkerrecht existieren diese begünstigten wahlrechtlichen Regelungen nicht als Fremdkörper, sondern als eine fakultative Ergänzung in dem demokratischen Volksvertretungsmodell, das auf dem Parteiensystem beruht.

Ein extra Kapitel beschäftigt sich damit, dass der Gleichheitsgrundsatz der Demokratie nicht nur ein formaler, sondern auch ein inhaltlicher oder moralischer Begriff ist, wobei letzterer

den vorigen korrigieren kann. Die Begünstigung der parlamentarischen Vertretung der Minderheiten mit speziellen Wahlrechtsregelungen bedeutet neben dem formalen Gleichheitsgrundsatz die mindestens zum Teil geltend gemachte tatsächliche oder morale Gleichheit. Die Zweideutigkeit des Gleichheitsbegriffs soll deshalb betont werden, weil dadurch behauptet werden kann, dass die spezielle (begünstigte) Wahlrechtsregelung nicht unbedingt mit dem Gleichheitsgrundsatz der Demokratie im Gegensatz steht. Das stellt nur eine andere Interpretation der Gleichheit dar, wovon ein Wahlsystem noch nicht als antidemokratisch betrachtet werden kann.

Im Kapitel über die politologischen und rechtlichen Grundlagen der parlamentarischen Vertretung der Minderheiten kann auf Grund der angegebenen Beispielen behauptet werden, – ob wir die Beispiele in Rücksicht nehmen, wo es in der Praxis verwirklicht wird, ob diejenigen wo es ausgesprochen verboten wird –, dass die Vertretung der gegebenen Nationalität auch neben oder anstatt dem klassischen rechten oder linken Hintergrund als politisches Programm fungieren kann. Der Fakt, ob in dem gegebenen Land eine parlamentarische Vertretung der Nationalitäten mindestens zum Teil vorstellbar wäre, oder dieses Organisationsprinzip dort völlig fremd wirkt, wird eher von den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, historischen und weiteren, über das Recht hinausgehenden Merkmalen bestimmt, als davon, dass die parlamentarische Vertretung der Nationalitäten im grundgenommen fremd oder unvereinbar mit der politisch organisierenden Gesetzgebung wäre.

Aufgrund des Prinzips „Alles mit Allem zusammenhängt“ weist die Studie darauf hin, dass die Minderheiten/Nationalitätenvertretung nicht selbstverständlich und objektiv zwei separate und unvereinbare Kategorien bilden. Für die Wissenschaft der Politologie und die Praxis der Politik sind die ethnischen oder Minderheitenparteien seit langem bekannt. Sie stellen die Vergegenwärtigung des ethnischen- und Minderheitenbelange als politische Programme dar. Ob all das in dem gegebenen Land akzeptiert ist oder überhaupt existiert, ist ein Faktor, der sich aus den historischen, politischen, gesellschaftlichen und weiteren über das Recht hinausgehende Normensystemen erfolgt.

Objektiverweise kann nicht behauptet werden, dass eine ethnische Partei oder eine Minderheit nicht Teil der Gesetzgebung sein kann, dort können ausschließlich Mandatsträger der klassischen rechten-, linken, liberalen oder grünen Parteien Platz nehmen.

Eindeutig kann aber festgestellt werden, dass die klassische Parteipolitik und die parlamentarische Vertretung der Minderheiten Überschneidungen in der politischen Praxis haben, sollten wir die Wahlrechtsregelungen oder die Politologiewissenschaft in Rücksicht nehmen. Die Minderheitenvertretung ist also, keinesfalls eine Art Fremdkörper. An diese Tatsache soll während der rechtlichen und theoretischen Begründung angepasst werden, da in erster Linie das Recht auf die gesellschaftlichen Phänomene, Ansprüche und Tatsachen zu reagieren hat – und nicht umgekehrt.

Dabei kann aber auch das nicht ausgesagt werden, wenn wir ausschließlich die Wahlrechtsregeln unter die Lupe nehmen, dass die Spezialregelung für die Wahl der Minderheiten in der klassischen Wahlrechtsregelung der Gesetzgebung der Volksvertretungen ein Fremdkörper wäre. Man kann Beispiele nehmen, sowohl Länder mit einem einkammerigen oder einem zweikammerigen System, dass die spezielle Wahlrechtsregelung in dem Unterhaus der Volksvertretung verwirklicht wird.

Wenn man den großen inneren Spielraum der Gesetzgebung bei der Gestaltung des Wahlsystems und die Unterstützung des internationalen *soft-law* in Rücksicht nimmt, - existieren wahrscheinlich viele solche Länder, von deren Verfassungstraditionen die Spezialregelung hinsichtlich der Minderheiten bei der Wahl der Volksvertretung fremd ist, steht im Allgemeinen mit der Verfassungsmäßigkeit und der Demokratie nicht im Gegensatz, wenn das gegebene Land so eine wahlrechtliche Regelung erlässt. Die spezielle Wahlrechtsregelung der Minderheiten ist ein nicht obligatorischer, aber möglicher Teil der Wahlsysteme, deshalb sind diese Wahlrechtslösungen für eine vergleichende, Untersuchung mit dogmatischem Charakter besonders geeignet.

Es war wesentlich das Prinzip des freien Mandats in der Studie zu untersuchen, nämlich es bestimmt im öffentlich – rechtlichen Sinne den Inhalt der parlamentarischen Vertretung. Im Kapitel über das freie Mandat konnten die politischen und die öffentlich- rechtlichen Dimensionen der parlamentarischen Vertretung voneinander abgegrenzt werden. Meiner Ansicht nach wurde es bisher in der Fachliteratur über die parlamentarische Vertretung der Minderheiten noch nie eindeutig festgestellt. Dementsprechend kann die politische Dimension der parlamentarischen Vertretung bedeuten, dass der gegebene Abgeordnete oder Partei im Interesse der Minderheit vorgeht. Im öffentlich-rechtlichem Sinne der parlamentarischen Vertretung wird die Gesamtheit derer Wahlrechtsregelungen verstanden, deren Ziel die Förderung der Vertretung der Minderheit im politischen Sinne ist; die Rechtstellung der Abgeordneten ist nämlich einheitlich, für jeden Abgeordneten gilt das

Prinzip des freien Mandats, aufgrund dessen sich der Abgeordnete im rechtlichen Sinne von der Gemeinschaft seiner Wähler löst.

Im Laufe der Untersuchung des Prinzips des freien Mandats zeichnete sich ab, dass im ungarischen Rechtssystem einige Verfügungen des geltenden Nationalitätengesetzes – im Zusammenhang mit der parlamentarischen Vertretung - im Widerspruch mit dem Artikel des Grundgesetzes über das freie Mandat stehen – , nämlich, für den von der Nationalitätenliste ein Mandat bekommenen Abgeordneten muss dasselbe gelten, nämlich, dass er seine Arbeit im Interesses des Gemeinwohls verrichtet, da die einheitliche Rechtsstellung der Abgeordneten es besagt. Überdies habe ich behauptet, dass der Fürsprecher der Nationalitäten über kein Stimmrecht verfügt, in dem Sinne ist er nur Mitwirkender und nicht Ausüber der Gesetzgebung. Daraus erfolgt, dass das Prinzip des freien Mandats für ihn keine Geltung hat.

Der Nationalitätencharakter des Abgeordneten von der Nationalitätenliste sollte in der Spezialwahlrechtsregelung seiner Wahl Gestalt annehmen, nicht aber darin, dass er seine Arbeit im Interesse der Nationalitäten verrichtet, das letzte kann -wegen des Prinzips des freien Mandats - keine rechtliche Verbindlichkeit haben.

Im Laufe der Untersuchung des internationalen Wahlrechts wurden das Wahlrecht und die Verfügungen über die Minderheiten mehrerer Länder studiert, aufgrund dessen, im Besitz eines repräsentativen Musters konnte eine neue allgemeine Gruppierung/Systematisierung mit neuem Gesichtspunkt aufgestellt werden, hinsichtlich der speziellen Wahlrechtsregelung der Minderheiten.

Die Fachliteratur über die Spezialwahlrechtsregelung der Minderheiten gruppiert typischerweise die Ländermodelle auf der Achse des garantierten kontra begünstigten Mandats oder sie hebt ein konkretes Wahlrechtsmittel hervor (z.B. begünstigte Hürde) und gruppiert die Länder demgemäß.

Die Minderheit, als eine spezielle, begünstigte und von dem Gesetzgeber kategorisierte Wählergruppe und die abstrakte Forschung der Verknüpfungspunkte der Wahlsysteme können sogar in diesem viel geforschten Themenkreis wissenschaftliche Neuigkeiten und einen neuen Aspekt zu den eventuellen weiteren Analysen bieten.

Die oben genannte „wohl bekannte“ Gruppierung darüber, dass den Minderheiten garantierte oder begünstigte Mandate gewährt werden können, nähert die Frage von der Seite des Ausgangs, des Resultats, also des Mandaterwerbs an.

Diese Abgrenzung ist der ähnlich, wo während der allgemeinen Analyse der Wahlsysteme sie demnach unterschieden werden, dass es Mehrheits- und Listenwahlsysteme gibt (natürlich auch gemischte Systeme). Diese Annäherung untersucht die Frage auch von der Seite des Ausgangs, also des Mandaterwerbs.

Die Mehrheitswahlsysteme werden oft als Synonym für die individuellen Systeme identifiziert, die Verhältniswahlssysteme mit den Listenwahlsystemen. Wie es die einschlägige Fachliteratur schon festgestellt hat, sind diese Paarungen keine Synonyme. Zwar ist ein Mehrheitswahlsystem in einem auch ein Individualsystem und die Verhältniswahl in einem eine Listenwahl, aber zahlreiche Beispiele existieren im internationalen Vergleich dafür, dass eine Mehrheitswahl auch Listenwahl und eine Verhältniswahl auch individuell gestaltet werden kann.

Die in der allgemeinen Dogmatik der Wahlsysteme bekannte Abgrenzung von individuell und Liste bezieht sich auf die abgegebenen Stimmen, also darauf, ob der Wähler seine Stimme auf eine Liste oder eine Person abgibt. Die Abgrenzung Mehrheits- oder Verhältniswahl bezieht sich auf den Wahlausgang, den Willen des Wählers.

Es ist zu sehen, dass neben der Gruppierung der Wahlsysteme nach ihrem Ausgang kennt die allgemeine Dogmatik der Wahlsysteme eine parallele Abgrenzung anhand anderer Logik, die sich selbst auf die Stimme bezieht. Von meinem Standpunkt aus kann die Gruppierung der Spezialwahlrechtsregelung der Minderheiten anhand anderer Logik mit allgemeinem Charakter gemacht werden, wie z.B. aufgrund des Mandaterwerbs oder konkreter Wahlrechtslösungen. Was identifiziert werden musste, ist das besondere Merkmal mit Hilfe dessen das Ziel und der Sinn der Spezialwahlrechtsregeln gedeutet werden konnte. Das zeigt nämlich, was die mit dem Mandatserwerb parallele aber davon unterscheidbare Logik ist, anhand deren die Verknüpfungspunkte zwischen der allgemeinen und der Spezialwahlrechtsregelung der Minderheiten untersucht werden können.

Die Spezialwahlrechtsregelungen der Minderheiten sind dazu berufen, dass sich die gegebene Minderheit in einer gewählten Körperschaft effektiver vertreten lassen kann. Die Zielgruppe der Spezialwahlrechtsregelung ist die Minderheit selbst, als eine umgrenzte Wählergemeinschaft. Eben deshalb habe ich an die Frage aus dem Gesichtspunkt der Minderheitenwähler herangekommen, also wie er an die nicht Minderheitenwähler gemessen sein Stimmrecht ausübt.

Nach den Obengenannten können zwei Häufen hinsichtlich der begünstigten Wahlrechtsregelung identifiziert werden:

In dem einem Haufen, von der Seite des aktiven Wahlrechts annähernd kommt das Prinzip der Direktstimme nicht zur Geltung, diese Lösungen werden Lösungen außer des direkten Wahlrechts genannt, die typischerweise die Rechtsmittel; Delegierung, Kooptierung und indirekte Wahl anwenden. Die können nicht als Hauptrichtung meiner Forschung betrachtet werden – eben wegen des Mangels des direkten Wahlrechts-, aber sie werden auch vorgestellt, da zur Zeit, zwar nicht an vielen Stellen, sie in dem internationalen Vergleich existieren. (Bemerkung: die ungarische Gesetzgebung hat 1990 auch so eine Regelung geschaffen die zwar nie in die Praxis umgesetzt war, trotzdem bildete sie für eine kurze Zeit als geltendes Recht den Teil des Ungarischen Wahlsystems.

Den anderen großen Haufen bilden die Wahlrechtslösungen, wo die Spezialregelung für das Wahlrecht der Minderheiten innerhalb der Direktstimme gelöst wurde. Innerhalb dieses Haufens sind weitere zwei Modelle zu unterscheiden, nämlich das hervorhebende (aktive) und das integrative (passive) Modell. Das letztere bildete den Hauptkurs der Forschung.

Das wichtigste Merkmal der hervorhebenden Systeme, dass die Minderheitenwähler bei einem speziellen Punkt der Wahl separat von den nicht Minderheitenwählern ihre Stimmen abgeben können, also die Ausübung des aktiven Wahlrechts stellt das Spezifikum des Wahlrechts dar. Das Wesen der Spezialregelung ist es hier, dass die Minderheitenwähler von den Nichtminderheitenwählern separiert werden, so können sie frei von dem Einfluss der Mehrheitsgesellschaft wählen. Die Grundlage der Hervorhebung kann sowohl territorial als auch personengebunden sein. Vorherige ist nur de facto eine Spezialregelung für die Minderheiten, da die Grundlage der Hervorhebung nicht das Gebiet, sondern die Bevölkerung des Gebiets ist, die den Minderheitencharakter der Regelung darstellt. Letztere betrifft konkret die Minderheit, die sie als Wählergemeinschaft hervorhebt und eine Möglichkeit dazu sichert, dass die Minderheit in ihrem eigenen Kreis ohne den Einfluss der nicht Minderheitenwähler wählen kann.

Bei den integrativen Systemen gibt's keine Sonderregelung auf der Seite des aktiven Wahlrechts, sondern auf der passiven Seite, also auf der Seite der Wählbarkeit beinhaltet sie spezielle Wahlrechtsregelungen, wie z.B eine begünstigste Hürde oder Regelungen für die Zusammensetzung der Parteilisten. In diesen Systemen werden die Minderheitenwähler von den Wählern, die die Mehrheit der Nation bilden nicht separiert. Ihr Merkmal ist, dass sie

Minderheitenwähler unter den gleichen Bedingungen, mit den gleichen Wahlmöglichkeiten ihr aktives Wahlrecht ausüben können, wie alle anderen nicht Minderheitenwähler.

Die Spezialwahlrechtsregel bezieht sich hier nicht auf die Bestimmung des Kreises der Ausüßer des aktiven Wahlrechts, sondern auf die passive Seite. Also, die Nominierungsorganisationen (oder ein Teil von ihnen, die einen Minderheitencharakter besitzen) werden durch eine Spezialregelung begünstigt und die Stimme der Minderheitenwähler kann durch die Spezialregelung für die Nominierungsorganisationen aus dem Aspekt der Minderheit effektiver zur Geltung kommen.

Die integrierenden Systeme erschienen im Vergleich, in der Praxis in den Listenwahlssystemen so kann von diesem Modell behauptet werden, dass es sich typischerweise an die Listenwahlssysteme anschließt. Dementsprechend habe ich die Gruppierung der integrativen Systeme aufgestellt, wo internationale Beispiele in Rücksicht nehmend zwei Untergruppen identifiziert werden können.

Das Wesen der in das Listensystem integrierenden Lösung ist, dass es die Minderheitenwähler in das Listensystem einkanalisiert und die die Minderheiten politisch vertretenden Nominierungsorganisationen (Parteien) eine begünstigte Regelung genießen, die sich in der Freistellung von der parlamentarischen Hürde oder in der Festsetzung einer noch günstiger Hürde verkörpert.

Die zweite Untergruppe des Listensystems ist die, die sich nicht einer begünstigten Nominierungsorganisation mit Minderheitencharakter anschließt, sondern die Minderheitenwähler in die Richtung einer *mainstream* politischer Partei lenkt. Bei diesen Modellen stellen die Parteien selbst spezielle Regeln hinsichtlich der Zusammensetzung der Liste.

Nach dem Überblick der internationalen Beispiele und der abstrakten Analyse einzelnen Systeme konnte der Schluss gezogen werden, dass es viele Aspekte gibt, nach denen untersucht werden kann, welches Modell aus der Sicht der Minderheiten am günstigsten ist. Es ist wichtig zu betonen, dass die ideale Lösung, wegen dem unterschiedlichen rechtlichen-, historischen –und gesellschaftlichen Hintergrund von Land zu Land unterschiedlich ausfallen kann und natürlich sind die Umstände in denen die Minderheiten leben auch in jedem Land anders. Jedoch wenn wir uns der Frage abstrakt annähern, da die speziellen wahlrechtlichen Lösungen sonstigen Umständen von außen limitiert abgesetzt sind, können die hervorhebenden Systeme und innerhalb denen die personengebundene aus

Minderheitensicht als günstigste betrachtet werden. Das ist das System, das effektiv, ausschließlich aufgrund der Minderheitenstimmen unabhängig von der Bevölkerungszahl und der summierten Wahlbeteiligung, ohne den Einfluss der nationalen Mehrheit die politische Vertretung der Minderheiten in der Gesetzgebung gewährleisten kann.

Die Dissertation stellt über die Untersuchung der internationalen Beispiele hinaus auch die spezielle ungarische Wahlrechtsregelung der Minderheiten vor. Währenddessen gebe ich als historische Prämisse einen Überblick über die Epoche des Dualismus, wo es zwar hinsichtlich der Minderheiten keine speziellen Wahlrechtsregelungen existierten aber die Schlüsselfrage der allgemeinen Wahlrechtsregelung derer Wirkung auf die Nationalitäten war. Diese Epoche vermisste die meisten heute schon als selbstverständlich geltenden Wahlrechtsgrundsätze. Aus der Perspektive der Nationalitäten war das allgemeine Wahlrecht bzw die Gleichheit des Wahlrechts eine der wichtigsten Regelungsfrage des Wahlsystems. Ein anderer wichtiger rechtsgeschichtlicher Knotenpunkt hinsichtlich der Spezialwahlrechtsregelung der Nationalitäten im ungarischen Wahlrecht war die politische Wende und die drei darauffolgenden Legislaturperioden, wo auch mehrere gescheiterte Gesetzgebungsversuche einander folgten.

Nach der Forschung der rechtsgeschichtlichen Prämissen soll die geltende Spezialwahlrechtsregelung der in Ungarn lebenden Minderheiten auch bearbeitet werden. Die Charakteristiken, die die Besonderheiten des geltenden ungarischen Wahlrechts hinsichtlich der Nationalitäten bilden, wurden identifiziert. Dabei haben die Gesetzentwürfe der 90-er Jahre auch ihre Spuren hinterlassen. So eine Besonderheit ist unter anderem die Institution des Fürsprechers, die Wahl von der Landesliste der Nationalitäten und die Einführung der begünstigsten parlamentarischen Hürde.

Beim Vergleich der Vorteile und Nachteile der geltenden ungarischen Regelung kann als bedeutendster Nachteil der Mangel der Wahlmöglichkeit zum Zeitpunkt der Wahl betrachtet werden. Um diesen Mangel zu beheben, formulierte ich mit der Möglichkeit der Abgabe einer Präferenzstimme so einen *de lege ferenda* Vorschlag, der das Problem ohne bedeutende Umänderung des derzeitigen Systems lösen könnte. Unser *de lege ferenda*-Vorschlag lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. § Die Liste jeder Minderheit muss mindestens so viele Sitze enthalten wie Listen, die bei der letzten allgemeinen Minderheitenselbstverwaltungswahl der jeweiligen Minderheit mindestens einen Sitz gewonnen haben.
2. § Die Liste der einzelnen Minderheiten ist so zu erstellen, dass mindestens ein Kandidat von jeder Liste enthalten ist, der bei der letzten allgemeinen Minderheitenselbstverwaltungswahl der jeweiligen Nationalität ein Mandat errungen hat.
3. § Innerhalb der Liste jeder Minderheit hat der Wähler der jeweiligen Minderheit das Recht, eine Vorzugsstimme abzugeben, auf deren Grundlage er den Kandidaten auf der Liste ernennen kann, den er für am geeignetsten hält.
4. § Bei der Zusammenzählung der Stimmen richtet sich die Reihenfolge der Kandidaten nach der absteigenden Anzahl der für jeden Kandidaten der Liste abgegebenen Vorzugsstimmen, wobei der Kandidat mit den meisten Vorzugsstimmen an erster Stelle steht.

Einer der Vorteile der oben genannten Lösung, die wir vorschlagen, besteht unserer Meinung nach darin, dass sie die grundlegenden Funktionen des aktuellen Systems nicht ändert, es handelt sich um eine relativ kleine Änderung für das aktuelle Betriebssystem. Gleichzeitig beseitigt es den größten Mangel des derzeitigen Systems, den Mangel an echten Wahlmöglichkeiten innerhalb des Wahllokals. Aus unserer Sicht könnte die Möglichkeit eines tatsächlichen Beschlusses, der die Wahl eines Minderheitenvertreters / Sprechers multichance macht, ein qualitativer Sprung gegenüber dem derzeitigen System sein, das von den Delegierten selbst als delegiert angesehen wird und an Popularität gewinnen könnte mit Antrag auf ein nationales Register jeder Minderheit. Gleichzeitig garantiert die Verbindung zwischen jeder Minderheitenliste und der allgemeinen Selbstverwaltung der jeweiligen Minderheit weiterhin den eigentlichen Minderheitencharakter der Kandidaten, andererseits "hält" sie weiterhin die Minderheitenstimmen, sie werden nicht auf mehrere konkurrierende Personen aufgeteilt Minderheitenlisten, was als wesentlicher Faktor bei der Erreichung der Vorzugsquote angesehen wird.

Im Zusammenhang der ungarischen Regelung fokussiert ein Sonderkapitel als Ausblick auf die Frage der „verfassungsrechtlichen Unterlassung, d.h. darauf, ob für den Gesetzgeber die politische Wende ein Grund dafür war, die parlamentarische Vertretung der Nationalitäten zu sichern, ob für den Gesetzgeber dafür eine verfassungsmäßige Obligation bestand. Diese Frage ist im Wesentlichen schon gelöst worden, so bildet sie schon den Gegenstand einer rechtstheoretisch-rechtsgeschichtlichen Diskussion. Die Fachliteratur ist in dieser Frage gespalten und ich habe meinen eigenen Standpunkt durch die Analyse der Beschlüsse des Verfassungsgerichts bzw mit der Aufdeckung aller Umstände des Falles formuliert, die folgendermaßen lautet: ad1 –es kann nicht sicher entschieden werden, aber meiner Meinung nach besteht die verfassungsmäßige Verpflichtung der parlamentarischen Vertretung der Nationalitäten; ad2 sicher zu sein scheint aber, dass die verfassungsmäßige Möglichkeit der parlamentarischen Vertretung der Nationalitäten bestand ; ad3 der Gesetzgeber hat auf jeden Fall den Tatbestand der Verfassungswidrigkeit wegen Unterlassung verwirklicht, unabhängig davon, ob die Gewährleistung der parlamentarischen Vertretung eine verfassungsmäßig Verpflichtung war, oder nicht.

Als Schlusswort kann ausgesagt werden, dass ich in der Dissertation die in der Einführung aufgeworfenen Hypothesen mit Erfolg bestätigt und untermauert habe, aufgrund dessen meine wissenschaftlichen Thesen folgendermaßen lauten:

- Aufgrund des inneren Rechts und des internationalen *soft law* kann behauptet werden, dass in einigen Staaten – u.a. in Ungarn – die , die parlamentarische Vertretung der Minderheiten fördernde Wahlrechtsregelung ein angewandtes und anerkanntes Element des Wahlrechts ist und verhält sich nicht als Fremdkörper in den auf dem direkten Wahlrecht basierenden , volksvertretenden und als Hauptregel ideologisch-politische Bruchlinien darstellenden Wahlsystemen sondern ist ein Spezialgebiet des Wahlrechts.
- Der Gleichheitsgrundsatz des Wahlrechts wird selbst davon nicht verletzt, wenn ein Staat eine die parlamentarische Vertretung der Minderheiten fördernde Spezialwahlrechtregelung anwendet. Mehrere Dimensionen der Gleichheit sind bekannt, die parlamentarische Vertretung der Minderheiten fördernde Spezialwahlrecht stellt das Prinzip der sog. *moralen Gleichheit* dar.

- Aus dem Prinzip des freien Mandats kann abgeleitet werden, dass die parlamentarische Vertretung der Minderheiten im öffentlich-rechtlichen Sinne die Wahlrechtsregeln bedeuten, die die Verwirklichung der politischen Vertretung der Minderheiten fördern.
- Die Politologiewissenschaft kennt und forscht das Phänomen der Politisierung auf Minderheitenbasis. Obwohl die politische Vertretung der Minderheiten anders ist als die klassischen ideologisch-politischen Kurse, aber sie ist nicht fremd von der politischen Arena, ggf. kann der Minderheitencharakter mit dem klassischen ideologisch-politischem vermischt werden.
- Anhand repräsentativer Muster, ausführlich untersuchend und vergleichend die in den einzelnen Ländern in der Praxis existierenden Wahlrechtsregelungen hinsichtlich des aktiven-und passiven Wahlrechts, kam es in dieser Dissertation zur Schaffung einer neuen und selbständigen dogmatischen Systematisierung, die die weit verbreitete, aufgrund des Wahlausgangs gruppierende Abgrenzung zwischen garantiertem kontra begünstigtes Mandat weit überholt. Nach unserer Systematisierung gibt es:

1. Indirektes Wahlmodellen

2. Direktes Wahlmodellen

- Hervorhebungssystemen (aktiv)
 - Territorialer (de facto) hervorhebender Untertyp
 - Persönlicher (de jure) hervorhebender Untertyp
- Integration (passiv) Systemen
 - in das Listensystem integrierende Untertyp
 - Parteiliste integrierender Untertyp

Die Frage der Spezialwahlrechtsregelung der Minderheiten ist ein äußerst interessantes Teilthema des Wahlrechts, die wissenschaftliche Aufmerksamkeit verdient, da diese Spezialwahlrechtsregelung der Minderheiten in relativ vielen Ländern gefunden werden kann. Es ist wichtig zu betonen, dass die parlamentarische Vertretung der Minderheiten (im öffentlich-rechtlichen Sinne), d.h. die Spezialwahlrechtsregelung der Minderheiten, meiner Ansicht nach, keinesfalls als nicht passender Fremdkörper betrachtet werden kann. Sie ist eher eine optionale, ergänzende Regelungsmöglichkeit für das Wahlrecht einer demokratischen, parteibasierenden volksvertretenden Gesetzgebung, und bildet den integrierten Teil, sowohl der Theorie als auch den der Praxis des Wahlrechts.

XIII. Irodalomjegyzék

XIII.1 Magyar nyelvű szakirodalom

- Arisztotelész: Politika
- Barta Attila: Tocqueville az amerikai közigazgatásról In.: Miskolci Jogi Szemle 2009/1.
- Berzeviczy Albert: Gróf Tisza Istvánról, In.: Gróf Tisza István összes munkái MTA Budapest 1928.
- Bihari Mihály - Pokol Béla: Politológia, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. Budapest 2010.
- Bihari Mihály: Politológia – A politika és a modern állam Pártok és ideológiák Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zrt. 2013.
- Borók György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőinek szabályozási modelljei Európában és Magyarországon In.: Társadalmi szemle 1998/4. szám
- Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944) – Parlament, Pártok, Választások, ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2008.
- Bruhács János: Nemzetközi jog I. Dialóg Campus kiadó 2011.
- Buza László: A kisebbségek jogi helyzete a beképződések és más nemzetközi egyezmények értelmében; A Magyar Tud. Akadémia Budapest 1930.
- Concha Győző: Politika - I. kötet Alkotmánytan Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása (Hoffmann és Molnár) Budapest 1895.
- Csányi Edina: A kisebbségvédelem és egyes jogi kérdései 1. rész
- 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 Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 2013.
- Cservák Csaba – Farkas György Tamás – Rimaszécsi János: Demokrácia In.: Jó Állam Jelentés 2017. szerk.: Kaiser Tamás, Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2017.
- Cservák Csaba A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően In.: Pro Futuro – a jövő nemzedékek joga 2015/2. szám
- Cservák Csaba: A jogértelmezés - és az alkotmányértelmezés egyes módszerei, In.: Forum: acta juridica et politica 2017.

- Cservák Csaba: A népakarattól az állami döntésig, Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2018.
- Cservák Csaba: A parlamenti képviselők visszahívhatósága, In.: Jogelméleti szemle 2002/3. szám
- Cservák Csaba: Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer, Debrecen, Lícium-Art, 2018.
- Cservák Csaba: Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig, Debrecen Lícium-Art 2013.
- Cservák Csaba: Jogálom a jogállam? In.: Varga Domokos György (szerk.) Magyar nemzetstratégia. Budapest: Magyar Konzervatív Alapítvány; Püski Kiadó, 2009.
- Cservák Csaba: Kategorikus és ordinális választási rendszerek In.: IAS, 2017/3. szám
- Cservák Csaba: Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben) PhD dolgozat, 2010.
- Cservák Csaba: Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái, Jogelméleti szemle, 2001/4. szám
- Cservák Csaba: Népek, nemzetiségek, kisebbségek, In.: Jogelméleti Szemle 2014/3. szám
- Cservák Csaba: Választási és kormányzati rendszerek összefüggései, Jogelméleti Szemle 2007. 2007/2.
- Cservák Csaba: Választási rendszerünk a jogösszehasonlítás és a reformlehetőségek tükrében In.: Jogelméleti szemle 2001/3. szám
- Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: Magyar állam- és jogtörténet Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 1998.
- Dezső Márta: A második kamarák alkotmányos funkciói In.: Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Szerk.: Téglási András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011.
- Dezső Márta: Képviselő és választás a parlamenti jogban, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1998.
- Domonkos Endre: Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés - A katalán regionális autonómia és tapasztalatai, PhD értekezés 2010.
- Dworkin, Ronald: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv In.: Fundamentum 1997/1. szám

- Dworkin, Ronald: Liberalizmus In: Az angolszász liberalizmus klasszikusai. II. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1992.
- Eötvös József báró: A nemzetiségi kérdés. kiadja: Ráth Mór Pest, 1865 online verzió: Budapest: Magyar Elektronikus Könyvtárért Egyesület, 2010 Készült az Internet Szolgáltatók Tanácsa támogatásával. Készítette az Országos Széchényi Könyvtár E-könyvtári Szolgáltatások Osztálya
- Eöry Vilma (Főszerk.): Értelmező szótár+ Tinta könyvkiadó Budapest, 2007.
- Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások, In.: Parlamenti Szemle 2017/2. szám
- Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviselete hazánkban és a környező országokban, In.: Jog és Állam 2015/20. szám
- Győri Szabó Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és olasz közösség autonómiája, Kisebbségkutatás 2008. évi 1. szám
- Jakab András: Miért nincs szükségünk második kamarára? In.: Politikatudományi Szemle 2011/1. szám
- Jászi Oszkár: A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés Gondolat kiadó Budapest 1986.
- Kállai Ernő: A kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciója 2008.
- Kállai Péter: Képvisel-e a képviselő? - nemzetiségi parlamenti képviselet Magyarországon, In.: ELTE POL-IR working paper series 2020/6. szám
- Kemény G. Gábor: Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. II. k. 1892-1900. Tankönyvkiadó, Budapest, 1956.
- Kemény G. Gábor: Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. III. k. 1900-1903. Tankönyvkiadó, Budapest
- Kemény G. Gábor: Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. IV. k. 1903-1906. Tankönyvkiadó, Budapest, 1966.
- Képes György: Dánia alkotmánytörténete a 13. századtól napjainkig In.: Jogtörténeti értekezések, sorozatszerk.: Mezey Barna, Gondolat Kiadó, Budapest, 2009.
- Kovács Péter: A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben, In.: Kisebbségkutatás 2014/1. szám
- Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, Osiris Kiadó Budapest, 1996.
- Körtvélyesi Zsolt: Az őslakos népek jogai In.: Pro Minoritate 2009/3. szám

- Kukorelli István: A második kamara, mint nemzeti intézmény, In.: Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Szerk.: Téglási András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011.
- Kukorelli István: A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviselőjük szabályozására, In.: Parlamenti Szemle 2018/1. szám
- Kulcsár Kálmán: A kétkamarás országgyűlés problémája, In.: Társadalmi Szemle, 1995/10. szám
- Kurunczi Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdéséről In.: PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers 2013/14. szám
- Kurunczi Gábor: Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében; PhD értekezés (műhelyvitára szánt verzió) Budapest, 2019.
- M. Balázs Ágnes: Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma; PhD értekezés (műhelyvitára szánt verzió) Budapest, 2020.
- M. Balázs Ágnes: Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma doktori értekezés 2021.
- Majtényi Balázs: 68. § – Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, in Az Alkotmány kommentárja, szerk.: Jakab András, Budapest, Századvég, 2009., II. kötet
- Majtényi Balázs: A nemzetállam új ruhája. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.
- Mezey Barna (Szerk.): Magyar Alkotmánytörténet, Osiris Kiadó Budapest 2003.
- Mikó Imre: Nemzet és Nemzetiség, In.: Korunk 1971/5. szám
- Mikó Imre: Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika, Optimum kiadó Budapest (1944-es kiadás reprint verziója)
- Móró Sándor: A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek, Budapest NKE 2018.
- Móró Sándor: A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek egyes kérdései Magyarországon, In.: Magyar Jog 2015/10. szám
- Móró Sándor: A nemzetiségi szószerzői intézmény jogi kerete és működésének első két éve, In.: Parlamenti Szemle 2016/2. szám
- Móró Sándor: Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában In: Jogtudományi közlöny LXIX. évfolyam 2014. szeptember
- Móró Sándor: Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviselőik, érdekképviselőik és jogvédelmük, Budapest, Gondolat Kiadó 2020.

- Pach János: A nem területi autonómia magyar modellje - Értékelés a hatékony közéleti részvétel fogalmi aspektusai, régiós példái és a Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képviseletének szemszögéből, PhD értekezés Pécs 2018.
- Pál Gábor (Szerk.): Politológia betekintés a politika világába, Budapest Dialóg Campus 2018.
- Pap András László: A kisebbségek parlamenti képviselete összehasonlító alkotmányjogi szempontból, doktori értekezés ELTE-ÁJK 2004.
- Pap András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban, PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers 2011/27. szám
- Pap András László: Identitás és reprezentáció, Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.
- Patyi András; Szalay Péter; Varga Zs. András: Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat In.: Pázmány Law Working Papers 2011/31. szám
- Pokol Béla: A társadalom rendszerei. A szociológiai rendszerelmélet kategóriái, In.: Szociológia, 1988/4. szám
- Pokol Béla: Politikaelmélet Társadalomtudományi trilógia III. Századvég Kiadó Budapest 2004.
- Romsics Viktor: Államalkotó tényezők: A nemzeti és etnikai kisebbségek, Jogi Fórum Portál, 2010. 4. 1.
- Rousseau, Jean-Jacques Társadalmi szerződés II. kiadás Fordította és a bevezetést írta: Radványi Zsigmond Phönix-Oravetz kiadás Budapest, 1947.
- Salamon László: Az egykamarás és kétkamarás parlament kérdése az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság munkájának fényében In.: Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Szerk.: Téglási András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011.
- Schanda Balázs: Az államalkotó tényezők. In: Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, Budapest, HVG-ORAC, 2014.
- Schönbaum Attila: A kisebbségi pártok az európai pártrendszerekben In.: Etnopolitikai modellek a gyakorlatban Szerk.: Kántor Zoltán - Majtényi Balázs -

- Szarka László - Tóth Norbert - Vizi Balázs Gondolat Kiadói Kör Kft. Budapest, 2009.
- Schönbaum Attila: Nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselete Európában – Egy dolgozat hipotézisei In.: Kisebbségkutatás - 2008. 1. szám
 - Sereg András (Szerk.): Alkotmánybírósági évkönyv 2006., Budapest, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2007.
 - Sereg András (Szerk.): Alkotmánybírósági évkönyv 2007., Budapest, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2008.
 - Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században, Gondolat kiadói kör Budapest 2003.
 - Szalayné Sándor Erzsébet: Kisebbségvédelmi keretegyezmény húsz év után – tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén, In.: Kisebbségi Szemle 2017/3. szám
 - Sente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba, Budapest, Atlantisz, 1998.
 - Sente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In: Téglási András (szerk.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.
 - Szigeti Péter: A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában, Jogtudományi Közlöny 2014/2. 89. szám
 - Szilágyi Imre: Vonzások és választások Szlovéniában, In.: Pro Minoritate, 1996/4. szám
 - Tabajdi Csaba: Az önazonosság labirintusa, Budapest, CP Stúdió, 1998.
 - Tóth Ágnes – Vékás János: A magyarországi nemzetiségek létszámváltozása 2001 és 2011 között, In.: Statisztikai Szemle, 91. évfolyam 12. szám
 - Tóth J. Zoltán: A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata In.: Jogtudományi Közlöny, 2019/7-8. szám
 - Tóth Károly: Választójog In.: Trócsányi László – Schanda Balázs (Szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba Budapest HVG ORAC 2014.
 - Várfalvi Attila: Nemzetiségek és parlament (szakdolgozat). Országgyűlési Könyvtár, Budapest. 1998.

XIII.2 Idegen nyelvű szakirodalom

- Chandra, Kanchan: What is an ethnic party? (Party Politics 17/2), Sage Publications, New York University, 2011
- Christiano, Tom: "Democracy", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2018 Edition), Edward N. Zalta (ed.)
- Diamond, Larry – Gunther, Richard: Types and Functions of Parties In.: Diamond, Larry – Gunther, Richard eds.: Political Parties and Democracy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.
- Fetzer, Joel S.: Election Strategy and Ethnic Politics in Singapore In.: Taiwan Journal of Democracy, Volume 4, No.1
- Horowitz, Donald: Ethnic Groups in Conflict, Berkeley, CA: University of California Press. 1985.
- Hulst, Marc van der: The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000.
- Ishiyama, John T. – Breuning, Marijke: Ethnopolitics in the new europe, Lynne Rienner Publishers Inc. Colorado (USA) – London (UK) 1998.
- Kolláth Anna, Gasparics Judit, Gróf Annamária, Horvat Livija: Hungarian in Slovenia: An Overview of a Language in Context, In.: Working Papers in European Language Diversity 2. ELDIA 2010.
- Larson, Bryant L., "The minorities of Czechoslovakia and Poland: of treaties and human nature" (1978). Dissertations and Theses. Paper 2871.
- Mathur, Raj: Parliamentary Representation of Minority Communities: The Mauritian Experience, In.: Africa Today, vol. 44, no. 1, 1997.
- Neo, Jaelyn L.: Navigating Minority Inclusion and Permanent Division: Minorities and the Depoliticization of Ethnic Difference In.: Jus Politicum, n° 17.
- Reynolds, Andrew: Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note, Legislative Studies Quarterly, vol. 30, no. 2, 2005.
- Seegobin, Krishna Sham: The human rights implications of The 'Best Loser System' in Mauritius and prospect of reform The Faculty of Law of the University of Pretoria, 2009.
- Shaw, Malcolm N.: International law, Cambridge University Press 6th edition 2008.
- Templeman, Kharis: When do electoral quotas advance indigenous representation?: Evidence from the Taiwanese legislature In.: Ethnopolitics 2018 Vol. 17. No. 3.

- Thornberry, Patrick: 'Is There a Phoenix in the Ashes? – International Law and Minority Rights', 15 Texas International Law Journal, 1980.
- Yim, Susanna: 'The Reserved Election Mechanism: A Step in the Right Direction for Promoting Multiracialism and Protecting Minority Rights?' In.: Singapore Law Review Juris Illuminae Vol 9. (2017/18)

XIV. A szerzőnek a témában megjelent művei

1) Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képvisellete Hazánkban és a környező országokban, (szerk: Erik Stenpien – Miskolci Bodnár Péter) Jog és Állam X. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2015/20. szám KRE-ÁJK Budapest, 2015. ISBN 978-963-9808-47-8 [9-23. o.]

2) Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviselétének fogalma különös tekintettel a szabad mandátum elvére In.: Glossa Iuridica 2019/1-2 185-200. o.

3) Cservák Csaba – Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviselétének elmélete és gyakorlata in.: Acta Humana Emberi jogi közlemények 2017/3. szám Nordex Nonprofit Kft. - Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2017. ISSN 0866-6628 [23-36. o.]

4) Farkas György Tamás: Magyarország nemzetiségi politikája és a vonatkozó jogforrások a 18. század végétől az I. világháborúig, különös tekintettel a nyelvi jogokra. In.: Jogelméleti Szemle 2017/1. szám; HU ISSN 1588-080X [49-56. o.]

5) Farkas György Tamás: Nemzetiségek parlamenti képvisellete nemzetközi kitekintésben In.: Farkas György Tamás – Rimaszécsi János (Szerk.) Alapjogok - Alkotmány – Alaptörvény DOSZ Jogtudományi Osztály Budapest, 2019. [28-41. o.]

6) Cservák Csaba – Farkas György Tamás: Nemzetiségek jogállása az összehasonlító alkotmányjogban, In: Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok, szerk.: Cservák Csaba, 2015., Patrocinium Kiadó, ISBN 978-963-413-061-1 [115-123. o.]

7) Farkas György Tamás: Kit képvisel a nemzetiségi képviselő, avagy összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel, az Njtv. nemzetiségi országgyűlési képviselőre vonatkozó rendelkezése? In.: KRE-DIt Online Tudományos Folyóirat 2018/1. szám

8) Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviselőinek alkotmányos alapja Magyarországon, az alkotmányos mulasztás kérdése az Alkotmánybíróság határozatai fényében In.: KRE-DIt Online Tudományos Folyóirat 2019/1. szám

9) Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviselőinek egyes elvi kérdései, avagy van-e helye nemzetiségi parlamenti képviselőnek a politikai arénában In.: Az adekvált alapjogvédelem -alkotmányjogi tanulmányok szerk.: Cservák Csaba – Horváth Attila, Porta Historica Kiadó Budapest 2017. [241-248. o.]

10) Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviselőinek modelljei In.: Az adekvált alapjogvédelem -alkotmányjogi tanulmányok szerk.: Cservák Csaba – Horváth Attila, Porta Historica Kiadó Budapest 2017. [249-260. o.]

11) Farkas György Tamás – Lénárt Ivett: Nemzetiségek és a választójog In.: Az adekvált alapjogvédelem -alkotmányjogi tanulmányok szerk.: Cservák Csaba – Horváth Attila, Porta Historica Kiadó Budapest 2017. [261-272. o.]

12) Farkas, György Tamás: Junior körkérdés - Milyen lesz a jövő parlamentje?: Dr. Farkas György Tamás írása In: Módos, Mátyás (szerk.) A házszabályon túl : előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről. 2. kötet Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018. [228-229. o.]

13) Csaba Cservák – György Tamás Farkas: Development of the Nationality Law in Hungary In.: Journal of European History of Law Vol. 11/2020 No. 1. STS Science Centre Ltd. 2020. ISSN 2042-6402 [145-151. o.]

**Károli Gáspár Református Egyetem**Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary
Állam- és Jogtudományi Kar | Faculty of Law

NYILATKOZAT

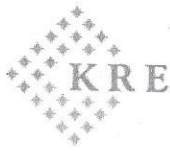
Alulírott dr. Farkas György Tamás ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám eredménye. A benne található – másoktól származó – nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti leelőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Kelt: Budapest, 2021. október 20.

.....
aláírás

**Károli Gáspár Református Egyetem**Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary
Állam- és Jogtudományi Kar | Faculty of Law

NYILATKOZAT

Alulírott dr. Farkas György Tamás, (neptun kód: TTIJDM) nyilatkozom, hogy Állam- és Jogtudomány tudományágban nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozom tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

Kelt: Budapest, 2021. október 20.

.....
aláírás