

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

Molnárné Balázs Ágnes

Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Prof. Dr. Halász Iván

egyetemi tanár

.....

Budapest, 2020

TARTALOMJEGYZÉK

Köszönetnyilvánítás.....	7
1. Bevezetés, problémafelvetés, kutatási kérdések és hipotézisek	8
2. Fogalmi alapok	13
2.1. A választójog mint alapjog és a választási alapelvek.....	13
2.2. Plurális választójog	14
2.3. Nemzetiség és kisebbség.....	17
3. Szakirodalmi áttekintés és elméleti keret.....	25
3.1. A választójog mint alapjog.....	25
3.2. A plurális választójog.....	27
3.2.1. John Stuart Mill és a plurális választójog.....	27
3.2.2. A plurális választójog a polgári kori magyar közjogi és nemzetközi szakirodalomban és egyes politikusok gondolkodásában	31
3.2.3. A plurális választójogra vonatkozó elméletek ma.....	41
3.3. A kisebbségek képviselése vizsgálatának elméleti keretei.....	44
3.3.1. A kisebbségek képviselésének vizsgálata a nemzetközi szakirodalomban ...	48
3.3.2. A nők képviselésének vizsgálata a nemzetközi és a hazai szakirodalomban	56
3.3.3. A nemzetiségek parlamenti képviselésének vizsgálata a hazai szakirodalomban.....	57
4. Adatok és módszertan.....	63
5. A plurális választójog története	69
5.1. A plurális választójog története Európában	69
5.2. Plurális választójog Magyarországon a rendszerváltásig.....	73

5.3. Összegzés – a plurális választójog típusai Magyarországon és külföldön történeti visszatekintésben.....	88
6. A választójog egyenlősége és a plurális választójog	90
6.1. A választójogra és egyenlőségére vonatkozó nemzetközi követelményrendszer	90
6.1.1. A választójog mint alapjog az egyes univerzális dokumentumokban.....	90
6.1.2. A választójog mint alapjog és egyes regionális dokumentumok.....	92
6.2. A választójog egyenlősége és a plurális választójog a Velencei Bizottság gyakorlatában	95
6.3. A rendszerváltás utáni magyar alkotmányos fejlődés és a választójog – különös tekintettel a választójog egyenlőségére	98
6.4. Az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépése előtti határozatai hivatkozhatóságának problematikája	103
6.5. Az Alkotmánybíróság gyakorlata	107
6.5.1. Az Alkotmánybíróság és a választójog általánossága	107
6.5.2. Az Alkotmánybíróság választójog egyenlőségére vonatkozó gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépése előtt és után	110
6.6. Következtetések a választójog egyenlőségére és a plurális választójog tilalmára vonatkozó joggyakorlat kapcsán	126
7. A plurális választójog felmerülése és típusai ma.....	129
7.1. A plurális választójog mint a választójog államhoz fűződő kapcsolat szorossága mentén való korlátozásának eszköze	129
7.1.1. A lakóhely és a választójog kapcsolata	129
7.1.2. Az államhoz fűződő kapcsolat szorossága és a szavazási módok.....	133
7.1.3. A külhoni választójog kapcsán felmerülő dilemmák a szakirodalomban ...	135
7.2. A kisebbségeknek biztosított plurális választójog	137
7.2.1. A szlovéniai magyar és olasz kisebbségek parlamenti képvisellete.....	137

7.2.2. A kisebbségek képvisellete a horvát Száborban és a plurális választójog ...	140
7.3. A plurális választójog és az intergenerációs igazságosság	144
7.3.1. A gyermekek képvisellete	144
7.3.2. A plurális választójog és a ma élő generációk érdekei közötti igazságosság	150
7.4. A plurális választójog mint az episztokrácia megvalósításának eszköze.....	152
7.5. Következtetések a plurális választójog ma létező és felmerülő típusai kapcsán	155
8. A kisebbségek képviselétének európai modelljei	158
8.1. A kisebbségek parlamenti képviselétének lehetséges modelljei	158
8.2. Országok speciális kisebbségi parlamenti képviseletre vonatkozó szabályok nélkül.....	159
8.3. A kisebbségek által lakott közigazgatási egységekben kiosztott mandátum	164
8.4. Országok a kisebbségek parlamenti képviselétét biztosító különleges szabályokkal	168
8.4.1. Garantált vagy fenntartott mandátum	168
8.4.2. Eltérő bejutási küszöb.....	169
8.5. Konzociális államok	170
8.6. A kisebbségek döntéshozatalba való bevonásának parlamenti képviseleten kívüli formái	172
9. A Magyarországon élő nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában és a választójog egyenlősége	174
9.1. A nemzetiségek döntéshozatalba való bevonásának parlamenti képviseleten kívüli formái Magyarországon	174
9.2. A nemzetiségek országgyűlési képviselétére vonatkozó igény a rendszerváltást követően	177
9.3. A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képvisellete.....	182

9.4. A nemzetiségi szószólói jogintézmény természete	185
9.5. A nemzetiségeket képviselő bizottság	189
9.6. A nemzetiségi választópolgárok részvétele az országgyűlési választásokon	190
9.7. A nemzetiségi szószólók tényleges mozgástere és tevékenysége a 2014-2018-as ciklusban	196
9.7.1. A nemzetiségekhez kapcsolódó parlamenti kérdések 2014 előtt és után	200
9.7.2. Nemzetiségi tárgyú törvényalkotás 2014 előtt és után	202
9.7.3. A nemzetiségek költségvetési támogatásának alakulása	205
9.8. Következtetések a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviselete kapcsán	207
10. Összegző következtetések, hasznosíthatóság, javaslatok, további kutatási irányok	211
Felhasznált irodalom.....	225
Internetes hivatkozások	256
A Nemzeti Választási Iroda adatai	258
Online adatbázisok.....	260
Az Országgyűlési Napló adatai és a hivatkozott irományok.....	261
Az Országgyűlési Napló adatai.....	261
Irományok.....	262
Hivatkozott jogforrások.....	263
Nemzetközi jogi források	263
Törvények és alkotmányok.....	265
Alkotmánybírósági határozatok.....	266
Országgyűlési határozatok	267
Külföldi jogforrások.....	267

A szerző publikációs jegyzéke.....	269
Az értekezés témájában megjelent írások.....	269
Egyéb témában megjelent írások.....	270

ÁBRÁK ÉS TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

Ábrák jegyzéke

1. ábra - A nemzetiségi szószólók plenáris ülésen való felszólalásai (2014-2018).....	197
2. ábra - A kisebbségek, etnikai diszkrimináció és rasszizmus tárgyú törvényalkotás ciklusonkénti alakulása a CAP Hungary kódkönyve alapján.....	203
3. ábra - A kisebbségi tárgyú törvények alakulása az MTA TK Kisebbségkutató Intézete Kisebbségi Jogtára alapján.....	204
4. ábra - A nemzetiségekre vonatkozó költségvetési tételek aránya az összes tételhez viszonyítva (1991–2018).....	206
5. ábra - A nemzetiségekre fordított költségvetési tételek összege millió forintban (1991-2018)	207

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat - A választógogosultság feltételei az 1938. évi XIX. törvénycikk alapján.....	86
2. táblázat - A nemzetiségi névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését kérők száma továbbá az adott nemzetiség országos önkormányzatának listáira érkezett szavazatok száma 2014-ben	192
3. táblázat - A nemzetiségi névjegyzékbe vételt és annak országgyűlési választásokra való kiterjesztését kérők száma 2018-ban.....	193
4. táblázat - Az egyes nemzetiségek lélekszáma a 2011. évi népszámlálás adatai alapján.....	194
5. táblázat - A képviselők és szószólók felszólalásainak adatai (2014-2018).....	196
6. táblázat - A kisebbségi tárgyú parlamenti kérdések alakulása az előző ciklushoz képest	200

Köszönetnyilvánítás

Köszönöm témavezetőmnek, Halász Ivánnak doktori tanulmányaim megkezdéséhez, folytatásához és jelen disszertáció megírásához nyújtott segítségét. Az értekezés tökéletesítéséhez való hozzájárulásáért köszönettel tartozom továbbá előopponenseimnek, Dobos Balázsnak és Pozsár-Szentmiklósy Zoltánnak. Köszönöm kollégáimnak, Balogh-Békesi Nórának, Cserny Ákosnak, Cservák Csabának, Erdős Csabának, Fejes Zsuzsannának, Horváth Attilának, Kurunczi Gábornak, Ördögh Tibornak, Pollák Kittinek, Schweitzer Gábornak, Szabó Zsoltnak, Szente Zoltánnak, Takács Albertnek, Téglási Andrásnak értékes hozzászólásait és meglátásait. Téglási Andrásnak és témavezetőmnek, Halász Ivánnak külön köszönettel tartozom, amiért az Alkotmányjogi Tudományos Diákkör, illetve az Európai és Összehasonlító Jogi Tudományos Diákkör vezető oktatójaként segítették a tudományos pályára lépésemet.

A dolgozat empirikus részének tökéletesítése nem mehetett volna végbe a Comparative Agendas Project kutatóhálózata tagjainak segítségével, tanácsai nélkül, különös tekintettel Boda Zsolt, Sebők Miklós, Molnár Csaba, Bryan D. Jones, Henrik Bech Seeberg, Pascal Sciarini, Samuel Workman és Shaun Bevan útmutatásaira.

Hálás vagyok továbbá Balázs Zoltánnak, Csink Lórántnak, Gellén Mártonnak, Heka Lászlónak, Ilonszki Gabriellának, Gajdusчек Györgynek, Könczöl Miklósnak, Papp Z. Attilának és Ványi Évának értékes felvetéseikért, javaslataikért.

Végül, de nem utolsó sorban köszönettel tartozom családomnak és barátaimnak, akik mindvégig támogattak a kutatás során, különösen férjemnek, Molnár Csabának és barátunknak, Budai Péternek, akik az értekezés elolvasásával is segítettek, továbbá húgomnak, Balázs Eszternek, és sógornőmnek, Molnár Csengének, akik a lelki támogatás mellett szükség esetén technikai támogatást is nyújtottak. A fennmaradó hibákért kizárólag a szerző felelős.

Budapest, 2020. október 9.

*„Mikor Andrássy még csak ígérte,
Harag és vád özöne érte:
Ha még úgy ígér, tudja már is,
Hogy ígéret csak a plurális!*

*Mikor Andrássy már meg is adja,
Megint fölzeng a vád haragja:
Ígérte eddig s íme már is
Valóra válik a plurális!”*

Juhász Gyula: A plurális

1. Bevezetés, problémafelvetés, kutatási kérdések és hipotézisek

A választójog mint alapjog és a kisebbségek képviselőinek kérdésköre a szakirodalomban egyaránt széles körben kutatott témának tekinthető. Jelen dolgozatban mindkét témakört érintő, részben azok metszetét jelentő, kevésbé kutatott kérdéskör, még hozzá a plurális választójog és a nemzetiségek képviselőinek kapcsolata kerül vizsgálatra. Mindehhez kapcsolódóan első körben a fogalmi alapokat szükséges tisztázni. Elsőként a választójog mint alapjog és a plurális választójog fogalmára térünk ki. További fontos tisztázandó fogalomnak tekinthető a kisebbség és a nemzetiség fogalma, amelyek használata – mint majd látni fogjuk – a magyar szabályozásban többször is váltakozott. Különösen fontos a kisebbségek fogalmának tisztázása, hiszen a jogtudományi és politikatudományi szakirodalomban is többféle jelentést tulajdonítanak neki. A fogalom alapos vizsgálata nélkül pedig a kisebbségek képviselőire vonatkozó szakirodalom értelmezése sem lehetséges.

Bár elsőre azt gondolhatnánk, hogy a plurális választójog fogalma teljesen tisztázott, azt láthatjuk, hogy napjaink magyar alkotmányjogi szakirodalma kevés teret szentel a kérdés elemzésének. Ahogyan látni fogjuk, a választójoggal mint alapjoggal foglalkozó művek is adótnak veszik a plurális választójog fogalmát. Ennek ellenére, ha mélyebb vizsgálatokat végzünk történeti és nemzetközi visszatekintést alkalmazva, felvetődhet bennünk, hogy egységes fogalomról beszélhetünk-e egyáltalán. Ha jobban mélyére ásunk a kérdésnek, az a benyomásunk támad, hogy a fogalom jóval komplexebb, mintsem hogy csak egy mondattal érintsük mibenlétét.

Ennek kapcsán arra a kutatási kérdésre keressük a választ, hogy

Q1: Homogénnek tekinthető-e a plurális választójog fogalma?

Továbbá azt is megvizsgáljuk, hogy

Q2: Milyen formában nyilvánulhat meg a plurális választójog?

és hogy

Q3: Milyen funkciói lehetnek a plurális választójognak?

A fogalmi alapok tisztázását követően szükséges áttekinteni a választójog mint alapjog, a plurális választójog, továbbá a kisebbségek képviselőinek kérdéskörét vizsgáló hazai és külföldi szakirodalmat is, kitérve arra, hogy az egyes szerzők milyen elméleti alapvetésekből indulnak ki kutatásaik során, és ezek közül melyekre támaszkodhatunk jelen dolgozatban. Ennek során nem csupán az alkotmányjogi, hanem a politikatudományi szakirodalomra is szükségünk lesz, kiemelve a kapcsolódó képviselőelméleti és demokrácielméleti írásokat. Elsőként a választójogra mint alapjogra vonatkozó irodalmat tekintjük át, hangsúlyozva a választójog és a jogállamiság kapcsolatának kérdéskörét is. Ezt követően térünk rá a szűkebb témánk, a plurális választójog mögött meghúzódó elméleti megfontolásokra. Ennek során elsőként mindenképpen szükséges kitérni John Stuart Mill plurális választójogra vonatkozó gondolataira és azok későbbi továbbgondolásaira. Mivel e jogintézmény a polgári korban többször is a közjogászok érdeklődésének középpontjába került Magyarországon, az ő álláspontjukat is szükséges felvázolni, ahogyan a korabeli nemzetközi szakirodalomra is vetnünk kell egy pillantást. Ezt követően térünk rá a mai kapcsolódó elméletekre, melyek gyakran építenek a Mill-féle hagyományra. Ezek az elméletek gyakran a demokráciához képesti más berendezkedés szükségességéből indulnak ki, és teljesen túlterjeszkednek a demokratikus jogállam keretein. Kiemelten fontos annak bemutatása, hogy az egyes ide tartozó szerzők milyen eszmeáramlatokhoz köthetőek.

A kisebbségek képviselőire vonatkozóan azt tekintjük át, hogy milyen eltérő elméleti keretek között vizsgálja a kérdéskört a vonatkozó hazai és nemzetközi szakirodalom, és ezen belül milyen regionális eltéréseket találhatunk. Ennek során a kisebbségek parlamenti jelenléte (deskriptív képviselő) és szubsztantív (tartalmi képviselő) közötti kapcsolatot vizsgáló szakirodalomra fókuszálunk. További kérdés,

hogy milyen egyéb elméleti háttér állhat még rendelkezésre, amelyre vizsgálódásainkat építhetnénk.

Következőleg a plurális választójog történetét szükséges vizsgálni, hazai és nemzetközi kontextusban egyaránt, ami nélkülözhetetlenek tekinthető kutatási kérdésünk megválaszolásához. Ennek során első körben egyes külföldi, elsősorban európai országok korábbi gyakorlatát vetjük össze, majd pedig azt tekintjük át, hogy miként merült fel a jogintézmény Magyarországon a polgári kortól kezdve a rendszerváltásig. Kitérünk emellett különböző külföldi közéleti személyiségek és a tudomány képviselőinek¹ álláspontjára is, amelyeket a polgári radikálisokhoz köthető *Huszádik század* című folyóirat hasábjain volt lehetőségük kifejtteni az ifj. gróf Andrassy Gyula 1908. évi plurális választójogi javaslatához kapcsolódó anketben. Ezen információk birtokában választ kaphatunk arra a kérdésre, hogy mit jelentett Magyarországon és egyéb európai országokban a plurális választójog történeti visszatekintésben, tapasztalhatunk-e valamiféle eltérést országonként. Ifj. gróf Andrassy Gyula plurális választójogi javaslatának részletes elemzését az indokolja, hogy az szorosan összefüggött a nemzetiségek kérdésével. Nem egyfajta kedvezményes képviselést kívánt azonban biztosítani számukra, hanem meg kívánta akadályozni az előretörésüket, hatalomhoz jutásukat.

Ezután a választójog egyenlőségének kérdésköréhez és a plurális választójoghoz köthetően át kell tekintenünk a kapcsolódó nemzetközi követelményrendszert, a vonatkozó univerzális és regionális nemzetközi egyezményeket, ahogyan érdemes egy pillantást vetni az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára, továbbá az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetéhez, valamint az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Európai Bizottságához (Velencei Bizottságoz) köthető dokumentumokban felvázolt követelményrendszerre is. Természetesen nélkülözhetetlen, hogy feltárjuk a rendszerváltás utáni magyar alkotmányos fejlődés és a plurális választójog viszonyát, továbbá az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát. E ponton nem kerülhetjük el annak a kérdésnek a vizsgálatát, hogy ma alkalmazhatóak-e az Alkotmánybíróság választójogra vonatkozó, ám az Alaptörvény, illetve annak negyedik módosítása hatályba lépését megelőzően hozott határozatai, illetve mennyiben

¹ Fontos megemlíteni, hogy az anketben részt vevő tudósok közül a legtöbben szociológusok voltak.

hivatkozik azokra ma az Alkotmánybíróság. Ennek kapcsán azt a kutatási kérdést fogalmazzuk meg, hogy

Q4: Lényegi eltérést mutat-e a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény választójogra vonatkozó szabályozása azáltal, hogy a választójog teljességének magyarországi lakóhelyhez kötését lehetővé teszi?,

és hogy

Q5: Alkalmazható-e ma az Alkotmánybíróság választójogra mint alapjogra, így a plurális választójog abszolút tilalmára vonatkozó 1990 és 2011 közötti gyakorlata?

A fenti vizsgálódások elvégzését követően már bátran vonhatunk le következtetéseket a plurális választójog mibenlétére, és arra vonatkozóan, hogy térben és időben milyen eltérő jelentések és funkciók kapcsolódnak hozzá. Ennek során kiemelten fontos lesz, hogy elkülönítsük a plurális választójog egyes válfajainak bevezetése mögött meghúzódó motívumokat és célokat a plurális választójog különböző típusaitól. A kérdés teljes megválaszolásához azonban szükség lesz annak feltárására is, hogy napjainkban Európában milyen különböző kontextusokban, milyen célzattal és milyen módozatban merül fel a plurális választójog. Bár egyes esetekben egyértelműnek tekinthető a kérdés, más esetekben már nehezebb lesz elhatárolni a plurális választójogot a választójog egyenlőségének elvétől való egyéb – jogos vagy jogszerűtlen – eltérésektől. Ennek során bemutatjuk a kisebbségeknek biztosított plurális választójogot, melyet ma csupán Szlovéniában alkalmaznak, a gyermekek és a jövő generációk érdekeinek képviseletét. E két intézmény kapcsán ugyanis a szakirodalomban rendszerint felmerül a plurális választójog fogalma.

Vizsgálatunk következő tárgya, a választójog államhoz fűződő kapcsolat szorossága mentén történő korlátozásának kérdésköre kapcsán azonban a plurális választójog legfeljebb említés szintjén jelenik meg a szakirodalomban és a joggyakorlatban, holott – ahogyan azt történeti visszatekintés fényében láthatjuk majd – a polgári kori magyar közjogi szakirodalomban a plurális választójog egy megvalósulási formájának tekintették azt az esetet, amikor az egyéni és listás választókerületekben eltérő feltételekhez kötötték a választójogot. Ez azonban feszültségben áll azzal a ténnyel, hogy a magyar Alkotmánybíróság joggyakorlatában meglehetősen hamar

megfogalmazódott a plurális választójog tilalma, és erre a tilalomra az Alaptörvény és negyedik módosításának hatályba lépését követően is hivatkozott a testület. Jelen dolgozat kulcsfeladatának tekinthető az előbbieken kifejtett valós vagy látszólagos ellentmondás vizsgálata, esetleges feloldása. Ezért ezt a kérdést alaposan elemezzük, kitérve a lakóhely és a választójog kapcsolatára vonatkozó hazai szabályozásra, alkotmánybírósági joggyakorlatra és az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára, továbbá a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának kapcsolódó ajánlására. Kiemelten foglalkozunk a szavazási módok kérdéskörével, az alkotmányjogi szakirodalomban felmerülő dilemmákkal, és a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok szavazatának értékével. Mindezek után már pontos képet kapunk a plurális választójog mai típusairól és azok funkciójáról is.

A választójog egyenlősége kapcsán dilemmákat vet fel a Magyarországon élő nemzetiségek választójogának kérdésköre is. Ezen a téren azonban még kevésbé egyértelmű a helyzet, így érdemes a témát egy külön alfejezetben tárgyalni. Felvázoljuk a kisebbségek érdekei képviselőinek parlamenten kívüli módozatait, majd áttekintjük, hogy a rendszerváltást követően miként merült fel a kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdésköre Magyarországon. Elemzésünk súlypontja a nemzetiségek országgyűlési képviselőire helyeződik, amihez köthetően több probléma is felmerül. A magukat valamely elismert nemzetiséghez tartozónak valló nemzetiségi választópolgárok dönthetnek úgy, hogy kérik nemzetiségi névjegyzékbe vételük országgyűlési választásokra való kiterjesztését, és saját nemzetiségük országos önkormányzatának listájára szavaznak, ám ekkor pártlistára nem szavazhatnak. Első pillantásra ez a választójog egyenlősége érdekében tett lépésnek tekinthető, ám ha mélyebben megvizsgáljuk a kérdést, már korántsem vonhatunk le egyértelmű következtetéseket. Ahhoz ugyanis, hogy valamely nemzetiségi listán kiosztásra kerüljön egy kedvezményes mandátum, el kell érni egy kedvezményes kvótát, amire azonban a tizenhárom nemzetiségből tizenegynek létszamarányánál csekély az esélye.² Ha pedig nem érik el, akkor csupán egy nemzetiségi szószóló képviselheti az adott nemzetiséget a parlamentben, aki viszont a mai napig jóval szűkebb mozgástérrel rendelkezik, mint egy képviselő.

² KURUNCZI (2013): 92
SZALAYNÉ (2014): 13.

Ennek kapcsán azt a kérdést vizsgáljuk meg, hogy

Q6: Sérül-e a kedvezményes kvóta elérésére csekély eséllyel bíró nemzetiségi névjegyzékében szereplő választópolgárok választójogának egyenlősége?

A kérdés megválaszolásához mindenképp szükséges, de nem elégséges a nemzetiségek létszamarányának és választási részvételének, továbbá a nemzetiségi szószólói intézmény természetének vizsgálata. A jogi dogmatikai elemzésen túl ugyanis feltétlenül szükséges megvizsgálni azt is, hogy az egyes nemzetiségi szószólók milyen mértékben képesek a parlamenti napirend tényleges befolyásolására, a parlamenti jelenlétük elősegítette-e érdekeik hatékonyabb megjelenítését. Ehhez pedig a szószólók parlamentben 2014 és 2018-ban kifejtett parlamenti tevékenységét fogjuk empirikus – jórészt kvantitatív, de részben kvalitatív – elemzésnek alávetni. Ezzel kapcsolatban a következő hipotézist fogalmazzuk meg:

H1: A nemzetiségi szószólók parlamenti jelenléte a nemzetiségi tárgyú ügyek parlamenti napirenden való jelenlétének növekedéséhez vezetett.

A következőkben – első lépésként – tehát néhány alapfogalom tisztázása következik. A fogalmak tisztázása során a szakirodalmi és jogi meghatározásokon túlmenően a különböző nyelvű értelmező szótárak meghatározásait is figyelembe vesszük, hogy a fogalmak jelentésváltozatairól minél szélesebb körű képet kaphassunk.

2. Fogalmi alapok

2.1. A választójog mint alapjog és a választási alapelvek

A választójog fogalmának nem alakult ki egységes definíciója, ám kettős természete általánosan elfogadott. Így szélesebb értelemben a képviseleti szervek tagjai megválasztásának rendjét meghatározó anyagi és eljárási szabályok összességét jelenti, míg szűkebb értelemben a választójogosultságot szokás érteni alatta.³ A szűkebb értelemben vett választójog a közhatalom gyakorlásában és az állami döntéshozatalban való részvétel lehetőségét megteremtő politikai részvételi jogok körébe tartozik, s a

³ TÓTH K. (2013): 184.

népszuverenitáson alapul.⁴ Bodnár Eszter az Internetes Jogtudományi Enciklopédiában a választójogot a következőképpen definiálja: „A választójog a demokráciákban a képviselői hatalomgyakorlás eszköze, egyben alapjog, politikai részvételi jog.”⁵

A választások alapelvei két csoportra oszthatók: anyagi jogi és eljárásjogi alapelvekre. Előbbiek közé tartozik az általános, egyenlő, választójog, továbbá a közvetlen és titkos szavazás elve, melyek elsősorban a jogalkotó elé támasztanak követelményt. Utóbbiak pedig a választások eljárásjogi szabályaiban kifejtett elvek, amelyek elsősorban a jogalkalmazás szempontjából fontosak.⁶

A választójog általánossága megköveteli azt, hogy nyomós okok fennállása esetének kivételével a politikai közösség minden egyes tagja rendelkezzen választójoggal. Az elfogadottan súlyos indokok a kizárási okok, amelyek meghatározásakor a diszkriminációtilalomra is tekintettel kell lenni. A kizárási okok közé tartozik az önálló politikai akarat kialakítására és döntés meghozatalára képtelen kiskorúak és azon személyek kizárásának esete, akik egyéb oknál fogva nem rendelkeznek teljes cselekvőképességgel. Emellett bizonyos bűncselekmények – a társadalomra veszélyességük különös fokánál fogva – a választójogtól való megfosztást mint a közügyektől eltiltás egyik elemét vonhatják maguk után. Mindemellett az államhoz fűző kötelek szorossága mentén is korlátozható a választójog, így nem minden állampolgárnak kötelező biztosítani a választójogot, ugyanakkor az adott állam területén huzamosabb ideig élő külföldi állampolgárok számára is biztosítható a választójog.⁷

2.2. Plurális választójog

Az egyenlő választójog nem jelent mást, mint hogy minden választásra jogosultnak egyenlő számú szavazata van, s ezek a szavazatok ugyanannyit is érnek.⁸ Így a választójog egyenlőségének megsértését jelenti a plurális választójog, aminek következtében egyes választópolgárok több szavazattal rendelkeznek, vagy szavazatuk többet ér más választópolgárok szavazatánál.⁹

⁴ PAPP I. (2003): 739-740.

⁵ BODNÁR (2016)

⁶ TÓTH K. (2013): 189., 196.

⁷ PAPP I. (2003): 745-747.

⁸ TÓTH K. (2013): 193.

⁹ PAPP I. (2003): 750.

Érdemes felvázolni a plurális választójog egy-két konkrét szakirodalmi megfogalmazását is:

- Papp Imre hangsúlyozza, hogy a választójog egyenlősége elvének „*a nyilvánvaló sérelmét jelenti a plurális választójog, amikor egyes választópolgárok több vagy többes értékű szavazatot adhatnak le, mint mások*”.¹⁰
- Tóth Károly megfogalmazása szerint pedig a választójog egyenlősége amellet, hogy mindenkinek ugyanannyi szavazata van, és minden megválasztott képviselő hozzávetőlegesen ugyanannyi állampolgárt képvisel, maga után kell, hogy vonja azt, hogy „*minden szavazat ugyanannyit ér (senkié sem többet vagy többszörösét a másikénak, azaz nincs ún. „plurális szavazat”)*”.¹¹
- Kurunczi Gábor szintén ezt a három követelményt határozza meg a választójog egyenlőségénél. Az elsőt a választójog egyenlősége formai követelményének nevezi, a míg a választójog egyenlősége tartalmi követelményének nevezi azt, hogy „*mindenki szavazata ugyanannyit ér (senkié sem többet vagy többszörösét a másikénak, azaz nincs ún. „plurális szavazat”)*”.¹² Ebben a meghatározásban tehát mintha csak azt tekintené a szerző plurális választójognak, amikor valaki szavazata többet ér másokénál, és azt nem, amikor valaki több szavazatot adhat le. Ugyanitt viszont G. Karácsony Gergelyre és Smuk Péterre hivatkozva egy olyan megfogalmazást is nyújt, mely szerint: „*A választójog egyenlőségének elvével szemben áll az ún. plurális választójog fogalma, amely értelmében egyeseknek a szavazatát többször vagy nagyobb súllyal veszik számba, illetve egyesek több szavazattal rendelkeznek, mint mások*”.¹³

Bodnár Eszter a szavazatok egyenlő értékűsége kapcsán – az Alkotmánybíróság gyakorlatára támaszkodva – azt fejti ki, hogy „*A választójog egyenlő értékűsége azt*

¹⁰ PAPP I. (2003): 750.

¹¹ TÓTH K. (2013): 193.

¹² KURUNCZI (2019a): 44.

¹³ G. KARÁCSONY – SMUK (2014):166. Hivatkozva: KURUNCZI (2019a): 44.

jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámításnál minden szavazat ugyanannyit ér. Az egy ember – egy szavazat elve a plurális választójogot zárja ki [...]”¹⁴

A fentieket összegezve tehát plurális választójogról a magyar szakirodalom szerint akkor beszélhetünk, amikor a választópolgárok egy csoportjához tartozók

- több szavazattal rendelkeznek, mint mások, vagy
- szavazatuk többet ér, mint más választópolgárok szavazata.

A Collins egynyelvű angolszótár a plurális választójogot/szavazást (*plural voting*) úgy határozza meg, mint

- Egy olyan rendszert, amely lehetővé teszi, hogy valamely választó ugyanazon a választáson többször szavazzon, illetve
- Mint olyan rendszert, amely a választók egy csoportjának biztosítja azt a lehetőséget, hogy több választókerületben is szavazzon. E pontnál hivatkozik arra is, hogy az Egyesült Királyságban 1948 előtt ilyen rendszer érvényesült.¹⁵

A Merriam-Webster szótár szerint a többes szavazat (*plural vote*) jelentése lehet

- több szavazat leadása,
- arra való jogosultság, hogy valaki több szavazatot adhasson le, vagy pedig
- arra való jogosultság, hogy valaki több választókerületben szavazhasson.¹⁶

Az Educalingo.com oldal angol szótárának meghatározása szerint plurális választójog az, ha valaki egynél több szavazatot adhat le egy választáson. Fontos kiemelni, hogy a szótár ennek általánossá tételeként kezeli azt a helyzetet, amikor

¹⁴ BODNÁR (2014a): 107.

¹⁵ Plural voting definition and meaning | Collins English Dictionary <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/plural-voting> (2020. 02. 18.)

¹⁶ “Plural vote.” *Merriam-Webster.com Dictionary*, Merriam-Webster, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/plural%20vote>. (2020. 02. 18.)

súlyozott szavazatok leadására van lehetőség.¹⁷ Ez az utóbbi értelmezés azért érdekes, mert ebben az esetben a választópolgároknak nem egymáshoz képest van többlétszavazatuk.

A Duden egynyelvű német-szótár szerint pedig plurális választójog (Pluralwahlrecht) az, amikor a választópolgárok meghatározott csoportjai többlétszavazattal rendelkeznek.¹⁸

Daniele Caramani pedig úgy határozza meg a plurális választójogot, mint azt a helyzetet, amikor a választók valamilyen tulajdonsággal rendelkező köre több, mint egy szavazatot adhat le. A plurális választójog alapjául szolgáló lehetséges tulajdonságok között felsorolja a cenzusokat, bizonyos szintű tudást vagy képzettséget, foglalkozási vagy honvédelmi jellegű követelményeket, a fajt és a társadalmi státuszt (pl. családfő).¹⁹

A plurális választójog fogalmának meghatározásakor, történeti kontextusban való vizsgálatokor kiemelten fontos, hogy elhatároljuk azt a kuriális választójogtól. Robert Justin Goldstein szerint plurális választójogról akkor beszélhetünk, amikor egyes (magasan képzett vagy éppen vagyonosabb) csoportokhoz tartozó személyek számára explicit módon és közvetlenül többet érő szavazatot biztosítanak, míg a kuriális választójog esetén bár minden csoportba tartozó egy-egy szavazatot adhat le, egyes csoportokba tartozók szavazata többet fog érni más csoportokba tartozók szavazatánál.²⁰

Mindezek fényében láthatjuk, hogy a plurális választójog fogalma valóban nem egységes és egyértelmű, ezért további elemzést érdemel.

2.3. Nemzetiség és kisebbség

Témánk szempontjánól kiemelten fontos a nemzetiség- és kisebbségfogalmak meghatározása, ugyanis – ahogyan arra Föglein Gizella is felhívja a figyelmet – a fogalomhasználat tekintetében mindig is nagy volt a bizonytalanság: az első világháború előtt a nemzetiség kifejezést használták, utána a kisebbség fogalom használata terjedt el, majd a szocializmus idején újra a nemzetiség kifejezést használták,

¹⁷ Plural voting – Definition and synonyms of plural voting in the English Dictionary <https://educalingo.com/en/dic-en/plural-voting> (2020. 02. 18.)

¹⁸ Duden | Pluralwahlrecht | Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Herkunft <https://www.duden.de/rechtschreibung/Pluralwahlrecht> (2020. 02. 18.)

¹⁹ CARAMANI (2004): 22.; 222.

²⁰ GOLDSTEIN (1983) 11.

amit a rendszerváltás után újra felváltott a kisebbség kifejezés használata.²¹ Mielőtt a szakirodalmi és jogi meghatározásokat tekintenénk át, felvillantjuk azt is, hogy egyes értelemző szótárakban miként jelennek meg ezek a fogalmak. Így átfogóbb képet kaphatunk róluk, és szélesebb látószögéből vizsgálhatjuk azokat. Különösen fontos ez azért, mert a politikai, társadalmi és történelmi kontextus nagyban meghatározza ezen fogalmak tartalmát és használatát.

A nemzetiség és kisebbség fogalmak meghatározása során elsőként érdemes egy pillantást vetni a Magyar Értelmező Kéziszótárban megadott definíciókra. A Kéziszótár szerint a

„kisebbség: [...] 1. Embereknek számban egy másiknál kisebb csoportja. [...] 2. Az állam nemzeti jelegét meghatározó néphez képest kisebb számarányú népcsoport, etnikai elem; nemzetiség.”²²

A nemzetiség pedig

„Az államon belül kisebbségben élő, nem a többség nyelvét beszélő népcsoport.” továbbá *„nemzeti hovatartozás”* értelemben is megjelenik.²³

A Magyar Értelmező Kéziszótár tehát a kisebbség címszónál megadja rokon értelmű szóként a nemzetiség kifejezést, ám a kisebbség definíciójánál az adott népcsoport elkülönült etnikai jellegére, míg a nemzetiség definíciójánál a népcsoport többségi nyelvtől elkülönült nyelvére helyezték a hangsúlyt.

Érdemes egy pillantást vetni arra is, hogy a német és az angol nyelvben miként jelenik meg a kisebbség-fogalom. A Duden egynyelvű online német-szótár alapján a kisebbség (*Minderheit*) értelmezhető úgy, mint

- meghatározott számú személyek összességének kisebb része, vagy pedig
- mint egy államon vagy társadalmon belül számszerűleg alulmaradó, és egyben hatalom nélküli csoport, mint például etnikai kisebbség (*ethnische Minderheit*),
- megjelenik továbbá a kisebbség mint valamilyen szavazás vagy egyéb döntés során alulmaradók csoportja.²⁴

²¹ FÖGLEIN (1997): 1.

²² JUHÁSZ et. al. (1999a): 726.

²³ JUHÁSZ et. al. (1999b): 997.

A „*Minorität*” szónál viszont már csak az utóbbi jelentés jelenik meg a szótárban.²⁵

Az Oxford online egyenlű szótára szerint pedig a „minority” szó megjelenik mint

- mint valamely csoport kisebbik része, a csoportot kitevő dolgok vagy személyek kevesebb, mint fele,
- mint egy országon vagy közösségen belüli olyan kisebb csoport, amely a többségtől faj, vallás, nyelv vagy egyéb tulajdonság miatt különbözik, továbbá
- mint a kiskorúság.²⁶

A Penguin angol nyelvű értelmező szótárban pedig a „*minority*” szó jelentései között szerepel

- a nagykorúság elérése előtti időszak, illetve a kiskorúság állapota,
- egy egészet kitevő kettő csoport közül a kisebb, illetve egy, az irányításhoz szükséges szavazatszámnál kevesebbel rendelkező csoport, továbbá
- emberek közös, a népesség többségétől eltérő jellemzőkkel vagy érdekekkel rendelkező csoportja.²⁷

Rá kell azonban térnünk arra a kérdésre is, hogy a jogi szabályozás miként tekint és tekintett e két fogalomra. A kisebbségek jogait számos nemzetközi egyezmény és ajánlási jellegű dokumentum érinti, ám ezek közül a legtöbb nem határozza meg a kisebbség fogalmát,²⁸ ami viszont a kisebbségi jogok érvényesülése tekintetében kulcsfontosságú kérdésnek tekinthető. Ezen dokumentumokban olyan fogalmak jelennek meg, mint a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek, illetve az őslakos népek jogai.²⁹ Mindezek kapcsán mindenképp fontos megemlíteni Francesco Capotorti, az ENSZ Diszkrimináció Megelőzésével és a Kisebbségek Védelmével Foglalkozó Albizottsága különleges rapporteurjének sokat idézett kisebbség-definícióját, mely szerint a kisebbség

²⁴ Duden | Minderheit| Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Herkunft
<https://www.duden.de/rechtschreibung/Minderheit> (2020. 02. 02.)

²⁵ Duden | Minorität | Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Herkunft
<https://www.duden.de/rechtschreibung/Minoritaet> (2020. 02. 02.)

²⁶ Minority noun – Definition, pictures, pronunciation and usage notes | Oxford Advanced Learners Dictionary at OxfordLearnersDictionaries.com
<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/minority?q=minority> (2020. 02. 02.)

²⁷ ALLEN (2006): 884.

²⁸ TÁRNOK (2018): 1.

²⁹ Bővebben lásd: KOVÁCS (2016): 386-399.

„[a]z állam lakosságának számszerű kisebbségben levő csoportja, mely nincs uralkodó helyzetben, és amelynek tagjai – az állam állampolgáraiként – etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságaiknál fogva különböznek a lakosság többségétől, valamint kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányuló összetartozástudatról tesznek tanúbizonyságot.”³⁰

Ki kell még emelnünk az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993-ban született, az Emberi Jogok Európai Egyezményének kisebbségi jogokról szóló kiegészítő jegyzőkönyvvel való kiegészítésére vonatkozó, 1201-es ajánlását, amely a következőképpen határozta meg az etnikai kisebbség fogalmát:

„Egy adott államon belüli személyek olyan csoportja, akik:

- a) az állam területén élnek és annak állampolgárai;*
- b) hosszú ideje fennálló, szoros és tartós kötelékkel kapcsolódnak ehhez az államhoz;*
- c) megkülönböztető etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőket mutatnak;*
- d) habár az állam vagy az adott régió belül kisebbségben vannak, az adott területen belül reprezentatív létszámban vannak jelen;*
- e) közös identitásuk közös megőrzése irányába motiváltak, ideértve kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy a nyelvüket.”³¹*

A belső jogban a nemzetiség- és a kisebbség-fogalom használata többször is felváltotta egymást az idők során. Az 1849. évi nemzetiségi törvény a nemzetiség-fogalmat használta, és az ország nem magyar anyanyelvű, illetőleg ortodox vallású lakosaira nézve tartalmazott rendelkezéseket. A törvény preambuluma ugyanis a következőképpen szólt:

„Az országban levő különböző nyelvek s görög szertartású egyházakra nézve, addig is, míg a kidolgozandó alkotmány szerkezetéhez képest részletes intézkedés törvényhozás útján történnék, részint a haza nem magyarajkú polgárainak

³⁰ Capotorti, Francesco: Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. New York, 1979, UN-Doc. E/CN. 4/Sub. 2/384/Rev. 1., 96. Elérhető: <https://digitallibrary.un.org/record/10387> (2020. 09. 20.) Hivatkozva és fordította: SZALAYNÉ (2003): 187.

³¹ Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1201 (1993) Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights. Article 1. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235> (2020. 09. 20.)

bővebb megnyugtatóására, részint a kormánynak ideiglenes rendezési intézkedéseiben utasításul, határozatképen kijelentetik.”³²

E definíció tehát a saját nyelvet és a saját vallást, még hozzá a görög szertartású egyházakhoz tartozást emelte ki. Az 1868. évi nemzetiségi törvény szintén a nemzetiség kifejezést használta, és a saját anyanyelv volt az elhatárolási szempont, illetve az anyanyelv használatához fűződő jogosultságok kerültek benne szabályozásra. A jogalkotó ugyanis a magyar nemzetet egységes politikai nemzetnek tekintette, melynek a nemzetiségek is egyenjogú részei, ennek következtében rájuk nézve csak „*az országban divatozó többféle nyelvek hivatalos használatára nézve*” tartotta elfogadhatónak a külön szabályozást.³³ A törvényt módosító 1924. évi II. törvénycikk azonban már „*a közhivatalokban a kisebbségi nyelvek használatának biztosításáról*” címet viselte, és a törvényszöveg is a „*nyelvi kisebbségek*” kifejezést használta.³⁴ A nemzetiségi érzület büntetőjogi védelméről szóló 1941. évi V. törvénycikkben a nemzetiség kifejezés jelent meg.³⁵

A Magyar Népköztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény is a nemzetiség kifejezést használta, amikor is kijelentette, hogy a törvény szigorúan bünteti többek között a polgárok nemzetiség szerinti hátrányos megkülönböztetését, továbbá garantálta az ország területén élő nemzetiséghez anyanyelvi oktatáshoz és nemzeti kultúra ápolásához való jogát, legalábbis papírforma szerint.³⁶ Fontos hangsúlyozni azonban, hogy az, hogy a szovjet mintára készült alkotmány eredeti formájában csupán a nemzetiségek anyanyelven való oktatásának, továbbá a nemzeti kultúra ápolásának biztosításáról rendelkezett,³⁷ gyakorlatilag utat nyitott egyfajta asszimilációs politika irányába.

A rendszerváltó alkotmánymódosítás nemzeti és nyelvi kisebbségekről rendelkezett,³⁸ az Alkotmányt módosító 1990. évi XVI. törvény is.³⁹ A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény azonban már a

³² 1849. évi VIII. törvénycikk a nemzetiségekről

³³ 1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában

³⁴ 1924. évi II. törvénycikk a közhivatalokban a kisebbségi nyelvek ismeretének biztosításáról

³⁵ 1941. évi V. törvénycikk a nemzetiségi érzület büntetőjogi védelméről

³⁶ 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság alkotmánya 49. § (2)-(3) bekezdés [Hatály: közlönyállapot (1949.VIII.20).]

³⁷ 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya [Hatály: közlönyállapot (1949.VIII.20.)] 49. § (3) bekezdés

³⁸ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 68. § (1)-(2) bekezdés

³⁹ 1990. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 6. §

nemzeti és etnikai kisebbségek kifejezést használta.⁴⁰ A fogalom közelebbi meghatározását az 1993. évi kisebbségi törvényben találhatjuk meg, amely szerint

„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.”⁴¹

A definíciót elolvastva rögtön láthatjuk, hogy abban a Capotorti-féle definíció számos eleme visszaköszön. A törvény tehát különbséget tett az anyaországgal rendelkező nemzeti, és az anyaországgal nem rendelkező etnikai kisebbségek között. A kisebbség-fogalom elemei tehát ezen meghatározás szerint a következők:

1. Egy önálló népcsoportól van szó.
2. Ez a népcsoport a Magyar Köztársaság területén jelen van,
3. Ott legalább egy évszázada honos,
4. A lakosság körében számszerű kisebbséget alkot,
5. Magyar állampolgársággal rendelkezik,
6. Saját nyelve van,
7. Saját kultúrája van,
8. Saját hagyományai vannak,
9. Összetartozás-tudattal rendelkezik,
10. Ez az összetartozás-tudat kifelé is világosan megnyilvánul, azáltal, hogy
 - a. a közös nyelv, kultúra és hagyományok megőrzésére,
 - b. és történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányuló törekvéseit láthatjuk az adott népcsoportnak.

⁴⁰ 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 45. §

⁴¹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 1. § (2) bekezdés

Magyarország Alaptörvényének javaslata eredeti formájában a „*nemzetiségek és népcsoportok*” kifejezést használta,⁴² ám a végleges szövegben az alkotmányozó visszatért a „*nemzetiség*” kifejezéshez,⁴³ és a 2011. évi nemzetiségi törvény is ezt a kifejezést használja. E törvény nemzetiség-fogalma nagyrészt megfelel az 1993. évi kisebbségi törvény kisebbség-fogalmának, annyi különbséggel, hogy a hatályos törvény már nem határozza meg az állampolgárságot mint a nemzetiséghez tartozás feltételét,⁴⁴ csupán mint a politikai részvételi jogok gyakorlásának feltételét.⁴⁵ Ugyanakkor mindehhez fontos hozzáfűzni, hogy korábban, 2014-ben egyes politikai részvételi jogok még kiterjedtek a nemzetiséghez tartozó nem magyar állampolgárokra is. Így a nemzetiségi önkormányzati választásokon aktív és passzív választójoggal rendelkeztek azok a valamely magyarországi nemzetiséghez tartozók, aki más uniós tagállam állampolgárai, és csak aktív választójoga volt azoknak, akik valamely nemzetiséghez tartozó, bevándoroltként, letelepedettként elismert magyarországi lakosok voltak.⁴⁶

A nemzetiség fogalomhoz történő visszatérés mögött olyan – az 1945 utáni kelet-európai diskurzusban is megjelent – elgondolások húzódtak meg, mint hogy a kisebbség fogalom sértőnek tekinthető, illetve eleve hátrányos helyzetet jelez. Ebbéli meggyőződését a hatályos kisebbségi joganyag kidolgozásakor kifejezte például az Országos Horvát Önkormányzat és az Országos Ruszin Önkormányzat is.⁴⁷

A törvény deklarálja továbbá, hogy a roma és az örmény nemzetiség esetében a magyar nyelv is nemzetiségi nyelvnek tekintendő.⁴⁸

Mielőtt azonban áttérnénk a szakirodalmi áttekintésre és elméleti keretre, fontos kiemelni, hogy a kisebbségek képviselőitől vonatkozó szakirodalom gyakran a fentiekhez képest mást ért kisebbség alatt, mint a fenti – akár szótári, akár jogi definíciók. Gyakran találkozhatunk például az ún. „*látható kisebbségek*” (*visible minorities*) képviselőitől vizsgálataival. A látható kisebbség fogalmát Kanadában

⁴² T/2627 Magyarország Alaptörvénye <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2020. 01. 09.) – Nemzeti Hitvallás, H) cikk (2) bekezdés, XXVII. cikk, 2. cikk (2) bekezdés, 30. cikk (2) bekezdés

⁴³ Lásd: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

⁴⁴ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 1. § (1) bekezdés

⁴⁵ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 53. § (1) bekezdés

⁴⁶ Századvég Alapítvány - Helyi és nemzetiségi önkormányzati választások 2014 – Szabályozás és határidők. 67-68.

<https://szazadveg.hu/uploads/media/57e3dbfef1106/onkormanyzati-valasztas-2014.pdf> (2020. 09. 29.)

⁴⁷ PAP (2014): 1.,

PAP (2011): 200.

⁴⁸ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 22. § (1) bekezdés

például úgy határozzák meg, mint a nem az őslakossághoz tartozókat, akik nem európaiak, vagy akik színes bőrűek.⁴⁹ A kisebbség fogalma alatt pedig Nyugat-Európában is gyakran a bevándorlókat értik.⁵⁰ Emellett viszont a kisebbségek képviselői körében vizsgálják a nők képviselőit, a szexuális kisebbségek képviselőit, illetve a fogyatékosokkal élők képviselőit, ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk. Mindezek fényében kiemelten fontos a téma kapcsán a pontos fogalmi lehatárolás, különösképpen, ha nemzetközi kontextusban, illetve, ha a jogtudomány és politikatudomány vagy pedig szociológia szempontjait egyszerre figyelembe véve szeretnénk vizsgálni a kisebbségek képviselőit.

Ehhez kapcsolódóan fontos utalnunk Pap András László Internetes Jogtudományi Enciklopédiában (IJOTEN) szereplő *kisebbségek* szócikkére. A szerző ugyanis rögtön a szócikk elején hangsúlyozza azt, hogy a kisebbség fogalmának meghatározása mindig jelentős mértékben függ az adott történelmi és társadalmi kontextustól, amelyben használják azt, és végső soron mindig politikai döntésektől függ az, hogy a jogalkotó kiket, mely csoportokat kívánna a kisebbségvédelem címén védelmezni.⁵¹

Pap hangsúlyozza azt is, hogy a tág értelemben vett kisebbségi jog értelmezhető akár úgy is, mint „[...] különböző társadalmi csoportok, például a fogyatékkal élők, bizonyos egészségügyi problémákkal küzdők, nők, szexuális kisebbségek, idősek (vagy éppen fiatalok) vonatkozásában jelentkező társadalmi hátrányok leküzdését szolgáló közpolitikák általános meghatározása is”.⁵²

Fontos hangsúlyozni, hogy sok esetben egyáltalán nem könnyű az őslakos, bevándorló, regionális, vallási és egyéb kisebbségeket elkülöníteni egymástól. Ennek oka, hogy ezek a csoportok gyakran átfedésben vannak egymással. Ahhoz, hogy erre példát hozzunk, nem szükséges külföld felé vetnünk a tekintetünket. Elég arra gondolni, hogy a tizenhárom magyarországi nemzetiség közül sokan (bolgárok, görögök, románok, szerbek, ukránok) ortodox vallásúak. Emellett például azt is láthatjuk, hogy a

⁴⁹ Visible minority of person – Statistics Canada

<http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=45152> (2020. 04. 19.)

⁵⁰ EPLÉNYI (2013): 45-46.,

A nemzetiségeket védő jogi szabályozás új, migráns kisebbségekre való kiterjesztése egyébként a kérdéssel foglalkozó magyar szerzők írásaiban is felmerült. Lásd például: DOBOS (2016).

⁵¹ PAP (2018) [1]

⁵² PAP (2018) [1]

bevándorló-őshonos törésvonal gyakran egy-egy nemzetiségi közösségen belül jelenik meg.⁵³

A fogalmi alapok tisztázását követően áttekintjük a választójog mint alapjog, a plurális választójog és a kisebbségek képvisellete szakirodalmát, valamint elméleti hátterét, amely kapcsán látni fogjuk, hogy nem csupán a nemzeti vagy etnikai kisebbségekre vonatkozik, nem korlátozódik az őshonos vagy bevándorló kisebbségek képviselétének kérdésére, hanem – tág kisebbségfogalmat használva – a nők vagy éppen a fogyatékosokkal élők képviselétével is aktívan foglalkozik.

3. Szakirodalmi áttekintés és elméleti keret

3.1. A választójog mint alapjog

Fontos elméleti kiindulópontunk a választójog mint alapjog, továbbá a választási alapelvek és a jogállamiság szoros kapcsolata. A választójog egyenlősége nem csupán abból a szempontból kapcsolódik a jogállamiság kérdéséhez, hogy a választójognak létezik alapjogi megközelítése, s a jogállamiság materiális fogalmához kötődően az egyes szerzők rendszerint kiemelik az emberi jogok biztosításának, valamint a jogegyenlőség követelményét.⁵⁴Petrétei József a jogállam és a közhatalom gyakorlása

⁵³ Erre jó példát jelent Turgyán Tamás örmény szószóló 2017-ben egy plenáris ülésen elhangzott felszólalása, amelyben a 350 évvel ezelőtt Erdélyből idevándorolt magyarörmények, és a 20. század során bevándorolt keleti örmények közötti összeütközésekkel volt kapcsolatos. – Lásd: Országgyűlési Napló (2014-2018) – 212. ülésnap (2017.04.10.), 369. felszólalás – Dr. Turgyán Tamás (örmény nemzetiségi szószóló)

A témához kapcsolódóan felszólalt a Magyarországon élő nemzetiségek bizottságában is. A bizottság egy 2017-es ülésén például azt állította, hogy az Országos Örmény Önkormányzatban a keleti örményeknél eggyel kevesebb mandátummal rendelkező magyarörmények teljességgel ki vannak zárva a döntéshozatalból, és a keleti örmények kisajátítanak minden anyagi forrást. Azt mondta továbbá, hogy az Országos Örmény Önkormányzat elnöke azt mondta a magyarörményekről, hogy ők nem is örmények, nem is ismerik az örmény kultúrát és nem is képesek senki képviselétére. Érdekes, hogy a szószóló a plenáris ülésen a keleti örmények álláspontját adta elő, majd a bizottságban feltárta a magyarörmények véleményét is. – Lásd: Jegyzőkönyv az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 2017. április 11-én, kedden, 13 óra 07 perckor az Országgyűlés Irodaháza V. emelet 562. számú tanácstermében megtartott üléséről <https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/NEB/1704111.pdf> (2020. 09. 01.)

⁵⁴ KONDOROSI (2007): 15-18.,

TAMÁS (2001): 209-212.,

VON MOHL, (1995): 34-36.

Már Robert von Mohl (1799-1875) is kifejezetten nevesítette a közügyekben való egyenlő részvétel biztosításának szükségességét a megfelelő képességekkel rendelkezők számára, kiemelve az aktív és passzív választójogot. Lásd: VON MOHL (1995): 35. Fontos hangsúlyozni, hogy ő még – a kor szellemének megfelelően nem általános választójogról, hanem a választójog megfelelő képességgel

vonatkozásában kiemeli az Alkotmánybíróság gyakorlatában kibontakozott követelményt, miszerint az Alaptörvényben megjelenő népszuverenitás elvének következményeként közhatalom gyakorlása csupán demokratikus legitimáción alapulhat.⁵⁵

Bihari Mihály a demokratikus jogállamiság hatalmi rendszerének témakörét tárgyalva első helyen említi a demokratikus képviseleti szervek létrehozásában általános és egyenlő választójog, valamint titkos szavazás révén való részvételt. A demokratikus jogállam hatalmi rendszere másik három elemének az alapvető jogok biztosítását és érvényesülését, a versengő többpártrendszer létét és a kormányok leválthatóságát, valamint az államhatalom megosztását, a hatalmi ágak elválasztását nevezi meg. Az állami-képviseleti szervek létrehozása kapcsán kiemeli a választójognak a népesség lehető legszélesebb körére való kiterjesztését, a választások rendszerességét, a választójog általánosságát, egyenlőségét és a szavazás titkosságát, továbbá azt, hogy a bíróságok, a részt vevő jelölő szervezetek és a nemzetközi megfigyelő szervezetek örökjének a választások tisztasága és jogszerűsége felett.⁵⁶ Trócsányi László a Velencei Bizottság egyik jelentéséhez kapcsolódóan szintén kiemeli a szabad választásokat és a korrekt választójogi szabályokat mint a politikai váltások biztosítékát. Emellett az emberi jogok védelmét mint a demokratikus államszervezet alapját említi a jogállamiságra vonatkozó közös európai alkotmányjogi örökség másik fő elemének.⁵⁷

A választójog kettős természete és így alapjogi jellege a szakirodalomban általánosan elfogadottnak tekinthető. Ennek megfelelően egyrészt a képviseleti szervek tagjainak megválasztására vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat jelenti, ám jelenti a választójogot mint politikai részvételi jogot is.⁵⁸

A választójogra mint alapjogra vonatkozó legújabb szakirodalom körében szükséges kiemelni Bodnár Eszter és Kurunczi Gábor munkásságát. Bodnár Eszter ugyanis hiánypótló munkájában széles körűen elemezte a választójog alapjogi tartalmát

rendelkezőknek való biztosításáról gondolkodott, tehát adottnak vette a cenzusok létét, és választójogot semiképpen nem tekintette alanyi jognak.

⁵⁵ PETRÉTEI (2013): 90.,
30/1998 (VI. 25.) AB határozat. ABH 1998. 220, 233,
16/1998 (V. 8.) AB határozat. ABH 1998. 140, 146.

⁵⁶ BIHARI (2013): 459-460.

⁵⁷ TRÓCSÁNYI (2013): 72.

⁵⁸ TÓTH K. (2013): 184.

és korlátait,⁵⁹ Kurunczi Gábor pedig az általános és egyenlő választójog tekintetében végzett széles körű kutatást.⁶⁰ Mindkét szerző elemezte a belátási képesség és a választójog kapcsolatát, egyes bűnelkövetők választójogból való kizárásának kérdését, a választójog és a lakóhely kapcsolatát, továbbá a külhoni választójogot. Kurunczi Gábor a nemzetiségek választójoga egyenlőségének kérdésére is kitért. A plurális választójog azonban mindkettejük munkásságában csupán említésszerűen jelenik meg. Ha ezen jogintézményre vonatkozó szakirodalmat és elméleti háttérrel szeretnénk megvizsgálni, akkor elsősorban a polgári kori közjogtudomány képviselőire és az egykori és mai politikaelméleti és filozófiai szakirodalomra támaszkodhatunk.

3.2. A plurális választójog

3.2.1. John Stuart Mill és a plurális választójog

A plurális választójog elmélete kapcsán nélkülözhetetlen John Stuart Mill (1806-1873) álláspontjának felvázolása, hiszen a napjainkban született vonatkozó szakirodalom is döntő mértékben az ő elméletére való reflexióként született meg. Mill – a korábbi utilitaristákkal ellentétben, akik a választójog kiterjesztésében látták annak garanciáját, hogy mindenki érdeke egyaránt érvényesüljön – úgy vélte, hogy az általános választójog a többség zsarnokságához vezet, amennyiben nem valósul meg egyúttal a Thomas Hare-féle személyes képviselet.⁶¹ Mill tehát – ahogyan a kor liberális értelmiségének egyéb tagjai is – azon az állásponton volt, hogy a népképviseleti szervek tagjainak feladata választóik véleményének képviselete, és a választási rendszernek biztosítania kell a személyes vélemény érvényesülését, a „személyes képviseletet”. Ez alapján – a többségi rendszer alternatívájaként – született meg az ún. „átruházható szavazat” módszerét alkalmazó arányos választási rendszer, amelyet Thomas Hare dolgozott ki a 19. század folyamán.⁶² Mill úgy gondolta, hogy ez a választási rendszer alkalmas arra, hogy minden választó képviselettel rendelkezzen. Ezt azzal kívánta alátámasztani, hogy mivel ebben a rendszerben minden választó meghatározott számú

⁵⁹ BODNÁR (2013),
BODNÁR (2014a)

⁶⁰ KURUNCZI (2019a),
KURUNCZI (2018a),
KURUNCZI (2019b)

⁶¹ MAGID (1998): 403-404.,
MILL (1867): 51-59.

⁶² ENYEDI – KÖRÖSÉNYI (2001): 54-59., 66.

jelöltre adja le a szavazatát, őket sorrendbe állítva, így végső soron valamiféleképpen érvényesül a preferenciája, még ha nem is az elsődleges, tehát valamely jelölt mindenképp képviselni fogja őt, mindenki szavazata számít.⁶³

Ugyanakkor úgy gondolta, hogy személyes képviselet mellett – a többség zsarnokságát elkerülendő – egy további korrektívumra, a plurális választójogra is szükség van, mert utilitartista elődeivel ellentétben nem hitt abban, hogy az alsóbb osztályok tagjai a legjobbjukat választanák meg képviselőiként.⁶⁴

A plurális választójogra vonatkozó javaslatát először 1859-ben megjelent, a parlamenti reformról szóló⁶⁵ írásában fejtette ki.⁶⁶ A kérdéssel érintőlegesen foglalkozott a szintén 1859-ben megjelent, kortárs írók választójogi reformról szóló gondolatairól írt esszéjében, és 1861-ben szintén írt a kérdésről *A képviseleti kormány* című művében,⁶⁷ melynek második kiadását magyar nyelven 1867-ben adták ki.⁶⁸ Amikor Mill első műveit írta a témában, éppen egy választójogi reform – végül leszavazott – javaslata volt a brit parlament előtt, és a napirenden volt a kérdés, hogy milyen mértékben szükséges kiterjeszteni a választójogot.⁶⁹

Mill úgy gondolta, hogy külön intézkedésekkel kell biztosítani azt, hogy a választójog kiterjesztése által a képzett osztályok álláspontja érvényesüljön a tömeget alkotó képzetlen osztályokhoz tartozók szavazatai mellett. A plurális választójogot tartotta az arra vonatkozó legmegfelelőbb eszköznek, hogy a képzettek súlya jelentősebb legyen a képviseleti szervek létrehozatala során, mint ami a társadalmon belüli számszerű arányukból következne. A többes szavazat rendszerében a demokrácia szükséges korlátját vélte felfedezni, a korlátlan demokráciában ugyanis számos veszélyt látott.⁷⁰ Különösen érdekesnek tekinthető ez a gondolatmenet, ugyanis ellentmond az utilitarizmusnak, melynek Mill is képviselője volt. Az utilitáriusok alapvetése ugyanis az volt, hogy csak akkor érvényesülhet mindenki érdeke, ha a választójogot kiterjesztik. Mill viszont óvatosabban bánt a választójog kiterjesztésével, annak ellensúlyozásaként,

⁶³ MAGID (1998): 403.

⁶⁴ Magid (1998): 404.

⁶⁵ MILL (1859)

⁶⁶ MILLER (2015): 400.

⁶⁷ MILLER (2015): 400., 404-408.

⁶⁸ MILL (1867)

⁶⁹ MILLER (2015): 400.

⁷⁰ MAGID (1998): 403-404.,
MILL (1867): 59-68.

a többség önkényuralma elleni garanciaként képzelte el a Hare-féle személyes képviselőt megvalósítása mellett a képzettek szavazatának felülsúlyozását.⁷¹

Ennek az ellentmondásnak a részbeni áthidalására alkalmas lehet az a sok politikai filozófus által megvalósított gyakorlat, hogy Mill plurális választójogra vonatkozó tanainak olyan olvasatát adják, mely szerint csupán átmeneti megoldásnak szánta, mely elősegíti az átmenetet a választójog munkásosztályra való kiterjesztéséhez. Dale E. Miller azonban úgy gondolja, hogy ezek az olvasatok tévesek.⁷² Ennek bebizonyítása érdekében azt hangsúlyozza, hogy Mill plurális választójogi javaslata nem egyetlen töről fakad, hanem négy különböző – három explicit és egy implicit – megfontolásból:

- Az első feltevése az, hogy a döntések a közérdeknek jobban megfelelnek vagy hatékonyabbak lesznek akkor, ha a magasabb képzettséggel rendelkezők nagyobb befolyásra tesznek szert, jelentősebb politikai hatalommal bírnak, mivel ők kompetensebbek a közügyek intézése tekintetében, mint a képzetlenek.⁷³
- A második feltevése szerint a plurális választójog hozzájárul a tudás és az oktatás értékének megbecsüléséhez, és a gyermekek iskoláztatásához is, elősegíti a morális és intellektuális kiválóságot.⁷⁴
- A harmadik megfontolása pedig nem más, mint hogy a plurális választójog igazságos, és az egyenlő választójog igazságtalan volna. Ha ez nem teljesülne, akkor az első kettő érvet nem tartaná elegendőnek a plurális választójog bevezetéséhez, mivel a hatékonyságnál és a szakpolitikai célok érvényesülésénél előbbre tartja az igazságosságot.⁷⁵
- A negyedik, impliciten jelenlévő megfontolás pedig a Miller által „osztálykiegyensúlyozó” („*class-balancing*”) érvnek elnevezett érvrendszer.⁷⁶

⁷¹ MAGID (1998): 404.

⁷² MILLER (2015): 399.

⁷³ MILLER (2015): 408-409.

⁷⁴ MILLER (2015): 409-410.

⁷⁵ MILLER (2015): 410-411.

⁷⁶ MILLER (2015): 411-413.

A harmadik és negyedik érvet érdemes jobban kibontani, mivel további magyarázatra szorulnak. Első pillantásra nem feltétlenül világos, hogy Mill miért tartja a plurális választójogot az egyenlő választójognál igazságosabbnak. Ezt a gondolatot annak fényében kell értékelni, hogy az utilitáriusok szerint lehető legtöbb ember lehető legnagyobb boldogsága a cél.⁷⁷ Az igazságosság alatt Mill mint utilitárius gondolkodó a hasznosságon alapuló általános elveknek való megfelelést értette, jelen esetben az igazságosság egyik eleme, hogy senki sem uralkodhat más felett, csak a közérdek alapján. Ezért Mill úgy gondolta, hogy azok számára, akik jobban meg tudják ítélni, hogy mi a közérdek – tehát a magasabban képzeteknek – nagyobb beleszólást kell biztosítani a közügyekbe ahhoz, hogy az igazságosság érvényesüljön.⁷⁸

Emellett azt is ki kell fejtenünk, hogy mit is jelent a Miller által „osztálykeigyensúlyozó” érvnek nevezett megfontolás. A fentiekben láthattuk, hogy Mill a korlátlan demokráciát veszélyesnek tartotta. Úgy gondolta, hogy a személyes képviselet demokráciára való hatása nem egyértelmű, mert bár mindenki rendelkezik szavazattal, álláspontja szerint a demokrácia ellen hat az, hogy a kisebbségek szavazatát felülsúlyozza. Mill osztályalapon gondolkodott a választójogról és a képviseletről. Úgy gondolta, hogy a munkásosztály és a felső osztály mint a társadalmon belüli két legfőbb osztály érdekeinek ki kell egyenlítődnie. Abból a feltevésből indult ki, hogy a hatalmi egyensúlyt biztosítaná az, hogy a legtöbb képviselő osztályának érdekeit tartaná szem előtt a szavazásnál, és bár kisebbségben, de volnának olyanok is, akik a közérdeket tartanák szem előtt.⁷⁹ Ez a gondolat nem csupán azért érdekes, mert – mint ahogy azt a következő fejezetben ki fogjuk fejteni – a polgári kori közjogi szakirodalomban és politikai gondolkodásban is felmerül. Napjaink kisebbségek képviseletére vonatkozó szakirodalmának jelentős része ugyanis arra kérdéskörre fűződik fel, hogy egy adott társadalmi csoport (például nők, nemzetiségek, fogyatékossgal élők) parlamenten belüli jelenléte elősegíti-e érdekeik képviseletét, szükséges-e ahhoz. Erről a kisebbségek képviseletére vonatkozó szakirodalom a kapcsán a későbbiekben még visszatérünk.

Bár Mill a 19. században élt és alkotott, gondolatai ma is fontosak, hiszen – ahogyan arra Dale E. Miller is felhívja a figyelmet – Mill morálfilozófiai, társadalom- és politikai filozófiai munkásságát napjainkban olyan széleskörűen tanulmányozzák,

⁷⁷ Lásd: TÓTH V. (1993), BURNS (2005), GUIDI (2007).

⁷⁸ MILLER (2015): 410-411.

⁷⁹ MAGID (1998): 404.

mint talán még soha, és olyan jelentős a hatása napjaink gondolkodóira, mint korábban senki másra.⁸⁰ Magyarországon a polgári kori közjogi szakirodalom is sokat foglalkozott a plurális választójoggal. Nem meglepő ez, hiszen a 20. század a választójog kiterjesztésének kora volt, hazánkban az általános választójog és a titkos szavazás megteremtése a 20. század első felében zajlott. Szintén nem meglepő, hogy – amint majd azt látni fogjuk – Mill gondolatai is megjelentek a magyarországi közjogi szakirodalomban. A plurális választójog ekkoriban nem csupán Magyarországon, hanem külföldön is az érdeklődés középpontjában állt. Ezért – mielőtt rátérnénk Mill mai olvasatára és az elméletének továbbgondolására tett kísérletekre – áttekintjük azt, hogy miként jelent meg a polgári kori magyar közjogi és nemzetközi szakirodalomban, illetve egyes politikusok gondolkodásában a plurális választójog kérdésköre.

3.2.2. A plurális választójog a polgári kori magyar közjogi és nemzetközi szakirodalomban és egyes politikusok gondolkodásában

A 20. század első felében a választójog mindvégig fontos kérdés volt hazánkban, s számos választójogi reform, illetve reformjavaslat került napvilágra, melyek során fokozatos lépésekre került sor az általános, egyenlő és titkos választójog megvalósítása irányában. Ugyanakkor ebben az időszakban kétszer is felmerült a plurális választójog kérdésköre. A továbbiakban érdemes e két esetet, a mögöttük rejlő indokokat, és a korabeli alkotmányjog-tudomány képviselőinek álláspontját, továbbá néhány korabeli politikus és egyben politikai gondolkodó álláspontját is megvizsgálni.

A 20. század első felében tehát hazánkban többször is felmerült a plurális választójog kérdése. A plurális választójog bevezetésének első kísérletére 1908-ban került sor, amikor ifj. Gróf Andrássy Gyula belügyminiszterként előterjesztett, majd 1909-ben visszavont választási törvényjavaslatával plurális választójogot vezetett volna be. Az írni-olvasni tudó választópolgárokat három választási osztályba sorolta volna, amelynek tagjai egy, kettő illetve három szavazatot adhattak volna le. Az analfabéták azonban csak közvetetten szavazhattak volna. Ezt a javaslatot a későbbiekben, a plurális választójog történetéről szóló fejezetben részletesebben bemutatjuk.

⁸⁰ MILLER (2015): 399.

Réz Mihály közjogász, egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja⁸¹ elsősorban a magyar szupremácia biztosítását tartotta szem előtt, s a nyilvános tervezetek közül az imént említett javaslatot tartotta e szempontból a legmegfelelőbbnek. Az általa károsnak megítélt általános választójog hátrányos hatásainak enyhítésére is a többes szavazat intézményét tartotta legmegfelelőbbnek, ám nem minden veszély ellen védelmezőnek. Kimutatta, hogy a javaslat szerint három szavazattal rendelkezők között a legmagasabb a magyarok aránya (71,7%), a kettő szavazattal rendelkezőknél ez valamivel kevesebb (63,3%), míg az egy szavazat leadására jogosultak között a legalacsonyabb ez az arány (58,6%). Emellett üdvözölte azt, hogy a plurális választójog révén a munkásosztály az addigi 66 000 szavazat helyett 1 400 000 szavazattal rendelkezett volna.⁸² Láthatjuk, hogy Millhez hasonlóan Réz Mihálynál is megjelenik a választójogról osztályalapon történő gondolkodás.

Kijelentette, hogy a választójog tekintetében kifejezetten kívánatosnak tartja az egyenlőtlenséget, méghozzá a munka és a teljesítőképesség értékelésén alapuló, általa helyesnek nevezett egyenlőtlenséget. Úgy gondolta, hogy a választójog megítélése során a közérdeket kell csupán figyelembe venni, s az értelmiség vezető szerepének fenntartását ítélte meg a legfőbb közérdeknek.⁸³ Fontos megemlíteni, hogy Réz Mihály az általános, egyenlő és titkos választójogot kifejezetten ellenezte, sőt, veszélyesnek tartotta a magyar szupremácia szempontjából, és úgy vélte, megerősíti a „*fajharcot*” és a militarizmust továbbá ellehetetlenít bárminemű politikát.⁸⁴

Tisza István az Andrássy-féle javaslattal kapcsolatosan egyet értett Hieronymi Károly szabadelvű politikussal⁸⁵ abban, hogy a plurális választójog azon alapszik, hogy az alsó néprétegek választójoga a nemzeti közérdeket veszélyeztető tényező. Mindketten úgy gondolták, hogy (elméletileg) logikusabb és őszintébb e rétegekre ki nem terjeszteni a választójogot, mint „*a pluralitás segítségével illuzórikussá tenni.*” Tisza István azonban úgy vélte, hogy a koalíciónak nem volt más lehetősége, s a plurális választójog bevezetése tekinthető a legkisebb rossznak, a választásra jogosultak száma két és félszeresére növelése miatti „*nemzeti veszedelmet*” nem lehetett volna

⁸¹ Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Réz Mihály
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC12527/12993.htm> (2020. 04. 19.)

⁸² RÉZ (1913): 80-81.

⁸³ RÉZ (1913): 81-85.

⁸⁴ RÉZ (1913): 73.

⁸⁵ Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Hieronymi Károly
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC05727/06328.htm> (2020. 04. 19.)

másképp elhárítani. Úgy gondolta, hogy a többes szavazatok száma megfelelő garancia az általa műveltebbnek, érettebbnek és politikailag megbízhatóbbnak tekintett választók túlsúlyának biztosítására. Hieronymi Károllyal együtt amellet foglalt állást, hogy a kettős, illetve hármass szavazattal felruházottak köre azonban nem megfelelő módon került meghatározásra a javaslatban, így nem elegendő az általa vélt „nemzeti veszedelem” megelőzésére.⁸⁶ A koalíciónak egyébként azért nem volt választási lehetősége, mert a királlyal csupán úgy sikerült kiegyezniük, hogy megegyeztek abban, hogy egy új, tiszta választást követően létrejövő parlament az általános, egyenlő és titkos választójogot megvalósító választójogi reformot hajt végre, s az ilyen választójog alapján létrejött új Országgyűlés döntsön Ausztria és Magyarország közjogi viszonyával kapcsolatos egyes vitás kérdésekben.⁸⁷

Márkus Dezső jogtudós, törvényszéki bíró, jogi szakíró és szerkesztő⁸⁸ a választójog kiterjesztését pozitívan értékelte, alkotmányosan megalapozottnak tekintette, ám nem értett egyet azokkal, akik úgy gondolták, hogy ez minden baj orvoslása. Amellet foglalt állást, hogy egy olyan államban, ahol az állampolgárok egyenlő kötelezettségeit és egyenjogúságát törvény biztosítja, képtelenség ennek az egyenlőségnek többes szavazati joggal való megsértése. Kiemeli, hogy a plurális választójog alkalmazása elértékteleníti, eljelentékteleníti, „szemfényvesztéssé teszi” a csupán egy vokssal rendelkezők szavazatait. A választópolgárok egyenlő értékű szavazattal való felruházásának követelményét magától értetődőnek, s az akkor hatályos alaptörvényeken alapulónak tekintette.⁸⁹

Molnár Kálmán közjogász, egyetemi tanár, az MTA levelező tagja⁹⁰ *Magyar Közjog* című tankönyvének harmadik, 1929-ben megjelent kiadásában a választójogi kérdések tárgyalásánál kitér az Andrássy-féle javaslatra, amelyet úgy értékelt, mint amely összhangba hozza a nemzeti szempontokat a korszellem követelményeivel. Hivatkozik Werbőczy Hármaskönyvére, s leírja, hogy a javaslatban tulajdonképp a magyar alkotmány ősi elve, a „*pars potior et sanior*” elv nyilvánul meg, azaz a

⁸⁶ TISZA (1913): 113-114.

⁸⁷ VÉRTES (1934): 99.

⁸⁸ Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Márkus Dezső
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC09732/10071.htm> (2020. 04. 19.)

⁸⁹ MÁRKUS (1912): 7.

⁹⁰ Magyar életrajzi Lexikon 1000-1990 – Molnár Kálmán
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC09732/10726.htm> (2020. 04. 19.)

Molnár Kálmán közjogászprofesszor pályaképéről bővebben lásd: SCHWEITZER (2018), SCHWEITZER (2019).

méltóságra és tudományra jelesebbek és hírnevesebbek dominanciája a döntés során a számszerű többség döntése helyett.⁹¹ Molnár Kálmán mellett a „*vota ponderantur*”⁹² elvének megtestesülését látja a javaslatban, miszerint a szavazatok nem számlálatnak, hanem mérlegeltetnek.⁹³ Ugyanerre a két elvre egyébként Ferdinandy Gejza is hivatkozott a Magyar Társadalomtudományi Egyesületnek a választójog reformjáról szóló, 1909. évi november hó 10-én tartott tanácskozásán.⁹⁴ Az Andrássy-féle javaslat kapcsán mintegy harminc évvel később Csizmadia Andor jogász, jogtörténész, igazgatástörténész és művelődéstörténész szintén a magyar Alkotmány egy régi, már a Tripartitumban lefektetett, Molnár Kálmán által is hivatkozott alapelve, a „*pars potior et sanior*” elvre utalt, miszerint „*Ha pedig a nép két részre oszlanék, akkor a józanabb és előkelőbb rész határozata áll meg. Józanabb és előkelőbb részének pedig azt nevezzük, a melyikben a méltóságra és tudományra nézve jelesebb és hírnevesebbek vannak.*”⁹⁵

Molnár Kálmán kiemeli, hogy a közérdek érvényesülését a szavazás nyilvánosságával kívánták biztosítani, amire Andrássy részletesen ki is tért a törvényjavaslat indokolásában.⁹⁶

Bár Berecz Sándor nem tartozott a közjog-tudomány képviselői közé, jogi szakírói, publicisztikai munkássága köréből érdemes kiemelni *A tökéletes választójog* című könyvet, amelyben számos ország választójogi szabályozását összehasonlította. 1932-es írásában kiemelte annak visszásságát, hogy Andrássy Gyula éppen egy évvel azután terjesztette be plurális választójogot tartalmazó törvényjavaslatát, hogy Ausztriában megszüntették a többes szavazati jogot. A javaslat indokolásának csupán azzal a pontjával értett egyet, miszerint a választókerületek egyenlőtlen beosztása is burkolt plurális választójogot eredményez, amely minden országban igen gyakran előfordul, ez alól az akkori legújabb osztrák választási törvény sem jelentett kivételt.⁹⁷

⁹¹ MOLNÁR K. (1929): 434-435.,

⁹² Egészen pontosan „*vota non numerantur, sed ponderantur*”.

⁹³ MOLNÁR K. (1929): 435.,

⁹⁴ FERDINANDY G.(1909): 902., 909-910.

⁹⁵CSIZMADIA (1938): 1.,

WERBŐCZY István: Tripartitum (1514.). Az ország jogainak és szokásainak harmadik részéről általában. 2. cím 8. §

⁹⁶ MOLNÁR K. (1929):435.

⁹⁷ BEREZ (1932): 73-74., 47., 56.

Ajtay József jogász az általános választójogot úgy értelmezte, hogy a választójogot általánosan ki kell terjeszteni mindazokra, akik kellőképpen öntudatos tagjai az államnak, ám nem mindenkire, csupán azokra, akik a közakarat alakításában való részvételre erkölcsileg, szellemileg és anyagilag legalább minimális szinten megfelelnek. Azt tartotta kívánatosnak, hogy minden társadalmi osztály súlyának megfelelően vehessen részt a közélet alakításában, amiből véleménye szerint logikusan következik a plurális választójog bevezetésének szükségszerűsége. Álláspontja az volt, hogy az általános és egyenlő választójog nyers tömeguralmat jelent. Kifejtette, hogy a plurális választójog mellett foglalt állást például John Stuart Mill, Johann Caspar Bluntschli vagy Paul Laband, ám voltak ellenzői is, mint Choncha Győző, Balog Arthur, Isaák Gyula és Georg Jellinek. Leírta, hogy a többes szavazati jog ellenzői szerint a plurális választójog nem korrektívuma az általános választójognak, hanem egyenesen megdönti azt, s az általános választójog szükségképpen egyenlő kell, hogy legyen, az emberi jogoknak a gyakorlatban is érvényesülnie kell. Ajtay úgy vélte, hogy ezek a szerzők hibát vétettek, amiért a szavazás és a képviselőhez való jutás egyenlőségét azonosnak vették, s hogy a szavazásnál való egyenlőség biztosítása lehetetlenné teszi a különböző társadalmi osztályok képviselőhez jutásának arányosságát, egyenlőségét.⁹⁸ Láthatjuk tehát, hogy Ajtay gondolkodásmódjában is egyfajta osztályokban való gondolkodás jelenik meg a népben mint egységes entitásban való gondolkodás helyett, csakúgy mint Millnél.

Ajtay Andrásy javaslatában kritizálta az írni-olvasni tudáshoz, kizárólag értelmi cenzushoz kötött közvetlen választójogot. Az írni-olvasni tudást a legingatagabb alapok egyikeként jelölte meg, s alkalmasabbnak találta bizonyos iskolai végzettség igazolásának megkövetelését. Nyíltan kijelentette, hogy a magyar nemzetiségűek dominanciáját tartja megőrizendőnek. A plurális választójog kapcsán a tervezettel szemben azt a kritikát fogalmazta meg, hogy olyannyira alsó társadalmi rétegeknek is biztosította volna a választójogot, hogy céljával ellentétesen éppen hogy az alsóbb társadalmi rétegek befolyásának fokozódásához vezetett volna. Úgy vélte, hogy ez a javaslat valójában nem biztosította volna a magyarok és a felsőbb társadalmi rétegek

⁹⁸AJTAY (1908): 49-60.

túlsúlyát, függetlenül attól, hogy a szocialisták és a nemzetiségek támadták legjobban, akik érzékenységre viszont a tervezet kialakításánál tekintettel voltak.⁹⁹

A plurális választójog kérdésköre az 1930-as évek környékén újól az érdeklődés középpontjába került. Tomcsányi Móric jogász, egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia tagja¹⁰⁰ *Magyarország közjoga* című tankönyvében rávilágított, hogy bár több állam (Belgium és Franciaország) is kísérletezett a plurális választójoggal, könyve írásakor, 1932-ben már sehol sem figyelhető meg ez a gyakorlat. (Bár Franciaországban csupán két évvel a könyv kiadását megelőzően, 1930-ban szűnt meg a többes szavazati jog.) Leírta, hogy az általános és egyenlő választójoggal szembeni „*korrektívumnak*” szánt intézményről van szó, s a demokratikus elvekkel össze nem egyeztethető, ráadásul nehézséget okozna a többes szavazatra jogosító képességek, tulajdonságok, s a többlétszavazatok számának meghatározása.¹⁰¹

Túri Béla országgyűlési képviselő¹⁰² 1934-es írásában amellet foglalt állást, hogy a titkos választójog addigra minden modern állam életének szükségszerű tartozékává vált, és akkor is megvalósítandó, ha nem egyszer súlyosan visszaélnék vele. Véleménye az volt, hogy a kérdés valós rendezése érdekében a titkos szavazás bevezetése következtében fennálló veszedelmeket nem szabad különféle trükkökkel ellensúlyozni. Olyan reformot tartott kívánatosnak, amely önmagában, a rendszerbe kódoltan nyújt biztosítékot a szélsőségek térnyerésével szemben.¹⁰³ Acsay Tihamér jogász¹⁰⁴ viszont úgy vélte, hogy a plurális választójog a titkos választójog ellensúlyaként történő bevezetése szükséges, még akkor is, ha nem képes intézményesen ellensúlyozni a választási színvonal csökkenését, csupán ritkábbá tenni azt.¹⁰⁵

Ajtay József rávilágított arra, hogy általában az általános és titkos választójog által okozott hátrányos körülmények ellensúlyozási lehetőségeként tekintenek a plurális választójogra. Leírta, hogy a nyílt szavazás pozitívumát a pártolói abban látják, hogy

⁹⁹AJTAY (1908): 123-132.

¹⁰⁰ Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Tomcsányi Móric
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC15363/15818.htm> (2020. 04. 19.)

¹⁰¹ TOMCSÁNYI (1932): 389.

¹⁰² Magyar Katolikus Lexikon – Túri Béla
<http://lexikon.katolikus.hu/T/T%C3%BAri.html> (2020. 04. 19.)

¹⁰³TÚRI (1934): 582.

¹⁰⁴ Magyar Életrajzi Lexikon –Acsay Tihamér
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC00003/00074.htm> (2020. 04. 19.)

¹⁰⁵ACSAY (1934): 177-182.

általa a függőségi viszonyok miatt a könnyen befolyásolható, forradalmasítható tömegek szélsőséges irányba való terelődésének lehetősége mint az egyik legnagyobb veszedelem, elkerülhető. Feltette a kérdést, hogy helyes-e az általános, egyenlő és titkos választójog rendszere, s ha nem, milyen választójog szükséges helyette. Áttekintette a titkos választójog mellett és ellen felhozott leggyakoribb érveket. Megtudhatjuk, hogy az általános, egyenlő és közvetlen választójog bírálói úgy értékelték, hogy a legszélesebb értelemben vett középső és felső társadalmi réteget megfosztja a választójogától, csupán formálissá teszi, a közéletben pedig az alsóbb osztályt változtatja „szuverén úrrá”, s így a demagógiának nyit teret. Felhívta a figyelmet arra, hogy bár e probléma megoldására sok javaslat született, ezek közül igen sok nem a közérdeket tartotta szem előtt, hanem a hatalmi viszonyok konzerválását, legtöbbször burkoltan, a választási eljárás szabályainak bonyolult rendszerén keresztül. Ő maga tisztességesebbnek tartotta a választók aránytalan szociális megoszlásával való nyílt szembenézést az általános és titkos választójog bevezetése során. Úgy gondolta, hogy ha el kívánják kerülni a részben vagy egészben közvetett választójog bevezetését, vagy a választásra jogosultak létszámának kivitelezhetetlen lecsökkentését, csupán a plurális választójog jelenthet biztosítékot a szélesebb értelemben vett közép- és felsőrétegek megfelelő szavazati súlyának fenntartására. A többes szavazati jogot úgy kívánta volna megvalósítani, hogy az az egyenlőség követelményét a cél eléréséhez mérten csupán a legszükségesebb, legenyhébb mértékben korlátozza. Nem tartotta kívánatosnak a választópolgárok osztály szerinti tagozódását, s fontosnak tartotta, hogy az alsóbb társadalmi osztályokat ne fosszák meg a jogos érdekeik érvényre juttatásának lehetőségétől. A szavazás hatásait egy gondosan megalkotott, vegyes választási rendszer keretei között kívánta volna befolyásolni, a különböző típusú kerületekben eltérő terjedelmű szavazati jogot biztosítva.¹⁰⁶ Zsedényi Béla jogakadémiai tanár¹⁰⁷ úgy vélte, hogy ez a szabályozás a magyar alkotmányjog húsz éves fejlődését betetőző három alkotmányos reform közül az egyetlen olyan, amely aggodalomra adhat okot a vegyes választási rendszer, a plurális választójog, továbbá az aktív választójog előfeltételeinek áttekinthetetlen, komplikált felsorolása miatt.¹⁰⁸

¹⁰⁶ AJTAY (1937): 18-23.

¹⁰⁷ Magyar Életrajzi Lexikon 1900-1990 – Zsedényi Béla
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC17155/17378.htm> (2020. 04. 19.)

¹⁰⁸ ZSEDÉNYI (1939): 8-10.

A részletes szabályokat lásd az 5.2. alfejezetben.

Molnár Kálmán is írt e törvényről, így a plurális választójogról. Úgy vélekedett, hogy az, hogy a lajstromos és egyéni választókerületekben eltérő feltételekhez kötött a választójogosultság, igen ingatag alapokon nyugszik, amit azzal kívánt igazolni, hogy a törvény megalkotása során változott annak kérdése, hogy a választójog mely kerületekben legyen szűkebb, illetve tágabb.¹⁰⁹

Polner Ödön közjogász, egyetemi tanár, az MTA tagja¹¹⁰ is azt állította az 1938. évi XIX. tc. tervezete kapcsán, hogy a titkos választójog ellensúlyozásra szorul. Leírta, hogy tévesnek tartja azt, hogy a titkos választójogot egyesek többletjognak tekintik, mivel az csupán a választójog szabad gyakorlásának biztosítója. A titkos szavazás kérdésétől függetlenül megfontolandónak tartotta a választójogosultak köre szűkítésének lehetőségét. Kifejtette, hogy a túlságosan bőnek megítélt választójog egyoldalú, szerinte tévesen jogsérelemnek tekintett szűkítése elégedetlenséget szül, így nem lehetséges. Ennek alternatívájaként, jogelvonás nélküli korrekívumaként tekintett a többes szavazati jogra. Hangsúlyozta, hogy nem csupán ő van ezen az állásponton. Gyorsan leszögezte, hogy itt nyíltan bevezetett plurális szavazati jogra gondol, s nem a törvényjavaslatban lévő burkolt formájára. Nézőpontja szerint a közhatalom gyakorlásában nem szabad mindenkit egyforma befolyással felruházni, egyeseket egyre növekvő befolyással kell felruházni, s ez nem jelent jogsérelmet. Azt, hogy abban az időben már sehol nem volt fellelhető a többes szavazat gyakorlata, nem tekintette elegendő érvek ellene. Hivatkozott az Andrássy-féle javaslatra, és arra, hogy gróf Bethlen István is kiállt az intézmény mellett. A többes szavazati jog alapjául szolgáló lehetséges szempontoknak tekintette az életkort, esetleg valamiféle értelmi, erkölcsi vagy vagyoni cenzus alkalmazása mellett.¹¹¹

Érdekes, hogy a férjezett nők választójoggal való felruházását indokolatlannak, felesleges költséget és munkát okozónak tartotta, s úgy ítélte meg, hogy az a legtöbb esetben nem más, mint a férjnek adott plurális választójog, s ha ez mégsem lenne így, a család békéjét megzavarhatja, s a választójog titkossága sem valósulhat meg mellette. Azt állította, hogy a házasságban élő nők választójoga a férj többes szavazataként előnybe hozza azt az osztályt, amely osztályon belüli nők többen mennek el szavazni,

¹⁰⁹ MOLNÁR K. (1938): 52.

¹¹⁰ Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Polner Ödön
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC11587/12347.htm> (2020. 04. 19.)

¹¹¹ POLNER (1938): 6-9.

így csak az önálló nők választójogát tartotta megalapozottnak, amennyiben egyéb szükséges feltételek fennállnak.¹¹²

Bodor György jogász, történész és politikus is írt az 1938. évi választójogi törvényjavaslatáról. Ekkor a javaslatot már tárgyalta a Képviselőház, ám hiteles szöveg vagy a Kormány által összegyűjtött statisztikai adatok még nem álltak rendelkezésre, csupán sajtóközlemények. Ő is azt tartotta a legfontosabbnak, hogy az általa arra legalkalmasabbnak vélt szereplők valósítsák meg a politikai vezetést. Hivatkozott Bethlen István előző karácsonyi cikkére, amelyben azt írta, hogy a választójog titkosságának bevezetése mellett biztosítani kell, hogy a politikai vezetés a polgári társadalom elitje kezében maradjon a „szűkkeblű proletárrétegek önzésének” ellensúlyozására. Bodor György ezzel szemben azt állította, hogy nem volt olyan polgári társadalmunk, amelyre megnyugvással rá lehetett volna bízni a politikai vezetést. Ezt követően ismertette a javaslatot, melybe a titkos választójog ellensúlyozására több újítást is beiktattak, többek között a plurális választójogot is, burkoltan, a különböző típusú kerületekben eltérő terjedelmű választójog bevezetésével. Úgy értékelte, hogy ez, még ha nem is tekinthető elméleti sérelemnek a „*demokratikus ideológia szempontjából*”, a gyakorlatban árt a demokráciának, s a kormány nyilvánvalóan a Parlament „*veszélytelenítése*” céljából alkotta meg a javaslatot. Kétkedve fogadta azt az érvet, mely szerint a képzetesebb, vagyonosabb rétegek egyértelműen józanabb mérlegelésre lennének képesek, mint az alsóbb társadalmi rétegek tagjai. Összességében a közzétett adatok alapján nem tartotta teljesen elfogadhatatlannak a többes szavazati jog ilyesfajta rendszerét, ám álláspontja az volt, hogy ha ezen adatok helyesek, akkor pedig a javaslat hozadéka nem állna arányban a közigazgatás számára a kettős nyilvántartás vezetése által okozott többletterherrel. Mivel nem álltak rendelkezésre a megfelelő statisztikai anyagok, nem tudta megállapítani a plurális választójog miatt hátrányt szenvedő választópolgárok körét.¹¹³

Ferdinandy László jogász, Ferdinandy Gejza fia egy 1938. januári előadásában amellet foglalt állást, hogy mindenki egyetért abban, hogy a titkos választójog bevezetése elodázhatatlan, a kérdés csupán az, hogy annak megvalósítása mellett miként lehetne biztosítani „*a forradalomra és felforgatásra törő elemekkel szemben az egyensúlyt és a politikai élet ritmikus folyását*”. Intő jelként mutatott a külföldi

¹¹² POLNER (1938) 16.

példákra, amelyek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az általános, egyenlő választójog és titkos szavazás atomizálja a társadalmi és politikai életet, forradalomhoz, majd diktatúrához vezet. E problémák elkerülésének érdekében meghatározandónak tartotta, hogy e választójog mely tulajdonságai segítik elő ezek megvalósulását. Ő is helyeselte a pluralitást, ám nem a javaslatban szereplő burkolt formáját, hanem annak nyílt bevezetését. Úgy vélte, hogy a nyílt pluralitás bevezetése esetén nem lett volna szükség arra sem, hogy a választási rendszer vegyes legyen. Álláspontja szerint az emberi egyenlőség érvényesülésére csak bizonyos korlátok között van mód, s a természet rendjéből következnek az emberek közötti bizonyos különbségek, ám a megelőző száz év tapasztalata alapján megújítandónak tartotta az emberiség egyenlőségről alkotott képét a közjog terén a közérdek megvalósulása érdekében, ami megoldást nyújthatna a parlamentarizmus válságára. Véleménye az volt, hogy a rousseau-i értelemben vett politikai egyenlőség sosem volt megtalálható az államok életében, különösen az arisztokratikus eredetű alkotmányokban nem, s a második kamarában nálunk is érvényesült egy jelentős mértékű pluralitás, így úgy értékelte, hogy e javaslat eredménye csupán annyi lenne, hogy ezt az elvet a nagyobb politikai súllyal bíró, népképviselői alsóházra is kiterjesztenék, s ezáltal az arra alkalmasabbaknak jelentősebb befolyása lenne az állam életében. A vagyoni és értelmi cenzust alkalmatlannak tartotta a cél elérésére. Minden politikai jog szükségszerű feltételének tekintett egy bizonyos szintű értelmi és vagyoni helyzetet, ám úgy vélte, a nagyobb jogosultság megadását nem lehet ilyesfajta feltételekhez kötni, s hogy a magasabb szintű iskolázottság vagy a jobb vagyoni helyzet nem nyújt biztosítékot a szélsőséges eszmék befolyása ellen. Egy népies pluralitást tartott megfelelőnek, a többletjoggal rendelkezők körét erkölcsi szempontok szerint tartotta meghatározandónak, s úgy vélte, a plurális választójog népszerűtlensége a múlté lenne, ha minden társadalmi osztály tagjainak lehetősége volna nagyobb jogot gyakorolni, ha bizonyos erkölcsi kritériumokkal rendelkeznek. Azt állította, hogy a plurális választójog nem korrektívum lenne ez esetben, hanem a titkos választójog magasabb fejlődési fokozata, mivel a társadalom viszonyaihoz jobban igazodik. A megkülönböztetés alapjának megtalálását nehéz feladatnak tartotta, s a jövő alkotmányos fejlődése szempontjából potenciális kulcskérdésnek tekintette.¹¹⁴ Mindehhez hozzátehetjük, hogy amellet, hogy mai szemmel nézve, egy demokratikus jogállamban az ilyesfajta plurális választójog

¹¹⁴FERDINANDY L. (1938): 4-11.

elképzelhetetlen, a választópolgárok megkülönböztetésének erkölcsi kritériumait akkoriban sem csupán nehéz, hanem egyenesen lehetetlen lett volna objektív módon, önkénytől mentesen meghatározni.

3.2.3. A plurális választójogra vonatkozó elméletek ma

Napjainkban a plurális választójog kérdésköre gyakran felmerül a filozófiai, politikai filozófiai irodalomban, általában éppen John Stuart Mill munkásságát kiindulópontként választva. Elsősorban morálfilozófiával foglalkozók dolgoznak ki különböző, plurális választójogot tartalmazó rendszereket. A morálfilozófus Robin Harwood 1998-ban védelmébe vette a plurális választójog rendszerét, még hozzá a magasabb képzettséggel rendelkezőknek biztosított többlétszavazat formájában megvalósuló plurális választójogot.¹¹⁵ Az ő elméletét pedig a szintén morálfilozófiával foglalkozó Robert Fudge és szerzőtársa, Carol Quinn fejlesztette tovább.¹¹⁶ Konkrét javaslataik a plurális választójog mai formáiról szóló fejezeteinél kerülnek ismertetésre.

A plurális választójog kérdésköre napjainkban az úgynevezett határvonal-problémához (*boundary problem*), illetőleg az érintettségi elmélethez (*all affected interests*) kapcsolódóan merül fel a politikai filozófiai és a demokraciáelméleti szakirodalomban. A határvonal-probléma arra a kérdésre irányul, hogy mely szereplők demokratikus folyamatban való részvételét kell biztosítani, és kiket kell azokból kizárni.¹¹⁷ Az úgynevezett határvonal-probléma tehát annak a kérdésnek a felvetését jelenti, hogy kiknek kell alkotnia a demokraciákban a közhatalmat gyakorló politikai egységeket. Az érintettségi elmélet pártján állók úgy vélik, hogy a demokratikus döntéshozatalba, a szervek megválasztásába azokat a személyeket szükséges bevonni, akiket az adott szerv döntései érintenek.¹¹⁸

Jonas Hultin Rosenberg érintettségi elméletet (*all-affected principle*) vizsgáló művében kitért az elv politikai egyenlőséghez, így a választójog egyenlőségéhez fűződő viszonyára is. Kifejti, hogy sokan azért kritizálják ezt az elvet, mert a döntéshozatalba való beleszólás egyenlőtlenségéhez vezet, holott a politikai egyenlőség egyenlő beleszólást, így egyenlő választójogot követel meg. Rosenberg álláspontja szerint

¹¹⁵ Lásd: HARWOOD (1998)

¹¹⁶ Lásd: FUDGE – QUINN (2001)

¹¹⁷ DIMDINS – MONTGOMERY (2009): 14.

¹¹⁸ MIKLÓSI (2012): 483.

Bővebben lásd FUNG (2013), GOODIN (2007), WARREN (2017), PAVEL (2016), OWEN (2017).

azonban az elmélet nem összeegyeztethetetlen a politikai egyenlőség megvalósulásával, sőt, a politikai egyenlőség megvalósulása éppen azt követeli meg, hogy akiket kevésbé érintenek az adott szerv döntései, azoknak kisebb mértékű beleszólása legyen a szerv összetételébe.¹¹⁹ Rosenberg megemlíti egyfajta kontributivista alapon álló plurális választójog lehetőségét is, ami azt jelentené, hogy azok, akik több adót fizetnek, több szavazattal rendelkeznének.¹²⁰ Szembetűnő, hogy ez a megoldás az adózási cenzusok egyfajta alternatíváját jelentené. Rosenberg azonban nem gondolja azt, hogy pusztán a képzettség vagy az adózás megfelelő alapot nyújtana egyfajta plurális választójog bevezetésére, a „*döntéshozatali erő egyenlőtlen elosztására*”.¹²¹

A politikai filozófiával foglalkozó Trevor Latimer arra az álláspontra helyezkedett, hogy a plurális választójog Mill által felvázolt módozata ellen számos ellenérv felhozható, és sokan fel is hoznak ellene érveket, ugyanakkor a plurális választójog önmagában ettől még nem feltétlenül elvetendő, és kidogozott egy általa eljárási plurális választójognak nevezett rendszert.¹²² A plurális választójog elmélete kapcsán érdekes a szintén morálfilozófiával foglalkozó Thomas Mulligan filozófus felvetése, aki statisztikai gépi tanulási módszer segítségével egy olyan matematikai algoritmus megalkotására tett javaslatot, amely képes kiszámítani az egyes személyek belátási képességét, és amely révén a több belátási képességgel rendelkezők több szavazatot kaphatnának. Álláspontja szerint a demokratikus döntéshozatal nem vezet átgondolt döntésekhez, és ehelyett az episztokráciára (a „*tudás uralmára*”) kellene alapítani a politikai berendezkedést, az egyes választópolgárok szavazatainak értékét belátási képességüknek megfelelően súlyozva.¹²³ Mulligan olyan filozófus, akinek egyik fő célja az egalitárius és a libertáriánus igazságosságelméletek meghaladása,¹²⁴ és aki úgy gondolja, hogy egy igazságos társadalomnak meritokratikus alapokon kell állnia, azaz a társadalmi javak elosztásának szigorúan érdem alapján kell történnie, az

¹¹⁹ ROSENBERG (2016): 67-75.

¹²⁰ ROSENBERG (2016): 63.

¹²¹ ROSENBERG (2016): 63.

¹²² LATIMER (2015): 65-86.

¹²³ MULLIGAN (2017): 286-306.

Az episztokrácia nem más, mint „*a szakértőkből álló kisebbség jó szándékú uralma*”. – SMILOVA (2013): 113., 115.

A statisztikai gépi tanulás társadalomtudományokban való alkalmazási lehetőségeiről bővebben lásd: SEBŐK (2016).

¹²⁴ Thomas Mulligan: <http://www.thomasmulligan.net/research> (2020. 04. 19.), Mulligan meritokratikus alapú libertarianizmus-kritikája kapcsán bővebben lásd: MULLIGAN (2018b)

esélyegyenlőség megvalósítása mellett.¹²⁵ Ez azért érdekes, mert azt láthatjuk, hogy a plurális választójog gyakran megjelenik egyes libertariánus¹²⁶ politikai filozófusok, mint például Jason Brennan¹²⁷ vagy Philippe Van Parijs¹²⁸ munkásságában. Míg Brennan – csakúgy, mint Mulligan – az episztokrácia egyik lehetséges biztosítakaként vázolja fel a plurális választójogot, Van Parijs a fiatalabb generációk érdekei védelmének érdekében tartaná szükségesnek a bevezetését.

A plurális választójog az episztokrácia kapcsán tehát Jason Brennan gondolkodásában is megjelenik. Jason Brennan is a választójog korlátozásának szükségessége mellett áll ki. Úgy gondolja, hogy sok választópolgár tájékozatlan, tudatlan, irracionális és érdektelen a politikát illetően, és nem tartja jogosnak azt, hogy ezen választópolgárok ugyanúgy és ugyanolyan mértékben beleszólhatnak a közhatalmi szervek összetételébe, mint ő. Ennek megfelelően a bármiféle korlátozás nélküli általános választójogot igazságtalannak tartja.¹²⁹ *Against Democracy (A demokrácia ellen)* című művében ennek, és ezáltal az episztokrácia megvalósításának két lehetséges módját vázolja fel. Ezek közül az első a „*korlátozott választójog rendszere*”, amelyben egyes választópolgároknak vagy egy szavazatuk van, vagy egy sincs. Ennek alternatívájaként jeleníti meg a plurális választójog John Stuart Mill által is felvázolt rendszerét, amelyben egyes választópolgároknak több szavazatuk van, mint másoknak. Egy ilyen rendszerben a választópolgárok alapvetően egy szavazattal rendelkeznének, ám bizonyos cselekmények, vizsgák letétele, megadott végzettség megszerzése, vagy pedig a tudásról való egyéb tanúságtétel révén többletszavazathoz juthatnának.¹³⁰

Az episztokrácia megvalósítása további lehetséges – és egyben a fentieknél erősebb legitimitációval bírónak érzékelt – módjaként említi az általános választójog biztosítása mellett úgynevezett „*episztokratikus vétójog*” biztosítását. Egy ilyen rendszerben egy episztokratikus alapokon felálló tanácsnak jogában állna megvétózni az

¹²⁵ Lásd: MULLIGAN (2018a).

¹²⁶ A libertarianizmus vagy libertarizmus a liberalizmussal rokonítható irányzat, mely az egyéni szabadság, mégpedig a negatív szabadság védelmét helyezi gondolkodása középpontjába. A negatív szabadság a kényszerű külső beavatkozásoktól való védelmet jelenti, nem pedig a cselekvésre való szabadságot. Így a libertariánusok minimalizálnák az állam szerepét, minél szűkebbre szabnák gazdasági (így adóztatási) szerepvállalását is. Az állammal szembeni szkepszisük így átvezet akár a többség uralmával – az ő szemükben zsarnokságával – azaz a demokráciával szembeni szkepszisbe. Lásd: BALÁZS – MOLNÁR (2019): 279-284.

¹²⁷ Lásd például: BRENNAN (2016).

¹²⁸ Lásd: VAN PARIJS (1998).

¹²⁹ BRENNAN (2011): 700.

¹³⁰ BRENNAN (2016) 213.

Brennan episztokráciáról való nézeteinek kritikájához lásd GUNN (2019) írását.

általára rossznak tartott választási eredményeket vagy jogszabályokat.¹³¹ Fontos megjegyezni, hogy az alkotmánybíróságok némi hasonlóságot mutatnak egy ilyen „*tanáccsal*”, hiszen tagjaik bizonyos képzettséggel és szakmai jártassággal kell, hogy rendelkezzenek, és megsemmisíthetik az alkotmányellenesnek tartott jogi normákat. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a két intézmény teljes mértékben azonos lenne, hiszen az alkotmánybíróságok nem semmisíthetnek meg egy jogforrást pusztán azon az alapon, hogy rossznak tartják, hanem csupán akkor, ha az alkotmányellenesnek bizonyul. Ennek ellenére álláspontunk szerint az alkotmánybíróságok a demokrácia hátrányainak, hiányosságainak episztokratikus alapokon szerveződő korrekciós tényezőiként hatnak. Láthatjuk tehát, hogy a plurális választójog alkalmazásának lehetőségét ezen szerzők a liberális demokráciák keretein kívül fogalmazták meg, még hozzá úgy, mint a műveltségi cenzus egyfajta alternatíváját. A fenti szerzőknél megjelenő konkrét javaslatokat azonban később, a plurális választójog mai felmerülése és típusai körében fogjuk felvázolni. A következőkben azonban szükséges rátérnünk arra a kérdésre is, hogy a kisebbségek képviselőinek kérdéskörét milyen elméleti keretek között vizsgálják a szakirodalomban.

3.3. A kisebbségek képviselői vizsgálatának elméleti keretei

Ha egy pillantást vetünk a külföldi, különösképpen az amerikai politikatudományi szakirodalomra, láthatjuk, hogy már a nemzeti és etnikai kisebbségek kérdése kapcsán sem őshonos, valamilyen különös státuszúnak elismert kisebbségekről van szó, hanem gyakran a bevándorlókat, illetve az úgynevezett „*látható kisebbségeket*” vizsgálják. Thomas Saalfeld például például a parlamenti kérdéseket mint a látható kisebbségek szubsztantív (tartalmi) képviselőinek eszközét vizsgálta az Egyesült Királyság parlamentje alsóházában.¹³²

A kisebbségi jogok liberális nacionalizmus keretében történő egyik legszisztematikusabb kategorizálása Will Kymlicka nevéhez köthető.¹³³ A kisebbségi jogok három csoportját határozta meg: az önkormányzati jogok, a polietnikus jogok és a képviselői jogok csoportját.¹³⁴ Különbséget tesz a nemzeti kisebbségek és az etnikai

¹³¹ BRENNAN (2016): 216-217.

¹³² SAALFELD (2011)

¹³³ KYMLICKA (1995),
HEYWOOD (2012): 320.

¹³⁴ KYMLICKA (1995): 26-33.

csoportok fogalma között, és ezt a kérdést a szakirodalom által elhanyagoltnak tekinti.¹³⁵ A nemzetet úgy határozza meg, mint egy „*nemzeteken átívelő, többé-kevésbé teljes társadalmi intézményrendszert képző, adott területen vagy hazában élő, közös saját nyelvvel és történelemmel rendelkező közösséget*”.¹³⁶ Álláspontja szerint a nemzeti kisebbségek – azaz a területileg koncentrált őshonos személyek, akik közös nyelvvel rendelkeznek, és az emberi tevékenységek minden terén tartalommal rendelkező életmóddal bírnak – jogosultak az önkormányzásra.¹³⁷ A polietnikus jogok ezzel szemben a bevándorló etnikai csoportok és vallási kisebbségek számára biztosított jogok, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy fenntarthassák és kifejezhessék „*kulturális különállóságukat és büszkeségüket*”.¹³⁸ A harmadikként említett jogcsoport, a különleges képviseleti jogok tekinthetők a fentiek közül a legfontosabbnak, amely jogokat nem csupán a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok követelik maguknak, hanem a nem etnikai alapon elkülönülő társadalmi csoportok is, mint például a nők, a fogyatékkal élők, vagy a gazdaságilag hátrányos helyzetben lévők.¹³⁹

Utóbbihoz kapcsolódóan érdemes egy pillantást vetnünk az egyes társadalmi csoportok leíró és szubsztantív képvisellete közötti kapcsolatokra vonatkozó elméletekbe. A képvisellete megközelítése szerint formális, leíró (deskriptív), szimbolikus és szubsztantív (tartalmi) képviselletekre való felosztása Hanna Fenichel Pitkin nevéhez fűződik.¹⁴⁰ A szubsztantív képvisellete alapvetése a képviselők képviseltek érdekében történő cselekvése („*acting for*”), amely vonása miatt Sebők Miklós a képviselletei demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje előfutáraként jelöli meg.¹⁴¹ Mindehhez fontos hozzátenni, hogy Pitkinnél a szubsztantív képvisellete csupán körülírászerűen jelenik meg, úgy mint az a képvisellettípus, amikor a képviselők valakik, valamely csoport érdekében vagy valamely csoportért cselekszenek, magát a fogalmat tehát nem használja.¹⁴² A formális képvisellete jelöli az intézményi keretet, a szimbolikus képviselletenél a képvisellete mint állapot jelenik meg, a leíró képvisellete pedig valamely

¹³⁵ KYMLICKA (1995): 20.

¹³⁶ KYMLICKA (1995): 18.

¹³⁷ KYMLICKA (1995): 18; 27-30; 76;
HEYWOOD (2012): 320.

¹³⁸ KYMLICKA (1995): 30-31.;
HEYWOOD (2012): 320.

¹³⁹ KYMLICKA (1995): 31-33.

¹⁴⁰ PITKIN (1967)

¹⁴¹ SEBŐK (2015):. 8.

¹⁴² VAJDA (2019): 20.

csoport képvisleti szervben való jelenlétét, számszerű képviseletét jelenti.¹⁴³ A szakirodalomban napjainkig vitatott kérdés az, hogy a leíró képviselet, vagyis egy csoportnak a társadalomban betöltött aránynak megfelelő parlamenti jelenlét előfeltételét jelenti-e a szubsztantív (tartalmi) képviseletnek, vagyis annak, hogy az adott csoport érdekei tartalmilag ténylegesen megjelenjenek a döntéshozatalban.¹⁴⁴ E kérdést napjainkban gyakran vizsgálják a nemzetközi szakirodalomban, ahogyan azt a következőkben is látni fogjuk.

Pitkin úgy fogta fel a képviseletet, mint a képviselők képviseltek érdekében történő cselekvését (szubsztantív képviselet). Ebben a felfogásban a képviselők reszponzívok, ugyanakkor a képviseltektől független, szabad mandátummal rendelkező cselekvők, és akár a képviseltek akaratával szemben is cselekedhetnek, amennyiben az ellentétes saját érdekeikkel. A szubsztantív képviseletfelfogással viszont egyenesen összeegyeztethetetlennek találta a leíró képviseletet. Úgy gondolta, hogy amennyiben az egyes, különböző csoportokhoz tartozó képviseltek kívánságaira és érdekeire úgy tekintünk, mintha azt csak saját maguk közül valók tudnák meghatározni, az maga után vonja azt a feltevést, hogy a képviselőknek a képviseltjeik kívánságainak megfelelően kell cselekednie, ami pedig végső soron, szélsőséges esetben ellehetlenítheti azt, hogy a képviselő a képviseltek tényleges érdekeinek megfelelően cselekedjen.¹⁴⁵

Ezzel szemben ma számos szerző úgy gondolja, hogy ahhoz, hogy a képviseltek érdekei megjelenjenek a választott testületekben, a csoportok tagjainak jelen kell lenniük azokban, tehát biztosítani kell a leíró képviseletüket. Az egyes csoportok parlamentekben biztosítandó leíró képviselete mellett érvelő szerzők rendszerint osztják azt az előfeltevést, miszerint ha ezeket a csoportokat állandóan és szisztematikusan kizárják a képviseletből, azáltal a politikai közösségből is kivaszításra kerülnek. Emellett a csoportképviselet szimbolikus jelentősége, a marginalizált csoportok közéléhez, politikai diskurzushoz, képviselőkhöz való jobb hozzáférése, továbbá a demokratikus viták szélesebb látókörűvé tétele is rendszerint érvként merül fel az ide tartozó szerzőknél.¹⁴⁶

¹⁴³ VAJDA (2019): 21.

¹⁴⁴ VÁRNAGY – ILONSZKI (2012): 9.

¹⁴⁵ PITKIN (1967): 209-210.

¹⁴⁶ BIRD et. al. (2011a): 5.

Jane Mansbridge négy kontextust vagy funkciót jelöl meg, amelyek tekintetében a hátrányos helyzetben lévő csoportok tagjai szeretnék, ha leíró képviselőjük megvalósulna, ha a csoportjukhoz tartozó, hasonló élményekkel és gondolatokkal rendelkező személyek képviselnék őket. Ezek közül a funkciók közül kettőt olyannak tart, amelyek esetében a leíró képviselő egyben a szubsztantív képviselőt is elősegíti, mivel a minőségi kommunikációt segíti elő. Ezek a pontos kommunikáció bizalmatlanság esetén, azaz ha a kisebbséghez tartozó úgy érzi, hogy mások nem képviselik, megfelelően ki tudja fejezni magát, és a kevéssé kiforrott, nem kikristályosodott, nem teljesen kifejezett érdekek kapcsán való innovatív gondolkodás. A másik kettő esetében pedig a leíró képviselő egyéb, a szubsztantív képviselőtől túli előnyökhöz vezet, méghozzá megmutatja az adott kisebbségi csoportok oly hosszú időn át megkérdőjelezett irányítási képességét, valamint a politikai rendszer de facto legitimitációjának növelőjeként hat azáltal, hogy a korábban kizárt, illetve diszkriminált csoportokat bevonják a döntéshozatalba.¹⁴⁷ Mansbridge sorra vette a deskriptív képviselő megvalósítása kapcsán felmerülő dilemmákat, problémákat, ellenérveket is. Ide tartozik az a kérdés, hogy hogyan választhatjuk ki, mely csoportok ilyesfajta képviselője valósuljon meg, miért pont ezeket a csoportokat válasszuk ki, és az egyes csoportokat hányan képviseljék.¹⁴⁸ További problémaként veti fel azt, hogy ha a kisebbségek leíró képviselője mellett foglalunk állást, akkor gyakorlatilag azt feltételezzük, hogy a csoport tagjainak érdekei egységesek, amelyet a képviselőik egységesen képviselni tudnak.¹⁴⁹ A leíró képviselő további áráként jelöli meg a törésvonalak erősödését, az ország népéhez való tartozás érzésének csökkenését a kisebbséghez tartozókban, a kisebbségi választókerületek megrajzolása esetén a más választókerületekben való befolyás csökkenését, továbbá a csökkent elszámoltathatóság és elszámoltatás lehetőségét, az adott csoport tagjainak identitásalapú magas fokú lojalitása miatt.¹⁵⁰ Összességében arra jut, hogy nem mindig szükséges az egyes csoportok leíró képviselőjének megvalósítása, mindig költség-haszon elemzést végezve, az adott kontextust pontosan ismerve lehet eldönteni azt, hogy alkalmazni kell-e.¹⁵¹

Melissa S. Williams egyenesen a liberális képviselő kudarcáról beszél a marginalizált csoportok képviselője kapcsán. A liberális képviselőt két alapelv,

¹⁴⁷ MANSBRIDGE (1999): 628.

¹⁴⁸ MANSBRIDGE (1999): 633.

¹⁴⁹ MANSBRIDGE (1999): 637.

¹⁵⁰ MANSBRIDGE (1999): 639-640.

¹⁵¹ MANSBRIDGE (1999): 654.

még hozzá az „*egy ember – egy szavazat*” elve és a pluralizmus megtestesülésével azonosítja.¹⁵² Írásából megtudhatjuk, hogy az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága „*egy ember – egy szavazat*” doktrínájának kritikusai gyakran amellett érvelnek, hogy az az egyenlően súlyozott szavazatoknak tisztán a formális aspektusára fókuszál, és nem veszi figyelembe, hogy a képviselők nem képesek az egyes egyéneket képviselni. Williams ezzel kapcsolatban a képviseletet mint mediációt felfogva azon az állásponton van, hogy a választókat érdekcsoportokba kellene rendezni, és a törvényhozási folyamatban ezek mentén az érdekek mentén kellene a képviselőknek felszólalniuk.¹⁵³ Véleménye szerint a liberális képviselet intézményei önmagukban nem elegendőek és alkalmasak a jelenben és múltban oly sok hátrányt szenvedett marginalizált csoportok (kisebbségek, nők) érdekeinek megfelelő képviseletére, a „*tisztességes*” képviselet biztosításához szükségesek bizonyos, azt elősegítő intézmények, mint például a választókerületek etnikai alapon történő megrajzolása, a fenntartott mandátumok rendszere, a konszociális állam, az arányos választási rendszer vagy a párton belüli kvóták.¹⁵⁴ A törvényhozás folyamatát pedig sokkal inkább deliberatív, mint konfrontatív módon tartja megvalósítandónak.¹⁵⁵

3.3.1. A kisebbségek képviseletének vizsgálata a nemzetközi szakirodalomban

A leíró és a szubsztantív képviselet kapcsolatát gyakran vizsgálják tehát, például a latin-amerikaiaknak és afroamerikaiaknak az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusában,¹⁵⁶ illetve tagállami törvényhozásokban,¹⁵⁷ valamint egyes kisebbségeknek az egyéb országok törvényhozásaiban való képviselete,¹⁵⁸ továbbá a nők politikai képviselete kapcsán,¹⁵⁹ de találkozhatunk a fogyatékkal élők szubsztantív képviseletével foglalkozó írással is.¹⁶⁰ A következőkben a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletéről szóló szakirodalomra fektetjük a hangsúlyt.

A Karen Bird, Thomas Saalfeld és Andreas M. Wüst által szerkesztett, a bevándorlók és kisebbségek képviseletéről szóló tanulmánykötet szintén a leíró és a

¹⁵² WILLIAMS (2000): 62.

¹⁵³ WILLIAMS (2000): 63-64.

¹⁵⁴ WILLIAMS (2000):203-220.

¹⁵⁵ WILLIAMS (2000): 221.

¹⁵⁶ MINTA (2009)

¹⁵⁷ UEDA (2005)

¹⁵⁸ BIRD (2011)

¹⁵⁹ CHILDS (2008)

¹⁶⁰ CHANEY (2015).

szubsztantív képviselet közötti kapcsolat vizsgálatának talaján áll, de a kisebbségek politikai részvételére vonatkozó egyéb irodalmakat is alapul vesznek.¹⁶¹ A kötet elméleti háttérét Karen Bird és szerzőtársai bevezető tanulmánya nyújtja. Csatlakoznak annak a kérdésnek a vizsgálatához, hogy az egyes kisebbségi csoportok törvényhozásban való jelenléte szükséges-e az érdekeik parlamentben való megjelenítéséhez, és előrevetítik, hogy a kötet számos tanulmányában ennek mérésére az elért közpolitikai eredményeket alkalmazzák.¹⁶² A kötetben a kisebbségek képviselete sokféle szemszögből vizsgálatra kerül, az első rész a kisebbségi választók magatartásáról, a második pedig a jelöltállításról szól, és a harmadik foglalkozik a látható kisebbségek és a bevándorlók képviseletével a törvényhozásban. A kötet a fentiek szerint három fejezetre tagolódik, így a jelöltté válástól a választási részvételen át egészen a képviselet megvalósulásáig széles körű, összehasonlító kép tárul elénk. Érdekes a tanulmányok közül kiemelni a képviseletet vizsgálókat, és áttekineni főbb módszereiket, eredményeiket. A könyv harmadik fejezete a bevándorlók és a látható kisebbségek képviseletének vizsgálatát tűzte ki célul.¹⁶³

Jason P. Casellas és David L. Leal az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusában vizsgálták a kisebbségek deskriptív és szubsztantív képviselete közötti kapcsolatot. Arra keresték a választ, hogy a latin-amerikai és az afroamerikai képviselők inkább az adott kisebbség érdekeit szem előtt tartva szavaznak-e a Kongresszusban, mint az ilyen háttérrel nem rendelkezők.¹⁶⁴ A szerzők azt feltételezték, hogy minél magasabb az adott választókerületben vagy tagállamban a latinók aránya, annál liberálisabban szavaznak a képviselők illetve szenátorok. A vizsgálat az 1993 és 2000 közötti időszakot ölelte fel. Azt, hogy a szavazatok mennyire tekinthetők liberálisnak, az Amerikai Konzervatív Unió és a Voteview projekt besorolása alapján vették figyelembe.¹⁶⁵ Arra jutottak, hogy míg a képviselőházban annál kevésbé szavaztak konzervatívan a képviselők, minél magasabb volt a latinók aránya, addig a Szenátus esetében nem figyelhető meg egyértelmű mintázat.¹⁶⁶

¹⁶¹ BIRD et. al. (2011a)

¹⁶² BIRD et. al. (2011a)

¹⁶³ BIRD et. al. (2011b)

¹⁶⁴ CASELLAS – LEAL (2011): 184.

¹⁶⁵ CASELLAS – LEAL (2011): 190-191.

¹⁶⁶ CASELLAS – LEAL (2011): 194.

Karen Bird a látható kisebbségek kanadai alsóházban való szubsztantív képviselőségét vizsgálta.¹⁶⁷ Bird álláspontja szerint a kisebbségi érdekek kanadai képviselőházban való jelenlétét nem csupán a képviselők választókerületének etnikai összetétele, a képviselők etnikai hovatartozása, hanem párthovatartozásuk is befolyásolja.¹⁶⁸ Az elemzés alapjául a parlamenti beszédeket választotta, még hozzá azon képviselők beszédeit, akik fotójuk és életrajzuk szerint látható kisebbségnek minősülnek a kanadai statisztikai ügynökség – a fogalmi alapoknál általunk már bemutatott – definíciója alapján. Megvizsgálta továbbá a jelentős arányú látható kisebbségi lakossággal rendelkező választókerületek képviselőit, és összehasonlítási alapul néhány olyan választókerületet is kiválasztott, amelyek etnikailag homogénebbek.¹⁶⁹ A beszédeken tartalomelemzést végzett, és a bevándorlók és látható kisebbségek számára fontosnak tartott ügyek említéseinek számát vizsgálta meg. Ilyennek találta a bevándorlás, menekültek, állampolgárság, multikulturalizmus, kulturális sokféleség, a faji vagy etnikai diszkrimináció és a bevándorlók és egyéb etnikumhoz tartozók társadalmi-gazdasági státuszának témáit.¹⁷⁰ Ezen témakörök is mutatják, hogy mennyire országfüggő, hogy mely ügyeket tekintjük a kisebbségeket érintő ügyeknek, hiszen Magyarországot vizsgálva ezek többsége nem jutna eszünkben első körben mint kisebbségeket érintő ügy.

Bird egyébként összességében arra jutott, hogy a látható kisebbségekhez tartozó képviselők inkább képviselik a kisebbségek érdekeit, mint az ilyen háttérrel nem rendelkezők, továbbá a diverzebb választókerületek képviselői gyakrabban szólnak fel a kisebbségeket érintő témákban, mint a kevésbé diverz területek képviselői.¹⁷¹ A párthovatartozás szerinti különbségek is megfigyelhetők voltak, továbbá arra jutott, hogy a látható kisebbséghez tartozó női képviselők a nőket érintő ügyeket is gyakrabban hozzák fel.¹⁷²

Thomas Saalfeld és Kalliopi Kyriakopoulou a fekete és az etnikai kisebbségekhez tartozó képviselők viselkedését vizsgálták az Egyesült Királyság parlamentjében. Összesen 15 fekete és valamely etnikai kisebbséghez tartozó képviselő 2005-2010 közötti ciklusbeli viselkedését vizsgálták, kiegészítve 15 ilyen háttérrel nem

¹⁶⁷ BIRD (2011)

¹⁶⁸ BIRD (2011):216.

¹⁶⁹ BIRD (2011): 217.

¹⁷⁰ BIRD (2011): 217.

¹⁷¹ BIRD (2011): 218-219.

¹⁷² BIRD (2011): 222-223.

rendelkező képviselővel. Amikor az egyik nyílt szavazási forma (division lobby) során a frakciótól eltérő szavazatokat vizsgálták, az 1997-2010 közötti időszakot vették figyelembe.¹⁷³ Ezen túl a parlamenti kérdéseket (írásbeli kérdéseket) is megvizsgálták. Mindkettő esetben végeztek regresszióelemzést, és a parlamenti kérdések esetében klaszterelemzést is folytattak, még hozzá közpolitikai témakörök szerint.¹⁷⁴ Hangsúlyozva, hogy a rendelkezésükre álló adatok meglehetősen korlátozottak, arra a következtetésre jutottak, hogy a szavazásnál sokkal fontosabbnak tekinthető a párthovatartozás, mint a valamely kisebbséghez tartozás. Ugyannakkor azt figyelték meg, hogy a fekete és etnikai kisebbségekhez tartozó képviselők helyzetfüggően viselkednek, így míg a nyílt szavazásnál nem igazán szavaznak a pártjuk álláspontjával szemben, sok kisebbségi tárgyú kérdést nyújtanak be.¹⁷⁵

Andreas M. Wüst a bevándorló háttérrel rendelkező képviselők németországi törvényhozásban való jelenlétét és részvételét vizsgálta meg. A jelenléten túl vizsgálta a bizottsági tagságukat, és azt, hogy inkább tesznek-e fel bevándorlókat érintő kérdéseket, mint az ilyen háttérrel nem rendelkező képviselők. Összességében arra jutott, hogy a bevándorló háttérű képviselők is igen sokféle szakpolitikai területtel foglalkoznak, és tevékenységük nem korlátozódik a bevándorláshoz kapcsolódó kérdésekre.¹⁷⁶

Az *Ethnopolitics* című folyóirat 2015. évi negyedik számában külön blokk található a kisebbségek képviseletéről Bosznia-Hercegovinában. A blokk bevezető tanulmányát Nenad Stojanović és Edin Hodžić írták, és hangsúlyozták, hogy e blokk egyik fő célja annak kiderítése, hogy az egyes nemzeti közösségek leíró képviselete mennyire tükröződik vissza e közösségek érdekei szubsztantív képviseletében.¹⁷⁷ A bevezetőt Christina Isabel Zuber tanulmánya követi, amelyben legfőbb célul annak elemzését tűzte ki, hogy a garantált mandátumok léte miként hat a kisebbségek szubsztantív képviseletére, illetve miként áll mindez összefüggésben a párthovatartozással.¹⁷⁸

A következő tanulmány Mirna Jusić és Nenad Stojanović tollából származik, akik azt vizsgálták meg, hogy milyen érvek hangoztak el a 2000-es években, a helyi

¹⁷³ SAALFELD – KYRIAKOPULOU (2011): 231-235., 239-241.

¹⁷⁴ SAALFELD – KYRIAKOPULOU (2011): 239-245.

¹⁷⁵ SAALFELD – KYRIAKOPULOU (2011): 246.

¹⁷⁶ WÜST (2011)

¹⁷⁷ STOJANOVIĆ –HODŽIĆ (2015): 386.

¹⁷⁸ ZUBER (2015)

parlamentekben garantált kisebbségi mandátumok bevezetése mellett.¹⁷⁹ A tematikus blokkot Edin Hodžić és Boriša Mraović írása zárja, akik annak vizsgálatát tűzték ki célul, hogy a garantált kisebbségi mandátumok léte a parlamentben miként befolyásolja a kisebbségek döntéshozatalra való befolyását (eljárási értelemben vett szubsztantív képviselet) és a nemzeti közösségek tagjai által érzékelt szubsztantív képviseletét, azaz azt, hogy mennyiben érzik úgy, hogy érdekeik képviselete biztosított a törvényhozásban.¹⁸⁰

A tanulmány újdonsága, hogy míg a korábbi tanulmányok szerzői azt feltételezik, hogy az egyes kisebbségi csoportoknak a többségtől elkülönülő, sajátos gazdasági-társadalmi szükségletei vannak, ők a kisebbségek szubsztantív képviseletét kétféle értelemben vizsgálják, még hozzá eljárási értelemben és szubjektív értelemben. Az eljárási értelemben vett szubsztantív képviselet vizsgálatán azt értik, hogy nem a közpolitikai eredményeket, hanem a képviselők döntéshozatalra való hatását vizsgálják. A szubjektív értelemben vett szubsztantív képviselet körében pedig azt vizsgálták, hogy a kisebbségek tagjai úgy érzik-e, hogy a fenntartott mandátumot elnyert képviselők valóban az ő érdekeiket képviselik.¹⁸¹ Mindezek kapcsán azt feltelezték, hogy a kisebbségek döntéshozatalra gyakorolt hatása nagyobb azokban az esetekben, amikor a kisebbségek jelenléte fenntartott mandátummal garantált, és hogy együttmozgás figyelhető meg a kisebbség tagjai által érzékelt szubsztantív képviselet és a képviselő párttagsága (kisebbségi párt tagja-e) között.¹⁸²

A vizsgálódásaik körébe nyolc bosznia-hercegovinai települést vontak be,¹⁸³ mintájuk tehát igen apró és specifikus volt. A szubsztantív képviselet méréséhez személyes, félig strukturált interjúk során szerezték az információkat.¹⁸⁴ A döntéshozatalra való befolyás mérésére hét indikátort használtak, melyek a következők: milyen gyakran használnak az állampolgárok bevonására épülő mechanizmusokat; mennyiben reagálnak a kisebbségi csoporttól érkező javaslatokra; a döntéshozatalra való érzékelt befolyás mértéke; a vétőjog gyakorlása (egy településen); a kisebbségi projektekre és civil szervezetekre jutó költségvetési források alakulása; a kisebbségek döntéshozatalra gyakorolt hatása, javaslataik elfogadása és egyéb, fel nem sorolt, a

¹⁷⁹ JUSIĆ – STOJANOVIĆ (2015)

¹⁸⁰ HODŽIĆ – MRAOVIĆ (2015)

¹⁸¹ HODŽIĆ – MRAOVIĆ (2015): 419.

¹⁸² HODŽIĆ – MRAOVIĆ (2015): 421.

¹⁸³ HODŽIĆ – MRAOVIĆ (2015): 422.

¹⁸⁴ HODŽIĆ – MRAOVIĆ (2015): 422.

kisebbségek befolyására utaló példák.¹⁸⁵ Összességében arra jutottak, hogy a vizsgált településen a fenntartott mandátumok szerepe nem tűnik jelentősnek, habár vannak pozitív hozadécai, többek között elősegíti a kisebbségek politikai mobilizációját. A párttagság kapcsán felállított hipotézisük is mintha mérsékelten igazolódni látszana. Megállapították továbbá, hogy a szubsztantív képviselő nagyban függ a kisebbségi képviselő motivációjától, választókerületével való viszonyáról és csoportspecifikus tényezőktől.¹⁸⁶

Az *Ethnopolitics* folyóiratban egyébként jelent meg olyan írás is, ami a választási rendszerek kisebbségek leíró képviselőjére gyakorolt hatását vizsgálta.¹⁸⁷ Corinna Kroeber pedig a fenntartott mandátumok rendszerének őslakos kisebbségek képviselőjére gyakorolt hatását vizsgálta, még hozzá Venezuela, Tajvan és Új-Zéland esetén keresztül.¹⁸⁸ A szerző azt feltételezte, hogy ha a fenntartott mandátumokért induló jelöltekre csak az adott kisebbség tagjai szavazhatnak, illetve ha csak az adott kisebbség tagjai lehetnek jelöltek, az a kisebbség érdekeinek jobb szubsztantív képviselőjéhez vezet, és hogy az ilyen országokban a fenntartott mandátumok elfogadottsága is magasabb.¹⁸⁹ Hangsúlyozza, hogy nehéz olyan indikátorokat találni, amelyekkel több különböző országban is ugyanúgy mérni lehet a kisebbségek érdekeinek szubsztantív képviselőjét. Végül három ilyen változót vizsgál: valamely őslakos pártban való tagságot, valamely kisebbségi ügyeket érintő tárggyal foglalkozó bizottságban való tagságot, és az újraválasztást mint a választók elégedettségének mércéjét.¹⁹⁰ Arra jutott, hogy amennyiben csak az adott kisebbséghez tartozók szavazhatnak a fenntartott mandátumért induló jelöltekre, az elősegíti az adott kisebbség szubsztantív képviselőjét, ám ha jelöltként is csak az adott csoport tagjai indulhatnak, az már ront a helyzeten.¹⁹¹ Kharis Templeman viszont a választási kvóták őshonos kisebbségek leíró képviselőjét elősegítő voltát vizsgálta meg Tajvan példáján keresztül.¹⁹²

¹⁸⁵ HODŽIĆ – MRAOVIĆ (2015): 423-424.; 433.

¹⁸⁶ HODŽIĆ – MRAOVIĆ (2015): 429-431.

¹⁸⁷ WAGNER (2014)

¹⁸⁸ KROEBER (2017): 196-197.

¹⁸⁹ KROEBER (2017): 201-202.

¹⁹⁰ KROEBER (2017): 204-205.

¹⁹¹ KROEBER (2017): 211.

¹⁹² TEMPLEMAN (2018)

2017-ben jelent meg Rebekah Herrick könyve, amely a kisebbségek képviseletét vizsgálja az amerikai politikában. A kisebbség fogalmának tág fogalmát alkalmazva együtt vizsgálja a faji (afroamerikaiak, kínaiak, amerikai indiánok), etnikai (hispanok)¹⁹³ és szexuális kisebbségek, valamint a társadalmi nem és a politikai képviselet kérdéskörét. Egy egész fejezetet szentel a kisebbségfogalom és a fentebb említett kisebbségi csoportok, továbbá a képviselet fogalma elemzésének.¹⁹⁴ Külön fejezetben foglalkozik a kisebbségek leíró képviselete vizsgálatával a törvényhozó szervekben és más testületekben.¹⁹⁵ Saját fejezetben tárgyalja a kisebbségek formális képviseletét is,¹⁹⁶ továbbá a leíró és szubsztantív képviselet kapcsolatáról és a kisebbségeket érintőként azonosított szakpolitikai területek törvényhozásban való megjelenéséről is ír.¹⁹⁷ Mindezek után a kisebbségek szimbolikus képviseletéről is hosszasan értekezik.¹⁹⁸ Végül pedig tovább taglalja a kisebbségek közéleti részvételének egyes aspektusait, mint például a bírósági szervezetrendszerben való jelenlétüket.¹⁹⁹ Témánk szempontjából fontosnak tekinthetők, viszont az amerikai berendezkedéstől való eltérések miatt Magyarország tekintetében közvetlenül nehezen alkalmazhatók a kisebbségiek szavazatai hatásának vizsgálatára vonatkozó megállapításai. Álláspontja szerint a kisebbségi szavazatok hatása kétféleképpen mérhető: a kisebbségiek által leadott szavazatok számával és annak valószínűségével, hogy az ő szavazataik milyen valószínűséggel határozzák meg azt, hogy ki nyer.²⁰⁰

A Nationalities Papers 2018. évi 2. számában egy egész blokkot áldozott a kisebbségek képviselete vizsgálatának. Licia Cianetti és Jelena Lončar közös bevezető tanulmányában szintén a tematikus blokk céljaként jelölték meg a kisebbségi képviselet vizsgálatának új alapokra helyezését, a kisebbségek leíró és szubsztantív képviselete közötti kapcsolatra vonatkozó diskurzushoz való csatlakozást, és annak figyelembevételét, hogy a kisebbségek tagjai nem képeznek homogén csoportot, és azt, hogy a képviselők és a képviseltek közti kapcsolat összetett. Azt is célul tűzték ki, hogy a blokk elősegítse az alapvetően amerikai kontextusban és amerikai szerzők által

¹⁹³ A Latinóok Amerikai Egyesült Államokban betöltött helyzetéről bővebben lásd GERENCSÉR (2019) írását.

¹⁹⁴ HERRICK (2017): 2-26.

¹⁹⁵ HERRICK (2017): 28-60.

¹⁹⁶ HERRICK (2017) 62-77.

¹⁹⁷ HERRICK (2017): 78-106.

¹⁹⁸ HERRICK (2017): 108-130.

¹⁹⁹ HERRICK (2017): 132-347.

²⁰⁰ HERRICK (2017): 281

kidolgozott fogalmi keret európai környezetre való adaptálását.²⁰¹ E bevezetőt Jelena Lončar írása követi, amellyel a kisebbségi képviselet módszertanát kívánja megújítani, a képviselet eddigieknél konstruktivistább módon való értelmezésével, valamint a „*konstitutív etnikai képviselet*” fogalom bevezetésével, és az elszámoltathatóság konstruktivista keretek között való új operacionalizálási módszerének kidolgozásával.²⁰² Lončar szerint a kisebbségi képviselők elszámoltathatóságának három feltétele van, méghozzá a nyilvánosság, a verseny és a tiltakozás színtereinek megléte. Ezen tényezőkre alapozva pedig tizenharc, a kisebbségek képviseletének minőségét mérő indikátort alakított ki.²⁰³

Toró Tibor a magyarok romániai parlamentben való képviseletét vizsgálta ugyanebben az elméleti keretben, megvizsgálva azt, hogy a magyar nemzetiségi parlamenti pártok képviselői kontextusában miként függ össze a leíró és a szubsztantív képviselet, elsősorban a parlamenti beszédekre építve. Ő is konstruktivista megközelítésben alkalmazza a szubsztantív képviselet fogalmát, ami – ahogyan hangsúlyozza is – nem tekinthető gyakorinak, mint ahogyan a Közép-Európában élő nemzetiségek leíró és szubsztantív képviselite közötti kapcsolat vizsgálata sem.²⁰⁴ Amellett foglat állást, hogy a kisebbségek szubsztantív képviseletének vizsgálata során a korábbiaknál jobban figyelemmel kellene lenni a képviselet megjelenésének kontextusára.²⁰⁵

Nermin Aydemir és Rens Vliegenthart a migráns kisebbségek kapcsán folyó médiadiskurzus ezen csoportok politikai részvételére gyakorolt hatását vizsgálják, és azt tűzték célul, hogy feltárják, hogy a migráns kisebbségekről szóló médiatartalmak migráns kisebbségekhez tartozó képviselők parlamenti tevékenységére. Az ő tanulmányuk elméleti alapját is a leíró és a szubsztantív képviselet kapcsolatára, továbbá a diszkurzív lehetőségekre vonatkozó irodalom biztosítja.²⁰⁶ Találkozhatunk

²⁰¹ CIANETTI – LONČAR (2018)

²⁰² LONČAR (2018)

A szerző egyébként doktori disszertációját is a kisebbségek képviseletéről írta, és abban ugyanezt az elméleti keretet alkalmazta: LONČAR (2017)

²⁰³ LONČAR (2018): 202.;209.

²⁰⁴ TORÓ (2018)

²⁰⁵ TORÓ (2018): 220.

²⁰⁶ AYDEMIR –VLEIAGENTHART (2018)

azonban olyan kutatással is, amely a kisebbségek leíró képviselete választási részvételre vonatkozó hatásait vizsgálta.²⁰⁷

Természetesen a nemzetközi szakirodalomban megjelennek más szemszögű elemzések is, úgy mint a Bosznia-Hercegovinához mint konzociális államhoz viszonyítva egyéb kisebbségi képviseltre vonatkozó alternatív szabályozási lehetőségek feltárása az Emberi Jogok Európai Bírósága döntésének tükrében,²⁰⁸ illetve a demokratikus átmenet tükrében,²⁰⁹ vagy az etnoregionális pártok, illetve kisebbségi pártok sikerét,²¹⁰ továbbá az etnonacionális pártok kormánykoalícióból való kizárását,²¹¹ vagy éppen a kisebbségi szavazók mobilizálását²¹² vizsgáló írások. Ezek azonban jelen értekezés vizsgálati körén kívüli kérdéseket boncolnak.

A magyarországi nemzetiségek parlamenti képviselete kapcsán a nemzetközi szintén a közelmúltban a jogtudomány képviselői közül Móré Sándor,²¹³ Pap András László,²¹⁴ Erdős Csaba,²¹⁵ továbbá Kurunczi Gábor²¹⁶ jelentek meg.

3.3.2. A nők képviseletének vizsgálata a nemzetközi és a hazai szakirodalomban

A nők képviselete vizsgálatának elméleti keretei a hazai és nemzetközi szakirodalomban egyaránt a leíró és szubsztantív képviselet közötti kapcsolat vizsgálatán alapulnak. A nemzetközi szakirodalomban számos olyan írás létezik, amely a fentebb felvázolt elméleti és fogalmi keretből kiindulva a nők leíró és szubsztantív képviselete közötti kapcsolat vizsgálatára helyezi a hangsúlyt. Ezzel a kérdéssel foglalkozik többek között Karen Celis²¹⁷ és Sarah Childs,²¹⁸ Paul Chaney,²¹⁹ Emanuela Garboni²²⁰ és Lena Wängnerud²²¹ is. A magyarországi szakirodalomra szintén jellemző

²⁰⁷ ROCHA et. al. (2010)

²⁰⁸ BOCHSLER (2012)

²⁰⁹ KAPIDŽIĆ (2015)

²¹⁰ SANDRI (2012)

LUBLIN (2014),

TOAL – MAKSIC (2014)

²¹¹ HAKLAI – NORWICH (2016)

²¹² WHITE – SAIKKONEN (2017)

²¹³ MÓRÉ (2016a)

²¹⁴ PAP (2017)

²¹⁵ ERDŐS (2013a)

²¹⁶ KURUNCZI (2015)

²¹⁷ CELIS (2009)

²¹⁸ CELIS – CHILDS (2012)

²¹⁹ CHANEY (2006)

²²⁰ GARBONI (2015)

²²¹ WÄNGNERUD (2009)

ez a megközelítés. Így erre az elméleti keretre alapította vizsgálatát Várnagy Réka és Ilonszki Gabriella, amikor azt vizsgálták, hogy a pártok helyi, illetve országos szinten miért állítanak kevés női jelöltet, miért alacsony a női képviselők aránya Magyarországon nemcsak a nyugat-európai, hanem az Európai Unióhoz velünk együtt csatlakozott kelet-közép-európai országok viszonylatában is.²²²

Barlanginé Kelemen Ida szintén a leíró és szubsztantív képviselet közötti kapcsolatra vonatkozó elméleti keretből kiindulva vizsgálta a női képviselők parlamenti tevékenységét. Dolgozatának két fő részét a deskriptív képviselet (jelenlét) és a szubsztantív képviselet (aktivitás a plenáris ülésen, interpellációk, tematika és két törvényjavaslatra vonatkozó esettanulmány) tették ki.²²³

Ilonszki Gabriella és Vajda Adrienn a magzatvédelmi törvény 2000. évi módosítása, továbbá az Alaptörvény emberi életet fogantatástól kezdve védeni rendelő cikke kapcsán a fenti elméleti keretből kiindulva, ám azt meghaladva tanulmányozták a női képviseletet, és hangsúlyozták a képviselet fogalmának újradefiniálását a képviseleti igény megfogalmazása, a képviseleti folyamat és eredmény elkülönült vizsgálatának szükségességét.²²⁴ Érdekes, hogy Vajda Adrienn a nemzetiségek országgyűlési képviseletéről is írt egy tanulmányt, ám abban nem építkezett erre a szakirodalmi háttérre.²²⁵

3.3.3. A nemzetiségek parlamenti képviseletének vizsgálata a hazai szakirodalomban

Ha vetünk egy pillantást a magyarországi szakirodalomra, azt láthatjuk, hogy leginkább a jogászok foglalkoznak a kisebbségek képviseletének témájával, a jogászok közül pedig elsősorban az alkotmányjogászok, továbbá a nemzetközi jog művelői. Utóbbiak viszont nem konkrétan a magyarországi nemzetiségek kedvezményes képviseletét vizsgálták, hanem a kisebbségek képviseletének modelljeit,²²⁶ illetve a kisebbségek hatékony közéleti részvételét a nemzetközi jogi kötelezettségek és különböző ajánlás szintű dokumentumok tükrében.²²⁷ A nemzetközi jogászok közül

²²² VÁRNAGY – ILONSZKI (2012)

²²³ BARLANGINÉ (2008)

²²⁴ ILONSZKI – VAJDA (2018)

²²⁵ VAJDA (2017)

²²⁶ Lásd KOVÁCS (2014)

²²⁷ Lásd VIZI (2017)

Tóth Norbert viszont elsősorban a területi autonómiák kérdését vizsgálja, méghozzá főként nemzetközi jogi szemszögből,²²⁸ s doktori értekezését is a téma nemzetközi jogi szempontú elemzésének szentelte,²²⁹ de a területi autonómia kérdését a kisebbségek közügyekben való hatékony részvétele szemszögből is vizsgálta.²³⁰

Az alkotmányjogászok közül Szabó Zsolt a Nyugat-Balkán parlamentjeiről írt könyvében kitér a kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdéskörére is, nem csupán a gyakorlati kérdéseket, hanem annak elméleti hátterét is tisztázva, a kisebbségek képviselője kapcsán elsősorban olyan klasszikusnak tekinthető szerzőket idézve, mint Arend Lijphart.²³¹

A hazai szakirodalom már a rendszerváltás óta foglalkozott a kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdésével, habár az még nem volt biztosított. Okot adtak azonban a téma vizsgálatára a kisebbségek törvényhozásban való képviselőinek megteremtésére tett kísérletek és javaslatok, továbbá az a kérdés, hogy a kisebbségek politikai képviselőt előíró alkotmányjogi norma teljesülését meg nem valósító szabályozás miatti, az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megszűnt-e 1993-ban a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásával, vagy pedig továbbra is fennállt.²³² A kérdés kapcsán végül egy 2010-ben meghozott alkotmánybírói határozat az előbbi álláspontra helyezkedett,²³³ majd pedig az Alaptörvény²³⁴ megalkotása miatt a kérdés okafogyottá vált. A kisebbségek jogállásának rendszerváltozástól kezdődő alakulásáról és az országgyűlési képviselőik létrehozására született kísérletekről és javaslatokról, továbbá a jelenlegi szabályozásról átfogó és alapos áttekintés született Kukorelli István tollából.²³⁵

A téma fokozottan felkeltette a jogi szakirodalom képviselőinek érdeklődését akkor, amikor a 2011. évi választójogi törvény megteremtette a nemzetiségek

²²⁸ Lásd például TÓTH N. (2016a)

²²⁹ TÓTH N. (2012)

²³⁰ TÓTH N. (2016b)

²³¹ SZABÓ (2016): 112-130.

²³² DOBOS (2011): 168-170.,

KÁLLAI E.(2012): 6-7.,

MAJTÉNYI (2009):156-159.

MAJTÉNYI (2010): 92-94.

PAP (2007): 233-245.

²³³ 53/2010. (IV.29.) AB határozat, ABH 2010, 359., 361.

²³⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

²³⁵ KUKORELLI (2018)

országgyűlési képviseletének lehetőségét. Sokan kezdték alkotmányjogi szemszögből vizsgálni a kérdést, de ezen belül is többféle hangsúllyal. Móré Sándor igen hamar, már 2010-ben elemezte a kisebbségek országgyűlési képviseletét, kitérve a mulasztásos alkotmánysértés kérdésére is.²³⁶

Erdős Csaba elsősorban jogi szemszögből vizsgálta a nemzetiségek országgyűlési képviseletének kérdését, vizsgálva a nemzetiségek jogi státuszát, a nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozást, kitérve a mandátumszerzési esélyeikre, a képviselet lehetséges módjait, a nemzetiségi képviselő és szószóló jogállását.²³⁷ Kurunczi Gábor elsősorban a választójog mint alapjog szemszögből közelítette meg a kérdést és a szabályozást, valamint annak lehetséges alternatíváit, mint például a kétkamarás parlament felállításának lehetőségét vizsgálta meg.²³⁸ Hasonlóan tett Pap András László is,²³⁹ de lehetséges a nemzetiségek választójoga egyenlőségét a választójog mint alapjog jogállamiság keretei között betöltött szerepe szemszögből is vizsgálni.²⁴⁰ Szalayné Sándor Erzsébet szintén alapjogi szemszögből, méghozzá a Magyarországon élő nemzetiségek jogai védelméért felelős biztoshelyettes minőségében vizsgálta a magyarországi nemzetiségek képviseletének 2014-től kezdődően alkalmazandó rendszerét, a parlamenti képviselet mellett kitérve a nemzetiségi önkormányzati rendszer kapcsán felmerülő aggályokra is.²⁴¹

Cservák Csaba és Farkas György Tamás a nemzetiségek képviseletének modelljeit és gyakorlatát vizsgálták meg nemzetközi kitekintésben, majd röviden felvillantották a magyar szabályozás lényegét, és a nemzetiségek 2014. évi országgyűlési választásokon való részvételének és a nemzetiségi szószólók tevékenységének tapasztalatait.²⁴²

Léteznek olyan tanulmányok is, amelyek a nemzetiségi szószóló jogintézményének természetét boncolgatják, azt vizsgálva, hogy jogállása mennyiben különbözik a képviselői jogállástól, továbbá mennyiben tekinthető képviseletnek az

²³⁶ MÓRÉ (2015)

²³⁷ ERDŐS (2013b),

ERDŐS (2013c) 249-273.

²³⁸ KURUNCZI (2013),

KURUNCZI (2014)

²³⁹ PAP (2013),

PAP (2014)

²⁴⁰ M. BALÁZS (2017)

²⁴¹ SZALAYNÉ (2014): 13.

²⁴² CSERVÁK – FARKAS (2017)

Országgyűlés munkájában való részvétele. Móré Sándor a nemzetiségi szószólói intézményről szóló írása azért is fontos, mert elsősorban nem a választójog mint alapjog szemszögéből közelíti meg a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdését, hanem számos más aspektust is elemez, részletesen és alaposan összeveti a szószóló és a képviselő jogállását.²⁴³

Kállai Péter tanulmányát Will Kymlickára és a speciális kisebbségi képviselet mint a liberális multinacionalizmus fontos elemére hivatkozva kezdi. Szintén foglalkozik a nemzetiségi szószólók jogállásának kérdésével, s röviden kitér a szószólók és a képviselők jogállása közötti különbségre, viszont ezt a kérdést illetően nem végez olyan alapos elemzést, mint azt Móré Sándor tette. Ugyanakkor a szabályozásból, és a képviselői, valamint szószólói jogállás összevetéséből levezetve kijelenti, hogy a szószólók álláspontja szerint nem tekinthetők képviselőknek, az általuk ellátott tevékenységet nem tekinti képviseletnek. Mindemellett a szószólók parlamenti tevékenységét is vizsgálja, továbbá kiemeli a nemzetiségek országgyűlési képviselete kapcsán felmerülő alapjogi aggályokat.²⁴⁴

Egy korábbi írásában szintén a liberális multinacionalizmust, továbbá a liberalizmus nézőpontját villantja fel, kitérve a nacionalizmus és a liberalizmus összeegyeztethetőségére.²⁴⁵ Ahogyan fentebb is láthattuk, Erdős Csaba szintén vizsgálta a nemzetiségi képviselő jogállását és politikai kockázatait is elemézve, méghozzá a szabad és egyenlő mandátum szemszögéből felmerülő aggályokat vizsgálva.²⁴⁶

A nemzetiségek országgyűlési képviseletének képviseletelméleti szemszögű vizsgálata kapcsán mindenképpen szükséges megemlíteni Sente Zoltán álláspontját, aki a nemzetiségek speciális országgyűlési képviseletének kérdését többek között éppen képviseletelméleti alapon tartja elvetendőnek.²⁴⁷ Olyan dilemmákat vet fel, mint hogy ha a nemzeti és etnikai kisebbségek számára pozitív megkülönböztetés céljából biztosítjuk a parlamenti képviseletet, abban az esetben a különböző csoportok népképviseleti elvtől eltérő alapon nyugvó képviseletének lehetőségét parttalanná tennénk, mivel „*a társadalom valójában végtelen számú kisebbségképző ismérv alapján*

²⁴³ MÓRÉ (2016b)

²⁴⁴ KÁLLAI P. (2017)

²⁴⁵ KÁLLAI P. (2012)

²⁴⁶ ERDŐS (2013b): 55-56.

ERDŐS: (2013c): 262-265.

²⁴⁷ SZENTE (2011): 88.

tagolható”, s nehéz lenne igazolni, hogy miért éppen a kisebbségek rendelkezzenek speciális parlamenti képviselettel.²⁴⁸ További fontos kérdéseket is feltesz, mint például azt, hogy ha speciális kisebbségi képviseletet teremtünk, a nem kisebbségi képviselők csupán a nem kisebbségieket képviselik-e. Álláspontja szerint ekkor a népképviselet elve sérül, ám ellenkező esetben pedig kettős képviselethez jutnak a kisebbségek. Megkérdőjelezi továbbá, hogy létezik-e egységes kisebbségi érdek, amit képviselni lehet.²⁴⁹

Tar Ferenc a nemzetiségek képviseletét vizsgáló írásában a nemzetiségek népesedési adataiból kiindulva fejti ki képviseletük szükségességének kérdését, felvázolva a nemzetiségi önkormányzatok rendszerét. Bemutatja a kisebbségek képviseletére vonatkozó nemzetközi standardokat, valamint törvényhozásban való képviseletük modelljeit is. Mindezek után elemzi a hatályos magyarországi rendszert, kritikai megközelítést nyújtva és egyes nemzetiségi szereplők álláspontjaira is kitérve. Bár a címben feltett kérdés: „*Képviselők vagy szószólók?*” elsőre talán azt sugallná, hogy a szószólók státuszáról vagy képviseleti potenciáljukról lesz szó a tanulmányban, a fő hangsúly valójában a 2014. évi országgyűlési választások elemzésén fekszik.²⁵⁰

Pach János is azok közé tartozik, aki a nemzetiségek országgyűlési képviseletének vizsgálata mellett a kisebbségek parlamenti képviselete megteremtését célzó korábbi javaslatokat is áttekintette.²⁵¹

Mindezek kapcsán arra juthatunk, hogy bár a hazai szakirodalomban a jogászok közül többen is vizsgálták a nemzetiségi szószólók jogállását a képviselet szemszögéből, a képviselő és a szószóló jogállása közötti kapcsolat kontextusában, érdemes a nemzetközi politikatudományban fősodorbelinek tekintett képviseletelméleti keret szemszögéből is alaposabban megvizsgálni a kérdést, mivel az értékes új nézőpontokat nyújthat a kutatók számára, és segíthet az intézmény működésére és a szószólók napirendre való tényleges hatásának vizsgálatára. Mindezt pedig már jól előkészítették azok a szerzők, akik az etnopolitikával, illetve nemzetiségekkel foglalkozó folyóiratokban erőfeszítéseket tettek az alapvetően nem európai kontextusban kifejlődött, a kisebbségek leíró és tartalmi képviselete közötti kapcsolatot

²⁴⁸ SZENTE (2011): 87.

²⁴⁹ SZENTE (2011): 88.

²⁵⁰ TAR (2015)

²⁵¹ PACH (2015)

vizsgáló kutatások elméleti keretének európai országokra való alkalmazhatóságának megteremtésére. A magyar, sőt általában a kelet-közép-európai szerzők között azonban nem honosodott még meg ezen elméleti keret használata a nemzetiségek kapcsán, csak Toró Tibor vizsgálta ilyen szemszögből a magyarok romániai parlamentben való képviseletét,²⁵² továbbá Dobos Balázs²⁵³ támaszkodott még a kisebbségek leíró és tartalmi képviselete közötti kapcsolatot vizsgáló szerzők munkásságára. Különösen érdekesnek tekinthető ez, hogyha látjuk, hogy a nők képviselete kapcsán – jórészt Ilonszki Gabriella és tanítványai munkásságához köthetően – már régebben felmerült ez az elméleti keret, sőt már annak továbbfejlesztése, meghaladása irányába is történtek erőfeszítések. Emellett a Balkán államai közül Bosznia-Hercegovina került vizsgálatra ebből a szemszögből.

Láthatjuk tehát, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletének nemzetközileg egyik legelterjedtebb elméleti kerete a leíró és szubsztantív képviselet közötti kapcsolatból indul ki, illetve ezen elméletek továbbfejlesztésére épülnek a vonatkozó írások. Láthattuk továbbá, hogy az ezen elméleti keretből kiinduló tanulmányok az Európában, különösképpen a Kelet-Közép-Európában alkalmazott fogalmakhoz képest igen eltérő fogalmakból, illetve részben eltérő intézményi környezetből indulnak ki, európai, illetve kelet-közép-európai viszonyokra való alkalmazhatóvá tételére azonban történtek már bizonyos kísérletek. Így tehát minden adott ahhoz, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviselete kérdését ezen nézőpontból vizsgálva új megvilágításba helyezzük. A későbbiekben, a magyarországi nemzetiségek választójoga egyenlőségének vizsgálatánál nem lehet eltekinteni a nemzetiségi szószlók és az országgyűlési képviselők jogállásának összehasonlító vizsgálatától, hiszen fontos kérdés, hogy egyáltalán azonos tisztségre választanak-e azok a nemzetiségiak, amelyeknek esélyük sincs egy teljes jogú képviselő parlamentbe juttatására. Ugyanakkor, ha bátran szeretnénk javaslatot tenni a nemzetiségek parlamenti képviseletének további tökéletesítésére, nélkülözhetetlen annak vizsgálata, hogy a nemzetiségi szószlók parlamenti jelenléte (leíró vagy deskriptív képviselete) együttjárt-e a nemzetiségek szubsztantív képviseletének magasabb fokú megvalósulásával, a szószlók mennyire cselekszenek a képviseltekért, milyen gyakran és milyen témában szólnak fel, és növekedett-e a nemzetiségi ügyek parlamenti

²⁵² TORÓ (2018)

²⁵³ DOBOS (2011)

napirenden való jelenléte 2014–2018-as ciklusban a 2010-2014-es ciklushoz, illetve egyes esetekben az előző ciklusokhoz képest. Ennek gyakorlati megvalósítására a következő, módszertani fejezetben visszatérünk.

A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselőinek vizsgálatára mindemellett számos más, a magyarországi politikatudományban más kontextusban már alkalmazott elméleti keret is alkalmas lehet, úgy, mint a képviselői szerepfelfogásra vonatkozó elméletek²⁵⁴ szemszögéből való vizsgálat. Emellett érdekes következtetésekre juthatunk, ha a történeti institucionalizmus és az intézményi változás elméleti hátterének²⁵⁵ tükrében vizsgálánk a témát. További újszerű megközelítést jelenthet a nemzetiségi szószólók parlamenti napirendre gyakorolt hatását az ún. rétegpártok fősodorbeli pártokra gyakorolt hatásának vizsgálatára vonatkozó elméleti keretek között²⁵⁶ való értelmezése, hiszen a rétegpártok esetében és a szószólók esetében egyaránt egy olyan csoportról beszélünk, akik önmagukban nem rendelkeznek elegendő többséggel és/ vagy hatáskörökkel ahhoz, hogy keresztülvigyenek egy ügyet a parlamenti napirenden. Érdeemes a későbbiekben ezekre támaszkodva is vizsgálni a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviselőit. Jelen értekezés kutatási kérdéseinek megválaszolásához azonban az visz közelebb, ha a kisebbségek parlamentben való számszerű képviselője és érdekeik parlamenti napirenden való megjelenése szemszögéből vizsgáljuk a kérdést.

4. Adatok és módszertan

A bevezetésben felvázolt kutatási kérdések és hipotézisünk megválaszolása során különböző tudományágak módszertanának vegyítésére lesz szükség. Ennek megfelelően a jogtudomány és a politikatudomány eszköztárából egyaránt merítünk. Elsőként a plurális választójog történetét vizsgáljuk meg, méghozzá elsősorban európai kitekintéssel. Röviden felvázoljuk a választójog magyarországi fejlődését és a plurális választójog megjelenését, nemzetiségekkel való kapcsolatát is, egészen a rendszerváltásig. Ennek során a jogtörténeti kutatások eszköztárához folyamodunk, megvizsgálva a korabeli törvényeket, törvényjavaslatokat és indoklásukat,

²⁵⁴ Bár a nemzetiségi szószólók szerepfelfogásának vizsgálatára még nem került sor, a képviselői szerepfelfogás vizsgálata természetesen elterjedt a hazai politikatudományi szakirodalomban is. Lásd például ILONZSKI (2011), PAPP Zs. (2011) és ANDEWEG (2014) írásait.

²⁵⁵ THELEN – CONRAN (2016)

²⁵⁶ Lásd például: BÖCSKEI – MOLNÁR (2017).

keletkezésük körülményeit. A vizsgálódás ezen pontján kiemelten fontos lesz az összehasonlító módszer alkalmazása is annak érdekében, hogy feltárjuk a plurális választójog történeti típusait és azok funkcióit.

Ezt követően a választójog egyenlőségének alkotmányjogi szempontú elemzése következik, jogtudományi módszertant alkalmazva. Elemzésre és összevetésre kerülnek a témára vonatkozó egyes nemzetközi egyezmények, és az azok által támasztott követelmények. Feltárjuk és elemezzük az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát és egyéb nemzetközi fórumok kapcsolódó – kötelező vagy ajánlási szintű dokumentumait. Következő lépésként annak vizsgálata szükséges, hogy a rendszerváltás utáni magyar alkotmányos fejlődés miként viszonyult a plurális választójoghoz, és hogyan jelenik meg a jogintézmény az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Utóbbi kapcsán kiemelten fontos módszertani kérdés az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépése előtti határozatai hivatkozhatóságának problematikája.

Mindezek után már átfogó képet kapunk arról, hogy a plurális választójog miként jelenik meg az egyes nemzetközi dokumentumokban, továbbá egyes nemzetközi fórumok és az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Ezen ismeretek birtokában már feltárhatjuk azt, hogy miként merül fel ma a plurális választójog Európában, kifejtve a kisebbségeknek biztosított plurális választójog, a gyermekek választójoga, a külhoni választójog intézményét, és a választójogot mint az episztokrácia eszközét. Míg a kisebbségeknek biztosított plurális választójog és a külhoni választójog kapcsán lehetőségünk van konkrét szabályok jogdogmatikai szempontú elemzésére, addig a jövő generációk érdekeinek képviselője, a gyermekek választójoga és a választójog mint az episztokrácia eszköze csupán elméleti síkon jelenik meg, így azt tudjuk elemezni, hogy a szakirodalmi áttekintésben megemlített szerzők milyen konkrét javaslatokkal tartják megvalósíthatónak az általuk elképzelt plurális választójogi rendszert. A gyermekek választójoga és a külhoni választójog kapcsán fontos kérdés lesz annak tisztázása, hogy plurális választójogról beszélhetünk-e egyáltalán. Ezt követően már összefoglalhatjuk azt is, hogy a plurális választójognak milyen típusai léteznek, illetve merülnek fel ma, mi ezek célja, funkciója és megjelenési formája.

Utóbbiaknál még kevésbé egyértelmű kérdés a Magyarországon élő nemzetiségek választójoga egyenlőségének kérdésköre és a nemzetiségek országgyűlési

képviselőtének természete, így a téma vizsgálatára külön fejezetben kerül sor. Ahhoz, hogy megismerjük a nemzetiségek országgyűlési képviselőtének és a nemzetiségi szószólói jogintézménynek a természetét, először viszonyítási pontként fel kell tárunk azt, hogy milyen parlamenten kívüli formái léteznek a nemzetiségek képviselőtének és döntéshozatalba való bevonásának. További viszonyítási pontként szükséges lesz továbbá mindazon javaslatok összehasonlító elemzése, amelyek a rendszerváltást követően születtek a kisebbségek parlamenti képviselőtének céljából. Ezután szükséges a nemzetiségek országgyűlési képviselőtének 2014-ben valósággá vált rendszerének jogi szempontú elemzése, ahogyan a nemzetiségi szószólói és képviselői intézményre vonatkozó szabályozás változását is elemezni kell, figyelemmel az azóta bekövetkezett jogszabályi változásokra. Ezt követően választ kaphatunk arra, hogy jogi értelemben képviselőtet jelent-e egyáltalán a nemzetiségi szószóló intézménye. Mindezeket követheti a nemzetiségi szószólók előző (2014–2018) ciklusbeli tevékenységének és a nemzetiségi ügyek parlamenti napirenden való jelenléte változásának vizsgálata, hogy választ kaphassunk a kérdésre, hogy a nemzetiségi szószólók parlamenti jelenléte elősegítette-e a nemzetiségi ügyek parlamenti napirenden való jelenlétét, a nemzetiségi érdekek szubsztantív képviselőtét.

Ennek során az Országgyűlés honlapján, az egyes szószólók adatlapján fellelhető adatok alapján megvizsgáljuk a szószólók 2014–2018-as ciklusbeli tevékenységét. Ezután hasonlítjuk össze a kisebbségi témakörök jelenlétét a parlamenti kérdések között, a törvényalkotásban, valamint a nemzetiségek költségvetésből a kultúrájukra és önkormányzásokra fordított tételek alakulását 2015 előtt és után.²⁵⁷

A parlamenti vitaműfajokban bekövetkezett változás vizsgálata során az Országgyűlés honlapjának keresőjét²⁵⁸ használtuk. A 2010 és 2014, valamint a 2014 és

²⁵⁷ A 2015. évi volt az első olyan központi költségvetés, amelyet már a nemzetiségi szószólók jelenlétében került elfogadásra.

²⁵⁸ Országgyűlési napló ciklusonkénti adatai – Országgyűlés – Felszólalások keresése 2010-2014
https://www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=olyD8Dkn&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Fwebpar.paramform%3Fp_ckl%3D39%26p_modul%3DNAPLO_ALT_LEKER%26p_szulo%3D-6 (2020. 04. 27.)
Felszólalások keresése 2014–
<http://www.parlament.hu/felszolalások-keresese> (2018. 03. 31.)
Irományok egyszerűsített lekérdezése 2010-2014
http://www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=px4pswMr&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-

2018 közötti ciklusban elhangzott, nemzetiségekhez kapcsolódó interpellációk, kérdések és azonnali kérdések kerültek górcső alá. A két ciklus kiválasztása és összehasonlítása melletti érv az, hogy köztük nem telt el sok idő, illetve hasonló volt a parlament összetétele, ám annyiban módosult, hogy immár nemzetiségi szószólók is részt vettek az Országgyűlés munkájában. Bár az összehasonlíthatóságot nehezíti, hogy 2012-ben megszületett az Országgyűlésről szóló törvény, 2014-ben új házszabályt fogadtak el,²⁵⁹ és a képviselők száma is 199-re csökkent,²⁶⁰ a fentiek miatt mindenképp érdemesnek tartjuk a két ciklus összehasonlítását.

A nemzetiségekhez kapcsolódóan elhangzott kérdések, azonnali kérdések és interpellációk azonosításánál deduktív megközelítést alkalmaztunk. Ennek során készítettünk egy előre meghatározott, a magyarországi nemzetiségekhez köthető kulcsszavakból álló szótárat.²⁶¹ Ennek során azokról a szavakról készítettünk egy listát, amelyek közül álláspontunk szerint legalább az egyiknek szerepelnie kell minden, a nemzetiségekhez köthető felszólalásban. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a szavak toldalékolt alakban is szerepelhetnek a szövegekben. Ezért a keresés során csak a szótövekre kerestünk rá, ám úgy, hogy a szótövek végére betettük a * jelet mint helyettesítő karaktert. Erre azért volt szükség, hogy a szavak bármilyen toldalékolt formáját kiadja a keresésünk. Tehát a nemzetiségekhez kapcsolódó szótövekről készített szótár minden egyes elemére külön-külön, helyettesítő karakter segítségével kerestünk.²⁶²

Ez viszont még nem volt elegendő arra, hogy az egyes felszólalásokat teljes bizonyossággal valamely nemzetiséget érintőnek soroljunk be, hiszen a keresett szótövek egyéb kontextusban is előfordulhatnak. Elég például a „Németh” vezetéknevre gondolni. De a roma szó szerepelhet például a „romantikus” szóban is. Ezért manuálisan ellenőrizni kellett a találatok tartalmát is. Ennek következtében az interpellációk, kérdések és azonnali kérdések esetében az eredményeket ezt követően

1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpql%2Fwebpar.paramform%3Fp_ckl%3D39%26p_modul%3DIROM_LEKERD_EGYSZ%26p_szulo%3D-3 (2018. 03. 31.),

Irományok lekérdezése 2014-

<http://www.parlament.hu/iromanyok-lekerdezese> (2018. 03. 31.)

²⁵⁹ 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről

²⁶⁰ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 3.§ (1) bekezdés

²⁶¹ SEBŐK et. al. (2016): 19.

²⁶² A következő szavakra kerestem rá: nemzetiség*, kisebbség*, romá*, roma*, cigán*, ruszin*, német*, lengyel*, ukrán*, szlovák*, szerb*, szlovén*, horvát*, örmény*, görög*, bolgár*, vend*, rác*, tót*, sváb*, oláh*.

cím szerint soroltuk be a nemzetiségeket érintő voltuk szerint. Ahol cím nem szerepelt, vagy pedig nem volt elegendő a tartalom azonosítására, ott a felszólalás tartalma nyújtott támpontot. Vizsgálódásunk körébe csupán azok a felszólalások estek, amelyek kifejezetten a Magyarországon élő tizenhárom elismert nemzetiség jogaihoz, történelméhez, kultúrájához, képviselőjéhez, identitásához kapcsolódnak. Nem foglalkoztunk a romákat mint hátrányos helyzetű csoportot érintő, azaz a romák társadalmi felzárkóztatásához mint szociálpolitikai kérdéshez kapcsolódó, a külföldi magyarok kisebbségvédelméhez kapcsolódó, valamint a magyarországi nemzetiségeket érintőlegesen említő, egyébként alapvetően más témájú felszólalásokkal. Az interpellációk kapcsán segítséget nyújtott még az MTA TK Politikatudományi Intézet keretében futó Hungarian Comparative Agendas Project (CAP) interpellációkról készített adatbázisa is.²⁶³ Fontos megjegyezni, hogy a projekt közpolitikai kódkönyve témakörök szerint, s nem ügyközpontúan tartalmazza a kódokat, emellett egy törvényszöveghez egyetlen főtéma, és egy azon belüli altéma kódja rendelhető aszerint, hogy mely témakör tekinthető dominánsnak az adott törvényben.²⁶⁴ Jelen kutatás szempontjából az e projekt kódkönyve szerint az etnikai kisebbségek, etnikai diszkrimináció és rasszizmus témaköréhez kapcsolódó elemek fontosak, így ezek vizsgálatára kerül sor.

A törvényalkotás kapcsán tett összehasonlítás során a 2014–2018-as ciklus adatait az Országgyűlés honlapján fellelhető adatok alapján elemeztük. Mivel a nemzetiségek jogait érintő kérdésekkel foglalkoznia kell a nemzetiségi bizottságnak, az e bizottság által tárgyalt irományokat vettük figyelembe.²⁶⁵ A korábbi ciklusok adatai a CAP keretében készültek, a törvényhozásra vonatkozó adatbázis alapján kerültek

²⁶³ BODA – SEBŐK (2015),

BODA – SEBŐK (2018),

Interpellációk (1865-2018) | MTA TK CAP

[http://cap.tk.mta.hu/interpellacio\(2020.04.29.\)](http://cap.tk.mta.hu/interpellacio(2020.04.29.)),

Az itt közölt adatok eredetileg a Boda Zsolt és Sebők Miklós által vezetett, „Hungarian Comparative Agendas Project, 2014-2017” című OTKA által finanszírozott (ÁJP K 109303) kutatásból származnak, az adatokat a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpontja tette közzé. Sem az OTKA, sem a kutatás vezetői nem felelnek az itt közölt elemzés tartalmáért.

²⁶⁴ Közpolitikai témakörök kódkönyve (A magyar közpolitika dinamikája)

[http://cap.tk.mta.hu/kozpolitikai-magyar\(2015.12.21.\)](http://cap.tk.mta.hu/kozpolitikai-magyar(2015.12.21.))

²⁶⁵ A bizottság által benyújtott irományok 2014- – Országgyűlés

[http://www.parlament.hu/web/magyarorszagi-nemzetisegek-bizottsaga/a-bizottsag-altal-benyujtott-irományok\(2018.03.31.\)](http://www.parlament.hu/web/magyarorszagi-nemzetisegek-bizottsaga/a-bizottsag-altal-benyujtott-irományok(2018.03.31.)),

A bizottság által tárgyalt irományok 2014- - Országgyűlés

[http://www.parlament.hu/web/magyarorszagi-nemzetisegek-bizottsaga/a-bizottsag-altal-targyalt-irományok\(2018.03.31.\)](http://www.parlament.hu/web/magyarorszagi-nemzetisegek-bizottsaga/a-bizottsag-altal-targyalt-irományok(2018.03.31.))

vizsgálata,²⁶⁶ emellett az MTA TK Kisebbségkutató Intézete keretei között elkészült Közép-európai Kisebbségi Jogtárat²⁶⁷ is felhasználtuk. Fontos hozzátenni, hogy utóbbi forrás nem tartalmaz adatokat a teljes 2014-2018-as ciklusra, és hogy míg a CAP adatbázisa csak a kifejezetten kisebbségi jogokkal, etnikai diszkriminációval és rasszizmussal foglalkozó törvényeket szerepelteti e kód alatt, addig ez az adatbázis más módszertannal dolgozik, minden olyan törvényt szerepeltetve, amely akár érintőlegesen is foglalkozik a kisebbségekkel. Ennek következtében a két adatbázis tekintetében eltérő számokra bukkanhatunk. A nemzetiségek költségvetési támogatása kapcsán a CAP költségvetési adatbázisát²⁶⁸ vettük alapul. A költségvetési sorokban a vitaműfajok kapcsán is használt keresőszavak segítségével kerestük meg a nemzetiségeket érintő tételeket, összeadtuk azok összegeit és megvizsgáltuk az összes tételhez viszonyított részarányukat. Ennek során szintén csak a nemzetiségek jogaihoz, kultúrájához, politikai részvételéhez kapcsolódó tételeket vettük figyelembe.). Ugyanakkor ehhez fontos hozzáfűzni, a ténylegesen a nemzetiségekre fordított összegek magasabbak is lehetnek az e keresés eredményeként kapott összegeknél, hiszen előfordulhat, hogy nemzetiségi célra fordítottak olyan összegeket is (például miniszteri keretből), amelyek a költségvetésben nem szerepelnek külön, nemzetiségiként nevesített, a fenti kulcsszavakat tartalmazó költségvetési soron.

Mindezek alapján végső soron választ kaphatunk arra a kérdésre, hogy a képviselő-e egyáltalán a szószó, és hogy mennyiben tekinthető teljes értékűnek a nemzetiségi listára leadott szavazat akkor, ha az adott nemzetiségnek esélye sincs szószókat küldeni a parlamentbe, plurális választójoga van-e ma a nemzetiségiként nem regisztrált választópolgároknak Magyarországon. Végső soron pedig átfogó képet kapunk a plurális választójog fogalmáról, funkciójáról, módszereiről és azok változásairól, történeti és nemzetközi kontextusban egyaránt. Elsőként tehát a plurális választójog történeti szempontú elemzésére kerítünk sort.

²⁶⁶ Törvények (1790-2018) és törvényerejű rendeletek (1949-1989) | MTA TK CAP
<http://cap.tk.mta.hu/torveny> (2020. 04. 29.)

²⁶⁷ Nemzetiségi adatbázisok | Keresés a jogszabályok között
http://mtatki.ogyk.hu/jogszabaly_adatok.php (2017.07.08.)

²⁶⁸ Költségvetések és zárszámadások (1868-2018) | MTA TK CAP
<https://cap.tk.mta.hu/koltsegyetes1991-2013> (2020. 04. 29.)

5. A plurális választójog története

5.1. A plurális választójog története Európában

Az általános és egyenlő választójog titkos és közvetlen szavazással Európában csak a 19. században vált célkitűzéssé, és legtöbb helyen csupán a 20. században valósult meg. (Belgiumban például sokáig nem volt általános a választójog, hiszen azt a nők csupán 1948-ban kapták meg, Svájcban pedig csak 1978-ban.)²⁶⁹ Ezen az úton pedig gyakran plurális választójoggal próbálták ellensúlyozni a választójog kiterjesztését.

Amel Ahmed a demokráciáról és a választási rendszer megválasztásának politikájáról szóló könyvében két politikatudósra, Robert Justin Goldsteinre és Stefano Bartolinire hivatkozva leírja, hogy a 20. század elején nem csupán Belgiumban (1893-1919) és Franciaországban (1820-1830) létezett plurális választójog, hanem Ausztriában (1861-1907), Svédországban (1866-1918) és az Egyesült Királyságban is (1815-1914). Kifejti abbéli álláspontját is, hogy ezek a megoldások a felsőbb társadalmi osztályok szupremáciáját voltak hivatottak biztosítani a nagy lélekszámot kitevő alacsonyabb osztályokkal szemben.²⁷⁰ Európán kívül egyébként Új-Zélandon is létezett plurális választójog, egészen 1889-ig. 1853-at követően ugyanis vagyoni cenzushoz, méghozzá földbirtokláshoz, meghatározott összeg feletti tulajdonbérletéhez vagy pedig ingatlanból származó jövedelemhez kötötték a választójogot, aki viszont több választókerületben is rendelkezett megfelelő ingatlannal, az több választókerületben is szavazhatott.²⁷¹

Robert Justin Goldstein az osztályalapú választási rendszerek egyik típusának tekinti azokat a 19. századi plurális választójogi rendszereket, amelyekben a vagyonosak vagy pedig a magasan képzettek többes szavazattal rendelkeztek. Ide sorolta Belgium 1893-ban bevezetett, az Egyesült Királyság 1815 és 1914 közötti, Franciaország 1820 és 1830 közötti rendszerét, a svéd (a középkortól 1866-ig) és a finn (a középkortól 1907-ig) alsóházak választását, Oroszország 1905 és 1907 közötti, továbbá Ausztria 1861 és 1907 közötti rendszerét. Utóbbi időszakot tovább osztotta egy,

²⁶⁹ SZENTE (2006): 656-658.,

A nők választójoga kapcsán bővebben lásd: NAGYNÉ (2001).

²⁷⁰BARTOLINI (2000) 353. Hivatkozva: AHMED (2013): 47.,

GOLDSTEIN (1983): 27-33. Hivatkozva: AHMED (2013): 47.

²⁷¹ HALÁSZ (2009): 73.

a többes szavazati jogot szűkebb körben biztosító, 1861 és 1896 közötti, továbbá egy, szélesebb körű plurális választójogot megvalósító, 1896 és 1907 közötti időszakra.²⁷² Finnországban kuriális választójog mellett, az polgárok osztályában egészen 1906-ig alkalmazták a szakmai és jövedelmi alapú plurális választójogot.²⁷³ Svédországban pedig helyi szinten 1866-ot követően is alkalmazták a plurális választójogot, és teljesen csak 1918-ban törölték el. A plurális választójog ezen típusának szintén volt kihatása a parlament összetételére, hiszen a felsőházat a települések önkormányzatai választották.²⁷⁴

Buza László 1910-ben áttekintette a választójog egyenlőségének alakulását Európában, és ezen belül a plurális választójog kérdéskörét is.²⁷⁵ Írásában a plurális választójogi rendszereket három fő típusba sorolta. Az első típusba az Egyesült Királyság szabályozását,²⁷⁶ ahol a földbirtok alapján választásra jogosítottak minden olyan választókerületben szavazhattak, amelyben a feltételeknek megfelelő ingatlannal rendelkeztek. Ez pedig hatalmas szavazati túlsúlyhoz vezethetett, hiszen Buza állítása szerint egyes választópolgárok akár 30-40 szavazatot is leadhattak.²⁷⁷

A második csoportba a plurális választójognak azt a rendszerét sorolta, amelyet Franciaországban és Ausztriában alkalmaztak.²⁷⁸ A francia rendszerben egy 1820. júniusban elfogadott, és 1830-ig hatályban volt törvény két választási kollégiumba sorolta a választókat. Az első kollégium (*arrondissement* kollégiuma) tartalmazott minden, az adott *arrondissement* területén illetőséggel bíró, a választójog egyéb feltételeinek megfelelő francia állampolgárt. A második kollégiumban, a *département* kollégiumában viszont csupán bizonyos, vagyonosabb polgárok szavazhattak, ők viszont nem veszítették el választójogukat a választókerületek másik típusában sem, így kétszer szavazhattak.²⁷⁹ Ausztriában pedig 1907-ig kuriális volt a választójog, a választási rendszer érdekképviselési alapon szerveződött. A választópolgárok eredetileg négy kúriában szavazhattak. Az első kúriát a nagybirtokosok alkották, a másodikba a városok tartoztak, a harmadik kúriába a kereskedelmi és iparkamarák, a negyedikbe

²⁷² GOLDSTEIN (1983): 10-11.

²⁷³ BARTOLINI (1996): 20.

²⁷⁴ GOLDSTEIN (1983): 27-28.

²⁷⁵ BUZA (1910)

²⁷⁶ BUZA (1910): 203.

²⁷⁷ HATSCHEK (1905): 261. Hivatkozva: BUZA (1910): 203.

²⁷⁸ BUZA (1910): 203.

²⁷⁹ ESMEIN (1909): 324. Hivatkozva: BUZA (1910): 203-204.

pedig a falvak. 1896-ban azonban létrehoztak egy ötödik kúriát, „az általános választói jog curiáját” is, amelyben már minden 24. életévét betöltött osztrák állampolgár szavazhatott. A plurális választójog azáltal valósult meg, hogy aki választójogot szerzett az ötödik kúriában, de már rendelkezett választójoggal a négy kúria valamelyikében, továbbra sem vesztette el azokban a választójogát, mindkettőben szavazhatott.²⁸⁰

Buza László a plurális választójog harmadik típusának azt tekintette, amikor egyesek egyazon választókerületben, egyidejűleg több szavazatot adhatnak le. Ide sorolta az Andrássy-féle javaslat mellett a belgiumi szabályozást, továbbá Szászország választási rendszerét. Szászországban a választópolgárok bizonyos jövedelmi, vagyoni, adózási és műveltségi kritériumok szerint négy választási osztályba lettek besorolva, és ennek megfelelően adhattak le egy, kettő, három vagy pedig négy szavazatot.²⁸¹

Robert Luce amerikai republikánus politikus törvényhozási alapelvekről írott művéből megtudhatjuk, hogy Belgiumban a plurális választójog megvalósulásakor rendelkeztek egy második szavazattal bizonyos földtulajdonosok, illetve azok a férfiak, akik elmúltak harminc évesek, legalább évi öt frank adót fizettek, és legalább egy törvényes gyermekkel rendelkeztek. Két többletszavazatot adhattak le azok a legalább 25 éves férfiak, akik bizonyos szintű képzettséggel rendelkeztek, vagy meghatározott hivatalt töltöttek be.²⁸² Buza László még részletesebben bemutatja az egyes választási osztályokba sorolás feltételeit.²⁸³

Később egyébként Franciaországban családi alapú plurális választójogot is szerettek volna bevezetni, a népességcsökkenés ellen tett intézkedésként, s azért, hogy a törvények a család, mint a társadalom alapegysége nevében kerüljenek meghozatalra. Robert Luce leírása szerint a javaslat nagy valószínűség szerint a család méretétől tette volna függővé a családfő által leadható szavazatok számát.²⁸⁴

Luce arra is kitér, hogy az Egyesült Királyságban valójában még az 1918-as népképviselési törvény (Representation of People Act) sem törölte el a plurális választójogot, sőt kiterjesztette azok számát, akik többes szavazati joggal rendelkeztek.

²⁸⁰ BUZA (1910): 204.

²⁸¹ BUZA (1910): 204-206.

Lásd még: BÖTTGER (1919): 31-33.

²⁸² LUCE (2007): 272.

²⁸³ BUZA (1910)

²⁸⁴ LUCE (2007): 272.

Míg korábban csupán csak bizonyos magasabb egyetemi végzettséggel rendelkező férfiak kaptak többes szavazati jogot, az 1918-as törvény hatályba lépését követően az Egyesült Királyságban két szavazattal rendelkezett az bármely szintű egyetemi végzettségű férfi, aki a választójogosultság egyéb feltételeinek megfelelt. Egy szavazattal rendelkezett, mint általános szavazó, és még egy szavazatot kapott az egyetemi végzettségéért.²⁸⁵ A többes szavazatok ezen rendszerét csupán az 1948-as népképviselési törvény törölte el.²⁸⁶

Daniele Caramani azonban amellet érvel, hogy ezt az 1918 és 1948 közötti rendszert már nem tekinthetjük plurális választójognak, annak ellenére, hogy továbbra is léteztek az oxfordi, londoni, dublini, és dkót egyetemek végzettjei körében választott egyetemi mandátumok, továbbá az úgynevezett üzleti szavazatok is, egészen 1948-ig.²⁸⁷

Caramani egyébként két fő csoportba sorolja a plurális választójog történeti típusait. Az első típusnak azt tekinti, amikor egyes választópolgárok eltérő számú szavazatot adhatnak le, míg a másik típusnak azt tekinti, amikor kuriális választójog alkalmazása esetén egyes csoportok több képviselőt választhattak.²⁸⁸ A plurális választójogot valaha alkalmazott országok között a fentiekén túl felsorolta Finnországot, Görögországot, Izlandot, Írországot és Hollandiát. Az általános és egyenlő választójog felé tett lépéseket áttekintő táblázatban külön oszlopként szerepel a plurális választójog eltörlésének éve. Eszerint Ausztriában 1907-ben, Belgiumban 1919-ben, Finnországban 1907-ben, Franciaországban 1917-ben, Görögországban 1844-ben, Izlandon 1874-ben, Írországon 1918-ban, Hollandiában 1849-ben, Svédországban 1866-ban, az Egyesült Királyságban pedig 1918-ban került eltörlésre a plurális választójog.²⁸⁹ Ugyanakkor azt írja, hogy Írországon 1923-ban szűnt meg a plurális választójog annak ellenére, hogy az egyetemi mandátumok egészen az 1933. évi választásokig nem kerültek eltörlésre.²⁹⁰ Egy másik könyvében pedig a plurális választójogot valaha alkalmazott országok között felsorolta még Franciaországot, Portugáliát, Norvégiát és Spanyolországot (1815-ig), Luxemburgot (az 1840-es évekig),

²⁸⁵ LUCE (2007): 271-272.

²⁸⁶ House of Commons Information Office The House of Commons and the right to vote. Factsheet G1. General Series. August 2010. <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/g01.pdf> (2020. 10. 02.)

²⁸⁷ CARAMANI (2004): 222.

²⁸⁸ CARAMANI (2004): 22.; 222.

²⁸⁹ CARAMANI (2004): 223.

²⁹⁰ CARAMANI (2004): 224

Dániát, Svájcot, Hollandiát és Piemontot (1848-ig) és Olaszországot is (az 1860-as-1890-es évekig).²⁹¹ Stefano Bartolini ezzel szemben azt írja, hogy Dániában, Németországban, Svájcban, Olaszországban, Hollandiában és Norvégiában sosem volt plurális választójog, és ezen országok mindig szem előtt tartották a választójog egyenlőségét.²⁹²

A fenti eltérések oka lehet többek között az is, hogy a plurális választójogot egyes szerzők csak a népképviselési alapú választójog megléte esetén vizsgálják, míg mások a nem népképviselési alapú rendszerekben való többszörös szavazást is ide sorolják. További esetleges ok lehet a kuriális választójog és a plurális választójog nem azonos módon történő elhatárolása. Ehhez fontos hozzátenni, hogy a kuriális választójognak is velejárója lehetett egyfajta szavazategyenlőség, amit Oroszország példája nagyon jól szemléltet. Ott 1907 és 1917 között ugyanis a választók három kúriában választhattak elektorokat. Míg a városi polgárok kúriájában 4000 választóra jutott egy elektor, a parasztokéban 30000-re, a munkásokéban pedig 90000-re.²⁹³

5.2. Plurális választójog Magyarországon a rendszerváltásig

Magyarországon először a 19. században merült fel a választójog kiterjesztésének, a nem rendi alapú választójog és a valódi népképviselés bevezetésének igénye. Az 1847. évi Ellenzéki Nyilatkozat, az 1848. évi 12 pont megfogalmazói és Táncsics Mihály is követelményként támasztották a népképviselés megteremtését – alacsony cenzussal, vagy éppen cenzus nélkül. Az első magyarországi népképviselési választást biztosító, ám az általános választójogot még meg nem valósító törvény az 1848. évi V. tc. volt, s ezt több, mint száz, a választójogot érintő jogszabály követte. Az 1848. évi V. tc. tulajdoni, jövedelmi, foglalkozási és műveltségi cenzust határozott meg, s csupán az e cenzusoknak eleget tevő, 20. életévüket betöltött, magyar állampolgárságú férfiak rendelkeztek választójoggal. 1874-ben új választójogi törvényt fogadtak el, mely által a választójogosultak aránya 7,1%-ról 5,5%-ra csökkent. E törvény a jövedelmi cenzust adózási cenzussal váltotta fel, s kizárt a választójogból bizonyos hivatalt vagy

²⁹¹ CARAMANI (2000): 55.

²⁹² BARTOLINI (1996): 21.

²⁹³ FONT et. al. (1997): 433.

tisztséget betöltő állampolgárokat.²⁹⁴ Ekkoriban tehát cenzusos volt a választójog, ám egyik választásra jogosult sem rendelkezett plurális választójoggal.

Ahogy arra a fentiekben már utaltunk, Magyarországon a 20. század első felében két ízben is felmerült a plurális választójog kérdésköre. Elsőként ifj. gróf Andrássy Gyula kívánt plurális választójogot bevezetni. Andrássy 1908. évi, belügyminiszterként benyújtott választójogi törvényjavaslata²⁹⁵ alapján választójoggal rendelkezett volna minden huszonegyedik életévét betöltött magyar állampolgár férfi, akinek lakhatása biztosított, nem áll a választójoggal összeférhetetlen közszolgálatban, s nincs kizárva a választójogból. Az analfabéták ösválasztóként tíz érvényes szavazattal választhattak volna egy elektort, aki helyettük leadhat egy szavazatot. Az írni és olvasni tudók közvetlenül, személyesen szavazhattak volna, ám három választási osztályba kívánták őket sorolni. Egy szavazattal rendelkeztek volna azok, akik megfelelnek a választójogosultság általános feltételeinek, a két, illetve három szavazat feltételeinek viszont nem, továbbá az ösválasztók megbízottjai. Kettő szavazatot adhattak volna le többek között azok, akik az általános feltételeken túl elvégezték a középiskola négy osztályát, vagy ilyen végzettséget igénylő állásuk van, akik teljesítettek katonai szolgálatot és elmúltak harminckét évesek, akiknek legalább három törvényes gyermekük van, illetve akik legalább évi húsz korona állami egyenes adót fizetnek. A harmas szavazathoz viszont már teljes középiskolai képesítéssel kellett volna rendelkezni, vagy ilyen állást betölteni, illetve legalább évi száz korona állami egyenes adót fizetni. Sem a szavazatok több jelölt közötti megosztására, sem kevesebb szavazat leadására nem lett volna lehetőség.²⁹⁶ A szavazás nyílt lett volna.²⁹⁷ Andrássy végül 1909-ben visszavonta a javaslatot.²⁹⁸ Molnár Kálmán írásából megtudhatjuk, hogy az ösválasztók száma 1 271 000 lett volna, míg 2 618 500 ember rendelkezett volna közvetlen választójoggal.²⁹⁹

Érdemes egy pillantást vetni a javaslat indokolására, ugyanis komoly összehasonlító rész található benne. Az indokolásból megtudhatjuk, hogy ekkoriban az

²⁹⁴ ÁCS (2013): 23-25.

²⁹⁵ Képviselőházi Irományok, 1906. XXVIII. kötet, 926.sz. 1-373.

²⁹⁶ 926. sz. iromány. Törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról 1-13. § in Képviselőházi Irományok, 1906. XXVIII. kötet, 926.sz. 1-373.

²⁹⁷ 926. sz. iromány Törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról 100.§ in Képviselőházi Irományok, 1906. XXVIII. kötet, 926.sz. 1-373.

²⁹⁸ SZALAI (2003): 84.

²⁹⁹ MOLNÁR K. (1929): 435.

európai országok közül nálunk volt a legszűkebb a választójog, s hogy még a vagyoni vagy jövedelmi cenzusokkal rendelkező országokban is magasabb volt a választójoggal rendelkezők aránya. Kijelentették, hogy az általános választójogot veszélyesnek tartják, s hivatkoztak rá, hogy a politikailag iskolázott nemzetek, mint például az Egyesült Királyság is lépésről lépésre terjesztették ki a választójogot. A korhatár húsz éves korról huszonnégy évre emelése kapcsán hivatkoznak arra, hogy az Egyesült Királyságban, Franciaországban és Olaszországban huszonegy, Ausztriában huszonnégy, a Német Birodalomban pedig huszonöt éves kor volt a választójog korhatára. A javaslat indokolásában a nyílt pluralitás két válfaja is bemutatásra kerül. Az egyik a kettős szavazati jog gyakorlata Franciaországban az 1820-as években és Ausztria gyakorlata 1907 előtt, ahol kuriális rendszerben érvényesült a többes szavazati jog. A másik típust a belga rendszer képviselte. Az 1893. szeptember 7-i belga törvény alapján értelmiség, vagyon, kor és családi állapot alapján sorolták be a választópolgárokat az egy, kettő, illetve három szavazattal rendelkezők közé. Megtudhatjuk azt is, hogy ez a szabályozás egy több, mint egy évtizedes harc paktumszerű eredménye volt. Hivatkoztak arra is, hogy Angliában ekkor nem volt általános a választójog, s hogy az összes szavazat több, mint tíz százaléka plurális azáltal, hogy egyes birtokosok a grófság több választókerületében is választásra jogosultak voltak birtokaik címén. Az országos szint mellett hivatkoztak egyes állam alatti szintű választási rendszerekre is, így Poroszországra, Szászországra, Hamburg városára, a múltbéli angol helyhatósági választásokra, illetve a svéd és finn helyhatósági választójogra, amelyeknél egyes választópolgárok akár huszonöt szavazattal is rendelkezhettek. Mindemellet kijelentésre kerül az indokolásban az is, hogy tulajdonképpen a választókerületek egyenlőtlen beosztása is burkolt pluralitáshoz vezet, amire pedig számos országban akad példa.³⁰⁰

A következőkben érdemes a *Huszdik Század* című folyóirat rövid bemutatása után feltárni annak 1908. decemberi és 1909. januári számában található ankét során felmerülő szempontokat. A *Huszdik Század* című folyóirat 1900 januárjában jelent meg először. Jászi Oszkár és elvbarátai a „*modern Magyarország*” megteremtését tűzték ki célul alapításakor. A folyóirat szorosan kapcsolódott az egy évvel később megalakult Társadalomtudományi Társasághoz. 1906-tól, a Társadalomtudományi

³⁰⁰ Melléklet a 926. sz. irományhoz. Indokolás „az országgyűlési képviselők választásáról” szóló törvényjavaslathoz. Képviselőházi Irományok, 1906. XXVIII. kötet, 926.sz. 60-66.

Társaságban bekövetkezett szakadástól kezdve a polgári radikális ideológia mintegy szócsöveként működött a lap.³⁰¹ A polgári radikálisok és a szocialisták azt várták az általános választójogtól, hogy megoldja az ország minden problémáját, s bevezeti hazánkat a „*művelt nyugati országok közösségébe*”, s hogy létrehozza a „*progresszív*” és „*reakciós*” erők közötti törésvonalat.³⁰² Mindezek után némi fenntartással kezelhetjük, amikor a vizsgált ankét bevezető szövegében azt írják, hogy a választójogi tervezet kapcsán a lehető legszélesebb körben kikérték, s akiket megkérdeztek, „*a modern demokrácia legkülönbözőbb árnyalataihoz tartoznak*” és „*objektív szaktekintélyek*”. A megkérdezettek neveit olvasva arra lehetünk figyelmesek, hogy valójában túlnyomórészt – bár nem kizárólag – baloldali irányzatokhoz sorolható személyeket kérdeztek meg a kérdés kapcsán. E külföldi személyeknek (főként szociológusoknak) három kérdést tettek fel. Az egyik az volt, hogy az általános, egyenlő és titkos választójog miként hat a népek gazdasági és kulturális előmenetelére, szükséges-e javítani e rendszeren, s ha igen, megfelelő-e erre a plurális választójog és a nyílt szavazás. A második kérdés arra irányult, hogy a javaslat enyhítené az osztályellentéteket. A harmadik pedig a nyílt szavazásnak a megkérdezettek által tanúsított erkölcsi hatásáról tudakolózott. Összesen ötvenöt válasz érkezett, ezekből negyvenhét az 1908. decemberi³⁰³ és nyolc az 1909. januári³⁰⁴ számban jelent meg. A megkérdezettek többsége ellenezte a plurális választójogot, s többen is megemlézték a fentebb már említett belga szabályozást pozitív, illetve negatív példaként is.

Alfred Fouillée, az Institut de France tagja, a francia társadalomtudomány neoztoraként került megjelölésre a lapban. A belga rendszer pozitívumaként jelölte meg válaszában az arányos, listás választási rendszert, s a titkos szavazást, amely mellett szerinte lehetetlen csalni, s amely rendszer a nyílt szavazással ellentétben kizárja az analfabétákat.³⁰⁵

Emil Reich, a bécsi egyetem tanára, a művészeti szociálpolitika egyik képviselője már negatív példaként hivatkozott Belgiumra, felhívva a figyelmet arra, hogy a többes szavazati jog rossznak bizonyult, s komoly utcai harcokat

³⁰¹ G. FODOR (2004): 47-48.,
BALÁZS – MOLNÁR (2019): 51.

³⁰² G. FODOR (2004): 110-111.

³⁰³ JÁSZI et. al. (1908)

³⁰⁴ BERNSTEIN et. al. (1909)

³⁰⁵ JÁSZI et. al. (1908): 645-646.

eredményezett.³⁰⁶ Ferdinand Tönnies kiel egyetemi tanár a porosz példára hivatkozott annak bemutatására, hogy a nyílt szavazás káros, s lehetőséget ad a befolyásolásra.³⁰⁷ Rudolf Goldscheid, a Bécsi Szociológiai Társaság elnöke úgy jelölte meg az általános, egyenlő és titkos választójogot, mint a népek hatalomért folytatott nemzetközi küzdelmének nélkülözhetetlen feltételét. Ezt Németország felemelkedésével és Oroszország hanyatlásával kívánta alátámasztani.³⁰⁸ Georges Renard, a College de France tanára az 1850. évi francia választójogi törvényhez hasonlatosnak találta a javaslatot az egy évi helyben lakás követelménye és a polgári jogok elvesztését kimondó ítélet lehetősége miatt.³⁰⁹

Auguste-Henri Forel svájci természettudós és szociológus, „*az antialkoholista és nemi felvilágosítási mozgalom előharcosa*” büszkén hivatkozott Svájcra mint egy olyan országra, amely régtől demokrácia, ahol tizenöt éves korig tart a tankötelezettség, s alig vannak analfabéták, míg Magyarországot úgy határozta meg, mint ahol oligarchikus kormányzat és osztályuralom volt mindvégig, s sok az analfabéta. Az általános, egyenlő és titkos választójogra úgy tekintett, mint „*a művelt népek egyetlen igazságos rendszerére*”, feltéve, hogy a nők is kapnak, ami ekkor csak Új-Zélandon valósult meg.³¹⁰ Tomáš Masaryk prágai egyetemi tanárként és az osztrák Reichsrat tagjaként mindössze annyit nyilatkozott, hogy véleménye szerint a belga kísérlet és az általa megismert államjogi irodalom a plurális választójog ellen szólnak, de nem hozott fel egyetlen érvet sem.³¹¹

Franz Oppenheimer szociológus, szociálpolitikus utalt arra, hogy, hogy a Német Birodalomban már negyven éve általános és egyenlő választójog volt közvetlen és titkos szavazással, s hogy Poroszországban „*hóbortos cenzusrendszer*”, eltérő választókerületek és rendszabályok voltak találhatóak, aminek hatására a német demokraták írásakor már egyáltalán nem voltak biztosak benne, hogy az általános, egyenlő és titkos választójog a gyógyír mindenre.³¹² Bajorország és Belgium példáját

³⁰⁶ JÁSZI et. al. (1908): 646-648.

³⁰⁷ JÁSZI et. al. (1908): 648-649.

³⁰⁸ JÁSZI et. al. (1908): 652-654.

³⁰⁹ JÁSZI et. al. (1908): 655-658.

³¹⁰ JÁSZI et. al. (1908): 660-662. Svájcban egyébként csak 1971-ben valósult meg a nők választójoga, s a vélemény írásakor Svájc még igencsak távol állt az általános választójog megvalósításától. Lásd: DAVIES (2002): 1249.

³¹¹ JÁSZI et. al. (1908): 665.

³¹² JÁSZI et. al. (1908): 665-668.

hozta fel annak alátámasztására, hogy a választási eredmények sokkal inkább függenek a választók mivoltától, mint ettől.³¹³

G. De Greef egyetemi tanár, a brüsszeli Universitée Nouvelle volt rektora saját rendszerüket hozta fel példaként. Leírta, hogy az 1892 óta hatályban lévő belga választási rendszer a katolikus párt uralmának fenntartása érdekében került kialakításra, s hogy a többes választójog mesterséges konstrukció, nem volt szerves jellege a belga jogrendben.³¹⁴ Emile Vandervelde, a belga parlament tagja, az Universitée Nouvelle tanára azt írta, hogy Belgiumban az összes ellenzéki párt a tiszta általános választójog híve, s hogy a többes szavazati jognak már csak nyolc szavazatnyi többsége van a törvényhozásban, s ez a többség 1900 óta süllyed, így a jogintézmény bukása közeleg.³¹⁵ Wilhelm Auspizter publicista, a Berliner Zeitung szerkesztője feltette a kérdést, hogy megérett-e a magyar az általános, egyenlő választójogra. Bismarck kapcsán hivatkozott arra, hogy az általános választójog a vagyonosok túlsúlyához vezethet. Megemlítette továbbá, hogy Angliában nincs küzdelem a választójog kiterjesztéséért.³¹⁶

Yves Guyot, a liberális közgazdaságtan egyik képviselője, Franciaország volt minisztere saját országa gyakorlatára hivatkozva kifejtette, hogy Franciaországban 1848 óta van általános választójog, megteremtésére tett első kísérletek „*vészesek*” voltak. Kijelentette, hogy az általános választójog kiadásokra csábítja a hatalmon lévőket, s az általános választójog „*könnyen engedi becsapni magát*”. Szembeállította továbbá a francia kerületi választási rendszert a belga listás rendszerrel. Hivatkozott arra, hogy az 1848-as francia forradalom oka éppen az volt, hogy kevesen rendelkeztek választójoggal, csupán mintegy húszezer fő.³¹⁷ Edward R. Pease, a Fábíánus Társaság titkára úgy gondolta, hogy az Egyesült Királyságban meglévő széles, egyenlőként megnevezett, titkos választójog segítséget nyújt a szellemi és gazdasági haladás számára, s hogy az angol tapasztalat az egyszerű és közvetlen szavazás mellett szól, s az egyetlen bonyolult rendszer az iskolaszéki szavazás volt, ami pedig 1902 óta nem

Hozzá kell tenni, hogy mindemellett hiába volt általános és egyenlő a választójog és közvetlen és titkos a szavazás, ha a parlament jogkörei mindeközben igencsak szűkek voltak. A parlament például megkapta ugyan 1908-ban a jogot a kormány iránti bizalmatlansága kinyilvánítására, ez jó ideig nem vont maga után semmiféle jogi következményt. Lásd: POKOL (2009): 486.

³¹³ JÁSZI et. al. (1908): 666.

³¹⁴ JÁSZI et. al. (1908): 669-672.

³¹⁵ JÁSZI et. al. (1908): 672.

³¹⁶ JÁSZI et. al. (1908): 672-673.

³¹⁷ JÁSZI et. al. (1908): 680-682.

létezik. Emellett kijelentette, hogy az Egyesült Királyságban mindenki a titkos szavazás híve.³¹⁸

Georg Jellinek csupán annyit írt válaszlevelében, hogy álláspontját már kifejtette *Pluralwahlrecht und seine Wirkungen (A plurális választójog és hatásai)* című tanulmányában.³¹⁹ Ezen írás összefoglalását is megtalálhatjuk Jellinek válasza alatt. Ebben Jellinek – mint a törvényjavaslat indokolása is – hivatkozott arra, hogy éppen Szászországban is folyamatban van egy plurális választójogot bevezető javaslat tárgyalása. Megemlítette, hogy Szászországban a javaslat elfogadásával ki lehetne szorítani a szociáldemokratákat a tartományi parlamentből. A belga rendszerről pedig azt állította, hogy a vidéket előnyösebb helyzetbe hozza a várossal szemben, s bő alkalmat ad a választási csalásokra.³²⁰

Edgar Jaffé azt írta, hogy a német tapasztalatok szerint a harmadik, a nyílt szavazás erkölcsi vonatkozásaira vonatkozó kérdésre azt adhatja válaszul, hogy az az erkölcsi, szolgálati vagy gazdasági függésben lévőket megakadályozza abban, hogy olyanra szavazhassanak, aki a valódi érdekeiket képviselné.³²¹ Rudolphe Broda, a párizsi Collège Libre des Sciences Sociales tanára és a Documents de Progrés főszerkesztője konkrét példa nélkül állította, hogy az összes előrehaladott nemzet elfogadta az általános választójogot,³²² ami pedig egyáltalán nem volt igaz, ugyanis ekkoriban meglehetősen ritka volt az általános választójog, bár ekkor sokan még csupán a férfiakra kiterjedően általános választójogot értették alatta.

Helmut von Gerlach publicista, a német Reichsrat volt tagja a második kérdésre adott válaszában hivatkozott arra, hogy a poroszországi nyílt szavazás kapcsán botrányos esetek százairól olvashatunk könyvében. Hivatkozott továbbá Belgiumra, amely országot annak alátámasztására hozta fel, hogy a plurális választójog nem enyhíti az osztályellentéteket, hanem éppen ellenkezőleg, illetve „szakadatlan agitációra” nyit teret,³²³ s ugyanígy tett az 1909. januári számban Eduard Bernstein, a német revizionista szocializmus egyik vezéralakja³²⁴ és Napóleoné Colojanni, a nápolyi egyetem tanára, az

³¹⁸ JÁSZI et. al. (1908): 683.

³¹⁹ JÁSZI et. al. (1908): 685. lásd még: JELLINEK (1905)

³²⁰ JÁSZI et. al. (1908): 685-686.

³²¹ JÁSZI et. al. (1908): 690-691.

³²² JÁSZI et. al. (1908): 693-694.

³²³ JÁSZI et. al. (1908): 694-695.

³²⁴ BERNSTEIN et. al. (1909): 90-91.

olasz parlament tagja is. Utóbbi leírta továbbá, hogy míg a belga rendszer célja a klerikális párt hatalmon tartása, az Andrassy-féle javaslat céljának a többi nemzetiség alávetettségben tartását és a felső társadalmi rétegek megerősítésének célját fedezi fel, ami valóban igaz is volt.³²⁵

A. E. Gardiner, a londoni Daily News főszerkesztője csupán annyiban hivatkozott hazájára, hogy utalt arra, hogy, az Egyesült Királyságban minden párt egyetért abban, hogy a szavazásnak titkosnak kell lennie, s azt írta, hogy nem tartja az Angliában működő választási rendszert a legjobbnak, de a javaslatnál kétségkívül elfogadhatóbbnak értékeli.³²⁶ Henry Noel Brailsford, a Daily News és a Nation szerkesztőségének beltagja, a Glasgowi Egyetemen a logika egykori magántanára azt írta, hogy véleménye szerint a vegyes nemzetiségű országokban különösképpen szükség van az egyenlő választójogra, s az arányos képviseletre. Charles Pretswich Scott, a Manchester Guardian főszerkesztője leszögezte, hogy országtól függőnek tartja, hogy mi a jó megoldás, s hogy az angol közvélemény mindig is szembeszállt a plurális választójoggal, az ún. „szemfényvesztő szavazatjoggal”, s hogy a legjobb megoldás a teljesen egyenlő polgárjog fokozatos kiterjesztése lenne.³²⁷ A válaszokat elolvasva láthatjuk, hogy igen kevesen mondták azt, hogy mivel nem ismerik eléggé a magyar viszonyokat és a javaslatot, nem foglalnak állást. A legtöbben határozott véleményt fogalmaztak meg, amelyek túlnyomórészt ellenezték a javaslatot. Andrassy a Magyar Hírlap 1908. karácsonyi számában válaszolt a decemberi számban megjelent külföldi véleményekre. Válaszában kijelentette, hogy véleménye szerint a külföldi tekintélyek figyelmen kívül hagyják Magyarország sajtósági viszonyait, s tévedésben vannak, ugyanis a választójog sehol sem az állampolgár alanyi joga, hanem a nemzeti állam érdekei szabják meg a választók személyi körét.³²⁸ Ez az érv különösen érdekesen hangzik ma, amikor a választójog kettős természete, s annak kapcsán a választójog mint alapjog léte általánosan elfogadottnak tekinthető.

A *Huszedik Század* című folyóirat 1908. decemberi számában további cikkek is megjelentek a téma kapcsán. Jászi Oszkár írt a titkos választójog szükségességéről,³²⁹

³²⁵ BERNSTEIN et. al. (1909):.93.

³²⁶ BERNSTEIN et. al. (1909): 94-95.

³²⁷ BERNSTEIN et. al. (1909): 95-96.

³²⁸ ANDRÁSSY (1908)

³²⁹ JÁSZI (1908)

ifj. Leopold Lajos pedig az állami függés és a választójog kapcsolatáról.³³⁰ Zigány Zoltán ismertette és bírálta az Andrássy-féle javaslatot,³³¹ Selymes Károly pedig a balkáni államok választójogával hasonlította össze azt, méghozzá Bulgáriáéval, Romániáéval, Görögorszáéval és Szerbiáéval.³³² E tanulmányban Selymes Károly úgy írt, mintha a balkáni államok választójoga és berendezkedése sokkal demokratikusabb lett volna a javaslat szerintinél, de tudhatjuk, hogy ez a valóságban nem így volt.

Andrássy végül kénytelen volt visszavonni plurális választójogi javaslatát, így abból soha nem született törvény.³³³ Ahogyan arra Ács Nándor felhívja a figyelmet, 1913-ban ismét új, a censusok körét bővítő választójogi törvény született, amely alapján azonban soha nem tartottak választást, ahogyan az a censusokat enyhítő, 1918. évi XVII. tc. alapján sem. Az 1918. évi I. Néptörvény kiterjesztette a választójogot a nőkre, ám a nők szigorúbb feltételekkel rendelkeztek választójoggal, mint a férfiak. A Tanácsköztársaság kikiáltását követően annak ideiglenes alkotmánya³³⁴ rendelkezett a választójogról, közvetett választásokat vezetve be. Ekkor egyrészt kiszélesítették a választójogot, másrészt egyes rétegeket, például a papokat megfosztottak tőle.³³⁵

A Tanácsköztársaság bukását követően a választójog szabályozási szintje megváltozott, s az 5985/1919. M.E. számú, Friedrich István miniszterelnökhöz köthető rendeletben került rendezésre. 1920-ban és 1921-ben három részletben tartottak választást e jogszabály alapján. A választójogból csupán azokat zárta ki a rendelet, akiket az 1918. évi I. néptörvény is kizárt, ám további két rendelet kizárta a választhatóságból bizonyos bűncselekmények elkövetése miatt elítélteket, továbbá a szerzeteseket. E rendelet hatására a lakosság 40%-a rendelkezett választójoggal, s Bethlen István túlzottan liberálisnak tartotta, vissza szeretne volna szorítani a városi és falusi középrétegek befolyását. Így a 2200/1922. sz. M.E. rendelet, valamint az 1925. évi XXVI. tc. a választójog szűkítésére szolgáltak, s hatásukra a választásra jogosultak már csupán a népesség 30%-át tették ki.³³⁶

³³⁰ LEOPOLD (1908)

³³¹ ZIGÁNY (1908)

³³² SELYMES (1908)

³³³ SZALAI (2003): 84.

³³⁴ A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya 66-77.§

³³⁵ ÁCS (2013):25-26.

³³⁶ ÁCS (2013): 26-27.

Ahogy már említettük, a többes szavazati jog az 1930-as években ismét az érdeklődés középpontjába került. Az általános és egyenlő választójog, továbbá a titkos szavazás bevezetésének igénye egészen 1938-ig folyamatosan napirenden volt, és már nem lehetett tovább halogatni a választójogi reformot. A választójogi reform és a titkos szavazás bevezetése iránti követelések miatt már nem volt mód a nyílt szavazás további fenntartására. Ugyanakkor az 1930-as évek második felére már komoly félelem volt jelen a döntéshozókban arra vonatkozóan, hogy a szélsőjobbboldali erők, valamint a rendszerellenesnek címkézett szociáldemokraták esetlegesen túlzott befolyásra tennének szert, ha a választójog kiterjesztése mellett bevezetnék a titkos szavazást. Így végül azt láthatjuk, hogy az 1937-es és 1938-as évek nagy alkotmányreformjának eredője két különböző ügyből merítkezett. Egyrészt elodázhatatlan volt a titkos szavazás bevezetése, másrészt viszont meg akarták akadályozni, hogy a szélsőjobbboldali erők vagy a szociáldemokraták hatalomra kerüljenek.³³⁷

1936. december 2-a és 4-e között egy Darányi Kálmán miniszterelnök által összehívott pártközi konferenciára került sor, amelyen a választójoggal kapcsolatos főbb kérdések megbeszélése volt a cél.³³⁸ E kérdések között szerepelt az is, hogy a titkos választójog mellett szűkített, vagy kiterjesztett aktív választójogra van-e szükség. Ivády Béla a Nemzeti Egység Pártja nevében azt az álláspontot fogalmazta meg, hogy a titkos választójogot nem tartják megvalósíthatónak, amíg az ezeréves alkotmány és történelmi fejlődésünk garanciájaként biztosítékokat nem teremtenek. Eckhardt Tibor kigazdapárti politikus a titkos választójogot két dolog miatt tartotta veszélyesnek, még hozzá azért, mert álláspontja szerint az megnöveli a demagógia és a plutokrácia erejét. Kiemelte, hogy az általános felfogás szerint a korrektívumok célja nem más, mint hogy az intelligencia vezető szerepe a választójogi reform során biztosított maradjon. A korrektívumok szükségességét hangsúlyozta hasonló indokokból Homonnay Tivadar keresztényszocialista politikus is. Peyer Károly szociáldemokrata képviselő álláspontját megvizsgálva kiderül számunkra, hogy a párt évtizedek óta az általános, egyenlő és titkos választójog megvalósítása mellett foglalt állást, és a pluralitást elfogadhatatlannak tartották. Elfogadhatónak tartottak azonban olyan korrektívumokat, mint a felsőház reformja és a kormányzó jogkörének bővítése, melyek biztosítékot jelenthettek a jobb- vagy baloldali kilengések ellen. Gróf Bethlen István álláspontja az volt, hogy a

³³⁷ Püski (2009): 13-14.

³³⁸ ALBRECHT (1937): 17.

választójogot csak addig a pontig lehet erőssé tenni, amíg az nem veszélyezteti a parlament magas színvonalát és egy erős kormány megszületését, a választójog terén fokozatos fejlődést tartott szükségesnek, s nem ellenezte a titkos választójogot. Fontos szempontnak tartotta, hogy az aktív választójog lényegi szűkítésére nincs mód, s hogy a politikailag iskolázatlan rétegek ne juthassanak túlsúlyhoz a közéletben. Friedrich István azonban úgy gondolta, hogy a titkos választójog nem veszélyezteti a törvényhozás színvonalát. Payr Hugó legitimista politikus úgy vélte, hogy ahol Magyarországon bevezették a titkosságot, nem mutatkoztak hátrányai. Kállay Miklós kijelentette, hogy a titkos választójogot becsületesen, hátsó gondolatoktól mentesen szükséges megvalósítani, ám a nemzeti és állami létet biztosító korrektívumok kérdésére is ki kell térni. Darányi Kálmán igazat adott mindazoknak, akik korrektívumokat kívántak a választások tisztasága és a demagógia leküzdése kérdésköréhez kapcsolódóan. Kijelentette, hogy a benyújtandó törvényjavaslatban gondoskodni kíván ezekről.³³⁹

A törvényjavaslatot Széll József belügyminiszter a Képviselőház 1937. december 30-i ülésén nyújtotta be.³⁴⁰ Csizmadia Andor a javaslat kapcsán leírta, hogy a titkos választójog bevezetése a nyugodt haladás jegyében fogalmazódott meg. Megtudhatjuk, hogy a törvényjavaslat 1938. február 3-án került a Közjogi Bizottság elé, s az tizennégy ülésen tárgyalva a javaslatot, számos módosítást vitt keresztül. Március 4-ére elkészültek a javaslat tárgyalásával, s terjedelmes jelentés kíséretében nyújtották be a Ház elé. A Képviselőház rövid idő alatt megtárgyalta, április 7-ére már az általános és részletes tárgyalás is lezajlott, s a felsőházi tárgyalás sem vett hosszú időt igénybe, így az elfogadott javaslat 1938. évi XIX. tc. számozással június 3-án kihirdetésre is került. A nyolc részből, tizenhat fejezetből és kétszázhuszonnyolc szakaszból álló törvény legfontosabb újításai között említette a titkos választójog és a burkolt pluralitás bevezetését, az új választókerületi rendszer és új ajánlási rendszer kialakítását, az aktív és passzív választójog feltételeinek reformját, továbbá a választási bíráskodás szabályozását. A törvény tartalmát is ismertette, ő is leírta, hogy a pluralitás a lajstromos és egyéni kerületekben eltérően megszabott feltételekből fakadt, s hogy mindkét típusú kerületben szigorúbb feltételekhez volt kötve a nők választójoga, mint a férfiaké. Megemlítette, hogy eredetileg a lajstromos kerületekben lett volna szigorúbb

³³⁹KRIVOSS (1937): 33-54.

³⁴⁰BERECZ –BORSOS (1939): 10.

feltételekhez kötve a választójog, s hogy ez a Közjogi Bizottságnak köszönhetően módosult, s azt, hogy az eredeti, igen bonyolult javaslatához képest történő számos egyszerűsítés is e Bizottság munkájának volt köszönhető. Írásából kiderül, hogy e törvény következtében az állampolgárok 28-30%-a rendelkezett aktív választójoggal, s a passzív választójog feltételei szigorúbbak voltak.³⁴¹

A plurális választójogot tehát végül az 1938. évi XIX. tc. intézményesítette Magyarországon, ám a plurális választójognak egy burkolt válfaját vezetve be. A törvény ugyanis nem osztotta különféle választási osztályokba a választópolgárokat úgy, hogy az egyes választási osztályokba tartozók eltérő számú szavazattal rendelkeztek volna. E törvény alapján összesen 260 országgyűlési képviselőt lehetett megválasztani. Ebből 135 képviselőt egyéni választókerületben választottak, 125 képviselőt pedig lajstromos (listás) választókerületekben.³⁴² Vármegyénként egy-egy egyéni választókerületet kellett kialakítani, a törvényhatósági jogú városok közül viszont csupán azok képeztek egy-egy választókerületet, amelyben már az azt megelőzően hatályos szabályok szerint is egy képviselőt kellett választani.³⁴³

Főszabály szerint minden törvényhatóság egy-egy lajstromos választókerületet alkotott, ám volt néhány kivételes eset:

- Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyében nem egy, hanem négy listás választókerületet kellett kialakítani, ebből egyet a budapest-környéki városoknak kellett alkotnia,
- voltak olyan vármegyék, amelyek a benne lévő törvényhatósági jogú várossal együtt alkottak egy választókerületet: Bács-Bodrog vármegye és Baja, Fejér vármegye és Székesfehérvár, Sopron vármegye és Sopron,
- Budapest székesfőváros területét pedig nem egy, hanem három választókerületre kellett felosztani.³⁴⁴

További fontos szabály, hogy a törvény kifejezetten tiltotta egyéni választókerület felállítását a budapestkörnyéki lajstromos választókerület területén.³⁴⁵ Ha fel szeretnénk fedezni a törvény által megvalósított burkolt plurális választójogot, a

³⁴¹CSIZMADIA (1938): 7-10.

³⁴² 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról 1. §

³⁴³ 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról 2. §

³⁴⁴ 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról 3. §

³⁴⁵ 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról 4.§ (2) bekezdés

választójogosultság feltételeinek részletesebb vizsgálatára lesz szükségünk. Ebben az 1. táblázat lesz segítségünkre.

1. táblázat - A választógogosultság feltételei az 1938. évi XIX. törvénycikk alapján

	Lajstromos választókerület		Egyéni választókerület	
	Férfiak	Nők	Férfiak	Nők
Állampolgárság	Legalább 10 éve magyar állampolgár.	Legalább 10 éve magyar állampolgár.	Legalább 10 éve magyar állampolgár.	Legalább 10 éve magyar állampolgár.
Életkor	*Főszabály: 26 év, *Egyetemi/ főiskolai oklevél – életkortól függetlenül	*Főszabály: 30 év *Középiskola vagy annak megfelelő képesítés: 26 év *Egyetemi/ főiskolai oklevél – életkortól függetlenül	* Főszabály: 30 év * Középiskola vagy annak megfelelő képesítés: 26 év	-* Főszabály: 30 év
Helybenlakási cenzus	6 éve ugyanabban a községben lakik/ van lakása	6 éve ugyanabban a községben lakik/ van lakása	6 éve ugyanabban a községben lakik/ van lakása	6 éve ugyanabban a községben lakik/ van lakása
Jövedelmi/ vagyon/ foglalkoztatottsági cenzus			* Állandó foglalkozása van ÉS * Családfenntartó	
Műveltségi, foglalkozási/ egyéb cenzus	1.) 6 elemi vagy ezzel egyenértékű végzettség, 2.) 1912 előtt születettek: 4 elemi 3.) Írni-olvasni tudó, 4/6 elemi el nem végzett, bizonyos (honvédelmi jellegű/ foglalkozási) feltételeknek megfelelő családfenntartók	1.) 6 elemi vagy ezzel egyenértékű végzettség, ÉS önfenntartó, vagy bizonyos (honvédelmi jellegű/ foglalkozási) feltételeknek megfelelő családfenntartó özvegye 2.) Írni-olvasni tudás, ÉS legalább három (élő vagy a háborúban hősi halált halt) törvényes gyermek, ÉS a lajstromos választókerületben választójoggal rendelkező férfi felesége vagy özvegye.	1.) 6 elemi vagy ezzel egyenértékű végzettség 2.) 1912 előtt születettek: 4 elemi 3.) Írni-olvasni tudó, 4/6 elemi el nem végzett, bizonyos (honvédelmi jellegű/ foglalkozási) feltételeknek megfelelő családfenntartók	1.) 6 elemi vagy ezzel egyenértékű végzettség és önfenntartó, vagy egyéni választókerületben választójoggal rendelkező férfi felesége vagy özvegye 2.) Írni-olvasni tudás, ÉS legalább három (élő vagy a háborúban hősi halált halt) törvényes gyermek, ÉS egyéni választókerületben választójoggal rendelkező férfi felesége vagy özvegye.

Forrás: Saját szerkesztés, az 1938. évi XIX. törvénycikk 19-22.§-a alapján

A fentiek alapján – már csak a választójogi korhatárra tekintve is – láthatjuk, hogy az egyéni és a lajstromos választókerületekben eltérő volt a választójogosultság feltételrendszere. Ennek következtében pedig egyes választópolgárok csak a lajstromos választókerületekben szavazhattak, míg mások az egyéni választókerületekben is. Ennek megfelelően egyes választópolgárok kettő szavazatot adhattak le, mások viszont csupán egy szavazattal rendelkeztek. Ez az oka annak, hogy a korabeli közjogi szakirodalom és a mai jogtörténeti és történettudományi szakirodalom egyaránt úgy tekint a titkos szavazást bevezető 1938. évi XIX. törvénycikkre, mint amely burkolt plurális választójogot vezetett be.

A rendszerbe kódolt további egyenlőtlenség a választójogosultság feltételei mellett, hogy főszabály szerint a törvényhatósági jogú városokban nem alakítottak ki egyéni választókerületet. A törvény indokolása szerint „*nem volna helyes*”, ha a törvényhatósági jogú városokban is főszabályként lennének egyéni választókerületek. Ezt pedig azzal indokolták, hogy már 1925 óta arányos választási rendszer vonatkozik rájuk. Azokban az törvényhatósági jogú városokban, amelyekben pedig kialakítottak egyéni választókerületet, azt hozták fel indokként, hogy e városokban a választópolgárok száma kevés.³⁴⁶

A burkolt plurális választójog bevezetésének célja az volt, hogy – a kormányzó jogkörének bővítésével és a felsőházi reformmal együtt – megakadályozza a rendszerellenes erők, különösképpen a szélsőjobboldal előretörését a parlamentben.³⁴⁷ Ha egy pillantást vetünk az 1939. évi országgyűlési választások eredményére, láthatjuk, hogy az 1938. évi XIX. törvénycikk mögött meghúzódó aggodalmak nem voltak megalapozatlanok, ugyanis a szélesebb választói körrel (2761618 fő) rendelkező lajstromos kerületekben mintegy 6%-kal jobb eredményt értek el a rendszerellenes vagy annak tekintett pártok,³⁴⁸ mint a szűkebb választójog alapján megszervezett egyéni kerületekben.³⁴⁹

³⁴⁶ 1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról. Részletes indokolás. A 2.§-hoz.

³⁴⁷ PÜSKI (2009): 93-94.

³⁴⁸ Ideszámításra kerültek a szélsőjobboldaliakra (Nyilaskeresztes Párt, pártonkívüli szélsőjobb, Keresztény Nemzeti Szocialista Front, Nemzeti Front, Egyesült Magyar Nemzeti Szocialista Párt, Magyar Nemzeti Szocialista Földmunkás és Munkáspárt, pártonkívüli fajvédő, Népakarat Párt, Egyesült Magyar Nemzeti Szocialista (Nyilaskeresztes) Párt) és a rendszerellenesnek nyilvánított Szociáldemokrata Párt jelöltjeire leadott szavazatok.

³⁴⁹ HUBAI (2001)

5.3. Összegzés – a plurális választójog típusai Magyarországon és külföldön történeti visszatekintésben

A plurális választójog tehát megnyilvánulhat abban, hogy egyes választópolgárok a törvényben deklaráltan több szavazatot adnak le, mint mások, vagy pedig nyíltan többet ér a szavazatuk. Ifj. gróf Andrássy Gyula 1908-ban benyújtott törvényjavaslatával ilyen fajta plurális választójogot kívánt bevezetni azáltal, hogy egyes – írni és olvasni tudó választópolgárok – bizonyos képzettségi, foglalkozási és életkori kritériumok alapján három csoportba kerültek volna beosztásra: az egy, a kettő, illetve a három szavazatot leadni jogosultak csoportjába. Az írástudatlan választópolgárok viszont csupán közvetett választójoggal rendelkeztek volna, tizen választhatnak volna meg egy egy szavazattal rendelkező elektort. A törvényjavaslat indokolásában megfogalmazódott az a gondolat, miszerint tulajdonképpen a választókerületek egyenlőtlen beosztása is burkolt pluralitáshoz vezet, amire akkoriban számos országban akadt példa.³⁵⁰ Ezt egyébként napjainkban a szerzők általában nem tekintik plurális választójognak. Míg az Andrássy-féle javaslatot a plurális választójog legszűkebb értelmezése szerinti plurális választójogot megvalósítani kívánó javaslatként értékelhetjük, az eltérő választókerületi beosztásból fakadó plurális választójog gondolata jelenti a másik végletet, a plurális választójog lehető legtágabb módon való értelmezését. Az Andrássy-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.

A plurális választójognak létezik tehát burkolt formája is. Ilyen esetekben a választójogi szabályozás nem mondja ki explicit módon, hogy valamely választópolgárok szavazata többet ér, ugyanakkor a valóságban egyesek mégis több szavazatot adhatnak le, mint mások. Burkolt plurális választójogot vezetett be a magyarországi szabályozásban az 1938. évi XIX. tc., amely a titkos szavazás bevezetésével egyidejűleg eltérő feltételekhez kötötte a választójogosultságot az egyéni választókerületekben és a listásokban.³⁵¹ A burkolt plurális választójog értelmezésének ez a formája a plurális választójog legszűkebben és legtágabban felfogott értelmezése

³⁵⁰ Képviselőházi Irományok, 1906. XXVIII. kötet, 926.sz. 1-373.

³⁵⁰ LUCE (2007): 272.

³⁵¹ ZSEDÉNYI (1939): 8-10.,

A Horthy-korszak választójogi szabályozásáról bővebben lásd: HOLLÓSI (2015).

közötti átmenetet jelent. Az 1938. évi javaslat célja egyébként a titkos szavazás és az általános választójog ellensúlyozása, továbbá a szélsőségek és a rendszerellenesnek nyilvánított szociáldemokraták előretörésének megakadályozása volt.

Történeti visszatekintésben érdekes álláspontot jelent Polner Ödön polgári kori közjogász szakirodalmi áttekintésnél már említett álláspontja, miszerint a férjezett nők választójoggal való felruházását indokolatlannak, felesleges költséget és munkát okozónak tartotta, s úgy ítélte meg, hogy az a legtöbb esetben nem más, mint a férjnek adott plurális választójog, s ha ez mégsem lenne így, a család békéjét megzavarhatja, s a választójog titkosságát is kizárja. Azt állította, hogy a házasságban élő nők választójoga a férj többes szavazataként előnybe hozza azt az osztályt, amely osztályon belüli nők többen mennek el szavazni, így csak az önálló nők választójogát tartotta megalapozottnak, amennyiben egyéb szükséges feltételek fennállnak.³⁵² Ez a felvetés napjainkban természetesen igen különösnek tűnik, és elfogadhatatlannak minősül, viszont ezen álláspont felvillantása is szükséges ahhoz, hogy a plurális választójog valaha volt értelmezéseiről minél teljesebb körű képet kapjunk.

A többlétszavazat feltételeként egyes esetekben – ahogyan fentebb is láthattuk – bizonyos életkori, képzettségi, illetve foglalkozási feltételeket határoztak meg. A plurális választójog ebben a formájában bizonyos mértékig a különféle cenzusok alternatívájának tekinthető. Ez a megközelítés jelent meg John Stuart Mill munkásságában is. Bár a plurális választójognak ez a formája a liberális demokrácia, illetve a demokratikus jogállam keretei között napjainkban elfogadhatatlannak minősül, a későbbiekben látni fogjuk, hogy a politikaelmélet képviselőit a mai napig foglalkoztatja ez a lehetőség.

Emellett már a múlt század első felében olyan javaslat is felmerült, hogy a szülők gyermekeik száma szerinti többlétszavazat leadására legyenek jogosultak. Robert Luce 1930-ban írt egy franciaországi törvényjavaslatról, amely ilyen típusú választójogot tartalmazott. A javaslat célja nem más volt, mint a népességcsökkenés megállítása, továbbá a családok érdekeit szolgáló törvények meghozatalának biztosítása

³⁵² POLNER (1938): 16.

a családfőknek biztosított, gyermekeik számához igazodó mennyiségű többlétszavazat intézményén keresztül.³⁵³

6. A választójog egyenlősége és a plurális választójog

6.1. A választójogra és egyenlőségére vonatkozó nemzetközi követelményrendszer

6.1.1. A választójog mint alapjog az egyes univerzális dokumentumokban

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata értelmében

a nép akaratának mint a közhatalom alapjának egyenlő és titkos választójog útján kell érvényre jutnia, vagy legalábbis a választások szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító módon, és bizonyos időszakonként rendezett tisztességes választások keretein belül.³⁵⁴

Láthatjuk tehát, hogy ezen dokumentumban nem kerül kiemelésre a választójog általánossága, míg az egyenlő választójog és titkos szavazás követelményének megfogalmazása mellett, sőt azok biztosítása helyett a választások „*a választások szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító módon*” történő megrendezésével is beéri, viszont hangsúlyozza a demokrácia eljárási értelemben vett fogalma minimális elemeinek egyik aspektusát, a rendszeres időszakonként rendezett tisztességes választások teljesülésének követelményét.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya alapján pedig

a részes államok „*faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési, vagy egyéb helyzet szerinti különbségétel nélkül*”, továbbá bárminemű ésszerűtlen korlátozástól mentesen kötelesek biztosítani az állampolgárok számára az általános, egyenlő

³⁵³ LUCE (2007): 271-272.

³⁵⁴ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948. december 10.) 21. cikk (3)
Elérhető: <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/201> (2019.01.20.)

és titkos választójogot, még hozzá úgy, hogy azzal valóban képesek legyenek szabad akaratuk kifejezésére.³⁵⁵

Ezen egyezmény tehát jóval szélesebb körű követelményrendszert fogalmaz meg, mint az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, hiszen egyértelmű elvárásként fogalmazza meg az általános és egyenlő választójog, továbbá a titkos szavazás követelményét, hangsúlyt fektetve a választók szabad akarata kifejeződésének szükségességére. Meghatározza továbbá az ésszerűséget mint a választójog korlátozásának mércéjét, továbbá példálózó felsorolást is találhatunk az egyezségokmány szövegében arról, hogy mely tulajdonságok merülhetnek fel a választójog tekintetében történő diszkrimináció kapcsán.

Ehhez fűződően érdemes megemlíteni, hogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága az egyezményhez fűzött általános kommentárjába belefoglalta többek között a plurális választójog tilalmát is, azaz követelményként támasztja az „egy ember – egy szavazat” elvének érvényesülését.³⁵⁶ A Bizottság ezen általános kommentárban az Egyezségokmány 25., az állampolgárok közügyekben való részvételére, választójogára és közhivatal viseléséhez való jogára vonatkozó cikkét úgy határozza meg, mint a demokratikus kormányzat magvát.³⁵⁷ Ezeket a jogokat pedig a népek önrendelkezési jogához köti, ám attól különbözőnek tekinti.³⁵⁸ A szerződés 1. cikke ugyanis azt mondja ki, hogy

*„Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket és szabadon biztosítják gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődésüket.”*³⁵⁹

Kiemelik továbbá a kommentárban, hogy míg az egyezményben szabályozott egyéb jogok és szabadságok minden embert megillető jogosultságok, a 25. cikkben

³⁵⁵ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. és 25. cikk Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

³⁵⁶ PAPP I. (2003): 743-744.

³⁵⁷ United Nations. International covenant on civil and political rights. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 27 August 1996 General Comment Adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights 1. Addendum General Comment No. 25 (57) https://digitallibrary.un.org/record/221930/files/CCPR_C_21_Rev.1_Add.7-EN.pdf (2020. 04. 29.) [A továbbiakban: International covenant on civil and political rights. General Comment No. 25.]

³⁵⁸ International covenant on civil and political rights. General Comment No. 25. 2.

³⁵⁹ Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 1. cikk

szabályozott jogok állampolgári jogok, azaz csupán az állampolgárokat illetik meg.³⁶⁰ Hogy mi minősül a választójog objektív és ésszerű kritériumon alapuló korlátozásának, szintén a kommentárból derül ki, legalábbis példálózó jelleggel. Ilyenként határozzák meg a választhatóságnak vagy valamely közhivatal betöltésének az aktív választójognál magasabb korhatárhoz kötését. Az aktív választójogot viszont minden felnőtt állampolgárnak biztosítandóként határozzák meg. Elfogadhatónak találják továbbá a belátási képesség hiányát mint a választójog vagy közhivatal viseléséhez való jog korlátozásának indokát.³⁶¹ Követelményként határozzák meg azt is, hogy a választójog feltételei törvényben szabályozottak legyenek. További ésszerű korlátozásnak minősítik a választójogi korhatár létét. A kommentárban a választójog ésszerűtlen korlátozására is találhatunk példát, méghozzá a választójog valamely testi fogyatékoság miatti korlátozását vagy pedig írás-olvasás tudáshoz, vagyoni vagy képzettségi cenzushoz kötését.³⁶²

A dokumentum kiemeli továbbá, hogy az egyezmény nem keletkeztet semmiféle kötelezettséget valamely választási rendszer alkalmazására, csupán arra, hogy az Egyezségokmány 25. cikkében foglaltak által felállított követelmények teljesüljenek. Hangsúlyozza azonban, hogy az „*egy ember – egy szavazat*” elvének és a választójog egyenlőségének érvényesülnie kell. Ennek kapcsán pedig a választókerületek olyan módon történő meghatározását tűzi követelményként, amelyek egyrészt biztosítják azt, hogy az egyes kerületekben megközelítőleg azonos legyen a választópolgárok száma, másrészt pedig ne legyen diszkriminatív valamely csoportra nézve.³⁶³

6.1.2. A választójog mint alapjog és egyes regionális dokumentumok

A regionális egyezmények közül érdemes kiemelni az Emberi Jogok Európai Egyezményét, amely Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke szól a szabad választójog biztosításának kötelezettségéről, amely titkos, és a nép véleményének a törvényhozás összetételében való megjelenését biztosító választójogot követel.³⁶⁴ Ezen megfogalmazás tehát jóval kevesebb követelményt határoz meg a

³⁶⁰ International covenant on civil and political rights. General Comment No. 25. 3.

³⁶¹ International covenant on civil and political rights. General Comment No. 25. 4.

³⁶² International covenant on civil and political rights. General Comment No. 25. 10.

³⁶³ International covenant on civil and political rights. General Comment No. 25. 21.

³⁶⁴ Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikk. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához képest, csupán a szavazás titkosságának alapelve, és a választók szabad akarata kifejeződésének követelménye fejeződik ki benne. Az előzőekben említett egyezmény viszont e kritériumokon túlmenően meghatározza a választójog általánossága és egyenlősége követelményét is, ráadásul a választójog egyenlősége kapcsán kiemeli a jogszerűtlen megkülönböztetés különböző lehetséges módjait.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye kiegészítő jegyzőkönyvének vonatkozó cikke kapcsán Grád András és Weller Mónika is arra hívják fel a figyelmet, hogy annak megfogalmazása igen szükséges. Hangsúlyozzák azt is, hogy a szabad választójog alapvető volta miatt az Európa Tanács tagállamai ezt a követelményt általában nem szegik meg, e cikknek nem is alakult ki bőséges esetjoga, s az esetek jelentős része annak tisztázásáról szólt, hogy mi nem tartozik a cikk fogalmi körébe, tehát negatív jogértelmezés történt.³⁶⁵ Mivel az Egyezmény nem határozza meg a választójog korlátozásának jogszerű eseteit, az Emberi Jogok Európai Bírósága mindig az adott, egyedi ügy esetében vizsgálja meg a korlátozás legitimitásának kérdését.³⁶⁶ A legitimitásról és arányosságról való döntés során legfőbb szempontok az egyéni körülmények, a helyi sajátosságok és az államok jogszabályaik értelmezésére vonatkozó döntő hatásköre.³⁶⁷ A továbbiakban ennek kapcsán érdemes egy pillantást vetni tehát az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó gyakorlatára.

A Bíróság joggyakorlatából megtudhatjuk, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke nem támaszt követelményt a tagállamokkal szemben egy bizonyos választási rendszer alkalmazására, s azok széles mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek a kérdésben.³⁶⁸ Témánk szempontjából kiemelten fontos megjegyezni, hogy a Bíróság a választójog egyenlőségének megtestesülését az ún. „*egy ember – egy szavazat*” elv megvalósulása által látja biztosítottnak, s nem követeli meg, hogy azonos súlyúnak is kellene lennie minden szavazatnak a választás végeredményét tekintve. Fontos tudni, hogy a választójogot a Bíróság sem tartja abszolút érvényűnek, korlátozhatatlannak, ám a korlátozás nem foszthatja meg a jogot annak lényegétől és teljességétől, legitim célon kell alapulnia, és e legitim célhoz mérten arányos eszközzel

³⁶⁵ GRÁD – WELLER (2011): 743.

³⁶⁶ STARMER (1999) 150-151. Hivatkozza: BODNÁR (2014a): 148.

³⁶⁷ BODNÁR (2014a): 149.

³⁶⁸ Etienne Tête v. France decision of 9 december 1987, no. 11123/84.

kell megvalósítani.³⁶⁹ A választójogosultság feltételei által azonban nem támasztható olyan követelmény, amely gátolná a nép szabad véleménynyilvánítását a törvényhozó testület megválasztása során.³⁷⁰ Emellett igen fontos követelmény, hogy tekintetbe kell venni a kérelmező egyedi körülményeit is a jogkorlátozás megállapítása és bírálata során.³⁷¹

Kovács Péter egy alkotmánybíróági határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában leírja, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága miként vizsgálja a választójog korlátozását. Kifejti, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye választójoggal kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtását illetően az Egyezmény részes államainak nagyobb a szabadságuk, mint a szabadságjogokat illetően, s hogy a választójog korlátozása három, fentebb is említett konjunktív feltétel teljesülése esetén jogszerű. Ez alapján a korlátozásoknak világos és legitim célon kell alapulniuk, nem lehetnek önkényesek vagy aránytalanok, s a választójogot lényegétől és teljességétől nem foszthatják meg. E feltételeket rendszerint egymás után, sorrendben vizsgálja a Bíróság, és bármely feltétel nem teljesülése esetén megállapítja a rendelkezés jogsértő voltát, az Egyezmény 3. cikkének megsértését. Kovács Péter felhívja a figyelmet arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a kérdéses rendelkezésre vonatkozó joggyakorlatában figyelembe veszi a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának dokumentumait.³⁷²

A választójoghoz kapcsolódóan kiemelkedően fontos még megemlíteni a választási megfigyelést is végző Európai Biztonsági és Együttműködés Szervezetét, egészen pontosan a koppenhágai értekezletének záródokumentuma által támasztott követelményeket. A záróokmány a következőképpen fogalmaz:

„az igazságosság azon elemeihez, amelyek a veleszületett méltóság és az ember egyenlő és elidegeníthetetlen jogai teljes körű kifejeződése szempontjából alapvető fontossággal bírnak, a következők tartoznak: 5.1. a szabad választások, amelyeket ésszerű időközönként tartanak titkos szavazással, vagy egyenértékűen szabad szavazási eljárással olyan körülmények között, amelyek a gyakorlatban

³⁶⁹ Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia, Judgment of 11 January 2007, no. 55066/00.,55638/00.

³⁷⁰ Mathieu-Mohin and Cleyfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, no.9267/81. Podkolzina v. Latvia, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.

³⁷¹ Zdanovka v. Latvia [GC], Judgment of 16 March 2006, no. 17707/02.

³⁷² 1/2013. (I.7.) AB határozat, ABK 2013. január 15., 50., 70-73.

*biztosítják a választók véleményének szabad kifejeződését képviselőik kiválasztása terén. [...]*³⁷³

E dokumentum tehát az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatához hasonlóan fogalmaz, amikor a titkos szavazás mellett ezzel egyenértékűen szabad eljárást is elegendőnek határozza meg a választójog érvényesülése terén. A választójog általánossága és egyenlősége nem kerül kiemelésre a záróokmányban, ugyanakkor megjelenik benne a választói vélemény szabad kifejeződésének követelménye. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az Emberi Jogok Európai Bírósága által támasztott követelmények vizsgálatán túl szükséges a Velencei Bizottság választójogra vonatkozó követelményrendszerét is feltárni.

6.2. A választójog egyenlősége és a plurális választójog a Velencei Bizottság gyakorlatában

Az Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Európai Bizottsága (Velencei Bizottság) választási jó gyakorlatokról szóló kódexe³⁷⁴ természetesen a választójog egyenlőségéről és azon belül a plurális választójog tilalmáról is szól. Európa választási örökségének elvei között az általános és egyenlő választójog, továbbá a közvetlen és titkos szavazás elvei mellett kifejtik a szabad választójog és a rendszeres időközönként szervezett választások követelményét is.³⁷⁵

Az egyenlő választójognak a Velencei Bizottság meghatározásában három fő aspektusa van:

- a szavazatok számbeli egyenlősége,
- a szavazatok egyenlő ereje és
- az esélyegyenlőség megvalósulása.³⁷⁶

³⁷³ Az emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentuma. Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (Koppenhága, 1990. június 29.)

<https://kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/1109.pdf> (2019. 01. 30.)

³⁷⁴ Venice Commission Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report, 16-20.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e) (2019.01.20.) [A továbbiakban: Code of good practice in electoral matters]

³⁷⁵ Code of good practice in electoral matters 5-9.

³⁷⁶ Code of good practice in electoral matters, 16-17.

Az egyenlő választójogot úgy határozzák meg, mint azt az alapelvet, amely megköveteli, hogy minden választónak egy, vagy legalábbis ugyanannyi számú szavazata legyen.³⁷⁷ Álláspontjuk szerint ez a követelmény tehát azt jelenti, hogy minden választópolgár egy, és csakis egy szavazattal rendelkezik. A többszörös szavazatot, a plurális választójogot tehát tilalmazottnak tartják. Ezt a jogintézményt ők úgy határozzák meg, mint azt az esetet, amikor valamely választópolgár(ok) egy helyen többször szavazhat(nak), vagy pedig egyszerre több helyen jogosult(ak) szavazni. Erre példaként azt hozzák fel, amikor valaki a jelenlegi és a megelőző lakhelyén egyaránt szavazhat.³⁷⁸ Az olyan választási rendszerekben pedig, ahol a választópolgároknak nem csupán egyetlen szavazata van (például a vegyes választási rendszerekben), minden választópolgárnak azonos számú szavazatot kell biztosítani.³⁷⁹

Ezen túl azt a követelményt is meghatározzák, hogy minden választó szavazatának súlya is azonos legyen, tehát a mandátumok a választókerületekben arányosan legyenek elosztva. Utóbbi követelmény megvalósulásának szintjét is meghatározta a testület: legalább a parlamentek alsóházában, továbbá a regionális és helyi választásokon érvényesülnie kell ennek a követelménynek. Ennek kapcsán a lakosság, az ott élő állampolgárok, választójoggal rendelkezők vagy esetleg a ténylegesen szavazók számát kell figyelembe venni. Előírják továbbá az adminisztratív, sőt lehetőség szerint a történelmi határok figyelembevételét.³⁸⁰ Ehhez köthetően a választási földrajz két típusát különböztetik meg: az aktív és a passzív választási földrajzot. Aktív választási földrajzról akkor beszélhetünk, ha a jogalkotó szándékosan úgy határozza meg a választókerületeket, hogy azokban a választópolgárok száma ne legyen kiegyenlített, míg passzív választási földrajz esetén csupán elmulasztja megtenni a választókerületek kiegyenlítetttségének biztosításához szükséges lépéseket.³⁸¹ Utóbbi elkerülése érdekében pedig a választókerületek tízévenkénti újrafelosztása szükséges. Ennek pedig lehetőség szerint a választási időszakon kívül kell megtörténnie.³⁸²

Mindezek kapcsán meghatározzák, hogy a választókerületek között kevesebb, mint 10%-os különbség a kívánatos, de a 15% feletti különbség semmiképp sem elfogadható, hacsak nem támasztja valamilyen nyomós indok, úgy mint például a

³⁷⁷ Code of good practice in electoral matters, 6.

³⁷⁸ Code of good practice in electoral matters, 17.

³⁷⁹ Code of good practice in electoral matters, 17.

³⁸⁰ Code of good practice in electoral matters 6., 17.

³⁸¹ Code of good practice in electoral matters, 17.

³⁸² Code of good practice in electoral matters, 17-18.

kisebbségek jelenléte.³⁸³ Láthatjuk tehát, hogy a Velencei Bizottság elkülöníti egymástól az egyenlő választójog és az azonos súlyú szavazat követelményét. A választójog egyenlősége kapcsán kiemelik továbbá a pártok és jelöltek közötti esélyegyenlőség megvalósulásának szükségességét is.³⁸⁴ A választójog egyenlősége körében külön foglalkoznak a kisebbségek és az egyenlő választójog kapcsolatával és rövidebben a választójog és a nemi egyenjogúság kérdéskörével is.³⁸⁵

Témánk kapcsán különösképpen fontos a kisebbségek és a választójog egyenlőségének kapcsolata. E körben elsőként a nemzeti kisebbségeket képviselő pártok engedélyezésének követelményét határozzák meg. Kifejtik továbbá, hogy a fenntartott mandátumok, vagy a főszabálytól eltérő mandátumkiosztási szabályok, úgy mint bejutási küszöb alóli mentesség alkalmazása nem tekinthetők olyan megoldásnak, mint amelyek elvi ellentétben állnának a választójog egyenlőségének követelményével. Tilalmazzák azonban azt, hogy a jelölteket vagy a választópolgárokat kötelezzék kisebbséghez tartozásuk felfedésére.³⁸⁶ Megengedettnek tartják tehát, hogy egyes országok az ott élő kisebbségek számára fenntartsanak parlamenti mandátumokat, vagy kivételt tegyenek a főszabály szerinti, „normális” mandátumelosztási szabályok alól, például eltekintsenek a parlamenti küszöbtől vagy mérsékeljék azt, sőt, azt is elfogadhatónak tartják, hogy a kisebbséghez tartozó választópolgárok ne csupán nemzetiségi listára, hanem emellett országos listára is szavazzanak, így több szavazatuk legyen, mint azoknak, akik nem tartoznak semmilyen kisebbséghez.³⁸⁷ A plurális választójog tilalmától tehát ezen a ponton eltekintenek. A kisebbségek képviseletének kérdéseit külön is tanulmányozták.³⁸⁸ Erre bővebben a következő fejezetben, a kisebbségek tagjai számára biztosított plurális választójog kapcsán bővebben kitérünk.

A kisebbségekhez tartozó választópolgároknak biztosított plurális választójogról, azaz Szlovénia gyakorlatáról szintén született egy külön jelentés. Napjainkban ugyanis egyetlen ország rendelkezik a kisebbségi választópolgároknak többlétszavazatot biztosító választási rendszerrel: Szlovénia. E jelentésben azt is kijelentették, hogy nem

³⁸³ Code of good practice in electoral matters, 7.

³⁸⁴ Code of good practice in electoral matters, 7.

³⁸⁵ Code of good practice in electoral matters, 7-8.

³⁸⁶ Code of good practice in electoral matters, 7-8.

³⁸⁷ Code of good practice in electoral matters, 19.

³⁸⁸ Venice Commission – Study on electoral law and national minorities In: Electoral law. CDL-EL(2013)006, 44-100.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) (2019.01.20.)

lehet messzemenő, általános következtetéseket levonni a többes szavazati jog elfogadhatóságáról, hanem azt mindig az adott, egyedi ügy körülményeit figyelembe véve kell mérlegelni, a szükségesség és arányosság mércéjét zsinórmértékként állítva.³⁸⁹

A választójog egyenlőségének megsértését jelenti tehát a plurális választójog, ami következtében egyes választópolgárok több szavazattal rendelkeznek, mint mások, vagy pedig szavazatuk többet ér más választópolgárok szavazatánál.³⁹⁰

6.3. A rendszerváltás utáni magyar alkotmányos fejlődés és a választójog – különös tekintettel a választójog egyenlőségére

A 2011. december 31-ig hatályos alkotmányunkban, azaz az 1949. évi XX. törvényben már elfogadásakor is kinyilvánításra került az országgyűlési képviselők választását illetően az általános és egyenlő választójog, továbbá a titkos és közvetlen szavazás követelménye.³⁹¹ A választások azonban ekkor nem voltak szabadok, továbbá az elmebetegek mellett a „*dolgozó nép ellenségei*” is kizárásra kerültek a választójogból.³⁹² A rendszerváltó alkotmánymódosítás során pedig a következő szöveg került az alkotmányba:

*„Az országgyűlési képviselőket, valamint a községi, a városi és a fővárosi kerületi tanácsok tagjait (a helyi tanácstagokat) a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.”*³⁹³

Ezt a szöveget utóbb egy 1990. évi alkotmánymódosítás a következőre változtatta:

„Az országgyűlési képviselőket, valamint községi, városi, fővárosi kerületi képviselő-testületek tagjait, a fővárosi képviselő-testület törvényben meghatározott számú tagját, továbbá a törvényben meghatározott esetben a

³⁸⁹ Venice Commission – Study No. 387/2006. CDL-AD(2008)013. Report on dual voting for persons belonging to national minorities.

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282008%29013.aspx> (2019.01.20.)

³⁹⁰ PAPP I. (2003): 750.

³⁹¹ 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya 62. § (1) bekezdés,

1989. évi XXXI. törvény Az alkotmány módosításáról 35. § (1) bekezdés,

Mindehhez fontos hozzátenni, hogy valóban szabad választásokra ugyanakkor a már 1949-ben az Alkotmány szövegébe került deklaráció ellenére 1991-ben került sor ezt követően először.

³⁹² 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya 62–63. §. (Az 1949. évi elfogadásakor hatályos szöveg.)

³⁹³ 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról 35. §

*polgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.*³⁹⁴

1994-ben ismételtén módosították az Alkotmány vonatkozó részét, ami ezt követően a következőre módosult:

„(1) Az országgyűlési képviselőket, valamint a helyi önkormányzati képviselő-testület tagjait, továbbá a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.

*(2) A megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés tagjai titkos szavazással választják.*³⁹⁵

Mindezt egy 2002-es, az Európai Unióhoz való csatlakozással összefüggő módosítás annyival egészítette ki, hogy mindezeket az alapelveket az Európai Parlament képviselőinek választására is kiterjesztette.³⁹⁶ Egyébként ez a módosítás biztosította az önkormányzati választásokon a választójogot más uniós tagállam magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgáira, azzal, hogy megyei közgyűlés elnökévé, továbbá polgármesterré és főpolgármesterré csak magyar állampolgár volt választható.³⁹⁷

Ami a választójog és a lakóhely kapcsolatának alakulását illeti, Kurunczi Gábor felvázolja, hogy a rendszerváltó alkotmánymódosítás és az 1989. évi választójogi törvény magyarországi állandó lakóhelyhez kötötte a magyar állampolgárok országgyűlési választójogát. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény szavazásban akadályoztatottnak minősítette azt, aki a szavazás napján külföldön tartózkodik, valamint a magyarországi állandó vagy ideiglenes lakóhellyel nem rendelkezőket is. E rendelkezést az Alkotmánybíróság azonban alkotmányellenesnek találta. Az 1994. évi alkotmánymódosítás az „*állandó lakóhely*” kifejezést „*a Magyar*

³⁹⁴ 1990. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 7. §

³⁹⁵ 1994. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 3.§

³⁹⁶ 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 9. §

³⁹⁷ 2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 7. §

Köztársaság területén élő”-re változtatta, ám 2002-ben visszatértek a „lakóhely” fogalmához. Ezt követően az Alaptörvény elfogadása jelentett valódi változást.³⁹⁸

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény szintén meghatározza az általános és egyenlő választójog, továbbá a közvetlen és titkos szavazás követelményét, s a választás részleteinek meghatározását sarkalatos törvényre bízta.³⁹⁹ Az Alaptörvény ugyanis a következőképpen szól:

*„Az 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.”*⁴⁰⁰

Mindezekből kitűnik, hogy az Alaptörvény választójogi szabályozása kiegészült egy további alapelvvel, ugyanis az Alaptörvény elfogadásával a szabad választásokhoz való jog – egészen pontosan „a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választás” kifejezés használatával – mintegy ötödik alapelvként immár alkotmányos szinten is megfogalmazásra került.

Az Alkotmány és az Alaptörvény szövegét megvizsgálva egyértelműen látható, hogy a két normaszöveg nem egyezik szövegszerűen. Ezen túlmenően azonban tartalmában sem egyezik a két szabályozás, amelynek kapcsán elmondható, hogy több változást láthatunk az Alaptörvényben – például rendelkezik arról, hogy a nemzetiségek Országgyűlésben való részvétele biztosított, amely kérdést sarkalatos törvény szabályoz.⁴⁰¹ Ami igazán lényeges változást jelent, az azonban az, hogy az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy – az „egy ember – egy szavazat” elvétől eltérve – sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot pedig további feltételekhez kösse.⁴⁰²

Bodnár Eszter egy írásában rávilágít, hogy a magyar szabályozásban az ún. természetes kizáró okok tekintetében is jelentős változások történtek az Alaptörvény elfogadása révén. A korábbi Alkotmányban felsorolt négy kizárási ok fennállása automatikusan a választójogból való kizáráshoz vezetett, nem volt választójoga a

³⁹⁸ KURUNCZI (2018b): 216-217.

³⁹⁹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2. cikk (1)-(2)

⁴⁰⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2. cikk (1)

⁴⁰¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2. cikk (2) bekezdés

⁴⁰² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIII. cikk (4) bekezdés

cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt állóknak. Megtudhatjuk azt is, hogy míg a szabadságvesztés büntetésüket töltők automatikus kizárásán az Emberi Jogok Európai Bírósága Magyarországot közvetlenül nem érintő ítélezési gyakorlata miatt változtattak az Alaptörvény elfogadásakor, a gondnokság alá helyezettek választójoga kapcsán a Bíróság a Kiss Alajos-ügyben éppen Magyarország ellen hozott marasztaló ítéletet.⁴⁰³ A korábbi alkotmány alapján ugyanis automatikusan kizárták a jogerős ítélet alapján a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt álló magyar állampolgárokon túlmenően a közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt állókat, továbbá a szabadságvesztés büntetésüket vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését töltőket is.⁴⁰⁴

A választójog általánosságához köthetően Magyarország tekintetében kiemelt jelentőségű tehát a Kiss Alajos-ügy. A korábbi Alkotmányban felsorolt négy kizárási ok fennállása automatikusan a választójogból való kizáráshoz vezetett, nem volt választójoga a cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt állóknak. Az említett ügyben pedig a strasbourgi székhelyű bíróság épp emiatt hozott marasztaló ítéletet hazánk ellen.⁴⁰⁵ Ezt az ügyet megvizsgálva kiderül, hogy az ügy tekintetében a korábban említett három konjunktív feltétel közül a Bíróság a legitim célt fennállónak tekintette, amely abban áll, hogy csupán olyanok számára álljon rendelkezésre a közügyekben való részvétel lehetősége, akik kellő belátási képességgel rendelkeznek ahhoz, hogy döntéseik lehetséges következményeit felmérjék, s e mérlegelés alapján megfontolt döntést hozzanak. A Bíróság a tagállamok mérlegelési körébe utalta annak eldöntését is, hogy mennyiben igazolhatók manapság a választójog korlátozásai, s miképpen, milyen eljárás keretei között kell megítélni, hogy az egyes mentális fogyatékossgal élők alkalmasak-e a szavazásra. A magyarországi szabályozás tekintetében viszont egyezményesértés került megállapításra, ugyanis az EJEB szükségesnek tartja a mentális fogyatékossgal élők szavazásra való alkalmasságát megítélő eljárás létét, s elfogadhatatlannak tartja az ilyen személyek választójogból mérlegelés nélkül történő, abszolút kizárását.⁴⁰⁶ Láthatjuk tehát, hogy míg a szabályozás célja világos volt és legitim, az ítélet szerint az arányosság elve már sérült. Kiemelésre került, hogy mivel a fogyatékossgal élők az idők során rengetegszer estek hátrányos

⁴⁰³ BODNÁR (2011): 101–103.

⁴⁰⁴ 1949. XX. törvénycikk a Magyar Köztársaság Alkotmánya 70.§ (5) bekezdés

⁴⁰⁵ BODNÁR (2011): 101–103.

⁴⁰⁶ Kiss Alajos v. Hungary, Judgement of 20 May 2010, no. 38832/06., BODNÁR (2011): 102–103.

megkülönböztetés áldozatául helyzetük folytán, az ő jogaik korlátozása, illetve biztosítása tekintetében az államok mérlegelési köre szűkebbre szabott, mint mások esetében.⁴⁰⁷

Az Alaptörvényben lefektetett szabályozás mindezeknek köszönhetően már megköveteli azt, hogy a választójogból való kizárásról külön döntsön a bíróság. Így a cselekvőképesség korlátozása vagy a szabadságvesztés büntetésre ítélet, illetve kényszergyógykezelés alá helyezés már nem vonhatja maga után a választójogból való automatikus kizárást. Az Alaptörvény ezzel kapcsolatban a következőképp fogalmaz „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.”⁴⁰⁸ Így a szabadságvesztés-büntetésüket, továbbá kényszergyógykezelésüket töltők főszabály szerint csak passzív választójoguktól kerülnek megfosztásra.⁴⁰⁹

Aktív választójoguktól pedig csak a közügyektől eltiltás mellékbüntetés hatálya alatt álló, szándékos bűncselekmény miatt jogerős szabadságvesztésre ítélték kerülnek megfosztásra,⁴¹⁰ illetve azok, akiket a gondnokság alá helyezés iránti perben a bíróság kizárt a választójogból. A Választási eljárásról szóló törvény alapján, ahogyan azt fentebb is említettük, „a bíróságnak a cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezést kimondó, a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezést kimondó, valamint a felülvizsgálati eljárás alapján hozott ítéletében rendelkeznie kell a választójogból való kizárás kérdéséről.”⁴¹¹ Ezen döntését a bíróság annak mérlegelésére alapozza, hogy a gondnokság alá helyezendő személynek „a választójog gyakorlásához szükséges belátási képessége pszichés állapota, szellemi fogyatkozása vagy szenvedélybetegsége miatt tartósan vagy időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent, vagy pszichés állapota vagy szellemi fogyatkozása miatt tartósan teljes mértékben hiányzik”-e.⁴¹²

Az Alkotmánybíróság még az előző alkotmány alapján részletesen kibontotta a választójog mint alapjog tartalmát és a választási alapelvek jelentését, így a választójog egyenlőségéhez kapcsolódóan is számos határozata született. A választójog

⁴⁰⁷ FIALA (2010): 110.

⁴⁰⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XIII. cikk (6)

⁴⁰⁹ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 2.§ (3) bekezdés

⁴¹⁰ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 61.§ (1)-(2) bekezdés

⁴¹¹ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 13/A.§ (1) bekezdés

⁴¹² 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 13/A. § (2) bekezdés

kérdésköréhez kapcsolódó alkotmánybíróági határozatok érintik a választójog korlátozásának mint alapjogi korlátozásnak a kérdését, illetőleg kifejtik az Alaptörvényben megfogalmazott választási alapelvek tartalmát.⁴¹³ Azonban a választójog kérdéséhez köthetően az Alaptörvény, illetve annak negyedik módosítása hatályba lépését követően is számos határozat született. Ehhez kapcsolódóan annak kérdését kell megvizsgálnunk, hogy továbbra is alkalmazhatóak-e az Alkotmánybíróság Alaótörvény hatályba lépését megelőzően hozott határozatai.

6.4. Az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépése előtti határozatai hivatkozhatóságának problematikája

Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépése kapcsán fontos dilemmát jelent annak kérdése, hogy a 2012. január 1-jét megelőzően, a régi Alkotmány alapján született alkotmánybíróági határozatok mennyiben hivatkozhatók továbbra is az Alkotmánybíróság által. E kérdés már az Alaptörvény hatályba lépésének tényénél fogva felmerült, majd az Alapörvény negyedik módosítása méginkább az alkotmányjog-tudomány képviselőit foglalkoztató kérdések közé emelte, illetve az Alkotmánybíróságot is állásfoglalásra készítette korábbi határozatai hivatkozhatóságának tekintetében. Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása ugyanis kimondta azt, hogy *„Az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybíróági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.”*⁴¹⁴

Az Alaptörvény negyedik módosításának értelmezését az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban végezte el. Mindenképpen meg kell említenünk azonban, hogy a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alkalmazhatóságával már ezt megelőzően is foglalkozott a testület, méghozzá a 22/2012. (V.11.) AB határozatban, hiszen önmagában az Alaptörvény mint új alkotmány elfogadása miatt értelemszerűen felmerült a kérdés, hogy alkalmazhatóak-e az Alkotmánybíróság által a korábbi Alkotmány alapján meghozott határozatok.

Ezen határozatban az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően hozott határozataiban megjelenő érvek

⁴¹³ BODNÁR (2014a): 75-76.

⁴¹⁴ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 19. cikk (2) bekezdés

továbbra is alkalmazhatóak bizonyos feltételekkel. Ez e feltétel pedig az, hogy az Alkotmány és Alaptörvény vonatkozó rendelkezései azonos vagy hasonló tartalommal bírjanak, és mindez az Alaptörvény értelmezési szabályaival is összhangban álljon.⁴¹⁵ Ehhez képest az Alaptörvény hatályba lépését, 2012. január 1-jét megelőzően hozott alkotmánybírósági határozatok az Alaptörvény negyedik módosítása általi hatályon kívül helyezése kapcsán értelemszerűen szükség volt arra, hogy az Alkotmánybíróság újraértelmezze az ezen időpontot megelőzően hozott határozataihoz való viszonyát, azok kötőerejét, sőt, új kérdésként merült fel a 2012. január 1-je és az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépése között született alkotmánybírósági határozatok helyzete.

E határozatában az Alkotmánybíróság hivatkozott az imént kifejtett határozatának azon fordulatra, miszerint lehetőség van arra, hogy a testület felhasználja a korábbi Alkotmány alapján hozott határozataiban szereplő érveket, amennyiben „*az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezései és értelmezési szabályai alapján ez lehetséges.*”⁴¹⁶ Az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépése tekintetében pedig arra jutottak, hogy annak következményeképpen kellő részletességgel indokolni szükséges az említett időpontot megelőző határozatokban szereplő érvelésének felhasználását. Arra jutottak, hogy ugyanakkor a módosítás lehetővé tette a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat figyelmen kívül hagyását abban az esetben is, amennyiben a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény szabályai tartalmilag megegyeznek.⁴¹⁷

Hangsúlyozták azonban azt, hogy a hazai és európai alkotmányfejlődés és az alkotmányjog szabályszerűségei Alaptörvény értelmezésére szükségszerűen hatást gyakorolnak. Ezért az álláspontra jutottak, hogy az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kidolgozásra került érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések bizonyos, konjunktív feltételek teljesülése esetén továbbra is felhasználhatók.⁴¹⁸

⁴¹⁵ 22/2012. (V.11.) AB határozat, ABH 2012, 10. Indokolás, [40]

⁴¹⁶ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440. Indokolás, [30]

⁴¹⁷ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440. Indokolás, [31]

⁴¹⁸ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440. Indokolás, [32]

Ezen konjunktív feltételek a következők:

1. Az Alaptörvény adott szakasza az Alkotmánnyal tartalmilag egyezik.
2. Ezen elvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatóságának nincs akadálya sem az Alaptörvény egészének kontextusában, sem az Alaptörvény értelmezési szabályainak fényében, sem a konkrét ügy alapján.
3. Mindemellett azoknak az Alkotmánybíróság által meghozandó döntés indokolásába való beillesztése „szükségesnek mutatkozik”.⁴¹⁹

Kifejtették, hogy a korábbi határozatokban megjelenő érveket, jogelveket továbbra is az Alkotmánybíróság által hivatkozhatónak és idézhetőnek tartják a fentebb felvázolt feltételek teljesülése esetén, még hozzá az aktuálisan vizsgált alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékben és terjedelemben, akár szövegszerűen, akár tartalmilag. Fontos hangsúlyozni, hogy ugyanakkor a testület nem azt mondta ki, hogy a 2012. január 1-jét megelőzően született határozatai általánosságban, feltétel nélkül alkalmazhatóak volnának, hanem arra az álláspontra helyezkedett, hogy az azokban kifejtett érvek felhasználhatóságát mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában szükséges vizsgálni.⁴²⁰

Téglási András elvégezte az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépését követően született határozatainak csoportosítását, még hozzá a korábbi alkotmánybírósági alapjog-értelmezési elmélet, dogmatika, és az egyes alapjogokra vonatkozó gyakorlat alkalmazhatósága, hasznosíthatósága fényében. Ennek alapján két fő technikát különböztet meg, melyek közül az egyik alkalmazása esetén az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmánnyon alapuló gyakorlata átvételével értelmezi az Alaptörvényt. Az Alkotmánybíróság által alkalmazott második értelmezési technikának pedig azt tekinti, amikor a testület az egyes alapjogok értelmezését közvetlenül az egyes vonatkozó alaptörvényi rendelkezések fényében elemzi. Fontos megemlíteni, hogy ennek kapcsán is megkülönbözteti azokat az eseteket, amikor tartalmilag lényegében a korábbi Alkotmány alapján kifejlődött alkotmánybírósági gyakorlatban megjelenő érvrendszereket vesz át az Alkotmánybíróság, és azokat az eseteket, amikor az

⁴¹⁹ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440. Indokolás, [32]

⁴²⁰ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440. Indokolás, [33]-[34]

Alaptörvényben megjelenő jogok új értelmezését találhatjuk meg az egyes alkotmánybírósági határozatokban.⁴²¹

Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának átvételével alkotott alkotmánybírósági határozatok tekintetében Téglási András kétféle csoportosítást is alkalmaz. Az egyik alapján megkülönbözteti az Alkotmánybíróság korábbi Alkotmányon alapuló gyakorlatának további kritériumok vizsgálata nélkül történő átvételét, az Alaptörvény negyedik módosításának hatályba lépését megelőzően hozott, 22/2012. (V.11.) AB határozatban meghatározott kritériumok figyelembevételével történő áttemelését, valamint az Alaptörvény negyedik módosítását értelmező, 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban lefektetett kritériumok szerinti átvételét. Utóbbi két eset kapcsán megkülönbözteti azt az esetet, amikor az Alkotmánybíróság csupán formailag hivatkozik e két határozatra, és azt az esetet, amikor az azokban kidolgozott feltételek elemzésére ténylegesen sor kerül. A második csoportosítás szerint pedig megkülönbözteti azokat az eseteket, amikor a testület közvetlenül hivatkozik egy, az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően hozott határozatára, és azokat, amikor áttételesen, egy, az Alaptörvény negyedik módosítását megelőzően meghozott határozatának érvrendszerén keresztül hivatkozik az Alaptörvény hatályba lépését megelőző gyakorlatának érvrendszerére, illetve annak egyes elemeire.⁴²²

Erdős Csaba a kérdést elemezve egyébként arra jut, hogy a korábbi alkotmányjogi határozatok hatályon kívül helyezése sokkal inkább értelmezhető politikai deklarációként mint jogi szempontból, és jogilag sokkal nehezebben megragadható, bár az Alkotmánybíróság igen tág teret nyitott a korábbi alkotmánybírósági határozatok felülvizsgálatának azáltal, hogy felállította azok felülvizsgálatának követelményét mint főszabályt.⁴²³ A témához kapcsolódó alkotmánybírósági határozatok elemzését tehát mindezekre figyelemmel kell elvégeznünk.

⁴²¹ TÉGLÁSI (2014): 317–318.

Lásd még: TÉGLÁSI (2015a),
TÉGLÁSI (2015b).

⁴²² TÉGLÁSI (2014): 318.

⁴²³ ERDŐS (2014): 312.

6.5. Az Alkotmánybíróság gyakorlata

6.5.1. Az Alkotmánybíróság és a választójog általánossága

Az Alkotmánybíróság a 2013-ban meghozott legelső határozatában részben alaptörvény-ellenesnek ítélte az Áder János köztársasági elnök által előzetes normakontrollra megküldött választási eljárási törvény tervezetét. A magyarországi lakcímmel rendelkező, illetve az ország területén élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok előzetes regisztrációjával kapcsolatos rendelkezések mellett egyes kampánnyal kapcsolatos rendelkezéseket is alaptörvény-ellenesnek találtak, többek között azt is, amely a médiaszolgáltatók internetes honlapján politikai hirdetések közzétételét tiltotta volna. A testület kiemelte többek között az is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az adott homogén csoport tagjaira vonatkozó, indokolatlan és aránytalan eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, ám a különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körökre vonatkozó eltérő szabályozás nem minősül diszkriminatívnak.⁴²⁴ Ezen a ponton az Alkotmánybíróság a diszkriminációtilalomra vonatkozó korábbi, az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően kialakított joggyakorlatát idézte. A határozat ezen túlmenően számos ponton tartalmaz utalásokat az Alkotmánybíróság korábbi, Alaptörvény hatályba lépése előtti gyakorlatára.

Az Alkotmánybíróság egyébként a választójogból való kizárás kapcsán a választási regisztrációhoz fűződő 1/2013. (I.7.) AB határozatában hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára, azon belül a Ždanoka-ügyre, melyben a Bíróság kiemelte, hogy a lakosság vagy egyes csoportjainak választójogból való kizárásának összeegyeztethetőnek kell lennie az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyve választójogra vonatkozó rendelkezéseivel.⁴²⁵ A testület ugyanezen határozat meghozatala során a választók előzetes regisztrációjához kötődően meghatározta az Alaptörvény által szabályozott kizáró feltételeket, a választójog belátási képesség mentén történő korlátozása, továbbá egyes bűnelkövetők választójogból való kizárásának esetein túlmenően ide sorolva az Alaptörvény választójog magyarországi lakóhelyhez kötését és a választhatóság további feltételekhez kötését lehetővé tévő rendelkezéseit. Ennek körében kijelentették, hogy az

⁴²⁴ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 16. Indokolás [10]-[14], [88]-[91]

⁴²⁵ 1/2013. AB határozat, ABH 2013, 16. Indokolás, [41];

Alaptörvényben felsorolt okok zárt felsorolást jelentenek, melyeken a túl a választójog gyakorlásának más feltételhez – így többek között választási regisztrációhoz – kötése nincs összhangban az Alaptörvénnyel. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság hivatkozott a kizáró okok tekintetében a korábbi Alkotmány 70. §-ára, és annak alapján korábban meghozott döntéseire, így arra is, hogy a kizáró okokat a választójogra vonatkozó alkotmányos rendelkezések között kell meghatározni: *„Az Alkotmánybíróság tehát a választójogból történő kizáró okok zárt alaptörvényi követelményét az Alaptörvény szövege, illetve a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján is irányadónak tekinti.”*⁴²⁶

Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság hivatkozott arra, hogy a korábban hatályos Alkotmány is alapvető jogként rögzítette a választójogot, továbbá, hogy az Alaptörvény hatályba lépése előtt sem volt ismert a névjegyzékbe vétel kérelemhez kötése, azaz a választási regisztráció. Kiemelik, hogy az Alaptörvény szabályozásában újdonságnak számít a választójog kiterjesztése a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra. A testület álláspontja azonban az, hogy mindez *„nem változtat azon, hogy a választójoggal rendelkezők döntő többsége esetében az Alaptörvény XXIII. cikke az Alkotmány 70.§-ával a jelen ügyben eldöntendő alkotmányjogi kérdések szempontjából tartalmilag azonosan szabályozza a választójogot, ezért az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban foglalt jogértelmezését a jelen ügy vizsgálata során is irányadónak tekintette.”*⁴²⁷ Ezen a ponton tehát csupán az adott ügyben felmerülő választójogi kérdések vonatkozásában került megfogalmazásra az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alkalmazhatóságának kérdése.

Mindehhez kapcsolódóan szükséges megemlítenünk Balsai István a határozathoz fűzött különvéleményét, amelyben kifejtette, hogy a választójog egyenlősége kérdésében kívánatos a választásból kizáró okok és az eljárásjogi szabályok elkülönítése. Míg az előbbieket csupán jelentős elvi indokból tartja korlátozhatónak, utóbbiakra nem tartja alkalmazhatónak ezt a követelményt, s kiemeli, hogy az eljárásjogi szabályokról az Alaptörvény egyébként sem rendelkezik. Ezen kívül kifejezte abbéli meggyőződését, miszerint az Alkotmánybíróság politikai alapjogokkal

⁴²⁶ 1/2013. AB határozat, ABH 2013, 16. Indokolás, [59]-[63.]; [86]

A gondnokság alá helyezett személyek választójogával kapcsolatban bővebben lásd: GURBAI (2014).

⁴²⁷ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 16. Indokolás [50]

kapcsolatos gyakorlata már nem alkalmazható, mivel az Alaptörvény jelentős eltéréseket mutat a korábbi alkotmányszöveghez képest.⁴²⁸ Az Alkotmánybíróság egyébként az Alaptörvény, s annak negyedik módosítása hatályba lépését követően is hivatkozott korábbi, a választójoggal kapcsolatos határozataira, így a plurális választójog tilalmára is.⁴²⁹ Ezt a kérdést a következő fejezetben alaposabban tárgyalni fogjuk.

Mindezek előtt azonban hangsúlyoznunk kell néhány, a választójogra vonatkozó megállapítást, amelyet az Alkotmánybíróság ebben a határozatban fogalmazott meg, részben a korábbi gyakorlatára építve:

- Hivatkoztak a már egy 1996-os határozatban kifejtettek, miszerint a választójog az állampolgárok állami hatalom gyakorlásában való részvételét biztosítani hivatott jog, és „*gyakorlásának módját, rendjét, valamint garanciáit*” törvényi szinten kell meghatározni.⁴³⁰
- Ebből következtek arra, hogy a választójog olyan alapjognak tekinthető, amelynek érvényesítéséhez szükség van az arra vonatkozó állami szabályozás létrejöttére, tehát az államnak kötelessége biztosítani a gyakorlásának feltételeit.⁴³¹
- Kijelentették, hogy a választójog kettős funkcióval rendelkező alapjog, hiszen nem csupán a „*közügyekben való részvételt, valamint a közhatalmi döntéshozatal közvetett formáját testesíti meg az állampolgárok oldaláról*”, hanem egyúttal „*a képviselői szerv létrehozásának és legitimációs bázisának eszközeként is szolgál*”.⁴³²
- Leszögezték, hogy a választójog szubjektív, alanyi oldalát az állampolgárok politikai alapjogának tekinthető választójogosultság jelenti, továbbá a választójogot úgy határozták meg, mint az Alaptörvényben elismert olyan alapvető jogot, amelynek szerepe a

⁴²⁸ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 16. Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye [150]-[154]

⁴²⁹ Lásd pl. 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABH 2014, 732.

A választási eljárási törvény hatályba lépését követően elbírált alkotmányjogi panaszok kapcsán bővebben lásd: BODNÁR – MÉCS (2018).

⁴³⁰ 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509., 516., 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 16.. Indokolás [54]

⁴³¹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 16.. Indokolás [54]

⁴³² 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 16.. Indokolás [54]

népszuverenitás elve érvényesülésének garantálása. A választójog alanyi oldalának tartalmaként a választásra jogosult állampolgár arra vonatkozó szabadságát jelölték meg, hogy eldönthesse: kívánja-e választójogát gyakorolni, s ha igen, akkor mire szavaz.⁴³³

- A választójog objektív, intézményvédelmi oldalán pedig az állam arra vonatkozó kötelessége jelenik meg, hogy megalkossa a választójog gyakorlását lehetővé tevő és elősegítő szabályokat, továbbá garanciákkal védje azokat. Ennek kapcsán kiemelik, hogy az állam *„nem gördíthet olyan akadályt a választójog gyakorlása elé, amely a választási részvételt alaptörvény-ellenesen korlátozná”*.⁴³⁴
- Hangsúlyozták továbbá a választójog ténylegesen működő demokrácia érvényesülésében, továbbá a megválasztott hatalom, valamint annak döntései legitimálásban játszott kiemelkedő szerepét.⁴³⁵

6.5.2. Az Alkotmánybíróság választójog egyenlőségére vonatkozó gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépése előtt és után

Az Alkotmánybíróság 1990-ben, az év első határozatai között foglalkozott a választójog mint alapjog korlátozásának lehetőségével. E határozatában az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette azt a jogszabályi rendelkezést, amely a szavazás napján külföldön tartózkodókat választásban akadályozottnak tekintette. Hivatkoztak arra a formai alkotmányellenességi okra, miszerint az akkor hatályos Alkotmány alapján alapjog csak alkotmányerejű törvényben volt korlátozható, s a választójogi törvény nem ilyen formában került elfogadásra. A Magyarországon állandó vagy ideiglenes lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokat azonban továbbra is szavazásban akadályozottnak tekintette a törvény. Az Alkotmánybíróság az ideiglenesen külföldön tartózkodók szavazásban akadályozottnak minősítése kapcsán pedig felszólította a jogalkotót a joghézag kitöltésére, és az ideiglenesen külföldön tartózkodók választójoga gyakorlásának szabályozására.⁴³⁶ Ezt a jogalkotó egyébként alkotmánymódosítással oldotta meg, méghozzá az aktív választójogot ahhoz kötve,

⁴³³ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 16.. Indokolás [55]

⁴³⁴ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 16.. Indokolás [56]

⁴³⁵ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 16.. Indokolás [58]

⁴³⁶ 3/1990. (III.4.) AB határozat, ABH 1990, 25., 26-27.

hogy a választópolgár az ország területén tartózkodjon a választás napján. Később ezt az alkotmányi rendelkezést is megtámadták az Alkotmánybíróság előtt, de az indítványt a testület az alkotmányba épült rendelkezés alkotmányossága vizsgálatának fogalmi kizártságára hivatkozva visszautasította.⁴³⁷

Az aktív választójog gyakorlását Magyarország területén tartózkodáshoz kötő kitétel azonban a 2004. május 1-jén hatályba lépett alkotmánymódosítás révén kikerült az Alkotmányból, a szavazáskor külföldön tartózkodó állampolgárok választójogát a választási eljárásról szóló törvény azonban csak az európai parlamenti választások kapcsán szabályozta. Ennek fényében az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg, és a már folyamatban lévő időközi választásokra és népszavazási kezdeményezésekre tekintettel felszólította az Országgyűlést arra, hogy jogalkotási kötelezettségét haladéktalanul teljesítse. Erre pedig arra tekintettel hívta fel a jogalkotót, hogy a folyamatban lévő eljárások ne alkotmányellenes helyzetben folyjanak le, figyelembe véve azt is, hogy az alkotmánybírósági határozat meghozatalakor már folyamatban volt az alkotmányellenes helyzetet megszüntetni kívánó törvényjavaslat parlamenti tárgyalása, még hozzá előrehaladott állapotban.⁴³⁸ Továbbra is rendezetlen maradt azonban azoknak a választópolgároknak a helyzete, akik a külképviseleti szavazás napján Magyarországon tartózkodtak, míg a magyarországi szavazás napján külföldön. Ehhez köthetően az Alkotmánybíróság 2008-ban állapított meg mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.⁴³⁹

Az Alkotmánybíróság fontos megállapításokat tett a bejutási küszöb és a választójog egyenlősége kapcsán 1991 elején meghozott határozatában. Az indítványozók úgy vélték, hogy a bejutási küszöb léte diszkriminatív, mivel annak folyományaként a mandátumkiosztáskor az egyes, kis (a küszöböt el nem érő) pártokra leadott szavazatokat nem veszik figyelembe, és ennek következtében azon választópolgárok szavazata, akik a küszöböt el nem érő, „kis” pártokra szavaztak, kevesebbet ér a „nagy” pártokra szavazók szavazatánál.⁴⁴⁰ Az Alkotmánybíróság az indítványt megalapozatlannak tartotta. Egyrészt azzal érvelt, hogy a bejutási küszöb léte nem minősül a választók közötti, politikai vélemény alapján történő diszkriminációnak.

⁴³⁷ 23/1994. (IV.29.) AB végzés, ABH 1994, 375. 376.

⁴³⁸ 32/2004. (IX.14.) AB határozat, ABH 2004, 446., 451-452.

⁴³⁹ 54/2008. (IV.24.) AB határozat, ABH 2008, 514.

⁴⁴⁰ 3/1991. (II.7.) AB határozat, ABH 1991, 15.

Rávilágítottak, hogy a választópolgárok szabad véleménnyilvánítása, továbbá a választójog szabad elhatározás alapján való gyakorlása természetesen hat a pártok parlamenti képviselőire, valamint erőviszonyaira, ám az természetes „rendeltetése és következménye” a választási rendszernek. Rámutattak továbbá a bejutási küszöbnek a parlamentáris berendezkedés működőképességében betöltött fontos szerepére.⁴⁴¹ Már itt kijelentették, hogy a választójog egyenlőségének követelménye nem vonja maga után azt, hogy a választások során kifejezésre jutó politikai akarat csorbítatlanul érvényesülne, és hogy a választó valamely pártra való szavazással vállalja a kockázatot, hogy a pártja esetleg nem jut be a parlamentbe. Az esélyegyenlőség kérdése tekintetében pedig kiemelték, hogy annak a választásokat megelőzően kell érvényesülnie.⁴⁴²

Fontos megemlítenünk egy másik 1991-ben hozott határozatot is, amely a nem lakóhelyen szavazók választójoga egyenlőségének kérdésében született. Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette az akkor hatályos választójogi törvény azon rendelkezését, amely kizárta az egyéni jelöltre való szavazást azon személyek esetében, akik állandó lakóhelyükön kívül szavaznak, kivéve ha a saját választókerületükön belül szerettek volna igazolással szavazni. E határozatból nem csupán az derül ki, hogy a testület nem kezeli abszolút érvényűnek és korlátozhatatlannak sem a választójog általánosságát, sem az egyenlőségét, hanem az is, hogy mivel különösen fontos állampolgári jogról van szó, korlátozása csupán igen jelentős elvi indokkal alátámasztottan elfogadható. Ennek következtében semmiféle kényelmi szempont, áthidalható technikai nehézség, vagy az eredmények gyors nyilvánosságra hozatala nem nyújthat megfelelő megalapozást az alapjog korlátozására, és nem tekinthető az Alkotmánnyal összeegyeztethetőnek. Ennek kapcsán pedig visszautaltak a szavazás napján külföldön tartózkodók választójoga gyakorlásának kérdésében született 3/1990. (III.4.) AB határozatra is. Arra jutottak, hogy a belföldön, lakóhelyüktől távol szavazó választópolgárok helyzetének olyannak kell lennie, mintha lakóhelyükön szavaznának, ezért az egyéni jelöltre való szavazást is lehetővé kell tenni számukra, aminek pedig nincs technikai akadálya.⁴⁴³ Valamivel több, mint egy évtized múlva az önkormányzati választások kapcsán viszont arra jutottak, hogy az országgyűlési és az önkormányzati választások nem esnek teljesen egy tekintet alá.

⁴⁴¹ 3/1991. (II.7.) AB határozat, ABH 1991, 15. 17.

⁴⁴² 3/1991. (II.7.) AB határozat, ABH 1991, 15. 17-18.

⁴⁴³ 6/1991. (II.28.) AB határozat, ABH 1991, 19., 20.

Mivel a helyi önkormányzáshoz való jog a helyi közösséget illeti meg, az önkormányzatok a helyi közügyeket intézik és helyi közhatalmat gyakorolnak, nem alkotmányellenes az, ha a választópolgárok csupán lakóhelyükön vagy tartózkodási helyükön szavazhatnak.⁴⁴⁴

Egy későbbi, 1995-ös határozatban a testület kimondta a választójogról, hogy az egy alapvető állampolgári jog, amely gyakorlásának módjára nézve az alkotmány csupán a választási alapelveket határozta meg. Azon túl, hogy a választójogi szabályozás nem ütközhet az alkotmányba, az Országgyűlésnek széles döntési szabadsága van a választási rendszer és a választási eljárási szabályok kialakítására vonatkozóan. Így a választókerületi rendszerekre, a jelöltállításra, a szavazásra és a mandátumszerzésre vonatkozó szabályokat szabadon alakíthatja ki, ahogyan azt is, hogy milyen választási rendszert alkalmaz – arányosat, többségit vagy vegyest. Ezen szabályok kialakítás során pedig csupán arra kell tekintettel lenni, hogy azok ne legyenek alkotmányellenesek, és ne tartalmazzanak alkotmányellenes alapjogkorlátozást.⁴⁴⁵

A választójog egyenlősége szempontjából fontosnak tekinthető az Alkotmánybíróság 2000-ben, a független jelöltek mandátumszerzéséről szóló határozata. Az indítványozó arra az álláspontra helyezkedett, hogy az, hogy a független jelöltek számára a listás mandátumszerzés lehetősége kizárt, sérti az Alkotmány emberi és állampolgári jogok diszkriminációmentes biztosítását előíró rendelkezését. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ez az érvelés nem volt megalapozott, mivel a független jelöltek és a jelölőszervezetek jelöltjei nincsenek összehasonlítható helyzetben, így a megkülönböztetésük nem minősül megengedhetetlennek. A testület azt is megállapította, hogy az sem jelent mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést, hogy a független jelöltek nem állíthatnak listát, csupán a jelölőszervezetek. Ennek kapcsán pedig hivatkoztak az előző bekezdésben kifejtett, a 63/B/1995. AB határozatban felvázolt követelményrendszerre, és a jogalkotó választási rendszer és a választási eljárás szabályainak meghatározásakor irányadó széles döntési jogkörét. Felhívták továbbá a figyelmet a vegyes választási rendszer két (egyéni és listás) ágának különböző logikájára, illetve arra, hogy független jelöltség esetében fogalmilag

⁴⁴⁴ 783/E/2002. AB határozat, ABH 2008, 1568., 1573-1574.

⁴⁴⁵ 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509. 513.

kizártnak tekinthető a listaállítás és a választási rendszer listás ágán való indulás.⁴⁴⁶ A független jelöltek és az esélyegyenlőség, illetve a választójog egyenlőségének kérdéskörével foglalkozott a 33/2000. (X.20.) AB határozat is, még hozzá az országgyűlési és az önkormányzati választások tekintetében egyaránt. Ebben a határozatban a választójog egyenlősége kapcsán a fentiekben már kifejtett érvek jelentek meg.⁴⁴⁷

A témánk szempontjából kiemelt jelentősége van az Alkotmánybíróság egy szintén 2000-ben hozott, a kisebbségek kedvezményes önkormányzati mandátumszerzési lehetőségéhez kapcsolódó határozatának. Az indítványozók azt vélték sérelmesnek, hogy az önkormányzati képviselők választásáról szóló törvény alapján, ha a kisebbségi jelölt nem jut mandátumhoz a kislistás választás alapján, akkor a rá leadott szavazatok kétszeres értékűek. Ezt pedig arra alapozták, hogy a mandátum elnyeréséhez elegendő volt az, ha eléri arra a jelöltre leadott szavazatok felét, aki a legkevesebb szavazattal szerzett mandátumot. Ennek megfelelően pedig azzal érveltek, hogy attól függ, hogy a választó szavazatának mekkora az értéke (egyszeres vagy kétszeres), hogy melyik jelöltre adja le a voksát.⁴⁴⁸ A támadott rendelkezés az önkormányzati képviselők választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény 49. §-a által a kisebbségek számára biztosított kedvezményes mandátumszerzési lehetőség volt.

Az Alkotmánybíróság az indítványt teljességgel megalapozatlannak tartotta. Ebben a határozatban mondta ki a testület, hogy az egyenlő választójog egyrészt azt jelenti, hogy minden választójogosultnak egyenlő értékű szavazattal kell rendelkeznie, s e szavazatoknak a lehetőség szerint azonos súlyúnak kell lenniük.⁴⁴⁹ Láthatjuk tehát, hogy a plurális választójog tilalma már ebben a határozatban megfogalmazásra került, még ha körülírással is.

⁴⁴⁶ 408/H/1998 AB határozat, ABH 2000, 760. 761-764.

⁴⁴⁷ 33/2000. (X.20.) AB határozat, ABH 2000, 221.

⁴⁴⁸ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783

⁴⁴⁹ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 784.

Az Alkotmánybíróság ezen határozatában tehát arra az álláspontra helyezkedett, hogy a választójog egyenlőségéből mint alkotmányos elvből két követelmény fakad:

- „a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen”, és
- „a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál”.⁴⁵⁰

Azzal érveltek, hogy számszerűen egyenlőnek minősül a választójog az önkormányzati választásokon, mivel a polgármester-választáson és a kislistás választáson is egyenlő számú szavazata van minden választópolgárnak. Emellett arra jutottak, hogy a szavazatok megközelítőleg azonos súlya is biztosított, mivel a választópolgárok szavazatai nagyjából azonos súllyal esnek latba a mandátumkiosztáskor. Hozzáteszik azonban, hogy a szavazatok súlyában abszolút egyenlőség sosem valósulhat meg, tekintettel az eltérő nagyságú választókerületekre, továbbá az egy mandátum elnyeréséhez szükséges szavazatok eltérő mennyiségére.⁴⁵¹ A kisebbségek kedvezményes mandátumszerzési lehetőségét pedig úgy értékelték, mint egy pozitív diszkriminációs szabályt. (Egyébként a kedvezményes mandátum el nem nyerése esetén tanácskozási joggal rendelkező szószóló képviselte az adott kisebbséget a képviselő-testületben).⁴⁵²

2001-ben is az Alkotmánybíróság elé került a parlamenti küszöb alkotmányosságának kérdése, méghozzá éppen a kisebbségek képviseletéhez köthetően. Ekkor ugyanis a nemzetiségi és etnikai jogok országgyűlési biztosa benyújtott egy indítványt a testülethez, melyben arra az álláspontra helyezkedett, hogy az Alkotmány alapjogok és állampolgári jogok diszkriminációmentes alkalmazására vonatkozó szakaszába ütközik az, hogy a bejutási küszöbre vonatkozó szabályok a kisebbségi pártok listáira is vonatkoznak, azaz a kisebbségi pártok listájának is el kell érnie az 5%-os (kapcsolt lista esetén pedig 10 vagy 15%-os) bejutási küszöböt. Állítását pedig arra alapozta, hogy a nemzetiségek lakosságon belüli arányánál fogva lehetetlen számukra a küszöb elérése. Erre a megkülönböztető jegyre alapozva pedig arra az álláspontra helyezkedett, hogy az esélyegyenlőség nem valósul meg, ha ezeknek a pártoknak a

⁴⁵⁰ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 784.

⁴⁵¹ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 784.

⁴⁵² 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 785.

mandátumszerzéséhez ugyanakkora társadalmi támogatottság szükségeltetik, mint a többi pártéhoz.⁴⁵³

Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében szintén visszautalt a 63/B/1995. AB határozatra, amelyben kifejtették a jogalkotó választási rendszer és választási eljárás szabályai kapcsán rendelkezésre álló széles mérlegelési körét, melynek csupán az Alkotmány szab határt. Hivatkoztak továbbá a 6/1991. (II.28.) AB határozatban már megjelenő érvelésükre, miszerint a választójog nem abszolút érvényű, nem korlátozhatatlan, ám korlátozásához jelentős elvi indokra van szükség. A határozatban megjelenik továbbá a 3/1991. (II.7.) AB határozatban kifejtett azon érvelés, miszerint a választójog egyenlősége nem vonja maga után azt, hogy a választók választások során kifejezett politikai akaratának csorbíthatatlanul egyenlően kellene érvényesülnie.⁴⁵⁴

A parlamenti küszöb kapcsán kijelentették, hogy nem valósul meg a választópolgárok vagy pártok közötti, kisebbséghez tartozás szerinti különbségtétel, így egyik csoport sem esik hátrányos megkülönböztetés áldozatául, negatív diszkrimináció alkalmazására nem került sor. Az ombudsman egyébként indítványában sem erre alapozott, hanem az esélyegyenlőség megvalósítása érdekében tartotta szükségesnek a kisebbségi pártok esetében a bejutási küszöbre vonatkozó szabályoktól való eltérést. Ennek kapcsán viszont az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára hivatkozott, miszerint a „*pozitív diszkrimináció*”, az esélyegyenlőség csökkentése vagy megszüntetés érdekében való megkülönböztető szabályozás lehetősége nem jelent alkotmányos kényszert, senki nem rendelkezik a pozitív diszkriminációhoz való alanyi (alkotmányos) joggal, alkalmazása kérdésében a törvényhozó szabadon dönthet. Mindezek fényében az indítvány elutasításra került. A testület hangsúlyozta, hogy az Országgyűlésnek kell megfontolnia, hogy alkalmazza-e a küszöb alóli mentességet a kisebbségi pártok esetében, ám egyéb lehetőségek is fennállnak a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselőinek biztosítására.⁴⁵⁵

Röviden érdemes megemlíteni a 21/2002. (V.10.) AB határozatot is, amely több indítvány tárgyában, összevontan született. Az indítványozók többek között a közös listákra vonatkozó szabályokat is alkotmányellenesnek vélték. Emellett olyan érveket hoztak fel, mint hogy a közös lista esetén sérül a választójog egyenlősége és a szavazás

⁴⁵³ 1040/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1098.

⁴⁵⁴ 1040/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1098., 1101.

⁴⁵⁵ 1040/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1098., 1101-1102.

közvetlensége. Továbbá az egyik indítványozó a jogbiztonságot sértőnek tartotta, hogy lehetséges, hogy valamely párt a választópolgárok akaratától függetlenül mandátumhoz jut, mivel elviekben lehetséges, hogy akár az összes szavazó csak az egyik pártra kívánt szavazni a közös listán szereplő pártok közül. Az Alkotmánybíróság elutasította az indítványokat, szintén a 63/B/1995. AB határozat törvényhozó választási rendszer és választási eljárás szabályainak meghozatalára vonatkozó széles mérlegelési körére, és a 3/1991. (II.7.) AB határozat azon rendelkezésére is hivatkozva, miszerint a választójog egyenlősége nem jelenti azt, hogy a választópolgárok akarata a választások során csorbíthatatlanul egyenlően érvényesülne. Emellett – visszautalva a 33/2000. (X.20.) AB határozatra – hivatkoztak arra, hogy a választójog egyenlősége a szavazatok választópolgárok szempontjából való egyenértékűségének és a szavazatok közel azonos súlyának követelményét vonja maga után.⁴⁵⁶

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló eljárás keretében 2005-ben hozott határozatában a választójog egyenlőségéből fakadó követelménynek minősítette azt, hogy az egyéni választókerületekben élő választójogosultak száma a lehető legnagyobb mértékben kiegyenlített legyen, s a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma a választásra jogosultak számához szorosan igazodjék. Kifejtették, hogy a választójog egyenlőségét speciális szabálynak tekintik a megkülönböztetés tilalmának általános alkotmányos követelményéhez képest. Láthatjuk tehát, hogy tulajdonképpen a választójog mint alapjog és a diszkrimináció tilalmának metszéspontján található kérdéskörrel beszélhetünk. Az ún. „egy ember-egy szavazat” elvének fontosságát is kiemelték, s azt is, hogy amellett, hogy minden választópolgárnak azonos számú szavazattal kell rendelkeznie, e szavazatoknak azonos súlyúnak is kell lenniük, így a választójog egyenlőségének követelménye kizárja a plurális választójogot, amely eltérő számú vagy értékű szavazatot adna a választópolgárok különböző csoportjai számára. A plurális választójog tilalmát az Alkotmánybíróság abszolút érvényűként jelölte meg, amelyből következően az „*egy ember – egy szavazat*” elvét e tekintetben semmilyen indokkal sem tartja korlátozhatónak. Hangsúlyozták, hogy a szavazatok egyenértékűségét olyan, minden választópolgárt megillető eljárási jogosultságok hivatottak biztosítani, mint a jelölésre vagy a jogorvoslatra vonatkozó szabályok. Fontosnak tartották hangsúlyozni, hogy különbséget kell tenni a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége

⁴⁵⁶ 21/2002. (V.10.) AB határozat, ABH 2002, 134. 140-141.

között, s így a választási részvétel, illetve az ország különböző pontjain eltérő számban leadott szavazatok száma nincsenek kihatással a választójog tartalmi egyenlősége követelményének megvalósulására.⁴⁵⁷

Az Alkotmánybíróság egy 2010-ben meghozott határozatában kijelentette, hogy mivel a választójog egyenlőségét jelentős mértékben befolyásolja a választási rendszer, így annak szabályait törvényi szinten kell rendezni, sőt egyes kiemelt tárgyköreit kétharmados törvényi szinten kell szabályozni. Ebből kifolyólag alkotmányellenesnek találták a választókerületek területének rendeleti úton történő szabályozását, valamint a választójogi törvény erre adott felhatalmazását.⁴⁵⁸

Láthatjuk tehát, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését megelőző gyakorlatában úgy tekint az „*egy ember – egy szavazat*” elvére, mint a választójog mint alapjog érinthetetlen magvára. Az Alkotmánybíróság ezen határozatában egyébként a választókerületek kialakítása kapcsán hivatkozott a Velencei Bizottság választási jó gyakorlatokról szóló kódexe által támasztott, fentebb már kifejtett követelményekre is.⁴⁵⁹ A fentiekből kitűnik, hogy a választójog korlátozása kapcsán nem csupán az általános, szükségesség-arányossági alapjogkorlátozási teszt jelenik meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Azzal ugyanis, hogy a választójog egyenlőségét a diszkriminációtilalommal összefüggő, ahhoz képesti speciális esetként határozták meg, az összehasonlíthatósági és indokolhatósági próbát állították mércéül – legalábbis a választójog egyenlőségétől való eltérés kapcsán. A két mércét pedig akár együttesen is alkalmazzák, tehát a választójog kapcsán gyakran egyszerre jelenik meg az általános és egy speciális alapjogkorlátozási teszt. A diszkriminációtilalom nem csupán a választójog egyenlősége kapcsán tekinthető mércének, ugyanis a választójog bárminemű korlátozásánál tekintettel kell lenni a diszkriminációtilalomra, ahogyan azt az Alkotmánybíróság gyakorlatában és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kapcsán is láthattuk.

A választókerületek egyenlőtlen beosztásáról szóló alkotmánybírósági határozat alapján érdemes visszaemlékeznünk a fentebb olvasottakra, miszerint a múlt század elejéről találkozhatunk olyan, a plurális választójogot tágan értelmező véleménnyel is, amely alapján plurális választójog valósul meg már azáltal is, ha az egyes

⁴⁵⁷ 22/2005. (VI.17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 248-253.

⁴⁵⁸ 193/2010. (XII.08.) AB határozat, ABH 2010, 997., 1001-1005.

⁴⁵⁹ 22/2005. (VI.17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 252.

választókerületekben élő választópolgárok száma közötti jelentős eltérés olyan aránytalanságokhoz vezet, amelynek következtében egyes választópolgárok szavazata ténylegesen, és a gyakorlatban többet ér más választópolgárok szavazatánál. Ha a plurális választójogot ilyen tágan értelmezzük, akkor viszont felmerülhet bennünk a kérdés, hogy nem jelent-e a választójog egyenlőségétől való bárminemű eltérés plurális választójogot. A polgári kori közjogtudomány képviselői tehát jelentősen eltérően értelmezték a plurális választójogot attól, ahogyan azt ma az Alkotmánybíróság teszi.

A választójog egyenlőségéhez, illetve a plurális választójog kérdésköréhez kapcsolódóan fontos megemlíteni az Alkotmánybíróság igazolással szavazással kapcsolatosan 2006-ban hozott határozatát is, amelyben a testület mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést állapított meg, mivel a választási eljárási szabályok nem zárták ki azt, hogy valaki a második fordulóban akkor is szavazhasson saját választókerületében, ha abban a választókerületben, ahol az első fordulóban igazolással szavazott, a választás már az első fordulóban eredményes volt. E határozatában az Alkotmánybíróság hivatkozott a plurális választójog tilalmát kimondó 22/2005. (VI. 17.) AB határozatra is.⁴⁶⁰ Ekkor tehát bár a szabályozás célja nem az volt, hogy explicit vagy implicit módon plurális választójogot biztosítson a választópolgárok egyes csoportjainak, a jogalkotó elmulasztott olyan szabályozást alkotni, amely a gyakorlatban maradéktalanul kizárta volna azt, hogy egyes választópolgárok többször szavazhassanak, mint mások.

Az Alaptörvény hatályba lépése után meghozott határozatok közül feltétlenül szükséges kitérni a pozitív töredékszavazatok („*győzteskompenzáció*”) tárgyában hozott, 3141/2014. (V.9.) AB határozatra. Ebben az ügyben az indítványozók többek között hivatkoztak az Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdésének sérelmére is. Ez a cikk azt mondja ki, hogy „*az 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.*” Ennek kapcsán a testület azt mondta ki, hogy ebben a cikkben foglalt jog nem minősül olyan jognak, amely sérelmére hivatkozva lehetséges alkotmányjogi

⁴⁶⁰ DEZSŐ (2007): 207.
47/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 581.

panaszt benyújtani, ugyanis „önmagában nem alapvető jogot, hanem a választásokkal kapcsolatos alkotmányos alapvet, elvárást és eljárási garanciát tartalmaz.”⁴⁶¹

Az indítványozók azzal érveltek, hogy a pozitív töredékszavazatok rendszere az alapjogok hátrányos megkülönböztetés nélküli biztosítására vonatkozó alaptörvényi rendelkezést sérti, méghozzá a választójoggal összefüggésben. Ennek kapcsán hivatkozásra kerültek a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban már kifejtettek is, miszerint a választójog egyenlősége a hátrányos megkülönböztetés tilalmát kimondó alkotmányi rendelkezéshez képest speciális egyenlőségi szabálynak minősül. Az indítványozók visszautaltak továbbá az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára, mely szerint a választójog egyenlőségének elemét képezi a szavazatok egyenértékűsége is. Azzal érveltek továbbá, hogy az Alaptörvény a hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a magyarországi lakóhely követelményének eltörlése kivételével az országgyűlési választójogot a korábbi Alkotmánnyal azonos módon tartalmazza, így továbbra is irányadó az Alkotmánybíróság Alaptörvény hatályba lépése előtti vonatkozó gyakorlata.⁴⁶²

Ebben a határozatban is hivatkozásra került az, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint az Országgyűlés döntési szabadsága széles a választási rendszer és a választási eljárás szabályainak kialakítása során, ezért nem vizsgálták meg a választási rendszer olyan elemeit, mint a többségi elem, az arányos elem vagy a kompenzációs elem.⁴⁶³ Hivatkoztak arra is, hogy a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat alapján a választójog egyenlősége által megkövetelt két elem a szavazatok választópolgárok szemszögéből nézett azonos értéke, és az eredmények megállapításakor lehetőség szerinti azonos súlya. A szavazatok egyenlő értékét jelen határozatban úgy értelmezték, hogy azt jelenti, hogy egyik választópolgár sem adhat le több szavazatot, mint mások. Továbbra is feltétel nélkül érvényesítendőként határozták meg ezt a követelményt, ám szintén a korábbi gyakorlatukra támaszkodva hangsúlyozták azt, hogy a szavazatok egyenlő súlya nem minősül abszolút követelménynek.⁴⁶⁴

⁴⁶¹ 3141/2014. (V.9.) AB határozat, ABH 2014, 1898., Indokolás [24]

⁴⁶² 3141/2014. (V.9.) AB határozat, ABH 2014, 1898., Indokolás [27]

⁴⁶³ 3141/2014. (V.9.) AB határozat, ABH 2014, 1898., Indokolás [28]

⁴⁶⁴ 3141/2014. (V.9.) AB határozat, ABH 2014, 1898., Indokolás [29]

Az Alkotmánybíróság ebben a határozatban kiemelte azt, hogy az egyenlő választójogot az általános jögegyenlőségi szabály speciális formájának tekintik, továbbá azt is, hogy az egyenlő választójog követelményét önmagában nem tekintik alapvető jognak, hanem csupán alkotmányos alapelvnek, alaptörvényi garanciának. Ennek következtében sérelme kapcsán nem tartják alkalmazandónak a szükségességi-arányossági tesztet mint általános alapjogkorlátozási tesztet. Ennek kapcsán pedig visszautaltak a 32/2004. (IX.14.) AB határozatra is.⁴⁶⁵ Hangsúlyozták, hogy a választójog egyenlőségének mint alkotmányos alapelvnek a tartalma nem más, mint a választójog egyenlő értékűsége – amit a plurális választójog kizárásával azonosítottak – mint abszolút követelmény, valamint a „szavazatok lehetőség szerinti – relatív azonos súlyának” követelménye, ami pedig az eljárási értelemben vett egyenlőséget jeleníti meg. Utobbihoz köthetően felhívták a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság sohasem követelte meg a szavazatok effektív egyenlőségét, a választáskor kifejtett akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését.⁴⁶⁶

A választási rendszer olyan elemeit, amelyek a szavazatok egymáshoz viszonyított súlyára a választók előre meg nem határozható akarata miatt gyakorolnak hatást, az „*effektív egyenlőséggel*” hozzák összefüggésbe. Ilyennek tekintik a mandátumkiosztásra vonatkozó szabályokat. Kulcsmegállapításként szerepel, hogy ezek a szabályok azért nem érintik a választójog tartalmi értelemben vett egyenlőségét, mivel azok nem hoznak hátrányos helyzetbe egyes választói csoportokat, nem tesznek különbséget a választópolgárok között politikai véleményük vagy más tulajdonságuk alapján.⁴⁶⁷ Utóbbi érvrendszer egyébként megjelenik az Alkotmánybíróság egy 2018. évi határozatában, amikor a választáson induló egyik párt tagjai azt sérelmezték, ahogyan a választási eljárási szabályok azt az esetet kezelik, amikor a szavazóurnában több hivatalos bélyegzővel ellátott szavazólapot találnak, mint a szavazáson megjelent választópolgárok száma. Ilyenkor ugyanis minden jelöltre, illetve listára leadott szavazatok számából a többletként leadott szavazatok számával azonos számú szavazatot ki kell vonni. Egészen pontosan úgy fogalmaztak, hogy az „*egy ember – egy szavazat*” elve, illetve a szavazatok egyenlő értékűségének elve két esetben sérül. Az egyik eset az, amikor a szabályozás (akár az anyagi, akár az eljárásjogi szabályok) különbséget tesz választói akarat és választói akarat között. A másik eset pedig az,

⁴⁶⁵ 3141/2014. (V.9.) AB határozat, ABH 2014, 1898., Indokolás [32]

⁴⁶⁶ 3141/2014. (V.9.) AB határozat, ABH 2014, 1898., Indokolás [33]

⁴⁶⁷ 3141/2014. (V.9.) AB határozat, ABH 2014, 1898., Indokolás [34]

amikor valamely jelölt vagy jelölőszervezet esetében más jelöltekkel vagy jelölőszervezetekkel szemben korlátozzák a választói akarat érvényesülését.⁴⁶⁸ A fenti szabály szerint viszont minden jelölőszervezet egyenlő mértékben viseli a szavazatmegsemmisítés negatív következményeit.⁴⁶⁹

A fentiekén túl fontos megemlíteni még egy további, a választójog egyenlősége és a szavazás közvetlensége kapcsán egyaránt releváns kérdést, méghozzá a Fővárosi Közgyűlés tagjai megválasztása szabályainak 2014. évi módosítását. A 2010. évi L. törvény alapján Budapest Főváros Közgyűlésének tagjait eredetileg fővárosi listán választották, közvetlenül, egy választókerületben. Míg a testület tagjainak száma 2010-ig törvény által meghatározottan 66 fő volt, a 2010. évi önkormányzati választásoktól kezdve lakosságszám-arányosan határozták meg a taglétszámot, amennyiben 50000 lakosonként volt választható egy képviselő. Fővárosi lista állítására az a jelölőszervezet volt jogosult, amely a fővárosi kerületek több mint felében kompenzációs listát állított. A mandátumok d'Hondt módszerrel kerültek kiosztásra.⁴⁷⁰ Ezeket a szabályokat változtatták meg 2014-ben.⁴⁷¹

Innentől kezdve a Fővárosi Közgyűlés tagjaira – a főpolgármester kivételével – már nem szavaznak közvetlenül a választópolgárok. A 33 főből álló testület tagjai a közvetlenül választott főpolgármesteren túl a 23 kerületi polgármester, emellett további 9 mandátum szerezhető a kompenzációs listán,⁴⁷² méghozzá a kerületi polgármesterjelöltekre leadott, mandátumot nem eredményező szavazatok alapján.⁴⁷³ Kompenzációs lista állítására azoknak a jelölőszervezeteknek van lehetősége, amelyek a fővárosi kerületek több mint felében polgármesterjelöltet állítottak.⁴⁷⁴ Több jelölőszervezet viszont csupán akkor tud közös kompenzációs listát állítani, amennyiben a kerületek több mint felében közös polgármesterjelöltet állítottak.⁴⁷⁵ Az eredeti törvényjavaslat szerint a töredékszavazatok a választójog egyenlősége biztosításának indokával a

⁴⁶⁸ 3178/2018. (V.22.) AB határozat, ABH 2018, 822., Indokolás [2]; [19]

⁴⁶⁹ 3178/2018. (V.22.) AB határozat, ABH 2018, 822., Indokolás [28]

⁴⁷⁰ Kiss (2013): 435-436.

⁴⁷¹ 2014. évi XXIII. törvény egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról

⁴⁷² 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról [A továbbiakban: Övt.]

⁴⁷³ Övt. 17.§

⁴⁷⁴ Övt. 10. § (2)-(2a) bekezdés

⁴⁷⁵ Övt. 11-§ (2) bekezdés

kerületek lakosságával súlyozásra kerültek volna, azonban ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság megsemmisítette.⁴⁷⁶

Az országgyűlési képviselők egynegyede utólagos normakontroll eljárásban kezdeményezte az Alkotmánybíróság előtt e törvény egyes rendelkezései alaptörvényellenességének megállapítását és hatályba lépésükre visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését. Az indítványozók érvelése szerint a szabályozás sérti a szavazás közvetlenségét, a választójog egyenlőségét, a választójoggal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, s a személyes adatok védelméhez való jogot is sérti. Bár az Alkotmánybíróság határozatában alaptörvény-ellenesnek nyilvánította a töredékszavazatok kerületek lakosságára szerinti súlyozására vonatkozó szabályt és az azzal összefüggő rendelkezéseket, továbbá a választási eljárási törvény egy adatvédelemhez és adatok nyilvánosságához kapcsolódó rendelkezését is megsemmisítették, az indítványban foglaltaknak nagyobb részt nem adtak helyt.⁴⁷⁷

A többségi döntés szerint az indítványozók tévesen állítják azt, hogy ha a választópolgárok egyetlen szavazattal egyszerre két mandátumot is eldöntenek, az sértene a közvetlenség elvét, hiszen a választók nem elektorokat választanak, hanem egyetlen szavazattal két mandátum sorsát döntenek el, tehát tulajdonképpen a választók akarata és a mandátum létrejötte közé nem ékelődik be egy újabb akarati döntés. Témánk szempontjából különösen érdekes, hogy nem csupán arra hivatkoznak, hogy más demokratikus országokban, többek között az Amerikai Egyesült Államokban is létezik közvetlen szavazás, hanem az Alaptörvény és az az alapján meghozott vonatkozó törvények hatályba lépését megelőző alkotmányjogi szabályozás egyes elemeire is támaszkodtak. Az egyik hivatkozott eset a helyi önkormányzatokra vonatkozó 1990-es szabályozás, amely alapján a fővárosi és megyei közgyűlések tagjai közvetlenül kerültek megválasztásra, a kerületi, illetve a települési önkormányzatok tagjai által. A másik hivatkozási alapot országos nemzetiségi önkormányzatok 1993 és 2010 közötti közvetett választása jelentette. Az Alaptörvényből levezetve sem tartották a szavazás közvetlenségét sértőnek, ha a választópolgárok egyetlen szavazattal két

⁴⁷⁶ KISS (2016): 456.

A kérdés kapcsán bővebben lásd: KURUNCZI (2016), KURUNCZI – VARGA (2017).

⁴⁷⁷ 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABK 2014/22., 1166., 1166-1175,

mandátumot dönthetnek el. A határozat különlegessége még, hogy megfelelő indoknak találták a működési problémák megoldását, a hatékonyra és ésszerűbbé tételt.⁴⁷⁸

Elvi jelentőségűnek tekinthető azonban az Alkotmánybíróság jelen határozatban kifejtett abbéli álláspontja, hogy az országgyűlési és önkormányzati választások között nincs lényegi különbség az alapelveket tekintve, így az országgyűlési választásokhoz kapcsolódó korábbi határozataira is hivatkozott, különös tekintettel a választójog egyenlőségét érintőkre. A Fővárosi Közgyűlés választásának új szabályait megvizsgálva, minden kerületet egy-egy egymandátumos választókerületnek tekintve arra jutottak, hogy e kerületek nem felelnek meg a választójog egyenlősége azon követelményének, amely szerint megközelítőleg azonos számú választópolgárnak kell egy adott választókerületben laknia. A töredékszavazatok kompenzációs listán való súlyozott számítására vonatkozó módszert önmagában sem matematikailag, sem alkotmányos szempontból nem tartják alkalmas eszköznek a kerületek eltérő lakosságszámából fakadó anomáliák kiküszöbölésére, sőt, álláspontjuk szerint egy másfajta egyenlőtlenséghez vezet, hiszen a nagyobb lakosságszámú kerületekben a vesztesekre leadott töredékszavazatok nagyobb súllyal esnek latba.⁴⁷⁹ A Fővárosi Közgyűlésben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (Mötv.) 47. § (3) bekezdésébe foglalt kettős többségi döntéshozatali módszert – amely alapján a Fővárosi Közgyűlésben egy döntés csak akkor kaphatja meg a szavazatok többségét, amennyiben a főváros lakosainak legalább felét képviselő polgármesterek szavazata áll mögötte – ugyanakkor alkalmasnak találták az eltérő lakosságszámú kerületek létéből fakadó egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, így az indítvány erre a kérdésre vonatkozó részét elutasították.⁴⁸⁰

Mindehhez fontos hozzátenni, hogy az Alkotmánybíróságot jelentősen megosztotta a kérdés, ugyanis a tizenötből hét alkotmánybíró összesen hat különvéleményt fűzött a határozathoz. Ennek kapcsán különösen érdemes kiemelni Paczolay Péter azon álláspontját, miszerint a kettős többség rendszere mint legitimációs eszköz alkalmasságának eldöntése nem lehetett volna ezen ügy tárgya. Ennek indokaként pedig azt határozta meg, hogy a választójog mint alapjog védelmének kérdésköre a szavazatok leadásának mandátummá alakításáig áll fenn, ami miatt jelen

⁴⁷⁸ 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABK 2014/22., 1166., 1176.

⁴⁷⁹ 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABK 2014/22., 1166., 1176-1180.

⁴⁸⁰ 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABK 2014/22., 1166., 1180-1181.

kérdés a választójog alapjogi tartalma kapcsán dogmatikailag nem is lehetett volna vizsgálat tárgya. E különvéleményhez Balogh Elemér is csatlakozott,⁴⁸¹ továbbá Kovács Péter is egyetértett vele.⁴⁸²A különvéleményt megfogalmazók között Salamon László volt az egyetlen, aki nem azért fogalmazott meg különvéleményt, mert a szabályozást a többségi határozattal ellentétben a szavazás közvetlenségét és a választójog egyenlőségét sértőnek ítélte meg, hanem azért, mert az indítványt álláspontja szerint teljes egészében el kellett volna utasítani.⁴⁸³

A határozatban egyrészt visszautaltak a 809/B/1998. AB határozatra, amelyben megállapították, hogy a választójog egyenlőségének alkotmányos elve kettő követelményt von maga után, méghozzá:

- A választójog választópolgárok szempontjából azonos értékűségét, azaz azt, hogy minden választópolgár ugyanannyi szavazatot adhasson le, és ezek a szavazatok megszámlálásukkor is ugyanannyit érjenek, valamint
- A szavazatok lehetőleg azonos súlyát egy-egy képviselő megválasztásánál.⁴⁸⁴

Visszautaltak továbbá a plurális választójog tilalmára, és ahhoz kapcsolódóan a korábbi alkotmány 71.§ (1) bekezdésére. Jelen ponton definiálják is a plurális választójogot, méghozzá úgy, mint

„amely kedvezményezett választópolgári csoportok számára több vagy eltérő értékű szavazatot biztosítana a választások során.”⁴⁸⁵

Hivatkoztak továbbá arra, hogy a plurális választójog tilalma a testület következetes gyakorlata szerint abszolút tilalomnak tekinthető, és az *„egy ember egy szavazat”* elve a továbbiakban sem korlátozható semmiféle indokkal.⁴⁸⁶ Ehhez köthetően azonban rögtön eszünkbe kell jusson, hogy a hatályos Alaptörvény felhatalmazást ad arra, hogy a választójog vagy annak teljessége sarkalatos törvényben magyarországi lakóhelyhez kötésre kerüljön, amivel a jogalkotó élt is, így azok az

⁴⁸¹ 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABK 2014/22., 1166. 1192-1193.

⁴⁸² 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABK 2014/22., 1166., 1189.

⁴⁸³ 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABK 2014/22., 1166., 1194-1195.

⁴⁸⁴ 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783., 784.,

26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABH 2014, 732., Indokolás [34]

⁴⁸⁵ 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABH 2014, 732. Indokolás [36]

⁴⁸⁶ 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABH 2014, 732., Indokolás [36]

állampolgárok, akik magyarországi lakóhellyel nem rendelkeznek, csupán pártlistára szavazhatnak, míg a magyarországi lakóhellyel rendelkezők országos lista mellett egyéni jelöltre is leadhatják voksukat. Ez a helyzet pedig meglehetősen hasonlít az 1938. évi XIX. törvénycikk által bevezetett burkolt plurális választójoghoz. Ennek fényében kevésnek tűnik, hogy ezt a kérdést a vizsgált határozatban az Alkotmánybíróság annyiban érintette, hogy kijelentette: „*a mai választási rendszerben ez a követelmény [azaz a plurális választójog tilalma – a szerző kiegészítése] értelemszerűen külön-külön vonatkozik az egyéni jelöltre és a területi listára történő szavazásra.*”⁴⁸⁷ Azt viszont, hogy ez mitől értelemszerű, nem fejtik ki. Alig három oldallal később pedig azt hangsúlyozzák, hogy a választási szabályozás értékelését a maga komplexitásában, összefüggéseiben kell elvégezni, és az egyenlőség megítélése is csak így történhet. Erre hivatkozva vették figyelembe a töredékszavazatok lakosságszámarányos súlyozását és a kettős többség rendszerét a fővárosi közgyűlés választása kapcsán.⁴⁸⁸

6.6. Következtetések a választójog egyenlőségére és a plurális választójog tilalmára vonatkozó joggyakorlat kapcsán

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát a választójog egyenlősége kettő követelményt foglal magába:

- A szavazatok választópolgárok szempontjából nézett azonos értékűségét, továbbá azt, hogy
- Ezek a szavazatok lehetőség szerint azonos súlyúak is legyenek (ami nem jelenti a választói akaratok csorbíthatlanul egyenlő érvényesülését).

A szavazatok választópolgárok szempontjából nézett azonos értékűségét pedig a plurális választójog tilalmaként határozták meg, és a plurális választójogot akkor látják megvalósulni, ha egyes választópolgárok számszerűen több szavazatot adhatnak le, mint mások, vagy pedig többször szavazhatnak, mint mások.

Láthattuk, hogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága általános kommentárjában az egy ember-egy szavazat elvével azonosította a plurális választójog tilalmát, míg a

⁴⁸⁷ 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABH 2014, 732., Indokolás [36]

⁴⁸⁸ 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABH 2014, 732., Indokolás [41] –[42]

Velencei Bizottság a választójog egyenlőségének követelményének három elemét különbözteti meg:

- a szavazatok számbeli egyenlőségét
- a szavazatok egyenlő erejét és
- az esélyegyenlőség megvalósulását.

Azt is láthattuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság jelentős mértékben épít a Velencei Bizottság választójogra vonatkozó ajánlásaira.

A fentiek fényében az rajzolódik ki, hogy az Alkotmánybíróság a választójog egyenlőségét nem tekinti alapjognak, hanem a választójog egyfajta garanciájaként tekint rá. Ugyanakkor következetesen hivatkozik korábbi gyakorlatára is, amelyben kifejtésre került, hogy a választójog egyenlősége speciális egyenlőségi szabálynak tekinthető a hátrányos megkülönböztetéshez képest. Ennél fogva pedig a testület a mai napig következetesen alkalmazza rá vonatkozóan az összehasonlíthatósági-indokolhatósági próbát. További fontos kérdés lehet azonban ennek kapcsán, hogy a választójog egyenlőségének kérdése miként viszonyul az alapvető jogok diszkriminációmentes alkalmazásához. Ehhez köthetően azt mondhatjuk, hogy a választójogból való kizárás, a választójog általánosságától való eltérés esetén az állampolgárok bizonyos csoportjai valamilyen megkülönböztető attribútum miatt kerülnek kizárásra a választójogból. A választójogi korhatár léte pedig azt jelenti, hogy bizonyos életkor alatt az állampolgárok nem is rendelkeznek választójoggal. Tehát ha eltérünk a választójog általánosságának elvétől, az egyértelműen a választójog mint alapvető állampolgári jog korlátozását jelenti.

Álláspontunk szerint a választójog egyenlősége esetében ugyanez a helyzet. Ahogyan tehát az Alkotmánybíróság is kimondta, a választójog egyenlősége speciális egyenlőségi szabály a hátrányos megkülönböztetés tilalmához viszonyítva. Azt is kimondta, hogy a választójog egyenlősége nem alapjog, hanem alkotmányos garancia, méghozzá a választójog mint alapvető állampolgári jog garanciája. A választójog mint alapjog azonban nem érvényesülhet a választójog egyenlőségének érvényesülése nélkül. Ha visszatekintünk a plurális választójog történeti példáira, arra juthatunk, hogy a plurális választójog szolgálhat a választójog általánosságának ellensúlyozására, akár

annak teljes szemfényvesztéssé tételére. Így véleményünk szerint a választójog egyenlőségének sérelme a választójog mint alapjog sérelmét is jelenti egyben.

Azt is láthattuk, hogy az Alkotmánybíróság annak ellenére hivatkozik az Alaptörvény hatályba lépését megelőző határozataira, annak ellenére, hogy a hatályos alkotmány eltérően szabályozza a választójogot mint alapjogot, hiszen megengedi a választójog magyarországi lakóhelyhez kötését, sőt, a passzív választójog további feltételhez kötésére is felhatalmazást ad. Ezt az Alkotmánybíróság is jól látta, és az Alaptörvény hatályba lépését követően ki is emelte gyakorlatában, ám arra az álláspontra helyezkedett, hogy ez nem jelent lényegi változást. Ennek megfelelően pedig továbbra is hivatkozhatónak tartja az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően hozott határozatait, így a plurális választójog tilalmát is. Azt, hogy a választójog teljessége immár magyarországi lakóhelyhez köthető, ami felhatalmazást ad a jogalkotónak arra, hogy a választójogosultak köre eltérő legyen az egyéni választókerületekben és az országos listák esetében, annyival próbálták feloldani, hogy kijelentették azt, hogy a plurális választójog tilalma a jelenlegi választási rendszerben „*értelmszerűen*” külön-külön vizsgálendő az egyéni választókerületek és az országos listák esetében.

Abban a tekintetben viszont nem végeztek további elemzést, hogy ez miért volna magától értetődő. Különös tekintettel arra, hogy ugyanezen határozatban mondták ki azt az elvet, hogy a választójog egyenlőségét a választási rendszerre mint egészre tekintettel szükséges vizsgálni. Ha ismét visszatekintünk a plurális választójog történeti példáira, azt is láthatjuk, hogy azt, amikor az 1938. évi választójogi törvény eltérő feltételekhez kötötte a választójogosultság feltételeit, nem csupán a korabeli szakirodalom tekintette a plurális választójog burkolt formájának, hanem napjainkban is így tekintünk rá. Mindezek fényében tehát érdemes lett volna az Alkotmánybíróságnak további érveket felsorakoztatnia amellet, hogy miért nem jelent lényegi változást a választójog teljességének magyarországi lakóhelyhez kötésének lehetősége, és miért kellene a plurális választójog tilalmát külön-külön vizsgálnunk az egyéni választókerületek és az országos listák esetében.

Álláspontunk szerint ugyanis az, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők csupán pártlistára szavazhatnak, míg a magyarországi lakóhellyel bírók egyéni jelöltre és országos listára (pártlistára vagy nemzetiségi listára) is szavazhatnak,

a plurális választójog egy – az 1938. évi választójogi törvény által megvalósítotthoz hasonló, ám világos, legitim célon alapuló formájának tekintendő. A plurális választójog ezen formájáról a következő fejezetben még bővebben szó esik. Elsőként ugyanis a többes szavazati jog két gyakorlati megvalósulását vizsgáljuk meg: a külhoni választójogot és a kisebbségeknek biztosított plurális választójogot. Ezt követően kettő olyan kérdéssel foglalkozunk, ami inkább elméleti síkon jelenik meg: a plurális választójog mint az intergenerációs igazságosság és a fenntarthatóság eszköze, továbbá a plurális választójog mint az episztokrácia, azaz a tudással rendelkezők uralmának eszköze.

7. A plurális választójog felmerülése és típusai ma

7.1. A plurális választójog mint a választójog államhoz fűződő kapcsolat szorossága mentén való korlátozásának eszköze

7.1.1. A lakóhely és a választójog kapcsolata

A választójog és a lakóhely kapcsolata tekintetében fontos változásnak tekinthető, hogy míg a korábbi Alkotmány 1989-et követően egyértelműen magyarországi lakóhelyhez kötötte a választójogot,⁴⁸⁹ az Alaptörvényben az került rögzítésre, hogy *„sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”*⁴⁹⁰ Ezzel pedig nyitva maradt a döntés a jogalkotó számára, hogy a választójogot magyarországi lakóhelyhez köti, nem köti ahhoz, vagy pedig teljességét köti magyarországi lakóhelyhez. A jogalkotó végül utóbbi mellett döntött, amelynek következtében a hatályos választójogi szabályozás szerint a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok egyaránt szavazhatnak egyéni választókerületi képviselőjelöltre és országos listára (pártlistára vagy nemzetiségi listára), míg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok csupán pártlistára szavazhatnak.⁴⁹¹ Mindez pedig álláspontunk szerint jelentős változást jelent a korábbi Alkotmány szabályozásához képest, hiszen eltérést enged az *„egy ember – egy szavazat”* elvétől.

⁴⁸⁹ KURUNCZI (2018b): 216-217.

⁴⁹⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIII. cikk. (4)

⁴⁹¹ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 12.§

Továbbmenve azt is állíthatjuk, hogy a szabályozás jelentős mértékben hasonlít az 1938. évi XIX. törvénycikk esetéhez, amelynek alapján azáltal valósult meg burkolt plurális választójog, hogy az egyéni és a lajstromos választókerületekben eltérő volt a választójogosultak köre. Ehhez azonban fontos hozzátenni, hogy sem az Alkotmánybíróság, sem az Emberi Jogok Európai Bírósága, sem a Velencei Bizottság nem vont le olyan következtetést, hogy a hatályos magyar választójogi szabályozás plurális választójogot valósítana meg.

A választójog egyenlősége kapcsán fontosnak – és Magyarország számára is tanulságosnak – tekinthető az *Oran v. Törökország* ügy. Törökország választási rendszere – Magyarországhoz hasonlóan – vegyes. Az ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a török állampolgárok, akik legalább hat hónapja az ország területén kívül élnek, elveszítik azt a jogosultságukat, hogy egyéni jelöltre szavazhassanak, így csupán valamely pártlistára adhatják le voksukat. A strasbourgi székhelyű bíróság az ügyben hozott ítéletében megerősítette korábbi gyakorlatát, miszerint a választójog gyakorlását lakóhelyhez vagy bizonyos időtartamú helyben lakáshoz kötő szabályozás önmagában még nem jelent önkényes jogkorlátozást, nem tekinthető egyezményesértőnek. A Bíróság hangsúlyozta továbbá azt a tényt, hogy a vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyv nem von maga után semmiféle arra vonatkozó kötelezettséget, hogy a választójogot a külföldön élő állampolgárok számára is biztosítani kellene. A Bíróság arra jutott, hogy lehetetlen volna a külföldön élő választópolgárok számára külön választókerület létrehozni, s egy belföldi választókerületbe sem sorolhatóak be. E probléma áthidalásának tekintették azt, ha a választópolgárok e köre csupán listára szavazhat. Törökország hivatkozott továbbá arra, hogy az ország területén kívül élőkre kevesebb következménnyel bírnak a hazai törvényhozás döntései, s ebből fakadóan a közhatalmi szervek létrehozatalában az ország területén élőkhez képest mérsékeltebb befolyást kell számukra biztosítani. Ennek az érvek a Bíróság helyt adott. A választójog egyenlősége kapcsán rendszerint alkalmazott alapjogi tesztet elvégezve a Bíróság a szabályozást az Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban lévőnek ítélte meg.⁴⁹² Azonban azt is láthatjuk, hogy a választójog ezen formáját nem nevezte plurális választójognak.

⁴⁹² *Oran v. Turkey*, Judgement of 15 April 2014, nos. 28881/07 and 37920/07

Az Alaptörvény fent említett rendelkezésére – miszerint a választójog vagy annak teljessége sarkalatos törvényben magyarországi lakóhelyhez köthető, a válaszhatóságot pedig további feltételekhez kötheti a jogalkotó – az Alkotmánybíróság is hivatkozott az Alaptörvény hatályba lépését követő gyakorlatában, ám nem a külföldön élő magyar állampolgárok szemszögéből, hanem a választási regisztráció felől közelítve meg azt. Ennek kapcsán hangsúlyozásra került az, hogy az Alaptörvény elviekben kiszélesíti a választójoggal rendelkezők körét azért, hogy a magyar állampolgárok tekintetében a választójog nem általánosságban kötött magyarországi lakóhelyhez, az alkotmányos szabályozás csupán felhatalmazást ad arra, hogy sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez – sőt, a passzív választójogot akár további feltételekhez – kösse, míg az Alkotmány szerint csupán a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező Magyar állampolgároknak volt választójoga. A testület hivatkozott továbbá a választójogi törvény kapcsolódó szabályozására, és arra, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező választópolgárok választójoga eltérő terjedelmű. Ezt viszont nem a választójog egyenlősége és az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata alkalmazhatóságának kontextusában emelte ki, hanem a névjegyzékbe vétel külföldön élő, illetve tartózkodó választópolgárok számára történő kérelemhez kötöttségének igazolhatósága kapcsán.⁴⁹³ Azt is láthattuk a fentiekben, hogy az Alkotmánybíróság a választójog teljessége magyarországi lakóhelyhez kötésének lehetőségétől függetlenül alkalmazandónak tartja korábbi gyakorlatát, így a plurális választójog tilalmát is, az álláspontjuk szerint „*értelemszerűen*” külön vizsgálva az egyéni választókerületek és az országos listák esetében.

A Magyarországon lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok tehát egyaránt szavazhatnak egyéni képviselőjelöltre és országos listára. A magyarországi állandó lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok viszont csupán pártlistára szavazhatnak. Láthatjuk tehát, hogy ezen a ponton a magyar szabályozás eltér a választójog egyenlőségének elvétől. Ez az eltérés azonban a Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának, továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata szerint egyaránt elfogadható, objektív és ésszerű indokokon alapul, és az elérni kívánt célhoz mérten arányos a választójog ilyen módon való korlátozása.

⁴⁹³ 1/2013. AB határozat, ABH 2013, 16. Indokolás, [76]

A Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényre vonatkozó együttes ajánlása kitért az állandó magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok választójogának (külhoni választójog) kérdésére is. Azt, hogy a törvény az összes – egyéb feltételeknek megfelelő – magyar állampolgárra, így a magyarországi lakcímmel nem rendelkezőkre is kiterjesztette a választójogot, pozitívan értékelték. Kiemelték, hogy a Velencei Bizottság választási jó gyakorlatokról szóló kódexével összhangban áll az ilyesfajta szabályozás. Az egyszerűsített honosítás bevezetését követően külföldön élő magyar választópolgárok számát jelentős mértékben túlbecsülték, mintegy ötmillió főre, s úgy gondolták, hogy e személyeknek így jelentős befolyásuk lesz a magyar országgyűlési választásokra, annak következtében, hogy mindeközben a Magyarország területén élő választópolgárok száma mintegy nyolcmillió főre tehető. E körülmény miatt tartották elfogadhatónak, igazolhatónak azt, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok csupán pártlistára szavazhatnak, egyéni jelöltre nem. Sőt mi több, javasolták annak megfontolását, hogy a jogalkotó csupán azoknak a külföldön élő magyar állampolgároknak biztosítsa a jogalkotó az országgyűlési választójogot, akik kellőképpen szorosán kötődnek Magyarországhoz.⁴⁹⁴ Ez a szabályozási módszer egyébként az angolszász országokra jellemző, de Európában ilyen az Egyesült Királyságon kívül Németország szabályozása is.⁴⁹⁵

A 2014. évi országgyűlési választások során összesen mintegy 158 654, az állandó magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok által leadható szavazási levélcsoomag érkezett be a Nemzeti Választási Irodába, amelyek közül 128 712 volt érvényes.⁴⁹⁶ Láthatjuk tehát, hogy a beérkezett szavazási levélcsoomagok száma meg sem közelíti az ajánlásban előrejelzett ötmilliót.⁴⁹⁷ Bár 2018. március 29-ig

⁴⁹⁴ European Commission for Democracy Through Law and OSCE Office for Democratic institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) Joint opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary. Study No. 662/2012. CDL-AD(2012)012., 40-44.

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29012-e> (2017.09.04.)

⁴⁹⁵ Erről, és a további politikai közösségi modellekről bővebben lásd: HALÁSZ (2009).

⁴⁹⁶ Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választás – Levélszavazatok http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/853/853_0.html (2017.09.04.)

Bővebben lásd: LÁSZLÓ (2014).

⁴⁹⁷ Az egyszerűsített honosítási eljárás keretében honosított külhoni magyarok közül az egymilliomodik 2017 decemberében tette le az állampolgársági esküt. Lásd: Állampolgársági esküt tett az egymilliomodik külhoni magyar | Felvidék.ma <http://felvidek.ma/2017/12/allampolgarsagi-eskut-tett-az-egymilliomodik-kulhoni-magyar/> (2018.01.10.)

már 378 404 magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgárt vettek névjegyzékbe,⁴⁹⁸ az ötmilliótól még ez is jelentős mértékben elmarad.

7.1.2. Az államhoz fűződő kapcsolat szorossága és a szavazási módok

Az államhoz fűződő kapcsolat szorossága és a szavazási módok kapcsolata tekintetében vissza kell utalnunk az Alkotmánybíróság gyakorlatának néhány, korábban már felvázolt elemére. Ahogyan arra korábban utaltunk, az Alkotmánybíróság már 1990-ben alkotmányellenesnek minősítette azt a jogszabályi rendelkezés, amely a szavazás napján külföldön tartózkodókat választásban akadályozottnak tekintette.⁴⁹⁹

Rávilágítottunk arra is, hogy 1991-ben pedig azt minősítette alkotmányellenesnek, ha a lakóhelyüktől távol lévők csak listára szavazhatnak., és kimondta, hogy a választójog korlátozása csupán igen jelentős elvi indokkal alátámasztottan elfogadható, így semmiféle kényelmi szempont, áthidalható technikai nehézség, vagy az eredmények gyors nyilvánosságra hozatala nem nyújthat megfelelő megalapozást az alapjog korlátozására, és nem tekinthető az Alkotmánnyal összeegyeztethetőnek. A korlátozás indokoltságának megítélésében pedig a szükségesség és az arányosság mint általános alapjogkorlátozási mércét állította a két legfontosabb szempontként.⁵⁰⁰

Ma a magyarországi lakóhellyel rendelkező és nem rendelkező állampolgárok esetében nem csupán a választójogosultság terjedelme, hanem a szavazatok külföldről történő leadásának módja is különbözik. A Magyarország területén állandó lakóhellyel nem bíró magyar állampolgárok levélben szavazhatnak, s a szavazási levélsomagot leadhatják Magyarország külképviseletén, valamely magyarországi választókerületben, vagy pedig eljuttathatják a Nemzeti Választási Irodába, még hozzá postai úton. A magyarországi lakóhellyel rendelkező, ám a szavazás napján külföldön tartózkodó magyar állampolgárok azonban csupán Magyarország valamely külképviseletén

Ráadásul e közül az egymillió állampolgár körül nem is rendelkezik mindenki választójoggal, – gondoljunk például a kiskorúakra – illetve sokak számára inkább szimbolikus jelentőséggel bír a magyar állampolgárság megszerzése vagy visszaszerzése, és nem is kívánnak részt venni a magyarországi választásokon.

⁴⁹⁸ Külhoni magyar állampolgárok választási regisztrációja – Nemzeti Választási Iroda

<http://www.valasztas.hu/kulhoni-magyar-allampolgarok-valasztasi-regisztracioja> (2018.03.29.)

⁴⁹⁹ 3/1990. (III.4.) AB határozat, ABH 1990, 25., 26.

⁵⁰⁰ 6/1991. (II.28.) AB határozat, ABH 1991, 19., 20.

adhatják le szavazataikat.⁵⁰¹ Ezt a szabályozást nem csupán az Alkotmánybíróság vizsgálta, hanem az Emberi Jogok Európai Bírósága is, méghozzá a Vámos és mások kontra Magyarország Ügyben.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti Vámos és mások kontra Magyarország ügyben a magyarországi lakóhellyel rendelkező, ám külföldön dolgozó illetve tanuló panaszosok az országgyűlési választásokon történő részvételhez való jogukat sértőnek találták a választási eljárásról szóló törvény azon rendelkezéseit, amelyek szerint míg a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező, külföldön élő választópolgárok levélben szavazhatnak, addig a magyarországi lakóhellyel rendelkező, ideiglenesen külföldön tartózkodók számára csupán a külképviseleti szavazás lehetősége áll nyitva. Az Emberi Jogok Európai Bírósága ezen ügy kapcsán szintén felívta a figyelmet arra, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye részes államai felé semmiféle kötelezettséget nem keletkeztet arra, hogy a külföldön élő vagy tartózkodó állampolgárai számára választójogot biztosítson.⁵⁰²

A külhoni választójog korlátozásának a Bíróság álláspontja szerint számos legitim indoka lehet. Ennek kapcsán az ún. érintettségi elmélethez kapcsolódó érvek is előkerültek a korlátozás mellett, csakúgy, mint az Oran-ügyben. A Bíróság ugyanis kiemelte, hogy a külföldön élő állampolgárok kevésbé kötődnek országuk mindennapi gondjaihoz, kevésbé is ismerik azokat, kevesebb befolyásuk van a jelöltek kiválasztására és a pártprogramokra, s a választójog és a választott testület döntéseinek a választópolgárokra való közvetlen hatása között szoros kapcsolat áll fenn. Emellett szükség lehet arra, hogy a törvényhozás korlátozza e választójogosultak befolyását azokban az ügyekben, amelyek elsősorban az ország területén élő állampolgárokat érintik. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a két csoportra vonatkozó eltérő szabályozás tehát világos, legitim célon alapul, nem jelent aránytalan korlátozást, s nem fosztja meg a választójogot annak lényegétől, teljességétől.⁵⁰³

Kiemelték azt a tényt, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkezők az országgal való szorosabb kapcsolatnak köszönhetően egyéni jelöltre és országos listára

⁵⁰¹ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 259.§, 266-268.§

⁵⁰² Vamos and Others v. Hungary, Decision of 17 February 2015., nos. 48145/14, 48244/14, 48250/14, 48285/14, 49885/14, 51948/14, 63580/14, 66577/14, and 67222/14

⁵⁰³ Vamos and Others v. Hungary, Decision of 17 February 2015., nos. 48145/14, 48244/14, 48250/14, 48285/14, 49885/14, 51948/14, 63580/14, 66577/14, and 67222/14

egyaránt szavazhatnak, míg a külhoni szavazók csak pártlistára, s hogy a szorosabb kapcsolattal rendelkező állampolgároknál feltételezhető, hogy módjukban áll megjeleníteni saját választókerületükben. Mindezek alapján a különbségtételt objektív indokokon alapulónak, ésszerűnek és arányosnak ítélték meg, ami nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét sem.⁵⁰⁴ A magyar választójogi szabályozás ugyanezen aspektusát az Alkotmánybíróság is vizsgálta, és az Emberi Jogok Európai Bíróságához hasonló eredményre jutott, és a panaszt elutasította. A határozat kapcsán összesen öt különvélemény született.⁵⁰⁵ Fontos hangsúlyozni azonban, hogy az alkotmányjogi szakirodalomban is megjelennek olyan álláspontok, amelyek szerint a szavazási módok tekintetében ilyesfajta különbségtétel nem igazolható. Ezen az állásponton van például Pozsár-Szentmiklósy Zoltán.⁵⁰⁶

Mindezek kapcsán látható, hogy az egyezmény szűkszavú megfogalmazása ellenére a szavazás titkosságának és a választók akaratának szabad kifejeződésének követelményén túl a választójog általánossága és egyenlősége is megjelenik a Bíróság gyakorlatában, méghozzá a választójog mint alapjog fontos aspektusaként. A következőkben érdemes arra is vetni egy pillantást, hogy egyébként milyen álláspontok merültek fel a külhoni választójog kapcsán a szakirodalomban, különös tekintettel a választójog egyenlőségének kérdésére.

7.1.3. A külhoni választójog kapcsán felmerülő dilemmák a szakirodalomban

Jakab András igen hamar, még a választójogi törvény meghozatala előtt, az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései kapcsán – melyek szerint sarkalatos törvény a választójogot magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot pedig további feltételekhez kötheti – felvetette a választójog egyenlőségének potenciális sérelme miatti aggályait. 2011-ben, még az Emberi Jogok Európai Bírósága Oran-ügyben hozott ítéletét megelőzően arra az álláspontra helyezkedett, hogy míg a 2011. december 31-ig hatályos Alkotmánnyal kétségtívül ellentétes lett volna, ha a külhoni állampolgárok kevesebb szavazattal rendelkeznének, mint magyarországi lakóhellyel rendelkező társaik, az Alaptörvénybe foglalt felhatalmazás miatt nem alaptörvény-ellenes egy ilyen

⁵⁰⁴ Vamos and Others v. Hungary, Decision of 17 February 2015., nos. 48145/14, 48244/14, 48250/14, 48285/14, 49885/14, 51948/14, 63580/14, 66577/14, and 67222/14

⁵⁰⁵ 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, ABH 2016, 1320.

Bővebben lásd: BODNÁR – VARSÁNYI (2016).

⁵⁰⁶ POZSÁR – SZENTMIKLÓSY (2014a): 3-4., POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2014b): 200-201.

rendelkezés. Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségei fényében azonban árnyaltabbnak tekintette a képet. Véleménye szerint az, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező magyar állampolgárok csupán pártlistára szavazhatnak, s így „fél szavazattal” bírnak, nem csupán a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, hanem az Emberi Jogok Európai Egyezményét is sérti.⁵⁰⁷

László Róbert szintén a választójog egyenlőségét sértőnek találta egy ilyen szabályozás létét, s a külhoni választójog megvalósulása esetére a választójog egyenlősége irányába tehető lépésként az arányos vagy többségi választási rendszer létrehozását jelölte meg.⁵⁰⁸ Megoldás lehetne emellett, ha a vegyes rendszert megtartva az egyéni jelöltekre történő szavazást is lehetővé tennék ezen állampolgári kör számára. Erre a legjobb megoldás talán virtuális külhoni választókerületek létrehozása lenne, ami Európában nem példa nélküli, a külhoni választókerületeket alkalmazza például a horvát és az olasz választójogi szabályozás is.

Juhász Attila és László Róbert véleménye szerint a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának fentebb említett együttes ajánlása és Bodnár Eszter – a következőkben kifejtendő – álláspontja ellenére szerencsésebb lett volna a választójog egyenlősége sérelmének az Emberi Jogok Európai Bírósága általi megállapításának még a lehetőségét is kizárni. Több megoldási lehetőséget is felvázoltak. Lehetséges megoldásként tekintenek a választójog magyarországi lakcímhez kötésére, vagy alternatívaként a külhoni választójog megtartása mellett arányos vagy többségi választási rendszer létrehozására. Ugyanakkor a vegyes választási rendszer megtartása mellett is biztosíthatónak találnák a választójog egyenlőségét, többek között abban az esetben, ha a magyarországi lakóhellyel nem bíró külhoni választópolgárok előzetes regisztrációja alapján, létszámukhoz igazítva határoznák meg a külhoni egyéni választókerületek számát. Azt ugyanakkor ők is elismerik, hogy e javaslat hátránya, hogy kiszámíthatatlanná tenné a politikai színteret, továbbá nem elhanyagolható mértékben növelné az adminisztrációs terheket. A külhoni szavazatok magyarországi választókerületben történő elszámolásának akadályát abban látják, hogy jelentős mértékben aránytalanná tenné a rendszert.⁵⁰⁹

⁵⁰⁷ JAKAB (2011): 2-4.

⁵⁰⁸ LÁSZLÓ (2011):

⁵⁰⁹ JUHÁSZ – LÁSZLÓ (2012): 13-16.

Bodnár Eszter azonban már 2012-ben, az Oran-ügyben hozott ítélet megszületése előtt megjelent cikkében amellelt foglalt állást, hogy egyáltalán nem biztos, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága egy esetleges eljárás során elmarasztaló ítéletet hozna Magyarországra nézve a külhoni választójog egyenlősége kapcsán, hiszen ha a szavazatok száma közötti eltérést megengedhetetlennek tartanák, akkor az is egyezményesértő volna, ha a külhoni szavazatok eltérő súlyúak, ami alapján azonban egyéb országok is elmarasztalásra kerülhetnének.⁵¹⁰ Mindezt pedig még határozottabban merte állítani az Oran-ügyben hozott döntést követően.⁵¹¹ Halász Iván is amellelt foglalt állást, hogy e korlátozás indokolt, s az elérni kívánt céllal arányos módon került bevezetésre.⁵¹² Cserny Ákos viszont 2014-ben, a Velencei Bizottság és az EBESZ közös jelentésének ismeretében, annak ellenére is arra az álláspontra helyezkedett, hogy meg kellene fontolni a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok szavazategyenlőségének biztosítását.⁵¹³ Következő lépésként a plurális választójog mint a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviseletének eszköze kerül górcső alá.

7.2. A kisebbségeknek biztosított plurális választójog

7.2.1. A szlovéniai magyar és olasz kisebbségek parlamenti képviselete

A plurális választójog napjainkban is létező jogintézmény, Szlovéniában ugyanis többes szavazattal rendelkeznek azok az állampolgárok, akik az őshonosnak minősített olasz vagy magyar kisebbséghez tartoznak. Természetesen csak akkor, amennyiben megfelelnek a választójogosultság egyéb feltételeinek. Különösen érdekesnek tekinthető az, hogy a plurális választójog mennyire sokféle funkcióval rendelkezhet. Ugyanis ifj. gróf Andrássy Gyula belügyminiszterként benyújtott, ám vissza is vont, a korábbiakban felvázolt törvényjavaslatának egyik legfőbb célja – nem titkoltan – a nemzetiségek visszaszorítása, lehetséges befolyásuk csökkentése volt. Ezt támasztja alá a korabeli szakirodalmon túl a törvényjavaslat indokolása, ideértve a nemzetiségi hovatartozásra vonatkozó, sok-sok oldalnyi statisztikai adatot is. Szlovéniában viszont ugyanazon század végén az Andrássy-féle javaslatához képest teljesen ellenkező célból került a jogintézmény a gyakorlatban is alkalmazásra, méghozzá a kisebbségek kedvezményes

⁵¹⁰ BODNÁR (2012): 40-48.

⁵¹¹ BODNÁR (2014b): 17.

⁵¹² HALÁSZ (2014a): 52-53.

⁵¹³ CSERNY (2014): 38.

képvisellete, előnyben részesítése céljából, még ha nem is minden, az ország területén élő kisebbségre, hanem csupán kettő, őshonosnak minősített kisebbségre vonatkozik is a szabályozás. Jelen fejezetben tehát elsősorban az olaszok és magyarok szlovén Nemzetgyűlésben megvalósuló képviselétére helyezük a hangsúlyt.

A kétkamarás parlamenttel rendelkező Szlovénia alsóházának, a Nemzetgyűlésnek kilencven tagjából nyolcvannyolc képviselőt tizenegy arányos választókerületben választanak meg, 4%-os parlamenti küszöb mellett. Ezen kívül kialakítottak egy-egy speciális, egymandátumos választókerületet a magyar és az olasz, őshonosnak minősített kisebbségek számára.⁵¹⁴

Mint láthatjuk tehát, Szlovénia a külön önkormányzati képviselő mellett privilegizált parlamenti képviselővel is felruházta az olasz és a magyar kisebbséget, bár lélekszámuk alig pár ezer főre tehető.⁵¹⁵ Az olasz és magyar nemzetiségű választópolgárok preferenciális szavazatot adhatnak le. A szavazatok összeszámlálása Borda-pontozással történik, méghozzá úgy, hogy a szavazólapon egyes sorszámmal megjelölt jelölt a szavazólapon szereplő jelöltek számával megegyező számú pontot kap, a második eggyel kevesebbet, és így tovább. A pontozás szavazólaponként történik, majd a pontszámok jelöltenként összeadásra kerülnek, s végül az szerzi meg a mandátumot, akinek a legmagasabb a pontszáma.⁵¹⁶

Szlovénia három alkotmányosan elismert őshonos kisebbsége a magyar, olasz⁵¹⁷ és a roma. A romák azonban az olaszoknál és a magyaroknál szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek, így parlamenti képviselőjük sem biztosított.⁵¹⁸ A Nemzetgyűlésben kötelező állandó kisebbségi bizottságot működtetni, amelynek a két kisebbségi képviselő tagja.⁵¹⁹ A Velencei Bizottság az európai kisebbségek döntéshozatali folyamatban való részvételéről szóló jelentése hivatkozik arra, hogy Szlovénia alkotmányának 64. cikke mondja ki, hogy a magyar és az olasz kisebbségek közvetlen képviselőtét biztosítani kell helyi és nemzetgyűlési szinten egyaránt, a 80. cikk pedig

⁵¹⁴ IPU PARLINE database: Slovenia Drzavni Zbor (National Assembly) <http://ipu.org/parline-e/reports/2287.htm> (2020. 04. 29.)

⁵¹⁵ HALÁSZ (2007)

⁵¹⁶ SZENTPÉTERI-NAGY (1998): 314.

⁵¹⁷ GYŐRI SZABÓ (2008)

GYŐRI SZABÓ (2007): 311-314.

⁵¹⁸ PETRICUSIC (2004): 1., 5-6.

⁵¹⁹ CALIC, Marie-Janine (1995):178. Hivatkozva: GYŐRI SZABÓ (2008) MARKO (1996): 131. Hivatkozva: GYŐRI SZABÓ (2008)

előírja annak garantálását, hogy e két kisebbség egy-egy képviselőt választhasson a Nemzetgyűlésbe, tehát a magyar és az olasz kisebbség képvisellete a szlovén törvényhozásban alkotmányos alapokon nyugszik. E jelentésében kiemeli, hogy e két kisebbséghez tartozó választópolgároknak plurális választójoga van, hiszen az olasz és magyar nemzetiségű választópolgárok egyidejűleg rendelkeznek a további tizenegy választókerület valamelyikében leadható szavazattal is. E dokumentum arra is utal, hogy a szlovén választójogi törvény előírja, hogy az olasz és magyar kisebbségek képviselőinek megválasztására a számukra létrehozott speciális választókerületekben külön választási tanácsot kell kinevezni.⁵²⁰ A nemzetiségi jelölteknek függetlennek kell lenniük, tehát nem lehetnek pártok jelöltjei.⁵²¹ A két őshonos kisebbség alkotmányos szinten garantált joga, hogy képviselőinek hozzájárulása nélkül nem lehet elfogadni az etnikai közösségek alkotmányos jogait illetve státuszát érintő törvényt, vagy egyéb törvényhozói aktust, tehát e két képviselő vétőjoggal rendelkezik az említett tárgyú törvények esetében.⁵²²

A szlovén Alkotmánybíróság is vizsgálta a szlovéniai kisebbségek parlamenti képviselétének kérdéskörét. A testület megállapította, hogy nem alkotmányellenes az, hogy a nemzetgyűlési választásról szóló törvény többes szavazati jogot – egy általánosat és egy különöset – biztosít az olasz és a magyar kisebbség tagjainak. Kijelentették, hogy e személyek speciális szavazati joga a kisebbségi közösségek és azok tagjai alkotmányos védelmének kifejeződése. Annak ellenére elfogadhatónak tartják ezt a jogintézményt, hogy a választójog egyenlőségének követelményétől való eltérést jelent. Sőt, az ilyesfajta pozitív diszkriminációt az alkotmánnyal összeegyeztethetőnek tekintik, mivel egyenesen alkotmányos kötelezettség e két nemzeti közösség parlamenti képviselétének biztosítása. Megvizsgálták, hogy megvalósítható volna-e másképp a kisebbségek képvisellete. Arra jutottak, hogy amennyiben e két kisebbséghez tartozó választópolgároknak választaniuk kellene a kettő féle választójog gyakorlása között (azaz hogy pártlistára vagy nemzetiségi listára szavaznak), két alkotmányos joguk közül az egyiktől megfosztatnának. Kifejtették, hogy épp egy ilyen szabályozás eredményezne alkotmányellenes helyzetet. Ráadásul alkotmányban szabályozott, hogy a magyar és

⁵²⁰ Venice Commission – Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European Countries . In: Electoral law. CDL-EL(2013)006, 95.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) (2020. 04. 29.)

⁵²¹ BOCHSLER (2007): 19.

⁵²² PETRICUSIC (2004): 5-6.
PAP (2007): 210-211.

olasz kisebbségek két szavazattal rendelkeznek, így a választójogi törvény nem is rendelkezhetne másképp, mivel utóbbi esetben történne alkotmánysértés.⁵²³ Szlovénia – a plurális választójog biztosítása tekintetében – egyedülálló helyzete két ízben, 2002-ben és 2010-ben majdnem megszűnt. A következőkben ezt a témát járjuk körül.

7.2.2. A kisebbségek képviselete a horvát Száborban és a plurális választójog

A plurális választójog kérdésköre tehát a horvátországi nemzetiségek parlamenti képviselete kapcsán is felmerült. Horvátországban a 10 arányos választókerület mellett nem csupán a külföldi horvátok számára került létrehozatalra egy speciális választókerület, hanem a törvényben meghatározott kisebbségek számára is. A kisebbségként regisztrált szavazók ebben a választókerületben összesen 8 képviselőt választhatnak. A szerb kisebbség 3, a magyar 1, az olasz 1, a cseh és szlovák együtt 1, az osztrák, a bolgár, a német, a lengyel, a roma, a román, ruszin, orosz, török, ukrán, cincár (vlach) és zsidó együttesen 1, az albán, bosnyák, montenegrói, macedón és szlovén kisebbség pedig szintén együttesen 1 képviselő választására jogosult, méghozzá relatív többségi választási rendszerben.⁵²⁴

A plurális választójog kérdésköre már a 2002-es kisebbségi törvény kidolgozásakor felmerült. Eszerint a kisebbséghez tartozó választópolgároknak az általános és egyenlő képviselőházi választójoguk mellett joguk lett volna külön törvényben meghatározottak szerint bizonyos számú kisebbségi képviselőt választani.⁵²⁵ A törvénybe végül azonban nem került bele a kisebbségek plurális választójoga, ám a kérdés 2010-ben ismételten felmerült.

2010-ben a parlament elfogadott egy törvénymódosítást, amely lehetővé tette volna, hogy a törvény hatályba lépésekor a lakosságon belül legfeljebb 1,5%-ot kitevő – tehát a szerbeken kívül az összes – kisebbség szavazhasson a 10 arányos választókerület

⁵²³ Case U-I-283/94. of 12 February 1998 (Constitutional Court of Slovenia)
<http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/63D0F88CC8BF4EB6C12571720028092A> (2020. 04. 28.)

⁵²⁴ ÖRDÖGH (2018): 100-102.

The Republic of Croatia European Parliamentary Elections Act
Croatian Parliamentary Election Constituency Act Number: 01-081-99-1770/2. Article 2-13.
<https://www.sabor.hr/en/croatian-parliamentary-election-constituency-act> (2020. 09. 27.)

⁵²⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Draft opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia. Strasbourg, 3 July 2001, CDL (2001) 74, 5.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2001\)074-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2001)074-e) (2020. 09. 30.)

egyikében is, ám az Alkotmánybíróság megsemmisítette ezt a javaslatot.⁵²⁶ A kormány a törvényjavaslat benyújtásakor a horvát alkotmány 15. cikkének harmadik bekezdésére hivatkozott,⁵²⁷ amely a következőképpen rendelkezik:

*„A nemzeti kisebbségek tagjainak az általános választási jog mellett törvényben biztosítani lehet azt a különös jogot is, hogy saját képviselőket választhassanak a horvát országgyűlésbe.”*⁵²⁸

A horvát kormány a kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvényt úgy kívánta módosítani, hogy annak első cikke a következőkről rendelkezzen:

- A Horvát Köztársaság garantálja a nemzeti kisebbségek horvát parlamentben való képviseletét,
- Az alkotmányerejű törvény hatályba lépésekor Horvátország népességének több, mint 1,5%-át teszik ki, legalább három garantált mandátummal rendelkeznek, a horvát parlamenti választójogról szóló törvénnyel összhangban, méghozzá az általános választójoguk alapján.
- Ugyanakkor azok a kisebbségek, amelyek a törvény hatályba lépésekor nem érik el a lakosság 1,5%-át, az általános választójogukon túl speciális választójoggal is rendelkeznek, tehát a pártlistára szavazás mellett öt kisebbséghez tartozó képviselőt is választhatnak, méghozzá a kisebbséghez tartozók számára létrehozott speciális választókerületekben.⁵²⁹

A horvát kormány a javaslatot azzal indokolta, hogy a lakosság körében kevesebb, mint 1,5%-ot kitevő kisebbségek képviseletéhez erősebb megerősítő intézkedésekre van szükség, és szükséges számukra az „általános” választói joguk mellett egy többletszavazatot, „speciális” szavazati jogot is biztosítani. A pozitív diszkrimináció módosító javaslat által kialakított kettő modelljét pedig a Horvát Köztársaság demokratikus rendszerének fejlődése szempontjából kulcsfontosságúként

⁵²⁶ *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011, WALL (é.n.): 8-9.

⁵²⁷ *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011. 10.

⁵²⁸ A Horvát Köztársaság Alkotmánya. 15. cikk (3) bekezdés. Lásd: HEKA (2016): 426.

⁵²⁹ *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011. 13.

jelölték meg. Hivatkoztak továbbá az alkotmányerejű törvény azon rendelkezésére, amely felhatalmazást adott arra, hogy valamely alkotmányerejű törvény vagy egyéb törvény a kisebbségek számára egyes jogokat a Horvát Köztársaságon belüli lakosságarányuktól függően, eltérően biztosítson.⁵³⁰

Az eredeti javaslatához két – a parlament által elfogadott – módosító javaslatot is fűzött a horvát Szábor Emberi és Kisebbségi Jogi Bizottsága. Ezek közül az első annak garantálását szolgálta, hogy a lakosság több, mint 1,5%-át kitevő nemzetiségek közül kerüljenek ki az adott nemzetiség jelöltjei, és az adott nemzetiség tagjai is ajánlják azokat. A második pedig a lakosság 1,5%-ánál kevesebbet kitevő kisebbségekre vonatkozó bekezdést egészítette ki egy, a kisebbségek által már megszerzett jogok csökkentését tiltó toldással.⁵³¹

A módosító javaslatot a Szerb Demokratikus Unió és a Horvát Szocialista Párt azt sérelmezve támadta meg az horvát alkotmánybíróság előtt, hogy az a szerbeket a többi kisebbséghez képest hátrányos helyzetbe hozza azért, hogy ők csupán egyetlen szavazatot adhatnak le, míg a többi kisebbséghez tartozó választópolgárok kettőt. A népszámlálási adatokra alapozva arra jutottak, hogy a 140, általános szabályok szerint elnyerhető szavazat esetében 28 408 lakosra jutott volna egy mandátum, a szerbeken kívüli nemzetiségek esetében 25 980 lakosra, míg a szerbek esetében pedig 67 210 lakosra.⁵³²

Az Alkotmánybíróság döntésében áttekintette a kisebbségek parlamenti képviseletét hangsúlyozva azt, hogy 1991 óta bár változó számban, de folyamatosan biztosított volt a kisebbségek számára valamennyi fenntartott mandátum. Míg eleinte a kisebbségek jogairól szóló és a választójogra vonatkozó alkotmányerejű törvényekben szabályozták a kérdést, az arányos választási rendszer 1999-es bevezetésétől kezdve mindig egy speciális, a kisebbségek képviseletéről szóló törvény alapján, a kisebbségek számára létrehozott választókerületben választották meg saját képviselőiket a kisebbséghez tartozók. Mindezek kapcsán a testület azt is hangsúlyozta, hogy a kisebbségek képviselete a „vagy-vagy” elvére épült, tehát a kisebbséghez tartozó

⁵³⁰ *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011. 13.

⁵³¹ *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011. 14.

⁵³² *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011. 16-17.

választópolgároknak dönteniük kellett, hogy milyen minőségükben kívánnak szavazni. Mint a „*nép*” tagjai, vagy pedig mint valamely kisebbség tagjai.⁵³³ A horvát szabályozás tehát nem biztosít, és nem is biztosított plurális választójogot a kisebbséghez tartozó választópolgároknak.

Joggal merül fel bennünk ehhez köthetően a kérdés, hogy mindezek fényében mit jelent az Alkotmány fentebb idézett, 15. cikkének 3. bekezdése. Az Alkotmánybíróság erre a kérdésre is kitért döntésében. Ez a bekezdés, amely arra vonatkozik, hogy törvény az általános választói jog mellett speciális szavazati jogot is biztosíthat a kisebbségek tagjai számára parlamenti képviselőik megválasztására, egy 2000. november 9-én elfogadott alkotmánymódosítással került az alkotmányba.⁵³⁴ Bár az Alkotmánybíróság nem végezte el ezen rendelkezés messzemenő elemzését, és nem határozta meg pontos tartalmát és korlátait, számos fontos megállapítást tett róla. Az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy a horvát választójogi szabályozásban korábban nem ismerték a kisebbségek számára biztosított többlétszavazat intézményét.⁵³⁵ Hangsúlyozták, hogy a kisebbségeknek biztosított többlétszavazatot csupán akkor tartják elfogadhatónak, ha az az elérni kívánt célhoz mérten arányosnak tekinthető, ami kapcsán a Velencei Bizottság kisebbségek számára biztosított többlétszavazatról szóló jelentésére is hivatkoztak, ami kapcsán a többlétszavazatot azonosították a plurális választójog fogalmával.⁵³⁶

A horvát Alkotmánybíróság végső soron, többek között az alkotmányos rendelkezés miatt sem mondta ki a plurális választójog tilalmát. Sőt, 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. Csupán azt állapította meg, hogy a jelen döntésében vizsgált szabályozás egyáltalán nem tekinthető a választójog egyelőssége legitim célon alapuló és arányos korlátozásának.⁵³⁷

⁵³³ *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011. 24.

⁵³⁴ *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011. 36.

⁵³⁵ *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011. 39.

⁵³⁶ *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011. 47-49.

⁵³⁷ *The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011* Zagreb, 29 July 2011. 58., 61.

A plurális választójog elméleti síkon bár, de a jövő generációk érdekeinek képviselete és a gyermekek választójoga kapcsán is gyakran felmerül. Ezért a következő fejezetben erre a kérdéskörre térünk rá.

7.3. A plurális választójog és az intergenerációs igazságosság

7.3.1. A gyermekek képviselete

A plurális választójog az intergenerációs igazságosság megvalósítása céljából is meg szokott jelenni a szakirodalomban. Ennek egyik aspektusaként jelenik meg a gyermekek választójogának kérdése vagy a szülőknek biztosított többlétszavazat mint a jövő generációk érdekeinek képviseletének záloga.

A fentiekben láthattuk, hogy az egyes államok széles mérlegelési körrel rendelkeznek a választójog korhatárának megállapítása tekintetében, és az államokat semmiféle kötelezettség nem terheli arra vonatkozóan, hogy életkortól függetlenül minden állampolgáruk számára biztosítsák a választójogot. Mindezek kapcsán azonban fontos megjegyezni, hogy a német és a hazai szakirodalomban egyaránt gyakran felvetődik a gyermekek képviseletének mint a demokrácia kiterjesztésének és/vagy a fenntartható fejlődés biztosítékának megteremtésének kérdésköre, de az angol nyelvű szakirodalom számára sem ismeretlen a kérdés. A plurális választójog egy másik kérdés kapcsán tehát szintén fel-felmerül napjainkban. Ez a kérdéskör a családi választójog, pontosabban szólva a gyermekek képviseletének kérdésköre.

Demény Pál amerikai-magyar demográfus már több, mint harminc évvel ezelőtt javasolta, hogy a gyermekek is rendelkezzenek választójoggal.⁵³⁸ Ennek nyomán azóta elterjedt a választójog kiskorúakra történő kiterjesztésének Demény-szavazásként (Demény-voting) való elnevezése.⁵³⁹ A választójog gyermekekre való kiterjesztésének javaslata már az ellenzéki kerekasztal-tárgyalásokon is felmerült. Az 1990-es években (1996-ban) pedig Mécs Imre SZDSZ-es képviselő is felszólalt a választójog kiterjesztése, így a gyermekek választójoga mellett az Országgyűlésben, s kezdeményezte is annak bevezetését.⁵⁴⁰ 2007-ben ismét előkerült a kérdéskör, amikor

⁵³⁸ DEMENY (1986)

⁵³⁹ DEMÉNY (2015a): 112.,

Lásd még: DEMENY, Paul (2015b)

⁵⁴⁰ Mécs Imre - Parlament.hu

Révész Máriusz, a Fidesz képviselője javasolta a „*Legyen jobb a gyerekeknek!*” Nemzeti Stratégiáról, 2007-2032 szülő országgyűlési határozati javaslat olyan módon történő kiegészítését, hogy a Kormány az év végéig vizsgálja meg a választójog gyermekek számára való biztosításának lehetőségét, és tegyen arra javaslatot. Ez a kiegészítés azonban nem történt meg.⁵⁴¹

A kiskorú gyermekek szülei által gyakorolható választójogának kérdése a Nagycsaládosok Országos Egyesületéhez köthetően is felmerült, s ezt követően jelent meg az Alaptörvény előkészítése során.⁵⁴² Az Alaptörvény eredetileg benyújtott tervezete szerint felhatalmazást kapott volna az Országgyűlés, hogy sarkalatos törvényben a kiskorúaknak is biztosíthassa a választójogot. A kiskorú helyett szavazatát anyja vagy más törvényes képviselője adhatta volna le, még hozzá úgy, hogy saját szavazatán felül legfeljebb egy szavazat leadására lett volna jogosult.⁵⁴³ Németországban ugyanez a kérdés szintén megjelenik az alkotmányjogi szakirodalomban és a politikai szinten egyaránt. Szerepel például az Európai Parlamentben egy mandátummal jelen lévő Német Család Párt programjában is.⁵⁴⁴ Mindemellett felmerült a téma Ausztriában és Japánban is.⁵⁴⁵

Schanda Balázs a gyermekek képviselete kapcsán három különböző intézményt különböztet meg. Az egyik típus a gyermekek képviseletének megtestesítője, még hozzá a kiskorú gyermekek – szülei vagy gyámjaik által gyakorolt – választójogát jelenti. A második típus a gyermekek választójogi korhatárának leszállításával megvalósuló gyermeki választójog. A harmadik lehetséges megoldás a szülői választójog, amikor a szülők gyermekeik számához igazodóan, vagy pedig attól függetlenül meghatározott

<http://www.parlament.hu/naplo35/193/1930043.htm> (2020. 04. 28.)

⁵⁴¹ Az Országgyűlés Ifjúsági, szociális és családtügyi bizottságának, Egészségügyi bizottságának, Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának, Oktatási és tudományos bizottságának együttes ajánlása a „*Legyen jobb a gyerekeknek!*” Nemzeti Stratégiáról, 2007-2032 szülő H/2284 számú országgyűlési határozati javaslat részletes vitájához, 7. <http://www.parlament.hu/irom38/02284/02284-0031.pdf> (2018.01.10)

⁵⁴² BODNÁR (2014a): 193

⁵⁴³ T/2627 Magyarország Alaptörvénye XXI. cikk (2)

<http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2020.01.09.)

⁵⁴⁴ SCHANDA (2012): 80-84.,

Lásd: QUINTERN (2010),

MÜLLER-FRANKEN (2013).

Bundesparteiprogramm der Familien-Partei Deutschlands, 14.

http://www.familien-partei-deutschlands.de/fileadmin/Dokumente/FAMILIE_Bundesparteiprogramm_111120.pdf (2017.09.04.),

Für Familienwahlrecht – Familien Partei

<http://www.ichwaehlezukunft.de/fuer-familienwahlrecht/> (2017.09.04.)

⁵⁴⁵ GULYÁS – JANKY (2016): 62.

számú többlétszavazat leadására jogosultak.⁵⁴⁶ E modellek természetesen nem csak tiszta formájukban valósulhatnak meg, létezhetnek köztük bizonyos átmenetek, illetve ötvözhetőek. A harmadik modellt azonban elveti, alkotmányjogilag igazolhatatlannak, a választójog egyenlőségét sértőnek tartja.⁵⁴⁷ Ugyanakkor azt a megoldást, amely esetében a gyermekek születésüktől fogva rendelkeznének választójoggal, s azt nagykorúvá válásukig szüleik vagy gyámjaik gyakorolnák helyettük, nem tekinti plurális választójognak, nem gondolja, hogy sértene a választójog egyenlőségének elvét.⁵⁴⁸

Jakab András – szintén a gyermekek választójoga kifejezést használva – a jövő fenntarthatósági kihívásaira adható lehetséges válaszként vizsgálta meg az intézményt. Ennek során a fentiekén túl azt az elvi lehetőséget is felvetette, hogy a kiskorúaknak olyan módon is lehetne biztosítani a választójogot, hogy nagykorúságuk eléréséig nem szavazhatnának, ám addigi szavazataik felhalmozódnának, s nagykorúvá válásukat követően volna módjuk leadni azokat. Ezt a „szavazatmegőrzés” módszert azonban kifogásolhatónak tartja. Mindehhez fontos hozzátenni, hogy az esetlegesen a szülők számára biztosított többlétszavazat lehetőségével szemben – csakúgy, mint Schanda Balázs is – elutasító, és hogy úgy gondolja, hogy mindenképp biztosítani szükséges azt, hogy bizonyos életkor elérése előtt senki ne legyen jogosult arra, hogy választójogot gyakoroljon. A gyermekek választójogának biztosítását egyébként a demokrácia kiszélesítéseként értelmezi, míg annak tekintetében nem jut egyértelmű következtetésre, hogy a fenntarthatóságot elősegítené-e.⁵⁴⁹ Franz Reimer sem gondolja, hogy a gyermekek szülők által gyakorolt választójoga sértene a választójog egyenlőségének követelményét, még ha a de facto egyenlőség kapcsán merülhetnek is fel aggályaink annak következtében, hogy a szavazatok leadása során a szülő egyetlen döntést hoz, és így ad le a gyermekkel nem rendelkező választópolgárokhoz képest több szavazatot. Úgy gondolja azonban, hogy abból kell kiindulni, hogy a szülő képes felismerni

⁵⁴⁶ SCHANDA (2010): 608.,

REIMER (2004): 323.

⁵⁴⁷SCHANDA (2010): 608.,

SCHANDA (2012): 80-84.

⁵⁴⁸ SCHANDA (2010): 308.,

⁵⁴⁹ JAKAB (2016): 4-7.

Lásd még JAKAB (2017): 486- 498.,

FRÖHLICH (2011),

KÖNCZÖL (2016), KÖNCZÖL (2018) 42-59.

gyermek érdekeit, s gyermek szavazatát eszerint leadni, így a két szavazat tartalmilag elkülönül, s az egyenlőség elve sem sérül.⁵⁵⁰

Heiko Holste kiemeli azt a tényt, hogy a képviselők szabad mandátummal rendelkeznek, és feladatuk a nép egésze érdekének a képviselete, nem csupán a választójoggal rendelkezőké, ennek következtében a választójoggal nem rendelkezők, így a kiskorúak sem maradnak képviselet nélkül. Álláspontja szerint abban az esetben, ha a képviselők mégsem képviselnék a választójoggal rendelkezők érdekeit, akkor sem a kiskorúaknak biztosított választójog jelentené a megoldást, hanem a képviselők e felelősségükre való emlékeztetése.⁵⁵¹

Schanda Balázs arra is rámutat, hogy a 16. életévüket betöltött munkavállalók, s így adófizetők politikai képviseletből történő kizárása aggályos lehet. Megtudhatjuk, hogy a gyermekek szülei által gyakorolható választójogának ellenzői között sokan hivatkoztak a választójog személyes jellegére, amely azonban nincsen az alkotmányos szinten szabályozva. Ám joggal merül fel bennünk, hogy a szavazás közvetlenségének elvét sértene e jogintézmény. Schanda Balázs viszont nem tartja közvetlenség szempontjából aggályosnak az ilyen szabályozást, mivel nem iktatódik be a választó döntése és a képviseleti szerv létrejötte közé egy másik akarati döntés, amely a képviseleti szerv összetételét alakítja. A választójog általánosságát indokolatlanul korlátozó tényezőnek tekinti azt, hogy a kiskorúak nem rendelkeznek választójoggal.⁵⁵² Bodnár Eszter véleménye szerint azonban a gyermekek szülei által gyakorolható választójoga elleni legfőbb érv a választójog személyhez kötöttsége, még akkor is, ha ez az elv a tételes jogban nem kerül deklarálásra. Úgy gondolja, hogy az ilyesfajta deklaráció hiányának oka az, hogy a választójog tartalmának magától értetődő, immanens része annak személyhez kötöttsége, s annak magától értetődő volta következtében nem is szükséges tételes jogi megjelenítése.⁵⁵³

Fröhlich Johanna áttekintette a családi választójogi modelleket, megvalósítási lehetőségeit, illetve a kérdés németországi történetét. Megtudhatjuk, hogy Jakab András alkotmánytervezetében is szerepelt e jogintézmény. Kiemelte azt a tényt, hogy több

⁵⁵⁰ REIMER (2004): 334-338.

⁵⁵¹ HOLSTE (2005): 114-115. Hivatkozta: BODNÁR (2014a): 194-195.

⁵⁵² SCHANDA (2012): 82-84.,

SCHANDA (2010): 608-611.

⁵⁵³ BODNÁR (2014a): 197-198.

országban – így például az Egyesült Királyságban és Franciaországban – ma is létezik a meghatalmazott útján történő szavazás lehetősége. Értékelése szerint a családi választójog helyettesítő modellje újszerű megoldást jelentene. Abból a feltételezésből indul ki, hogy a jogintézmény bevezetése nem csupán a hatalmi érdek érvényesítését célozná, hanem a társadalmi változásokra adandó választ is, amely által megváltozhat a választójogi alapelvekkel kapcsolatos hozzáállásunk, s egy más típusú demokráciához való útkeresés eleme lehet.⁵⁵⁴

Láthatjuk, hogy többen amellettt érvelnek, hogy a családi választójog e típusa nem is plurális választójog, mivel nem a szülők többes szavazati jogáról van szó, hanem a gyermekek szülők által gyakorolt választójogáról. Ez az álláspont jelenik meg a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának előkészítő anyagában is. Jakab András is hivatkozott arra, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának előkészítő anyaga (travaux préparatoires) szerint a családi választójog elfogadható, mivel nem a szülők választójogáról van szó, csupán ők gyakorolják azt a gyermekek helyett, s így nem sérül a választójog egyenlőségének elve.⁵⁵⁵ Más szerzők – így például Heiko Holste,⁵⁵⁶ Friedhelm Hufen⁵⁵⁷ és Bodnár Eszter⁵⁵⁸ – viszont azon az állásponton vannak, hogy a gyermekek szülők által gyakorolható választójoga az adott esetben gyakorlatilag igenis a szülő többes szavazati jogaként érvényesül. Felmerülhet bennünk az is, hogy a szavazat átruházáshoz képest más típusú jogintézményről beszélhetünk azért is, mert egy nagykorú választópolgár közeli hozzátartozója általi helyettesítése esetén a nagykorú bizalmán és akaratán múlik a helyettesítés, a kiskorú választópolgárok esetén nem, és emellett egyáltalán nem biztos, hogy a jövő generáció érdekeit felismeri a szülő.

Ha elfogadjuk azt, a feltevést, hogy a gyermek számára biztosított, ám a szülők által gyakorolható választójog nem a szülő többlétszavazata, hiszen a választójog jogosultja a gyermek, még mindig felmerülhet bennünk annak a kérdése, hogy a gyermekek választójoga plurális választójogot jelent-e abban az esetben, ha a szülők gyermekeik számától függetlenül azonos számú többlétszavazatot adhatnának le. Ebben az esetben ugyanis a kiskorú gyermekek szavazata annál kevesebbet érne, minél több

⁵⁵⁴ FRÖHLICH (2011)

⁵⁵⁵ JAKAB (2011): 3.

⁵⁵⁶ HOLSTE, (2005): 112.

⁵⁵⁷ HUFEN, (2009): 748.

⁵⁵⁸ BODNÁR (2014a): 197.

testvérük van. Az tehát, ha a szülők gyermekeik számától függetlenül egy vagy több többletszavazatot adhatnak le, mindenképp plurális választójogot eredményez, akár a szülő többletszavazatának, akár a gyermekek szavazatának tekintjük a szülő által leadott többletszavazatot. A gyermekek szavazatainak gyakoriságukig történő halmozása ugyancsak aggályos volna a választójog egyenlősége kapcsán, hiszen minden egyes választáson az előző választáson még nem szavazó választópolgárok korosztályának szavazatai többszöröződnének meg, ráadásul olyan mértékben, hogy az a plurális választójog soha nem látott mértékű érvényesüléséhez vezetne egyetlen, igen szűk korosztály tekintetében.

Láthattuk tehát, hogy a gyermekek választójoga kapcsán felmerülő érvek három fő csoportba sorolhatók, méghozzá az alkotmányjogi, a politikai filozófiai és a fenntarthatósági jellegű évek csoportjára. Ezek közül pedig az alkotmányjogi érvek elsősorban a választójog mint alapjog felőli megközelítést jelentik, egyaránt kitérve a választójog általánossága és egyenlősége kérdéskörére, sőt a szavazás személyes jellege és közvetlensége kérdésére.⁵⁵⁹

Ez a kérdés azonban mindmáig elméleti kérdésnek tekinthető, ugyanis jelenleg egyetlen országban sem biztosított a gyermekek fentiek szerinti képviselete, így ehhez kapcsolódóan sem az egyes nemzetközi fórumok, sem az Alkotmánybíróság gyakorlata nem nyújt közvetlen iránymutatást. Ennek következtében jelen dolgozatban nem kerül sor ezen téma további kifejtésére. Fontos azonban hozzátenni, hogy a választójogi korhatár leszállításának kérdése 2017-ben is felmerült, amikor Szél Bernadett és Demeter Márta, a Lehet Más a Politika képviselői benyújtottak egy javaslatot az Alaptörvény módosítására, amellyel tizenhat éves korra csökkentették volna a választójogi korhatárt.⁵⁶⁰ Az intergenerációs igazságosság azonban nem csak a jövő generációk érdekeinek védelme kapcsán van jelen a tudományos diskurzusban, hanem a jelenleg élő generációk közötti igazságosság kapcsán is.

⁵⁵⁹ A gyermekek választójoga és a fenntarthatóság kapcsolatának részletesebb elemzése kapcsán lásd: JAKAB (2016); JAKAB (2017) és M. BALÁZS (2017b).

⁵⁶⁰ T/17821 Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása.
<https://www.parlament.hu/irom40/17821/17821.pdf> (2020. 04. 17.)

7.3.2. A plurális választójog és a ma élő generációk érdekei közötti igazságosság

A plurális választójog és az intergenerációs igazságosság kérdése kontextusában találkozhatunk olyan felvetésekkel, amelyek tovább mennek a gyermekek választójogának kérdéskörén, és a fiatalabb választópolgárok többlétszavazatának szükségessége mellett foglalnak állást. Philippe Van Parijs baloldali libertáriánus filozófus például 1998-ban *Az idősek választójogának megvonása és az intergenerációs igazságosság biztosítására tett egyéb lépések* címmel írt tanulmányt.⁵⁶¹ Írásában azzal érvel, hogy igazságtalan, hogy az előregedő társadalmakban a túlnyomórészt idősekből álló szavazóbázis döntésén múlik a jövő generációk érdekeinek képviselése, ugyanis a mediánszavazó életkora egyre nő és nő, ami következtében olyanok döntenek a jövőről, akiknek érdekeik sem feltétlenül esnek egybe a jövő generációk, illetve a fiatalabbak érdekeivel.⁵⁶²

Mindezek fényében szükségesnek tartja az idősebb generációk politikai döntéshozatalra és a közhatalmi szervek összetételére gyakorolt súlyának csökkentését, amely kapcsán többféle módszert is lehetségesnek tart, amelyek közül érdemes kiemelni néhányat. Az egyik ilyen módszer a kisebbségeknek biztosított kvóták és a nemi kvóták hasonlatosságára egyfajta fiatal-idős kvóta bevezetése a népképviselői szervezetekben, bár ezt a módszert nem találja a legmegfelelőbbnek.⁵⁶³

További lehetséges módszernek tartja az aktív választójog korhatárának változtatását. Ennek kapcsán az első, legdurvább módszer, amit említ, az emberek választójogtól való megfosztása bizonyos életkor fölött. További módszerként említi az aktív választójog korhatárának csökkentését.⁵⁶⁴ Felvázolja azonban az életkor szerinti plurális választójog lehetőségét is. Ezt álláspontja szerint meg lehetne valósítani például úgy, hogy a 60 év alatti választók egy többlétszavazattal rendelkezzenek a 60 év felettiekhez képest. Másik lehetséges megoldásnak tartja azt, ha a 18. életévüket betöltötték szavazatának súlya kettő lenne, és ez a súly évente egy százalékkal csökkenne, aminek következtében a választók szavazatának súlya a várható élettartamukkal arányos lenne. A többlétszavazatok biztosítását úgy is

⁵⁶¹ VAN PARIJS (1998): 292-333

A tanulmány angol nyelven készült, címének fordítása a szerző saját fordítása.

⁵⁶² VAN PARIJS (1998): 296-297.

⁵⁶³ VAN PARIJS (1998): 301-302.

⁵⁶⁴ VAN PARIJS (1998): 302-303.

megvalósíthatónak tartja, hogy a várható élettartam fényében csökkenne a választók szavazatainak száma. Az akkori amerikai adatok fényében ez azt jelentette volna, hogy 18 évesen három szavazattal rendelkeznenek a választók, 27 éves koruk körül ebből elveszítenének egyet, majd 55 éves koruk környékén még egyet. Mindezt pedig azért tartja szükségesnek, hogy azoknak a döntéshozatalra gyakorolt hatása csökkenjen, akiket várhatóan kevésbé, vagy legalábbis kevesebb ideig fog érinteni a népképviselői szervek által hozott döntés.⁵⁶⁵

Felvázolja továbbá egy aszimmetrikus kötelező választójog lehetőségét is, ahol csupán bizonyos életkor alattiaknak lenne kötelező elmenniük szavazni, mivel az ő körükben alacsonyabb a választási részvétel.⁵⁶⁶ Felveti továbbá egy életkor alapú kettős többség rendszerének lehetőségét is, amelyben a választott képviselők között nem csupán összességében kell, hogy többségben legyenek az adott kérdés mellett döntők, hanem legalább a korcsoportok egy részében is. Emellett pedig a kampánytámogatás tekintetében való differenciálás lehetőségét veti fel.⁵⁶⁷ Összességében azonban ezeket a megoldásokat nem tartja elég „*ígéretesnek*”, ezért végül ő is a szülőknek biztosított többlétszavazat kérdéskörére tér át, amelynek többféle lehetséges módszerét felvázolja.⁵⁶⁸

A jelenleg élő generációk közötti igazságosság biztosítása melletti érvek azonban napjainkban is felmerülnek, még hozzá elsősorban az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépésére (Brexit) vonatkozó népszavazás kapcsán, amely komoly, hosszú távú következményekkel bíró döntést túlnyomó többségben az idősebb korosztály támogatta, bár egyébként a választási részvétel is sokkal alacsonyabb volt a fiatalabb korosztály körében.⁵⁶⁹

A szavazatok életkor szerinti súlyozása természetesen alkotmányjogilag igazolhatatlan lenne, és teljes mértékben ütközne a demokratikus jogállami alapelvekkel, ahogyan az idős korosztály választójogból való kizárása is, ám a politikaelméleti irodalomban a mai napig jelen van a kérdés. Hasonlóképpen van ez a választójog képzettség vagy belátási képesség alapján történő súlyozását célzó

⁵⁶⁵ VAN PARIJS (1998): 304-306.

⁵⁶⁶ VAN PARIJS (1998): 306-307.

⁵⁶⁷ VAN PARIJS (1998) i.m. 307-308.

⁵⁶⁸ VAN PARIJS (1998) i.m. 308.

⁵⁶⁹ SZAKÁLY (2017): 58-59.

felvetésekkel, amelyeket a szakirodalmi áttekintésnél már említettünk, és a következő alfejezetben bővebben is kifejtünk.

7.4. A plurális választójog mint az episztokrácia megvalósításának eszköze

Ahogy arra a szakirodalmi áttekintésben már utaltunk, a plurális választójog napjaink politikaelméleti irodalmában megjelenik úgy is, mint a magasabb fokú tudással vagy belátási képességgel rendelkezők uralmának biztosítója. Láthattunk azonban azt is, hogy hasonló érvek merültek fel a plurális választójog 20. században, főként első felében alkalmazott módszerei és típusai kapcsán. Jelen alfejezetben azt tekintjük át, hogy napjaink politikaelméleti irodalmában az egyes szerzők miként képzelik el a plurális választójogot mint a tudás uralmának (episztokrácia) biztosítékát.

Robin Harwood John Stuart Mill gondolataira alapozva alakított ki egy plurális választójogot alkalmazó koncepciót. Ebben a modellben minden felnőtt, nagykorú állampolgár rendelkezne egy szavazattal, és a szavazás egyben kötelező is lenne. Ezen felül minden állampolgár meghatározott számban további szavazatokot kaphatna, méghozzá a képzettségéhez igazodóan. Ez a rendszer azonban szabad oktatást igényel, méghozzá úgy, hogy bárki, bármilyen életkorban további végzettséget szerezhessen és így még több szavazathoz juthasson, akár részidős, esti vagy levelező képzéseken. Ugyanakkor a szavazatok számát nem lehetne a végtelenségig növelni, hanem meghatározásra kerülne egy maximális szavazatszám, amelynél egyik választó sem adhatna le többet.⁵⁷⁰ Arra az álláspontra helyezkedett, hogy egy ilyen rendszerben a választók „*intelligens*” szakpolitikai programmal rendelkező pártokra és politikusokra szavaznának, illetve a pártok és politikusok eleve ilyen szakpolitikai programokat kellene, hogy kialakítsanak a választók megnyerése érdekében. További potenciális hozadékként jelölte meg, hogy a politikai vita, retorika és kampány hangvétele javulna, hogy a tanulásnak nagyobb hozadéka lennének, és az oktatáspolitikai magasabb támogatásban részesülne.⁵⁷¹

Robert Fudge és Carol Quinn hasonló rendszert dolgozott ki, Harwood javaslatát alapul véve és továbbfejlesztve. Ők nem az általában vett képzettséghez, hanem a politikai képzettséghez kötnék a szavazatok számát, méghozzá úgy, hogy egy választó legfeljebb kettő szavazattal rendelkezzen, ám mindig csupán az adott választásra

⁵⁷⁰ HARWOOD (1998): 129-130.

⁵⁷¹ HARWOOD (1998): 131.

vonatkozóan. Ennek megfelelően a választóknak minden egyes választás előtt le kellene tenniük egy vizsgát, amelyen bebizonyítják azt, hogy alapvető jártassággal rendelkeznek az adott választáshoz kapcsolódó legfontosabb ügyekről, és a vizsgát sikeresen teljesítők kapnának egy többlétszavazatot az adott választáson. Ezt a folyamatot pedig minden választás előtt meg kellene ismételni. Harwood javaslatához képest további különbségnek tekinthető, hogy a szavazást nem tennék kötelezővé.⁵⁷²

A plurális választójog elmélete kapcsán vissza kell emlékeznünk Thomas Mulligan filozófus felvetésére, aki statisztikai gépi tanulási módszer segítségével egy olyan matematikai algoritmus megalkotására tett javaslatot, amely képes kiszámítani az egyes személyek belátási képességét, és amely révén a több belátási képességgel rendelkezők több szavazatot kaphatnának. Úgy gondolja ugyanis, hogy a választók képességeinek felmérésére nem alkalmas sem a képzettségük, sem pedig egyfajta választói vizsga. Álláspontja szerint a demokratikus döntéshozatal nem vezet átgondolt döntésekhez, és ehelyett az episztokráciára (a „*tudás uralmára*”) kellene alapítani a politikai berendezkedést, az egyes választópolgárok szavazatainak értékét belátási képességüknek megfelelően súlyozva.⁵⁷³

Vissza kell utalnunk emellett Jason Brennan munkásságára is, aki *Against Democracy* című művében ennek, és ezáltal az episztokrácia megvalósításának két lehetséges módját vázolja fel:

- A „*korlátozott választójog rendszerét*”, ahol a választópolgárok vagy egy szavazattal rendelkeznek, vagy pedig egyel sem.
- Másik lehetséges megoldásként vázolja fel a plurális választójog John Stuart Mill elméletében is megjelenő rendszerét, amelyben egyes választópolgárok több szavazatot adhatnak le másoknál. A választópolgárok alapvetően egy szavazattal rendelkeznének, ám bizonyos cselekmények, vizsgák letétele, megadott végzettség megszerzése, vagy pedig a tudásról való egyéb tanúságtétel révén többlétszavazathoz juthatnának.⁵⁷⁴

⁵⁷² FUDGE – QUINN (2001): i.m. 503.

⁵⁷³ MULLIGAN (2017): 294-298.

⁵⁷⁴ BRENNAN (2016): 213.

Az episztokrácia megvalósítása további lehetséges és legitimebb módjaként említi azt az esetet, amikor a választójog általános, de létezik egyfajta „*episztokratikus vétőjog*”. Ez pedig azt jelentené, hogy egy episztokratikus alapokon felálló tanácsnak jogában állna megvétózni az általa rossznak tartott választási eredményeket vagy jogszabályokat.⁵⁷⁵

Ahogy arra már utaltunk, az alkotmánybíróságok némi hasonlóságot mutatnak egy ilyen „*tanácossal*”, hiszen tagjaik bizonyos képzettséggel és szakmai jártassággal kell, hogy rendelkezzenek, és megsemmisíthetik az alkotmányellenesnek tartott jogi normákat. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a két intézményt azonosítanunk kellene egymással. Ennek pedig az az oka, hogy az alkotmánybíróságok semmisíthetnek meg egy jogforrást pusztán azon az alapon, hogy rossznak tartják, hanem csupán ha az alkotmányellenesnek bizonyul. Ennek ellenére azt mondhatjuk, hogy az alkotmánybíróságok a demokrácia hátrányainak episztokratikus alapokon szerveződő korrekciós tényezőiként hatnak annak ellenére is, hogy rendelkeznek demokratikus legitimitációval.

Trevor Latimer mindezekkel szemben egy „*eljárás*” plurális választójogi javaslatot dolgozott ki, ahol a többlétszavazatok nem valamiféle tartalmi, szubjektív és intézményrendszeren kívüli feltételhez kötöttek, mint a képzettség. A rendszerét azonban merő elméleti fejtegetésként bontotta ki, a gyakorlati megvalósíthatóság problémáit szándékosan figyelmen kívül hagyva. Az ő javaslata szerint a választás két lépéses lenne, és a választható választópolgárok neve egy nyilvános listán kerülne közzétételre. Az első állomáson a „*kiválasztási napon*” gyakorlatilag egyfajta

⁵⁷⁵ BRENNAN (2016): 216-217.

A magasabb képzettségűek befolyásának felülsúlyozása a mai magyarországi alkotmányjogi és politikatudományi szakirodalomban kevésbé merül fel, a közéleti diskurzusban sokkal inkább megjelent. Gerő András történész egy a választási eljárásról 2012-ben megszervezett konferencián felhozta azt az általa már 2009-ben is hangsúlyozott érvet, hogy álláspontja szerint a választási regisztráció a censusok alternatívájának tekinthető. Úgy gondolja, hogy növelné a részvételt a fejlettebb területeken, ahol egyébként is magasabb részvétellel számolhatunk, míg a fejletlen területeken, ahol alacsonyabb a részvétel tovább csökkentené, ezáltal a képzetesebb, tájékozottabb választók súlya érvényesülne jobban, és ez javítaná a politika minőségét. – Gerő: A regisztráció egyfajta burkolt census. Mandiner, 2012. november 19. https://mandiner.hu/cikk/20121129_gero_a_regisztracio_egyfajta_burkolt_census (2020. 10. 09.), Segíti a demokráciát a választási regisztráció. Magyar Nemzet, 2012. november 29. <https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/segiti-a-demokraciat-a-valasztasi-regisztracio-4216631/> (2020. 10. 09.)

2017-ben pedig Dúró Dóra mint a Jobbik képviselője vetette fel a választójog általános iskolai végzettséghez kötését. – Lásd: Jobbik: Az általános iskolai végzettséggel nem rendelkezők ne szavazzanak. Mandiner, 2017. augusztus 2. https://mandiner.hu/cikk/20170802_jobbik_az_altalanos_iskolai_vegzettseggel_nem_rendelkezo_k_ne_szavazzanak? (2020. 10. 09.)

népszavazást tartanának, ahol a választható szavazók kapnának egy sárga lapot, amelyre a választható polgárok listájáról bárkinek a nevét felírhatnák, akik álláspontjuk szerint olyan tulajdonságokkal bírnak, amelyek fontosak a demokratikus döntéshozatal szempontjából, ám egyébként magukra is szavazhatnának. Ezeket a szavazatokat összegyűjtenék, és megszámlálnák. Az eljárás második lépése a „*választás napja*” lenne, a minden szavazó kapna legalább egy zöld szavazólapot. Ezen túl azonban többlétszavazatot is kaphatnának, mégohzzá úgy, hogy minden szavazó annyi zöld szavazólapot kapna az első szavazólapja mellé, ahány sárga lapra felírták a nevét. Végül a zöld szavazólapon leadott szavazatokat összeszámolnák, és tetszőleges mandátumkiosztási formulával kiosztásra kerülnének a mandátumok⁵⁷⁶

A fentiek kapcsán összességében arra juthatunk, hogy a plurális választójog alkalmazásának lehetőségét ezen szerzők a liberális demokráciák keretein kívül fogalmazták meg, mégohzzá úgy, mint a műveltségi cenzus egyfajta alternatíváját, amilyen funkcióban a plurális választójog a 19-20. században a gyakorlatban is megjelent.

7.5. Következtetések a plurális választójog ma létező és felmerülő típusai kapcsán

Összességében tehát láthatjuk, hogy a plurális választójog napjainkban gyakran felmerül két gyakorlati és két elméleti probléma mentén. A gyakorlatban a külhoni választójog intézményére kell gondolnunk, ahol a választójog eltérő feltételekhez kötött az egyéni és a listás választókerületekben. Ha elfogadjuk, hogy az 1938. évi XIX. törvénycikk burkolt plurális választójogot valósított meg, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy ez a szabályozás plurális választójogot tartalmaz, mégohzzá a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok többes szavazatát. A fentiek alapján arra az álláspontra helyezkedhetünk, hogy ez a plurális választójog világos, legitim célon alapuló alkalmazását jelenti. Ugyanakkor emlékeznünk kell arra is, hogy sem az egyes nemzetközi fórumok, sem pedig az Alkotmánybíróság nem nevezte plurális választójognak ezt a szabályozást. Mindezek kapcsán kételyek merülhetnek fel bennünk annak helytálló voltát illetően, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozott a plurális választójog tilalmára, és a választójogra

⁵⁷⁶ LATIMER (2015): 74.

vonatkozó határozataira általában, hiszen azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény jelentős mértékben eltérő szabályozást tartalmaz erre az alapjogra vonatkozóan a korábbi alkotmányhoz képest, mivel teret nyit az ilyesfajta választójog alkalmazására. A fentiekben láthattuk, hogy az egyes nemzetközi fórumok, amelyek vizsgálták a szabályozást, nem nevezték plurális választójognak. Mindemögött az állhat, hogy arra az esetre, amikor a vegyes választási rendszerben a különböző típusú választókerületekben eltérnek a választójogosultság feltételei, elsősorban a magyar közjogi szakirodalomban hivatkoztak plurális választójogként, a külföldi szakirodalomban rendszerint a plurális választójog azon eseteiről esik szó, amikor a választópolgárok törvényben deklaráltan többlétszavazat leadására jogosultak. Az angol egynyelvű szótárak definíciói között azonban felsejlik a burkolt plurális választójog is.

A plurális választójog következő, ma létező típusa a kisebbségek számára biztosított plurális választójog rendszere, amely a napjainkban csupán Szlovéniában létezik, ám Horvátországban is felmerült a lehetősége. A Velencei Bizottság azonban csupán kivételes esetben, átmeneti jelleggel tartotta elfogadhatónak, az adott eset egyedi körülményeit alaposan megvizsgálva.

Láthattuk azt is, hogy a plurális választójog ma elméleti síkon is megjelenik az alkotmányjogi és a demokraci elméleti diskurzusban, mégohzzá az intergenerációs igazságosság szemszögéből, továbbá az episztokrácia megvalósításának eszközeként. Az intergenerációs igazságosság kapcsán két kérdés is felmerül: a gyermekek képviselésének kérdése és a fiatalabb korosztálynak biztosított többlétszavazat.

A gyermekek képviselése tekintetében többféle megoldási javaslattal találkozhatunk, úgy mint a választójogi korhatár leszállítása, a szülőknek biztosított többlétszavazat, vagy pedig a gyermekeknek biztosított, a szülők által gyakorolható választójog. Utóbbi kapcsán az alkotmányjogi szakirodalomban nagyfokú megosztottság látható az egyes szerzők között abban a tekintetbe, hogy plurális választójognak tekinthető-e. Álláspontunk szerint, még ha elméleti síkon megmagyarázható lenne is, hogy a gyermekek választójogáról van szó, amit a szülő gyakorol, a valóságban a szülő többes szavazataként érvényesülne a gyermekek helyett gyakorolt szavazat. További problémát jelent, hogy még ha el is fogadjuk, hogy a gyermekek szavazatáról van szó, akkor fel sem merülhetne az, hogy a szülők gyermekeik számától függetlenül egy többlétszavazattal rendelkezzenek. Ebben az

esetben ugyanis a gyermekek választójogának egyenlősége sérülne, ugyanis minél több testvére lenne egy gyermeknek, annál kevesebb szavazattal rendelkezne. Egy egy gyermekkel rendelkező családban egy szavazata lenne a gyermeknek, egy két gyermekkel rendelkező családban fél szavazata lenne, egy három gyermekes családban egyharmad, és így tovább.

Az intergenerációs igazságossághoz köthetően a plurális választójog egy további kontextusban is felmerül, méghozzá az idősebb generációk szavazaterejének gyengítése kapcsán, méghozzá arra alapozva, hogy minél alacsonyabb valakinek a várható élettartamából hátralévő idő, annál kevésbé fogják őt érinteni az általa megválasztott népképviselői szerv döntései. Ez a felvetés természetesen alkotmányosan igazolhatatlannak tekinthető, és egy demokratikus jogállamban elfogadhatatlan.

Ugyanez a helyzet azzal az esettel, amikor a plurális választójogot a jó szándékú szakértők uralma, az episztokrácia megvalósításának eszközeként, a cenzusok egyfajta alternatívájaként jelenítik meg.

A plurális választójog tehát napjainkban többféle funkcióban megjelenik:

- A gyakorlatban
 - A kisebbségek kedvezményes képviseletének eszközeként és
 - A választójog államhoz fűződő kapcsolat szorossága mentén történő korlátozásának eszközeként.
- Az elméletben pedig
 - A jövő generációk és a gyermekek érdekeinek képviseletének és a demográfiai fenntarthatóság eszközeként
 - A jelenleg élő fiatalabb generációk érdekei felülsúlyozásának eszközeként és
 - A műveltségi, képzettségi cenzusok alternatívájaként.

Bár a magyarországi nemzetiségek nem rendelkeznek plurális választójoggal, országgyűlési képviseletük kapcsán felmerülnek bizonyos, választójog egyenlőségét érintő kérdések, amelyek felvetnek a plurális választójoghoz köthető gondolatokat is. Mivel azonban ez a kérdés nem olyan egyértelmű, mint a jelen fejezetben tárgyalt

kérdések, érdemes külön alfejezetet szentelni rá. Ennek kapcsán feltétlenül szükséges lesz megvizsgálni a nemzetiségi szószerzői mandátum jellegét, valamint a nemzetiségek érdekeinek általuk történő szubsztantív képviseletét. Mindezeket megelőzően azonban viszonyítási pontként érdemes felvázolni a nemzetiségek parlamenti képviseletének modelljeit és döntéshozatalba való bevonásának parlamenten kívüli formáit is.

8. A kisebbségek képviseletének európai modelljei

8.1. A kisebbségek parlamenti képviseletének lehetséges modelljei

Kovács Péter a kisebbségek parlamenti képviseletének két fő modelljét különbözteti meg. Ezek közül az egyik az, amikor semmilyen kedvezményes szabály nem vonatkozik a kisebbségek, illetve a kisebbségi pártok parlamentbe jutására, ám önerőből, a „normál” választási szabályok szerint sikerül mandátumhoz jutniuk a törvényhozásban. Más országokban viszont a kisebbségek parlamenti képviseletét biztosító speciális szabályok léte szükséges ahhoz, hogy az adott országban élő kisebbségek parlamenti képviselethez jussanak. Az utóbbi csoportba tartozó országok vonatkozó szabályai is sokfélék lehetnek. Egyes országok garantált mandátumot biztosítanak törvényhozásukban, ami kétkamarás parlamenttel rendelkező országok esetében egyaránt történhet az alsó- vagy a felsőházban. Más országok a bejutási küszöb alól mentesítik a kisebbségi pártokat, vagy pedig kedvezményes bejutási küszöböt alkalmaznak. A harmadik modellt pedig a kisebbséghez tartozók számára biztosított többszavazat (plurális választójog) jelenti.⁵⁷⁷

Pap András László a kisebbségek számára biztosított speciális képviselet típusait más szempontok szerint csoportosítja. Megkülönbözteti azokat az országokat, amelyek kétkamarás parlamentjükben biztosítanak képviseletet a területükön élő kisebbségek számára azoktól, amelyek ugyanezt egykamarás parlamentjükben teszik – a választójogi törvény speciális szabályai útján, a többségi pártokra is vonatkozó szabályok szerint, a többségi pártok jelöltjeiként, ám kisebbségi szervezetekkel kapcsolatban állva, vagy pedig virtuális második kamara útján. A harmadik módszernek pedig azt tekinti, amikor a jogalkotási és politikai döntéshozatal speciális megoldásai segítségével biztosítják a

⁵⁷⁷ KOVÁCS (2014): 23-27.

kisebbségek speciális politikai részvételét.⁵⁷⁸ Tar Ferenc további modellként nevezi meg azt, amikor egy adott országon belüli autonóm régiók számára biztosított a képviselő a törvényhozásban.⁵⁷⁹ Ugyanezt az esetet a Kovács Péter a garantált mandátum egyik altípusaként tárgyalja, amennyiben egy adott régió területe egy bizonyos kisebbség tagjainak egészét vagy pedig jelentős részét magában foglalja.⁵⁸⁰ Vannak azonban olyan országok is, amelyekben egyik nemzetiség sem minősül többségnek, a társadalom vallási, etnikai, vagy pedig nyelvi szempontból erősen fragmentált, és egyik csoport sem képes önmaga irányítani az országot. Ezek az országok ún. konzociális államként működnek, ahol a parlamenti mandátumok bizonyos etnikai, nyelvi, vagy vallási szempontok alapján kerülnek felosztásra.⁵⁸¹ A továbbiakban az kerül vizsgálatra, hogy a fent említett három csoport milyen módon tagolható további modellekre, és ezen modellekhez mely országok szabályozásai tartoznak.

8.2. Országok speciális kisebbségi parlamenti képviseletre vonatkozó szabályok nélkül

Európa számos országáról elmondható, hogy nem léteznek speciális választójogi szabályok a kisebbségek parlamenti képviseletének biztosítására. Ilyen ország Ausztria, Ukrajna, Törökország, Szlovákia, Csehország,⁵⁸² Hollandia, Luxemburg, Németország (a szövetségi szintű választásokat illetően),⁵⁸³ az Egyesült Királyság, Írország, Görögország, Svédország, Észtország, Lettország, Litvánia, Norvégia, Lichtenstein, Andorra, San Marino, a Vatikán, Fehéroroszország, Izland, Azerbajdzsán, Grúzia, Örményország, Bulgária és Albánia.

Említettük azonban azt is, hogy ezek között vannak olyan, speciális kisebbségi parlamenti képviseletet nem biztosító országok is, amelyekben önerőből mégiscsak bejutnak bizonyos kisebbségi szervezetek a törvényhozásba. Ilyen ország az Egyesült Királyság, Észtország, Lettország, Litvánia, Szlovákia, Bulgária, Albánia és Törökország. Az Egyesült Királyságban rendszerint jutnak be skót, walesi és ír pártok a

⁵⁷⁸ PAP (2007): 171-172.

⁵⁷⁹ TAR (2015): 31.

⁵⁸⁰ KOVÁCS (2014): 24-25.

⁵⁸¹ DEKMEJIAN (1978): 251-265.;

LIPHART (1969): 214.

⁵⁸² LENGYEL (2017)

⁵⁸³ A kisebbségek (úgy mint a brandenburgi és szászországi szorbok, a schleswig-holsteini dánok, illetve frízek) vagy a tartományi parlamentekben való részvételéről lásd: SHORAKA (2010): 189-190.

650 tagú alsóházba, úgy mint a Skót Nemzeti Párt, az ír Sinn Féin, a walesi Plaid Cymru.⁵⁸⁴ Emellett az egyéb országos pártoknak is vannak külön alegységei Skóciában, Észak-Írországban és Walesben, így például a skót, az észak-ír és a walesi konzervatívok is a Konzervatív Párt frakciójában ülnek.⁵⁸⁵ Az Walesi Konzervatívoknak például a 2017-es választást követően 8 képviselője ült a Konzervatív Párt padsorai között,⁵⁸⁶ a Skót Konzervatívoknak 13,⁵⁸⁷ az Észak-Ír Konzervatívoknak pedig egy.⁵⁸⁸ A Skót Munkáspártnak az előző ciklusban 7 képviselője volt Westminsterben,⁵⁸⁹ a Walesi Munkáspártnak 28.⁵⁹⁰

Szlovákiában sem léteznek kedvezményes szabályok a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozóan, ugyanakkor rendszerint jutnak be magyar nemzetiségű pártok, továbbá az interernikus magyar-szlovák párt (Most–Híd) a 150 tagú, egykamarás parlamentbe. A képviselőket arányos választási rendszerben választják, főszabály szerint 5 százalékos bejutási küszöb mellett, amely azonban két vagy három pártból álló választási koalíció esetében 7, több pártból álló választási koalíció esetében pedig 10 százalék. 1990-ben és 1992-ben, az Együttélés-Politikai Mozgalom és Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom közös listája szerzett mandátumot, sőt, 1992-ben már a Magyar Polgári Párt is. 1994-ben a Magyar Koalíció, az Együttélés Politikai Mozgalom, a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom és a Magyar Polgári Párt választási koalíciója, 1998 óta pedig e három párt egyesülésével létrejött Magyar Koalíció Pártja, sőt 2010 óta a magát magyar-szlovák pártként definiáló Most–Híd párt

⁵⁸⁴ Wolfram NORDSIECK: *Parties and Elections in Europe: The database about parliamentary elections and political parties in Europe – United Kingdom*.

<http://www.parties-and-elections.eu/unitedkingdom.html> (2017.08.03.)

Wolfram NORDSIECK: *Parties and Elections in Europe: The database about parliamentary elections and political parties in Europe – United Kingdom Archive: Elections (1945-2010)*.

<http://www.parties-and-elections.eu/unitedkingdom2.html> (2017.08.03.)

⁵⁸⁵ A Skót Konzervatív Párt 2017. évi választási programját lásd: *Forward Together. Our Plan for a Stronger Scotland, a Stronger Britain and a Prosperous Future. The Scottish Conservative and Unionist Party Manifesto 2017*.

http://www.scottishconservatives.com/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/GE2017_Manifesto_A5_Scottish_DIGITAL.pdf (2017.08.11.)

⁵⁸⁶ People | Welsh Conservatives. MPs

<https://www.welshconservatives.com/people/type/MPs> (2017.08.11.)

⁵⁸⁷ MPs – Scottish Conservatives

<http://www.scottishconservatives.com/people/general-election-candidates/> (2017.08.11.)

⁵⁸⁸ People | NI Conservatives. MPs

<https://www.niconservatives.com/people/type/MPs> (2017.08.11.)

⁵⁸⁹ People | Scottish Labour Party - Westminster

<http://www.scottishlabour.org.uk/people> (2017.08.11.)

⁵⁹⁰ People – Pobl | Welsh Labour – Members of Parliament – Aelodau Seneddol

http://www.welshlabour.wales/people_pobl (2017.08.11.)

is.⁵⁹¹ Ez a trend idén megfordulni látszik, ugyanis a 2020. február 29-i választáson sem a Magyar Közösségi Összefogásnak (a Magyar Közösség Pártja, a Magyar Fórum és az Összefogás Mozgalom által alakított választási pártnak), sem a Most-Hídnek nem sikerült bejutnia a szlovák parlamentbe.⁵⁹²

Érdemes emellett felvázolni az ukrainai helyzetet is, amely ország kapcsán azt is meg kell jegyeznünk, hogy az ország politikája hagyományosan regionális alapokon nyugszik, és klánszerű jelleggel jellemezhető. A párttörvény ugyanakkor olyan rendelkezéseket tartalmaz, melyeknek célja a regionális pártok létrehozásának megakadályozása. A kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdésére vonatkozó különös rendelkezések nem kerültek a választójogi szabályozás körébe, ugyanakkor az 1998. és a 2012. évi választójogi törvény előírta az egy tömbben élő nemzetiségek területi elhelyezkedésének választókerületek kialakításánál való figyelembevételét. Az egykamarás ukrán parlamentnek 1994 és 2006 között mindvégig volt magyar tagja, sőt Kárpátalján a helyi és regionális tanácsokban is biztosított volt a magyarok képviselete. 2005-re a jogszabályi változásoknak köszönhetően elengedhetetlenné vált a pártalapítás, így ekkor bejegyzésre került a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség Ukrainai Magyar Párt, továbbá az Ukrainai Magyar Demokrata Párt.⁵⁹³ Ezt követően, a 2006–2007-es és a 2007–2012-es ciklusban nem volt magyar tagja a 450 tagú Legfelsőbb Tanácsnak.⁵⁹⁴

A 2012-es ukrán parlamenti választásokat megelőzően tárgyalások indultak a magyar és az ukrán kormány között egy külön választókerület létrehozására a magyarok számára, ám ez nem került megvalósításra. Janukovics államelnök azonban három országos szintű kisebbségi szervezettel is megállapodást kötött, méghozzá egy magyar, egy román és egy orosz szervezettel, amit követően a magyar Gajdos István és a román Ion Popescu a Régiók Pártja listáján került be a parlamentbe, az orosz Vagyim Kolesznicenko pedig ugyanezen párt szevasztopoli egyéni választókerületében nyert mandátumot.⁵⁹⁵ 2014-ben nem került létrehozatalra a kisebbségek elhelyezkedését figyelembe vevő választókerület, így az országos, többségi pártok listáján való indulás

⁵⁹¹ FERENC et. al. (2013): 81., 84-87.

⁵⁹² The election to the National Council of the Slovak Republic – Allocation of Seats to Political Parties <https://volbysr.sk/en/data03.html> (2020.03.29.)

⁵⁹³ FEDINEC et. al. (2016): 88-89.

⁵⁹⁴ FEDINEC et. al. (2016): 96.

⁵⁹⁵ FEDINEC et. al. (2016): 104-105.,
FEDINEC (2012): 27-39.

maradt az egyetlen lehetőség. A végül a legtöbb mandátumot elnyert Petro Porosenko Blokkja Párt felajánlotta listájának 62. helyét a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség elnökének.⁵⁹⁶ Ami a 2019-es előrehozott választást illeti, a nemzetiségi választókerület létrehozatalára nem került sor, és a magyar jelöltek kudarcosan szerepeltek, nem jutottak be a parlamentbe.⁵⁹⁷

Észtországban 1995-ben az Egyesült Észti Néppárttal szövetségben bejutott a parlamentbe az Észtországi Orosz Párt, az 1920-ban alapított Orosz Nemzeti Unió jogutódja, ám a későbbiekben nem sikerült mandátumhoz jutnia,⁵⁹⁸ majd 2012-ben beolvadt a Szociáldemokrata Pártba.⁵⁹⁹

Lettországban a Nemzeti Harmónia Párt, később pedig jogutódja, a Harmónia Szociáldemokrata Párt („*Saskaņa*” *sociāldemokrātiskā partija*), amely az oroszok képviseletét célul tűzte, rendszerint mandátumot szerez a törvényhozásban. A párt 2006 és 2011 között más pártokkal közösen indult a választásokon a Harmónia Centrum nevű választási szövetség keretein belül.⁶⁰⁰ A párt kapta a 2014-es választásokon a legtöbb szavazatot, így 24 mandátumot szerzett a megszerezhető 100 közül.⁶⁰¹ 2018-ban ismét ez a párt nyerte el a legtöbb szavazatot (19,8%) és mandátumot (23).⁶⁰²

Az Emberi Jogokért az Egyesített Lettországban választási szövetség, amelyet párttá alakulását követően Lettországi Orosz Uniónak neveztek el, szintén célul tűzte ki az oroszok védelmét. A választási szövetség a 2002-es választásokon 25,⁶⁰³ a 2006-os választásokon 6 mandátumot szerzett,⁶⁰⁴ egyébként pedig rendszerint sikerül mandátumhoz jutnia az Európai Parlamentben.⁶⁰⁵

⁵⁹⁶ Darcsi (2015): 55-56.

⁵⁹⁷ Fedinec (2019): 103.

⁵⁹⁸ NOHLEN –STÖVER (2010): 579., 585-588.,

SMITH –HIDEN (2012): 64.,

BUGAJSKI (2002): 78.

⁵⁹⁹ SCHNEIDER (2015): 4.

⁶⁰⁰ DÚRÓ (2014) 141.

ENYEDI – CASAL BÉRTOA (2010): 15.,18.

⁶⁰¹ CVK – *12th Saeima Elections*

http://sv2014.cvk.lv/index_rez.html?lang=1 (2017.08.12.)

⁶⁰² CVK – *12th Saeima Elections* <https://sv2018.cvk.lv/pub/ElectionResults> (2020. 03. 29.)

⁶⁰³ CVK – *8th Saeima Elections*

<https://www.cvk.lv/pub/public/28015.html> (2017.08.12.)

⁶⁰⁴ CVK – *9th Saeima Elections*

<https://www.cvk.lv/pub/public/28555.html> (2017.08.12.)

⁶⁰⁵ Lásd például: CVK – *Elections to the European Parliament* <https://www.cvk.lv/pub/public/28042.html> (2017.08.12.)

Litvániában az 1994-ben alakult Litvániai Lengyelek Választási Akciója nevű párt szintén rendszerint önerőből bejut a törvényhozásba egyéni választókerületekben való megválasztás útján, ugyanis a bejutási küszöb elérésére nem képesek.⁶⁰⁶ Az 1995-ben megalakított Litvániai Országok Uniója 2000-ben szerzett 3 mandátumot, és részt vett a kormánykoalícióban. Az 1996-ban alapított Litvániai Nemzeti Kisebbségek Egyesülete pedig megalapításának évében jutott be a parlamentbe.⁶⁰⁷

Észak-Macedónia parlamentjébe szintén rendszerint önerőből jutnak be a kisebbségi pártok, a 2016-os választásokon több kisebbségi párt, illetve képviselőjelölt (szerbek, bosnyákok, romák és törökök) is részt vett a két nagy választási koalícióban, köztük a győztesben is, emellett a parlamentbe önállóan bejutott az Albánok Demokrata Pártja.⁶⁰⁸ Az ország egykamarás parlamentjének 120 és 123 közötti tagját 4 évre választják. Ebből 120 képviselőt hat választókerületben, arányos választási rendszerben, a D'Hondt módszert alkalmazva, bejutási küszöb nélkül választanak meg, hármat pedig a külhoni macedónok. Az állam önmeghatározása az alkotmány preambuluma tanúsága szerint a macedón nép nemzeti állama, amely ugyanakkor biztosítja a nemzetiségi kisebbségek egyenjogúságát. A parlamentben működik a házelnökből, továbbá a macedón, az albán, a török, a vlach, és a roma nemzetiség két-két képviselőjéből, valamint az egyéb nemzetiségek két képviselőjéből álló Etnikumközi Kapcsolatok Tanácsa, amely az etnikumok közötti kapcsolatok megtárgyalásával, továbbá megoldási javaslatok kidolgozásával foglalkozik. A Tanács állásfoglalásait a parlament köteles figyelembe venni.⁶⁰⁹

Bulgáriában, Albániában, Grúziában és Törökországban ráadásul tilos kisebbségi pártot alapítani, így a kisebbségiek olyan pártok színeiben indulnak a választásokon, amelyek neve nem tükrözi a párt nemzetiségi kötődését, hanem ideológiai alapon szerveződő pártként tünteti fel azt. Így a bulgáriai törökök parlamenti képviselőt szerzett pártját Jog- és Igazságpártnak nevezik, míg az albániai görögöket

2019-es európai választási eredmények. Európai Parlament. Eredmények nemzeti pártok szerint: 2019-2024 Lettország - Hivatalos eredmények. <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/hu/nemzeti-eredmenyek/lettorszag/2019-2024/> (2020. 03. 29.)

⁶⁰⁶ LAGZI (2010): 170-173.

⁶⁰⁷ SHORAKA (2010): 197.

⁶⁰⁸ OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. *The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Early Parliamentary Elections 11 December 2016. OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report.* Warsaw, 28 February 2017 20-21.

<http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/302136?download=true> (2020. 04. 28.)

⁶⁰⁹ SZABÓ (2016): 60-65.

az Emberi Jogi Unió képviseli.⁶¹⁰ Törökországban a kurdokat a szociáldemokrata pártként feltüntetett Népek Demokrata Pártja képviseli a törvényhozásban. A párt testvérpártja a Demokrata Régiók Pártja, amelynek jogelődje, a Béke és Demokrácia Párt a 10% bejutási küszöb kijátszása érdekében független képviselőként indította tagjait a 2007-es és a 2011-es parlamenti választásokon. A Béke és Demokrácia Pártja 2014-ben oszlatta fel magát, és lépett be a Népek Demokrata Pártja elnevezésű ernyőszervezetbe, míg a régi pártot fenntartani kívánók hozták létre a Demokrata Régiók Pártját.⁶¹¹

Kovács Péter felhívja a figyelmet továbbá arra is, hogy egyes országokban a kisebbségek képviselete olyan módon valósul meg a gyakorlatban, hogy a többségi pártok – mintegy gesztusból – a kisebbségi jelölteket a pártlistán előnyös helyeken szerepeltetik.⁶¹² A fentiekben láthattuk, hogy 2012-ben és 2014-ben Ukrajnában is ez történt.⁶¹³ Mindezek kapcsán érdemes magyarországi példaként megemlíteni a Fidesz, a Magyar Demokrata Fórum és a Lungo Drom nevű roma kisebbségi egyesület 2002-es választási szövetségét, amely révén Farkas Flórián parlamenti mandátumot szerzett.⁶¹⁴ A Fidesz és a Lungo Drom választási szövetsége egyébként azóta is tart.⁶¹⁵

8.3. A kisebbségek által lakott közigazgatási egységekben kiosztott mandátum

A fentiekben azt is kifejtettük, hogy a kisebbségek parlamenti képviselete azáltal is biztosítható, hogy egyes közigazgatási egységek, autonóm területek, amelyekben a kisebbségek legalábbis nagy számban élnek, külön választókerületet alkotnak. Ezekre a választókerületekre egyes esetekben a többi választókerülettel azonos szabályok vonatkoznak, más esetekben pedig speciálisak. A következőkben mindkét esetet megvizsgáljuk.

⁶¹⁰ KOVÁCS (2014): 23.

⁶¹¹ CELEP (2014): 165-167., 172.

⁶¹² KOVÁCS (2014): 24.

⁶¹³ FEDINEC et. al. (2016): 104-105.,

FEDINEC (2012): 27-39.

⁶¹⁴ ERDŐS (2013c): 268.

⁶¹⁵ *Stratégiai megállapodást kötött a Fidesz és a Lungo Drom*

<http://www.fidesz.hu/hirek/2017-05-26/strategiai-megallapodast-kotott-a-fidesz-es-a-lungo-drom/> (2017. 08. 11.)

Dánia egykamrás parlamentje, a Folketing 179 képviselőből áll. E képviselők közül 175-öt arányos választási rendszerben választanak meg, kettőt-kettőt pedig két autonóm területen, a jórészt feröeriek lakta Feröer-szigeteken és az inuitok lakta Grönlandon választanak meg, a többi választókerülethez képest speciális szabályok szerint.⁶¹⁶ Finnországban a többségében svéd lakosságú Åland-szigetek szintén autonómiát élvez, és speciális választókerületet alkot, amelyben egy mandátum kerül kiosztásra. A finn parlament, az Eduskunta további 199 tagját pedig 14 választókerületben választják meg, arányos választási rendszerben.⁶¹⁷ A Svéd Néppárt emellett rendszerint önerőből is képes bejutni a finn törvényhozásba.⁶¹⁸

Spanyolország, Olaszország és Portugália egyaránt regionalizált unitárius állam.⁶¹⁹ Olaszországban az Aosta-völgy képez speciális választókerületet. Míg a másik 26 választókerületben arányos rendszerben kerülnek kiosztásra a mandátumok (szám szerint 617), a francia lakosságú Aosta-völgyben egy mandátum kerül kiosztásra, abszolút többségi rendszerben. Ezen felül létezik egy tengerentúli választókerület is, amelyben 12 mandátum kerül kiosztásra.⁶²⁰ Spanyolországon belül léteznek ún. autonóm közösségek. Az ország központi parlamentje kétkamarás. Az alsóház legalább 350 közvetlenül választott képviselőből áll. Az ország területe 50 – a tartományokhoz igazodó – választókerületre osztott, amelyekben lakosságszám-arányosan legalább 2 képviselő kerül megválasztásra. Ezen felül külön választókerületeket is kialakítottak, két észak-afrikai exklávé, Ceuta és Melilla számára, amely választókerületekben egy-egy képviselő kerül megválasztásra. Ugyanezen két város két-két szenátort is választ. A tartományi választókerületek négy-négy szenátort választhatnak, a szigeteken lévő választókerületek közül a Nagy-Kanári-sziget, Mallorca és Tenerife 3-3, Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, valamint Hierro és La Palma pedig 1-1

⁶¹⁶ Ministry of Interior and Health. *Folketinget. The Parliamentary Electoral System in Denmark. Guide to the Danish Electoral System* 4-5.

http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/~media/PDF/publikationer/English/The%20Parliamentary%20System%20of%20Denmark_2011.ashx (2017.08.03.)

⁶¹⁷ REIMINK (é.n.): 3.

⁶¹⁸ KOVÁCS (2014): 24.

Wolfram NORDSIECK: *Parties and Elections in Europe: The database about parliamentary elections and political parties in Europe –Finland.*

<http://www.parties-and-elections.eu/finland.html> (2017.08.03.)

Wolfram NORDSIECK: *Parties and Elections in Europe: The database about parliamentary elections and political parties in Europe –Finland Archive Elections (1945-2007).*

<http://www.parties-and-elections.eu/finland2.html> (2017.08.03.)

⁶¹⁹ Spanyolország Alkotmánya. Lásd: PONGÓ (2016): 903-908.,

HALÁSZ (2014b): 42-43.

⁶²⁰ NÚÑEZ (én.): 20.

szenátort választhat. Ezen felül az autonóm közösségek lakosságszám-arányosan nevezhetnek ki szenátorokat, méghozzá a területükön élő egymillió lakosonként egyet.⁶²¹

Fontos összeférhetlenségi szabálynak tekinthető, hogy senki sem lehet egyszerre mindkét parlamenti kamara tagja, továbbá nem lehet tagja egyszerre a képviselőháznak és az autonóm közösségek valamelyike gyűlésének.⁶²² Bár törvénykezdeményezésre csak a kormány és a parlament két háza jogosult, az autonóm közösségek gyűlései kérhetik a kormányt valamely törvényjavaslat előterjesztésére, vagy pedig a Képviselőház elnökségéhez benyújthatnak nem kormányzati törvényjavaslatot, és három tagot küldhetnek annak támogatására.⁶²³ Fontos megjegyezni, hogy az autonóm közösségek a spanyol közigazgatási beosztás legfelső szintjét jelenik, így nem mindegyik autonóm közösség kisebbségi lakosságú. Az egyes nemzetiségek lakta autonóm közösségek hatáskörei szélesebbek. Ilyenek a katalánok lakta Katalónia, galíciaiak lakta Galícia, a baszkok lakta Baszkföld és Navarra, továbbá a történelmi nemzetiségiként megnevezett Andalúzia.⁶²⁴ Nemzetiségi autonóm közösségek még a katalánok lakta Valencia, a Baleár-szigetek és Aragónia, továbbá a történelmi nemzetiségiként megnevezett Kanári-szigetek.⁶²⁵

Portugáliában két autonóm régió létezik, méghozzá az Azori-szigetek és Madeira.⁶²⁶ Ezek az autonóm közösségek két külön választókerületet képeznek a kettő külföldön élő portugál állampolgárok számára létrehozott, és a tizennyolc egyéb, az ország közigazgatási beosztásához igazodó választókerület mellett. A huszonkettő választókerületben összesen 230 képviselő kerül megválasztásra, arányos választási rendszerben, a nagyobb pártoknak kedvező D'Hondt módszer alkalmazásával. Az

⁶²¹ Spanyolország Alkotmánya 68-69. cikk. Lásd.: PONGÓ (2016): 890., *Representation of the people Institutional Act. (In force since 1st April 2015)*. Section 162, Section 165. http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/LOREG_ENG (2017.08.03.)

⁶²² Spanyolország Alkotmánya 67. cikk. Lásd.: PONGÓ (2016): 890.

⁶²³ Spanyolország Alkotmánya 87. cikk. Lásd.: PONGÓ (2016): 893.

⁶²⁴ TEMESI (2011): 390-391., 403-407.

⁶²⁵ KEATING (2007): 22-25.

A spanyolországi autonóm közösségekről és a nemzetiségekről bővebben lásd: CONVERSI (2000)

⁶²⁶ GOUVEIA (2011): 108., 110-115.,

A Portugál Köztársaság Alkotmánya 5-6. cikk, 225-234. cikk. Lásd: SZAKÁLY (2016): 750., 816-820.

autonóm régiókban, illetve a külhoni választókerületben egy-egy mandátum kerül kiosztásra.⁶²⁷

Franciaország területe közigazgatási szempontból két különböző egységből áll, még hozzá az európai kontinensen található, anyaországi területekből (France métropolitaine) és a tengeren túli Franciaországból (France d'outre mer).⁶²⁸ Utóbbihoz különböző státusú területek tartoznak, így a tengerentúli régiók (Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Réunion, Mayotte), tengerentúli közösségek (Francia Polinézia, Saint Pierre és Miquelon, Wallis és Fortuna, Saint-Martin, Saint-Barthélemy), a tengerentúli területek (a francia déli és antarktisi területek), továbbá a különleges státuszú területek (Új-Kaledónia, Clipperton-sziget).⁶²⁹ Franciaország kétkamarás parlamentjének alsóháza a Nemzetgyűlés. Az 577 nemzetgyűlési képviselőt abszolút többségi rendszerben választják meg 5 évre. Az 577 képviselőből 10-et a tengeren túli Franciaország, azaz az Európán kívüli francia közigazgatású területek választanak, 11-et pedig a külföldön élő franciák.⁶³⁰ A közvetetten választott Szenátusban szintén képviseltetik magukat a tengeren túli Franciaországoz tartozó területek, továbbá a külföldön élő franciák.⁶³¹ Az Orosz Föderáció kétkamarás parlamentjének felsőháza a föderáció alanyai által delegált tagokból áll, még hozzá a föderáció minden alanya törvényhozó és végrehajtó szervének egy-egy tagjából.⁶³² Ennek a nemzetiségi képviselet szempontjából annyi a jelentősége, hogy a föderáció alanyai között vannak nemzetiségiek, bár mára közülük sok már orosz többségűvé vált.⁶³³

⁶²⁷ *Law governing Elections to the Assembly of the Republic Law no. 14/79 of 16 May 1979 Article 12-13., Article 16.* <http://www.en.parlamento.pt/Legislation/LeiEleitoralARen.pdf> (2017.08.03.)

⁶²⁸ LÓRINCZ (2011): 257.

⁶²⁹ Franciaország. Az 1958. évi október 4-i Alkotmány 72-77. cikk. Lásd: MIKES (2016a): 356-359.

⁶³⁰ Franciaország. Az 1958. évi október 4-i Alkotmány 24. cikk. Lásd: MIKES (2016a): 345., TOUBEAU (é.n.): 8.

IPU Parline Database: France Assemblée nationale (National Assembly)

<http://www.ipu.org/parline-e/reports/2113.htm> (2017.08.03.)

Electoral System for National Legislature | International IDEA

<http://www.idea.int/data-tools/question-countries-view/130355/86/ctr> (2017.08.03.)

⁶³¹ Franciaország. Az 1958. évi október 4-i Alkotmány 72-77. cikk. Lásd: MIKES (2016a): 356.,

IPU Parline Database: France Sénat (Senate)

<http://www.ipu.org/parline-e/reports/2114.htm> (2017.08.03.)

⁶³² *Constitution of the Russian Federation Article 95-95.*

<http://www.constitution.ru/en/10003000-06.htm> (2017.08.03.)

⁶³³ RIXER (2011): 4-5.

8.4. Országok a kisebbségek parlamenti képviseletét biztosító különleges szabályokkal

8.4.1. Garantált vagy fenntartott mandátum

Ahogy az előző fejezetben már láthattuk, Horvátországban a 10 arányos választókerület mellett nem csupán a külföldi horvátok számára hoztak létre egy speciális választókerületet, hanem a törvényben meghatározott kisebbségek számára is, akik összesen nyolc képviselőt választhatnak.⁶³⁴ Szintén kifejtésre került az, hogy Szlovéniában az őshonos olasz és magyar kisebbség tagjai választhatnak egy-egy képviselőt az alsóházba, még hozzá úgy, hogy emellett pártlistára is szavazhatnak, tehát plurális választójoggal rendelkeznek.⁶³⁵

Montenegróban 1998 és 2011 között 5 fenntartott mandátum jutott a kisebbségeknek, a kisebbségi képviselőket egy speciális választókerületben választották meg, napjainkban viszont már kedvezményes bejutási küszöböt alkalmaznak rájuk vonatkozóan.⁶³⁶ A Koszovóban élő kisebbségeknek összesen 20 fenntartott mandátumuk van, ebből a szerbeket 10 garantált mandátum illeti meg.⁶³⁷ A romáknak 4, a bosnyákoknak 3, a törököknek 2, a gorániaknak pedig 1 mandátum garantált.⁶³⁸

Románia kétkamarás parlamentje a Képviselőházból és a Szenátusból áll. Mindkét kamarát közvetlenül választják négy évre, a két ház tagjainak, a képviselők és a szenátorok létszámának lakosságszám-arányos meghatározása a választójogi törvény feladata. Egy-egy garantált mandátum jár mindazon kisebbségeknek az alsóházban, amelyek nem érik el a bejutáshoz szükséges szavazatszámot. Fontos korlátozó szabálynak tekinthető, hogy egy kisebbséget csupán egyetlen szervezet képviselhet.⁶³⁹ Utóbbi rendelkezés egyébként aggályosnak tekinthető az Európa Tanács keretében működő Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának tematikus kommentárja szempontjából, miszerint szükséges annak

⁶³⁴ ÖRDÖGH (2018): 100-102.

The Republic of Croatia European Parliamentary Elections Act
Croatian Parliamentary Election Constituency Act Number: 01-081-99-1770/2. Article 2-13.
<https://www.sabor.hr/en/croatian-parliamentary-election-constituency-act> (2020. 09. 27.)

⁶³⁵ IPU PARLINE database: *Slovenia Drzavni Zbor (National Assembly)*

<http://ipu.org/parline-e/rep> Ed. Sidney orts/2287.htm (2020. 04. 29.)

⁶³⁶ SZABÓ (2016): 119.

⁶³⁷ SZABÓ (2016): 118., 135.

⁶³⁸ BIEBER (2005): 91.

⁶³⁹ *Románia. Románia Alkotmánya* 61-63. szakasz. Lásd: Mikes (2016b): 852-853.

biztosítása, hogy adott kisebbség különböző tagjai politikai képviselőt több kisebbségi párt vagy egyéb politikai szerv is elláthassa.⁶⁴⁰ A Romániai Magyar Demokrata Szövetségnek (RMDSZ) azonban 1990 óta önerőből, a kedvezményes szabályoktól függetlenül minden egyes választáson sikerült mandátumokhoz jutnia mindkét kamarában.⁶⁴¹

8.4.2. Eltérő bejutási küszöb

Amint az a fentiekben említésre került, egyes országok eltérő bejutási küszöböt alkalmaznak a kisebbségekre vonatkozóan, vagy akár teljesen el is tekintenek tőle. Ilyen országok Szerbia, Montenegró, Lengyelország és Magyarország. Szerbiában – bár az alkotmány előírja a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítását – további jogszabályok nem szabályozzák azt. Kivételt képez ez alól a kisebbségek számára biztosított kedvezményes bejutási küszöb.⁶⁴² Szerbia egykamarás parlamentjének 250 tagját arányos választási rendszerben választják, 4 évre, főszabály szerint 5%-os küszöb mellett. A kisebbségek pártjainak viszont – amint az fentebb említésre került – egy kedvezményes küszöböt kell átlépniük. Ez a kedvezményes küszöb úgy kerül kiszámításra, hogy az összes érvényes és mandátumot eredményező szavazat összegét el kell osztani 250-nel.⁶⁴³

Montenegróban 2011-ben fogadták el a választójogi törvény módosítását, ami – a fentebb már említettek szerint – kedvezményes bejutási küszöb alkalmazásával váltotta fel a fenttartott mandátumok rendszerét. A hatályos szabályozás szerint a kisebbségi pártokra vonatkozóan a bejutási küszöb a szavazatok 3%-a helyett 0,7%. Ez alól kivételt képeznek a horvátok, akiknek elegendő a szavazatok 0,35%-ának megszerzése ahhoz, hogy mandátumot nyerjenek a törvényhozásban.⁶⁴⁴

Lengyelország kétkamarás parlamentjének 460 képviselőből álló alsóházát, a Szejmet arányos választási rendszerben választják 41 választókerületben. A nemzeti

⁶⁴⁰ Strasbourg, 2008. május 5. *ACFC/31DOC(2008)001 A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága – Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben.* Elfogadva 2008. február 27-én. 79. pont

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7ee>, (2017.06.30.)

⁶⁴¹ FERENC et. al. (2013): 77.

⁶⁴² SZABÓ (2016): 119.

⁶⁴³ FERENC et. al. (2013): 89.

⁶⁴⁴ SZABÓ (2016): 119.

kisebbségek szervezeteinek parlamenti részvételét azáltal segítik elő, hogy a kisebbségi pártok az 1993. évi választási reform óta teljes mentességet kapnak a választási bizottságokra vonatkozó 5%-os, illetve a választási bizottságok koalícióira vonatkozó 8%-os bejutási küszöb alól.⁶⁴⁵ Ez a mentesség teszi lehetővé a németek Szejmben való képviselétét. Lengyelországban csupán választási bizottságok indulhatnak a parlamenti választásokon, amelyet a választást megelőzően létrehozhatnak pártok, pártok koalíciói, vagy pedig magánszemélyek csoportja.⁶⁴⁶ Álláspontunk szerint a magyarországi szabályozásban a későbbiekben bemutatandó nemzetiségi szósólói intézmény ezen modellhez sorolható, ám korlátozásokkal.

8.5. Konzociális államok

Belgiumra az etnikai és nyelvi törésvonal menti jelentős mértékű tagoltság a jellemző. Az ország területileg három régióra oszlik, méghozzá a francia nyelvű Vallóniára, a flamand nyelvű Fladriára, és a kétnyelvű Brüsszelre. Az ország nyelvi közösségei a francia, a flamand, továbbá a német. Az államban működő hét népképviselői szerv közül a kétkamarás szövetségi parlamentre vonatkozó szabályozásban érvényesülnek az etnikai elemek. A közvetlenül választott képviselőház 150 tagja öt flamand, öt vallon és egy brüsszeli választókerületben kerül megválasztásra. Az egyes közösségekhez tartozó képviselők száma a gyakorlatban lakosságszám-arányosnak tekinthető, ugyanis a flamand választókerületekben megválasztott képviselők létszáma 79, a vallon kerületekben 49 képviselő kerül megválasztásra, míg a brüsszeli kerületben 22. A 60 tagú felsőházban 50 szenátor képviseli a régiókat. A szenátorokat a különböző regionális parlamentek választják meg, méghozzá 29-et a flamand parlament, 10-et a francia nyelvű közösség parlamentje, 8-at a vallon parlament, 2-öt a brüsszeli parlament képviselőcsoportja, 1 szenátort pedig a német közösség parlamentje. Az 50 megválasztott szenátor ezt követően kooptál további 10 szenátort. Belgiumban – még ha az etnikai vétó intézménye nem is biztosított – három olyan eljárástípus is létezik, amelyekkel az egyik etnikum tagjai szükség esetén féket állíthatnak a másik etnikum elé. Ezek egyike a „vészcseggő”-

⁶⁴⁵ HARDMAN (é.n.): 8-9.

⁶⁴⁶ OSCE – Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Republic of Poland. Parliamentary Elections 25 October 2015 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*. Warsaw, 26 January 2016. 4-5. <http://www.osce.org/odihr/elections/poland/217961?download=true> (2017.08.14.)

eljárás, de ilyen eljárás a Szenátus parlamentek közötti érdekkonfliktusban való döntési jogköre.⁶⁴⁷

Svájc 22 kantonra oszlik, amelyek közül 17 német, 4 francia, 1 pedig olasz nyelvű, 3 kétnyelvű (német és francia), egy pedig háromnyelvű (francia, olasz, rétoromán). A 200 képviselőből álló alsóház tagjai a kantonokban kerülnek megválasztásra, méghozzá lakosságárányosan. A 46 tagú felsőházba pedig kantononként 2, félkantononként pedig 1 szenátor kerül megválasztásra. Az etnikai elem a kormányalakítás kapcsán jelenik meg, ám ott is csupán informális módon kerül biztosításra a kisebbségi nyelvcsoportok jelenléte. Formális nyelvi kvóták csupán a kétnyelvű kantonok belső szabályozásában figyelhetők meg.⁶⁴⁸

Bosznia-Hercegovina választási rendszere, csakúgy mint az alkotmánya, a Daytoni Békeszerződésen alapszik, méghozzá annak harmadik mellékletén.⁶⁴⁹ Ez a melléklet – ellentétben a negyedikkel, amely az alkotmányt tartalmazza – nem csupán a központi szintre vonatkozik, hanem az államot alkotó két entitásra, a Szerb Köztársaságra és Bosznia-Hercegovina Föderációra is. A jelenleg hatályos központi szintű választási törvényt 2001-ben fogadták el.⁶⁵⁰ Bosznia-Hercegovina kétkamarás parlamentjének képviselőháza 42 képviselőből áll, amelyek közül 28 fő Bosznia-Hercegovina Föderációt, 14 fő pedig a Szerb Köztársaságot képviseli. A Népek Házában 15 delegátus található, 5 bosnyák és 5 horvát Bosznia-Hercegovina Föderációból, továbbá 5 szerb a Szerb Köztársaságból.⁶⁵¹ Jelenleg a központi parlament két kamarája nyolc választókerületben kerül megválasztásra, arányos választási rendszerben, nyílt listákon, a kis pártoknak kedvező Sainte-Laguë módszer alapján. A nyolcból három választókerület a Szerb Köztársaságban található, öt pedig a Bosznia-Hercegovinai Föderációban. Azokon a listákon, amelyek elérnek egy 3%-os küszöböt, kompenzációs mandátumok is kiosztásra kerülnek. A Bosznia-Hercegovinai Föderáció és a központi parlament felsőházai egyaránt közvetett módon kerülnek megválasztásra.⁶⁵² A két entitás, a Szerb Köztársaság egykamarás, illetve a Bosznia-

⁶⁴⁷ SZABÓ (2016): 150-155.

⁶⁴⁸ SZABÓ (2016): 156-157.

⁶⁴⁹ SZENTE (2006): 514.,

SZABÓ (2016): 69.

⁶⁵⁰ SZABÓ (2016): 69.

⁶⁵¹ HALÁSZ (2014c): 126.,

SZABÓ (2016): 69-70.

⁶⁵² SZABÓ (2016): 68-69.

Hercegovinai Föderáció kétkamarás parlamentjében szintén nemzetiségi hovatartozás szerint kerülnek felosztásra a mandátumok.⁶⁵³ Bosznia-Hercegovina parlamentjének – csakúgy, mint Koszovó és Macedónia parlamentjének – működése során minősített többségi eljárás is érvényesül, melynek célja, hogy ne lehessen úgy döntéseket hozni, hogy a három államalkotó nemzet közül valamelyik tagjai számára hátrányos legyen, illetve hogy ne lehessen távollétükben döntéseket hozni.⁶⁵⁴

Ciprus 1960 és 1963 között konszociális állam volt, ahol az etnikai alapú hatalommegosztás a görögök és a törökök között valósult meg, ám a rendszer végül működőképtelennek bizonyult.⁶⁵⁵ Cipruson azonban a maronita, örmény és latin közösségek a mai napig választhatnak egy megfigyelő tagot a parlamentbe, akik – mint nevük is mutatja – nem szavazhatnak, csupán megfigyelőként vehetnek részt a parlament ülésein.⁶⁵⁶ A kisebbségek döntéshozatalba való bevonásának azonban léteznek a parlamenti képviseleten kívül egyéb formái is. A következőkben ezeket tekintjük át.

8.6. A kisebbségek döntéshozatalba való bevonásának parlamenti képviseleten kívüli formái

Dobos Balázs részletesen áttekintette a kisebbségek Európában létező konzultatív és tanácsadó testületeinek típusait. Írásában hangsúlyozza, hogy az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének Tanácsadó Bizottsága különösen fontosnak tartja ezeket. Különösképpen igaz ez mindazon esetekben, amikor a kisebbségek számára nem biztosított a közvetlen képviselet, továbbá amikor az ilyen testületek kiegészítik azt. Ezek a mechanizmusok nagyon sokfélék és összetettek lehetnek, és különböző területi szinteken működnek. Léteznek viszont olyan szervezetek, amelyek minden kisebbség érdekeinek képviseletére hivatottak, mások

⁶⁵³ HALÁSZ (2014c): 126.,

SZENTE (2006): 514.,

SZABÓ (2016): 70-71.

⁶⁵⁴ SZABÓ (2016):139.

⁶⁵⁵ LAMPRINAKOU (é.n.): 2.

Bővebben lásd: YAKINTHOU (2009).

⁶⁵⁶ European Parliament - Directorate-General for the Presidency Directorate for Relations with National Parliaments Factsheet: House of Representatives of Cyprus 1. http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/533c028a-52a9-48c2-8823-5491669592f0/Factsheet_CY_-_House_of_Representatives_september_2017.pdf (2020. 09. 20.)

viszión csak egy-egy kifejezett kisebbségére. Dobos arra az álláspontra helyezkedik, hogy a kisebbségek hatékony képviselőit azok a szervezetek képesek elősegíteni,

- amelyekkel a fontos ügyekkel kapcsolatban rendszeresen és egyben átfogóan konzultálnak a döntéshozók, és
- javaslattételi, véleményezési jogköröket gyakorolhatnak,
- felügyelhetik, továbbá ellenőrizhetik a kisebbségekre vonatkozó közpolitikai programok végrehajtását.⁶⁵⁷

Marc Weller szintén kiemeli, hogy a kisebbségek közéleti részvételének „gyengébb” formáját képviselő tanácsadó és konzultatív testületei sokfélék lehetnek, és különböző (regionális vagy országos) szinten működhetnek. Felsorol továbbá néhány olyan tevékenységet, amelyet az ilyen szervezetek szoktak ellátni. Ilyeneként jelöli meg például

- a kormányzati stratégiák készítésében való közreműködést,
- a jogszabályok javaslatainak véleményezését,
- a kisebbségek helyzetének monitoringját, továbbá jelentések írását, vagy például
- a különféle kisebbségek közötti koordinációt, illetve egyéb módon való konzultációt a különböző döntéshozó állami szervekkel, továbbá a többi kisebbséggel.
- Ugyanakkor akár az is lehetséges, hogy végrehajtói jogosítványokkal ruházzák fel az ilyen szervezeteket.⁶⁵⁸

Weller kiemeli azt is, hogy az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottságának gyakorlata szerint a pusztán tanácsadó funkció gyakorlata nem elegendő, továbbá azt, hogy az ugyanazon nemzetiséget képviselő tagok között ideológiai kiegyensúlyozottság kell, legyen.⁶⁵⁹

⁶⁵⁷ DOBOS (2017): 77.

⁶⁵⁸ WELLER (2005): 447-449.,

⁶⁵⁹ WELLER (2005): 447-449.,

A kisebbségek hatékony közéleti részvétele kapcsán átfogóbban lásd még: WELLER (2007).

A konzultatív kisebbségi testületek tevékenységét négy csoportba osztja, méghozzá

- az együttdöntési,
- a konzultációs,
- a koordinációs, továbbá
- a kisebbségi önkormányzási mechanizmusok csoportjába.⁶⁶⁰

Együttdöntési mechanizmus alatt azt az esetet érti, amikor ezen szerveket bizonyos döntések meghozatala előtt kötelező meghallgatni, vagy pedig önálló döntéshozatali jogosítványaik vannak. Az ilyen testületeket gyakran a parlamentekhez kapcsolódóan hozzák létre, és akár az is előfordulhat, hogy törvénykezdeményezési jogosítvánnyal ruházzák fel őket, sőt, akár az is, hogy megakadályozzák az őket érintő döntések meghozatalát.⁶⁶¹ Jelen téma szempontjából ez a mechanizmus tekinthető a legrelevánsabbnak, ugyanis sok tekintetben emlékeztet minket a Magyarországon napjaikban is működő nemzetiségi szószóközi intézményre, amire a későbbiekben még visszatérünk.

9. A Magyarországon élő nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában és a választójog egyenlősége

9.1. A nemzetiségek döntéshozatalba való bevonásának parlamenti képviselőn kívüli formái Magyarországon

Magyarországon – ahogyan arra Erdős Csaba is felhívja a figyelmet – jelenleg két jogilag szabályozott mechanizmus működik a társadalmi érdekek jogalkotásba való becsatornázására:

- Az egyik a korporatív elveken nyugvó, konzultációs, javaslattevő és tanácsadó funkciókkal bíró Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács működése.

⁶⁶⁰ WELLER (2010): 483.

⁶⁶¹ WELLER (2010): 483.

- A másik ilyen mechanizmusnak a társadalmi egyeztetés tekinthető. Ez viszont képviselői indítványok esetében nem kötelező, miközben napjainkban a korábbiakhoz képest magasabb az egyéni képviselő által kezdeményezett törvényjavaslatok aránya.⁶⁶²

A 2010–2014-es ciklusban a törvényjavaslatok mintegy 31,3%-át terjesztették elő képviselők, a 2014–2018-as ciklusban 20,3%-át, míg ez az arány a korábbi ciklusokban 9-15% között mozgott.⁶⁶³

Dobos Balázs széleskörűen és átfogóan elemezte a kisebbségpolitika rendszerváltás óta való alakulását, és ennek keretében a kisebbségek civil szervezeteinek szerepét is.⁶⁶⁴ A rendszerváltást követően, a demokratizálódás következtében az egyesülési jog érvényesülésének köszönhetően a civil szervezetek is egyre elterjedtebbek lettek.⁶⁶⁵ A kisebbségi civil szféra magyarországi helyzetét illetően Dobos Balázs kiemelte, hogy az 1990-es évektől kezdve egyre növekedett a civil szervezetek száma, amelyek általában tagságuk érdekein túlmenően az összes nemzetiségükhöz tartozó egyén érdekeinek védelmét tűzték ki célul.⁶⁶⁶

A téma kapcsán mindenképp meg kell említenünk azt is, hogy az állam kisebbségekhez kötődő feladatainak ellátása céljából 1990-ben létrehozták a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatalt, kiemelten kezelve a kisebbségi törvény előkészítését, továbbá az annak végrehajtását szolgáló kormányzati programhoz kapcsolódó tevékenységet. A következő év elején, 1991. január 30-án alakult meg a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztala, ami a kisebbségi szervezetek által alapított konzultatív, érdekegyeztető fórumként működött.⁶⁶⁷

Azt is fontos kiemelni, hogy az 1993. évi kisebbségi törvény kodifikálása során mindvégig fontosnak tartották a nemzetiségi szervezetek bevonását,⁶⁶⁸ és Dobos Balázs arra is felhívja a figyelmet, hogy bár a kisebbségi kérdés és a kisebbségek jogállásának újraszabályozásának 1988-as kezdeményezői nem a kisebbségek soraiból kerültek ki, a

⁶⁶² ERDŐS (2017): 21.

⁶⁶³ MOLNÁR Cs. (2018): 127.

⁶⁶⁴ DOBOS (2011).

⁶⁶⁵ Az egyesülési jog magyarországi alakulása kapcsán bővebben lásd: BÓDI (2005), BÓDI (2011).

⁶⁶⁶ DOBOS (2015): 9-10.

⁶⁶⁷ BODÁNE (1993): 1.

DOBOS (2009): 137-138., 145.

⁶⁶⁸ A kisebbségi törvény megalkotásának főbb szereplőiről lásd: DOBOS (2009): 131-148.

kisebbségi szervezetek és a Kisebbségi Kerekasztal utóbb mégis fontos tényezőként lépett fel a szabályozás kialakításakor.⁶⁶⁹

Dobos a magyarországi kisebbségek hatékony közéleti részvételét elemző tanulmányában hangsúlyozza, hogy egészen 2009-ig, vizsgálatának időpontjáig nem igazán intézményesült a kisebbségek szervezeteinek bevonása a közpolitikai döntéshozatalba. Kivételként megemlíti az I. és II. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kerekasztalt, továbbá az országos önkormányzatok szövetségét. Leírja továbbá, hogy 2009-ben hozták létre a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumát, amelynek legfőbb feladatai közé különböző ajánlások, nyilatkozatok, továbbá állásfoglalások elfogadása került, a kisebbségeket érintő stratégiai kérdésekbe való hatékonyabb bevonás céljából.⁶⁷⁰

2010-ben egy országgyűlési határozatot is elfogadtak a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumáról, amely határozat deklarálta, hogy a Fórum létrejötté egyik legfontosabb céljának a kisebbségek döntéshozatalba való hatékonyabb bevonása tekinthető mindaddig is, amíg (az addigra már régóta halogatott) országgyűlési képviseletük meg nem valósul. Mindezt a parlamenti pártok, bizottságok, továbbá az országos kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködés szorosabbá tétele érdekében tették. Ennek megfelelően a testület tagjai az Országgyűlés elnökéből, az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeiből, továbbá az országgyűlési képviselőcsoportok delegáltjaiból tevődtek össze. Fontos rendelkezésnek tekinthető a határozatban az, miszerint a Fórum dokumentumai elfogadásához konszenzus szükséges. A Fórum tagjai számára lehetővé tették azt, hogy részt vegyenek az országgyűlési bizottságok tárgyalásain azon napirendi pontok esetében, amelyek a kisebbségeket közvetlenül érintik. A határozatban azt is hangsúlyozták, hogy a testület megalakulása nem helyettesíti a kisebbségek parlamenti képviseletének létrejöttét.⁶⁷¹

A központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldásokhoz köthetően fontos kiemelni, hogy a rendszerváltást követően „számos államtitkárság, minisztériumi osztály, tanácsadó és konzultatív testület, illetve háttérintézmény jött létre”, amely a kisebbségpolitikával kapcsolatos döntéshozatalban vett részt.⁶⁷² A későbbiekben,

⁶⁶⁹ DOBOS (2015): 4.

⁶⁷⁰ DOBOS (2009): 137-138.

⁶⁷¹ 19/2010. (II. 26.) OGY határozat a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumáról

⁶⁷² DOBOS (2009): 132.

amikor a nemzetiségek országgyűlési képviselői rendszerének vizsgálatára kerül sor, áttekintjük azt is, hogy a létrehozott új intézmények (a nemzetiségi szószólók, továbbá a nemzetiségeket képviselő bizottság) mennyiben jelentenek lehetőségeket a nemzetiségek érdekeinek hatékonyabb megjelenítésére a közpolitikai döntéshozatalban az itt kifejtett mechanizmusokhoz képest, és mennyivel jelentenek többet, mást. A szószólói mandátum jellegének meghatározásakor tehát kiemelten fontos pontot jelentenek majd a jelen alfejezetben leírtak. A nemzetiségek országgyűlési képviselői, a szószólói mandátum és a nemzetiségiként regisztrált választópolgárok választójogának egyenlősége elemzését megelőzően azonban szükséges megvizsgálni azt, hogy miként merült fel a kisebbségek országgyűlési képviselői igénye a rendszerváltást követően Magyarországon, és milyen javaslatok születtek annak megvalósítására.

9.2 A nemzetiségek országgyűlési képviselőire vonatkozó igény a rendszerváltást követően

A nemzetiségek parlamenti képviselői Magyarországon a szocializmus időszaka alatt sajátos módon biztosított volt, ugyanis ügyeltek arra, hogy a parlamenti képviselők a társadalom tagjainak többé-kevésbé reprezentatív mintáját adják, s így természetesen nemzetiségi vezetők is rendszerint bejutottak a parlamentbe.⁶⁷³ Ennek folyományaként természetesen a rendszerváltáskor is jelen volt a nemzetiségek részéről egyfajta igény arra, hogy képviselőik „átmentésre” kerüljön,⁶⁷⁴ másrészt pedig az újonnan létrejött nemzetiségi szervezetek is szerették volna, ha megvalósul a nemzetiségek parlamenti képviselői. Részben mindennek folyományaként Magyarországon a nemzetiségek országgyűlési képviselői szükségessége a rendszerváltás időszakától kezdve számos alkalommal felmerült. Még a Németh-kormány regnálása alatt elfogadtak egy törvényt, amelyet azonban még alkalmazása előtt hatályon kívül helyeztek.⁶⁷⁵ Az Alkotmánybíróság már a 35/1992. (VI.10.) AB

A kérdés rendszerváltástól 2009-ig történő alakulásáról bővebben lásd: DOBOS (2009): 132-134.

⁶⁷³ DOBOS (2011): 84.

⁶⁷⁴ DOBOS (2011): 125.

⁶⁷⁵ DOBOS (2011): 168-170.,

1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselőiről,

1990. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselőiről szóló 1990. évi XVII. törvény módosításáról,

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 51. § (1) bekezdés

határozatában mulasztásos alkotmányvétségnek nyilvánította az ilyesfajta nemzetiségi képviselet hiányát, amit a 24/1994. (V.6.) AB végzés megerősített, indokolásában hivatkozva az előbbi dokumentumra.⁶⁷⁶ Pap András László az *Elszakadás, autonómia, kisebbségi jogok* című, a Nemzeti Községi Egyletmen rendezett konferencián kifejtette, hogy ezt követően a jogi szakirodalomban kétféle álláspont alakult ki a kérdéssel kapcsolatban. Az egyik értelmezés szerint mivel a határozat és az Alkotmány vonatkozó rendelkezése csupán a kisebbségek államalkotó tényezőként való elismerésére, képviseletére általánosságban vonatkozott, s ez a követelmény 1993-ban a kisebbségi önkormányzatok létrehozásával megvalósult, a mulasztásos alkotmányvétség megszűnt. A másik álláspont szerint viszont a mulasztásos alkotmányvétség egészen az Alaptörvény és az új választójogi törvény 2012. január 1-jei hatályba lépéséig fennállt, mivel egészen addig a kisebbségeknek a parlamenti képviselete nem valósult meg. Az előadó kijelentette azt is, hogy maga részéről az előbbi álláspontot osztja, miszerint a mulasztásos alkotmányvétség 1993-ban megszűnt,⁶⁷⁷ s 2010-ben az Alkotmánybíróság is erre az álláspontra helyezkedett.⁶⁷⁸

Mindehhez fontos hozzátenni, hogy az 1994-es alkotmánybíróági végzés az indítványozó mulasztásos alkotmányvétség megállapítására irányuló indítványát érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, mivel az már ítélt dologra vonatkozott, hiszen a kisebbségek politikai képviseletével kapcsolatosan korábbi határozatában az Alkotmánybíróság már megállapította a mulasztásos alkotmányvétséget. Így az indítvány tartalmi vizsgálatára nem került sor. Az Alkotmánybíróság kiemelte ugyanakkor azt is, hogy időközben a jogalkotó biztosította a nemzetiségek helyi önkormányzati képviseletét.⁶⁷⁹ Az Alkotmány a kisebbségek politikai képviseletének biztosítását írta elő, de nem a parlamenti képviseletét. Ezért egyetérthetünk Pap András Lászlóval abban, hogy a mulasztásos alkotmányvétség 1993-ban, a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásával megszűnt, ahogyan azt az Alkotmánybíróság 2010-ben meg is erősítette.⁶⁸⁰ S ha fenn is állt volna a mulasztásos alkotmányvétség, az új Alaptörvény hatályba lépése következtében akkor is okafogyottá vált volna a kérdés.

⁶⁷⁶ PAP (2007): 233-245.

⁶⁷⁷ PAP (2015)

⁶⁷⁸ 53/2010. (IV.29.) AB határozat, ABH 2010, 359., 361.

⁶⁷⁹ 24/1994. (V.6.) AB végzés, ABH 1994, 377., 378., 379.

⁶⁸⁰ 53/2010. (IV.29.) AB határozat, ABH 2010, 359., 361.

A rendszerváltástól kezdve azonban újra meg újra előkerült a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdése. Pap András László *Identitás és reprezentáció* című művében rövid áttekintést is nyújt a témában megszületett javaslatokról.⁶⁸¹

Ezek között a javaslatok között volt olyan, amely alapján az 1990. évi, sosem alkalmazott törvényhez hasonlóan kooptálással oldotta volna meg a kisebbségek parlamenti képviseletét, méghozzá Juhász Ferenc 1989. októberi módosító javaslata, amelyet az 1989. évi választójogi törvény vitája során nyújtott be. Eszerint a javaslat szerint az Országgyűlésnek alakuló ülésén kellett volna tizenkettő kisebbségi képviselőt kooptálnia sorai közé, méghozzá a nemzetiségi demokratikus szövetségek és az egyházak tagjai közül. Pap úgy véli, hogy az 1990. évi törvény jelentős mértékben épített erre a javaslatra.⁶⁸²

Az ezeken túl felmerülő javaslatok már nem kooptálással, nem delegálással, hanem választott kisebbségi képviselőkkel számoltak. Pap András László összegyűjtötte ezen javaslatok közös vonásait. Mindegyik javaslat abból indult ki, hogy a kisebbségek képviseletére egykamarás parlamentben kerül sor, méghozzá úgy, hogy a kisebbségi képviselők választására vonatkozó szabályok nem egy elkülönült törvényben kerülnek szabályozásra, hanem az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvénybe integráltak. Kívánatosnak tartották azt is, hogy olyan kisebbségi listákra lehessen szavazni, amelyek pártokkal nem összekapcsolhatók. Fontos alapvetésük volt továbbá, hogy a kisebbségek számára kedvezményes listaállítási és mandátumszerzési szabályokat kell megállapítani.⁶⁸³

A javaslatokból számos dilemma kitűnik. Ilyen volt az a kérdés, hogy milyen feltételekhez volna érdemes kötni a listaállítást. Ennek kapcsán olyan javaslatok merültek fel, mint például a listaállítást legalább négy egyéni választókerületben állított egyéni jelölthöz kötése. Ez egyébként Magyarországon elszórtan, és a lakosság nem jelentős részét kitevő kisebbségek számára nem volna feltétlenül egyszerű. Eltértek a javaslatok abban is, hogy lehetőséget kívántak-e biztosítani arra, hogy több kisebbség közös listát állíthasson, illetve hogy egy nemzetiség több listát is állíthasson-e. Volt olyan javaslat, amely csak az országos kisebbségi önkormányzatok számára tette volna lehetővé a listaállítást, míg olyan is akadt, amely országos kisebbségi önkormányzat

⁶⁸¹ PAP (2007): 224-245.

⁶⁸² PAP (2007): 236.

⁶⁸³ PAP (2007): 237.

hiányában a bíróság által bejegyzett országos szervezett országos szervezetek is. 1998-ban pedig olyan javaslat is napvilágot látott, amely garantáltta tette volna a kisebbségek számára a listaállítást. Volt olyan javaslat, amellyel garantált mandátumot biztosította volna a kisebbségeknek, míg más javaslatok a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségét tartalmazták. Utóbbiak esetében a kedvezményes mandátumszerzés küszöbe azonban elérő volt (1000, 5000 vagy 7500 szavazat).⁶⁸⁴ Ezek a számok egyébként – ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk – jóval alatta maradnak a nemzetiségi listákon ma szerezhető kedvezményes mandátum elnyeréséhez szabott kedvezményes kvótának.

A javaslatok eltérőek voltak abban a tekintetben is, hogy regisztrációhoz kötötték-e volna a kisebbségi listákra történő szavazást. Egyes javaslatok benyújtói úgy gondolták, hogy a visszaélések elkerülése érdekében szükséges a regisztráció. Mások arra az álláspontra helyezkedtek, hogy elegendő a „pszichológiai” regisztráció, azaz az, hogy a kisebbségi listás szavazólapot nyilvánosan kell kérni a szavazatszámláló bizottságtól. A javaslatok egyébként abban a tekintetben sem voltak egyöntetűek, hogy a kisebbségek listái a pártlistákkal azonos szavazólapon szerepeljenek, vagy sem. Ami az elnyerhető mandátumok számát illeti, egyes javaslatok a kisebbségeknek biztosított mandátumok számát levonta volna az összes megszerezhető mandátum számából, míg mások azon felül biztosították volna a kisebbségi mandátumokat.⁶⁸⁵

Fontos kiemelni, hogy már ekkoriban megjelent egyfajta parlamenti szószóló vagy ügyvivő koncepciója, méghozzá Várfalvi Attila javaslatában. Ez a szószóló csak kisebbségekhez köthető kérdésekben nyilváníthatott volna véleményt, illetve nyújthatott volna be javaslatokat. Az Emberi jogi, kisebbségi és vallási bizottság egyfajta szűrőként működött volna a szószólók által benyújtott irományok tekintetében. További fontos elem, hogy a Bizottság csupán azon irományok tárgyalására lett volna köteles, amelyeket a szószólók többsége nyújtott be.⁶⁸⁶

Meg kell továbbá említenünk az igazságügyi minisztérium berkein belül 1999-ben készített, Pálffy Ilona mint helyettes államtitkár nevével fémjelzett szakértői anyagot, ugyanis számos fontos megfontolást tartalmaz a kisebbségek parlamenti képviselével, különösképpen annak jellegével kapcsolatban. Az előterjesztés ugyanis azt hangsúlyozza, hogy a kisebbségek parlamenti képvisellete nem a népszuverenitáson

⁶⁸⁴ PAP (2007): 237-245.

⁶⁸⁵ PAP (2007): 237-245.

⁶⁸⁶ PAP (2007): 241.

és az abból fakadó egységes hatalomgyakorlásra alapul, hanem „*egyazon kisebbséghez tartozók sajátos, az alkotmányban biztosított speciális jogainak érvényesítési igényében*” gyökerezik.⁶⁸⁷ Hasonló gondolatmenetet egyébként fentebb, a horvát alkotmánybíróság kisebbségek parlamenti képvisellete kapcsán hozott határozatában is olvashattunk. A fentiekből fakadóan pedig az előterjesztés nem a más parlamenti képviselőkkel azonos jogállású képviselőkről beszél, hanem „*kisebbségi ügyvivő*” vagy „*kisebbségi parlamenti képviselő*” megnevezésű státuszról. Ezt a személyt pedig minden kisebbség esetében az akkor még az országos kisebbségi önkormányzatokat is megválasztó elektori gyűlés választotta volna meg a javaslat szerint. Az „*ügyvivő*” státusza különbözött volna tehát a parlamenti képviselőkéthöz, vagy a kormány tagjával lett volna azonos, vagy egy kicsivel több, de a képviselőknél kevesebb jogosítványt biztosítottak volna számára. A koncepcióban számos alternatíva kidolgozásra került a kérdés kapcsán.⁶⁸⁸

Ezeket túl az 1997-ben benyújtott T/5233.⁶⁸⁹ és T/5234. számú⁶⁹⁰ törvényjavaslatot érdemes jobban megvizsgálni, ugyanis ekkor úgy kívánták a választások anyagi jogi és eljárási szabályait módosítani, hogy a kisebbségek parlamenti képvisellete biztosított legyen. Ez a kísérlet azért érdekes számunkra, mert lehetővé tette volna a kisebbségi listára való egyidejű szavazást. Azonban nem valósított meg plurális választójogot, mivel minden választópolgár szavazhatott volna egyéni jelölten túl területi és kisebbségi listára egyaránt, csupán a jelöltállítást korlátozták volna az országos kisebbségi önkormányzatokra vagy ezek hiányában bíróság által bejegyzett országos szintű szervezeteikre.⁶⁹¹

A nemzetiségek országgyűlési képviselétének biztosítására végül csupán a 2011. évi választójogi törvény elfogadásával került sor. Bár már 2010. május 25-én módosították az akkor hatályos Alkotmányt, miszerint „*Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.*” E rendelkezés hatályba

⁶⁸⁷ PAP (2007): 243-244.

⁶⁸⁸ PAP (2007): i.m. 244.

⁶⁸⁹ T/5233. számú törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról <https://www.parlament.hu/iromany/fulltext/05233txt.htm> (2020.03.29.)

⁶⁹⁰ T/5234. számú törvényjavaslat a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról <https://www.parlament.hu/iromany/fulltext/05234txt.htm> (2020.03.29.)

⁶⁹¹ T/5233. számú törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról 2-3.§

lépésének kérdését az alkotmánymódosítás külön törvényre bízta, amely törvény viszont sosem született meg, s e rendelkezés végül nem lépett hatályba.⁶⁹²

9.3. A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képvisellete

Bár hazánkban már a rendszerváltáskor is felmerült a kisebbségek országgyűlési képvisellete kérdése,⁶⁹³ megvalósulására várni kellett a 2011. évi választójogi törvény meghozataláig. A nemzetiségek parlamenti képviselétének vizsgálatához és választójog egyenlősége szemszögéből való értékeléséhez szükséges áttekinteni és elemezni a nemzetiségek országgyűlési képviselétének magyarországi felmerülését és megteremtését, továbbá a nemzetiségi szószlók eddigi tevékenységét. Választ kell találnunk arra, hogy a nemzetiségek érdekeinek országgyűlési képvisellete, illetve a parlamenti napirend tematizálása tekintetében milyen mértékben tekinthető eredményesnek a szabályozás. Ennek érdekében három területet vizsgálunk meg: Milyen arányban merül fel a nemzetiségek kérdése a parlamenti napirenden belül az interpellációk, kérdések és azonnali kérdések között a 2010–2014-es parlamenti ciklushoz viszonyítva? Hogyan alakul e kérdések aránya a jelenlegi ciklusban megszületett törvények tekintetében az 1990 óta eltelt korábbi ciklusokhoz képest? Növekedett-e a nemzetiségek költségvetési támogatása, amióta nemzetiségi szószlók ülnek a parlamentben? Mielőtt mindezen kérdésekre rátérnénk, szükséges tisztáznunk néhány alapvető kérdést.

A nemzetiségek országgyűlési képviselétének megteremtése a népképviselati elv megbontásán, és azon a feltevésen alapul, hogy a nemzetiségiek jobban képviselik a nemzetiségiek érdekeit, mint a nem nemzetiségi képviselők, továbbá azon, hogy nemzetiségieket ezért hozzá kell segíteni az országgyűlési jelenléthez, mivel önerejükben nehezen jutnak be az Országgyűlésbe.

Magyarországon tehát a 2011. évi választójogi törvény teremtette meg a nemzetiségek országgyűlési képviselétének rendszerét. E törvény alapján az országgyűlési képviselőket továbbra is vegyes választási rendszerben választják meg, minden magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár szavazhat egy egyéni

⁶⁹² Alkotmány 2010. május 25-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 1. §, 5.§ (2) bekezdés

⁶⁹³ DOBOS (2011): 168-170.
PAP (2007): 233-245.

jelöltre és egy országos listára. Az országos lista pedig pártlista, vagy az országos nemzetiségi önkormányzatok által létrehozott nemzetiségi lista lehet. A nemzetiségi választópolgárok dönthetnek úgy, hogy kéri nemzetiségi névjegyzékbe vételüket és e névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését. Ez esetben viszont nincs lehetőségük pártlistára szavazni. Ha az adott nemzetiségi listára leadott szavazatok elérnek egy kedvezményes kvótát, abban az esetben egy kedvezményes mandátum kerül kiosztásra az érintett listán.⁶⁹⁴ Sokan már az új választójogi szabályozás elfogadásakor felhívták a figyelmet arra, hogy erre – még a legnagyobb lélekszámmal rendelkező nemzetiségek esetében is – meglehetősen csekély esély mutatkozik.⁶⁹⁵ Mindez pedig a 2014-es és 2018-as országgyűlési választásokon be is igazolódott, amire a későbbiekben még visszatérünk.

Ennek ellenére a nemzetiségek nem maradtak teljesen képviselő nélkül, amellett, hogy egy egyéni jelöltre ők is szavazhattak, a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges kvótát el nem érő nemzetiségi listákon – tehát a valóságban az összes, illetve majdnem az összes nemzetiségi listán – első helyen szereplő jelölt nemzetiségi szószólóként részt vesz az Országgyűlés munkájában.⁶⁹⁶ A nemzetiségi szószólók azonban – ahogyan azt már említettük, és a későbbiekben alaposabban elemezni is fogjuk – sokkalta szűkebbre szabott jogosítványokkal rendelkeznek, mint az országgyűlési képviselők.⁶⁹⁷ A szabályozással kapcsolatosan Szalayné Sándor Erzsébet, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes egyenesen úgy fogalmazott, hogy az országgyűlési választásokon nemzetiségi listára szavazni kívánó választópolgárok tekintetében a „*nemzetiségi választópolgár – fél szavazat*” elve érvényesül az „*egy ember – egy szavazat*” elve helyett.⁶⁹⁸ Ez az állítás pedig magában foglalja azt, hogy a nemzetiségiként regisztrált választópolgárok szavazata feleannyit ér, mint a nemzetiségiként nem regisztrált választópolgároké, tehát felmerülhet bennünk, hogy az utóbbi csoportnak biztosított plurális választójogként kerülhet értelmezésre. Emlékeznünk kell azonban, hogy az Alkotmánybíróság óva intett

⁶⁹⁴ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 7. §, 9-10.§, 16.§

BERTA et. al. (2014): 33-35., 41-44.,

GERENCSÉR (2015): 48-50.

⁶⁹⁵ ERDŐS (2013b): 55.;

KURUNCZI (2013): 9.,

SZALAYNÉ (2014):13.

⁶⁹⁶ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 718. §

⁶⁹⁷ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 29-29/A. §

⁶⁹⁸ SZALAYNÉ (2014): 13.

attól, hogy a választójog tartalmi és eljárási értelemben vett egyenlőségének kérdését összekeverjük. Ez az oka annak, hogy nem jelenti a választójog egyenlőségének sérelmét a parlamenti küszöb léte, amelynek következtében a leadott szavazatok megfelelő (5, 10 vagy 15) százalékát el nem ért pártlistákra leadott szavazatok nem eredményeznek mandátumot, illetve az sem, ha például az egyik választókerületben feleakkora a választási részvétel, mint a másokban. Ezen helyzetektől különbözni látszik azonban azon nemzetiségi választópolgárok esete, akiknek létszámuknál fogva eleve nincsen esélyük elérni a kedvezményes kvótát, kivéve, ha a választásokon való részvétel, így a kedvezményes kvóta alapját képező összes országos listára leadott szavazat valószínűtlenül alacsony volna. Móré Sándor is feltette a kérdést, hogy alkotmányosnak tekinthető-e az, hogy a nemzetiségi listára szavazás kizárja-e a pártlistára való szavazás. Bár nem foglalt határozottan állást, felvillantotta a plurális választójog dilemmáját is.⁶⁹⁹

Az a tény, hogy csak az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak nemzetiségi listát, egyfajta garanciának tekinthető a visszaélésekkel szemben, ugyanakkor aggályos az Európa Tanács keretében működő Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának tematikus kommentárja szempontjából, miszerint szükséges annak biztosítása, hogy adott kisebbség különböző tagjai politikai képviseletét több kisebbségi párt vagy egyéb politikai szerv is elláthassa. Ez az aggály akkor is fennáll, ha figyelembe vesszük, hogy léteznek nemzetiségi önkormányzatok, illetve hogy nemzetiségi pártok is indulhatnak a választásokon (kedvezményes feltételek biztosítása nélkül).⁷⁰⁰ Továbbá fontos dilemmákat vet fel az a kérdés, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok kizárólagos listaállítási joga valóban alkalmas-e arra, hogy a potenciális visszaélésekkel szemben garanciát jelentsen, hiszen a gyakorlatban a nemzetiségi névjegyzékbe vétel lehetősége egy formális nyilatkozat megtételével gyakorlatilag bármely választópolgár számára elérhető.⁷⁰¹

⁶⁹⁹ MÓRÉ (2020): 171-173.

⁷⁰⁰ Strasbourg, 2008. május 5. ACFC/31DOC(2008)001 A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága – Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben. Elfogadva 2008. február 27-én. 79. pont
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7ee> (2017.06.30.)

⁷⁰¹ SZALAYNÉ (2014): 10.

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának tematikus kommentárja egyébként előírja a kisebbségek érdekeinek választott testületek, így a parlament napirendjén való hatékony megjelenését is.⁷⁰² Előírták továbbá azt is, hogy a kisebbségi képviselőket ténylegesen bevonják a döntéshozatalba, ne csupán megfigyelők legyenek, és ne csupán a kisebbségekhez kapcsolódó ügyek tekintetében kerüljenek bevonásra. Rámutattak továbbá arra is, hogy a kisebbségi bizottságok léte hozzájárul ahhoz, hogy a kisebbségek kérdése a parlamenti napirenden kiemelt helyet kapjon, ám más bizottságoknak is kiemelten kell kezelniük e kérdést.⁷⁰³ A Tanácsadó Bizottság hangsúlyozta továbbá, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek részvételének formális biztosítása nem elegendő, hanem érdemi befolyással kell bírniuk a döntésekre, melyeknek a lehető leginkább közösnek kell lenniük.⁷⁰⁴ Láthatjuk, hogy e feltételek kapcsán még a parlamenti napirendre gyakorolt hatást nem vizsgálva is sok tekintetben adós marad a hatályos magyarországi szabályozás.

Ahhoz azonban, hogy alaposan elemezni tudjuk a nemzetiségek parlamenti képviselőinek hatékonyságát és a nemzetiségi választópolgárok választójogának egyenlőségét, feltétlenül szükséges megvizsgálni azt, hogy a nemzetiségi szószólói jogintézmény mit takar, és jogállása mennyiben tér el a nemzetiségi képviselő vagy bármely országgyűlési képviselő jogállásától.

9.4. A nemzetiségi szószólói jogintézmény természete

A nemzetiségi szószólókra és a nemzetiségeket képviselő bizottságra vonatkozó részletes szabályozás az Országgyűlésről szóló törvényben és a Házasabályban található meg.⁷⁰⁵ A nemzetiségi szószólók szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek, mint az országgyűlési képviselők. Szavazati joggal nem rendelkeznek, csupán a nemzetiségeket

⁷⁰² Strasbourg, 2008. május 5. ACFC/31DOC(2008)001 A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága – Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben. Elfogadva 2008. február 27-én. 81. pont

⁷⁰³ Strasbourg, 2008. május 5. ACFC/31DOC(2008)001 A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága – Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben. Elfogadva 2008. február 27-én. 91-96. pont

⁷⁰⁴ Strasbourg, 2008. május 5. ACFC/31DOC(2008)001 A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága – Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben. Elfogadva 2008. február 27-én. 19-21. pont

⁷⁰⁵ 2012. évi XXXVI. törvény. az Országgyűlésről 22. § és 29-29/A. §
Lásd még: SZABÓ (2014).

képviselő bizottságban, egyébként felszólalni is mindössze akkor van lehetőségük, amennyiben a Házbizottság úgy ítéli meg, hogy a nemzetiség jogait, érdekeit érinti egy adott napirendi pont, vagy ha rendkívüli ügy merül fel. Tanácskozási joggal részt vehetnek az egyéb bizottságok ülésein is, az adott bizottság jóváhagyása esetén, amit azonban a Magyarországi Nemzetiségek Fóruma számára is biztosítottak. A nemzetiségek jogait és érdekeit érintő ügyekben lehetőségük van kérdést feltenni – a Magyar Nemzeti Bank elnökét kivéve – ugyanannak a személyi körnek, mint a képviselőknek, és az Országgyűlésről szóló törvény fogalmazása szerint érvényesül rájuk nézve a szabad és egyenlő mandátum elve, s mentelmi joguk is van.⁷⁰⁶ A szabad és egyenlő mandátum elvének kérdésére a későbbiekben visszatérünk, de annyit már most is meg kell említenünk, hogy a szószólók mandátuma csupán egymáshoz mérten egyenlő, hiszen a szószólók jóval szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek, mint az országgyűlési képviselők.

Móré Sándor tanulmányában kiemelte a nemzetiségi szószóló és az országgyűlési képviselő jogállása közötti legfőbb különbségeket, amelyek közül a legfontosabbak a következők. A nemzetiségi szószólók a képviselőkkel ellentétben az Országgyűlésben tisztséget nem viselhetnek, nem alakíthatnak képviselőcsoportot, nem kezdeményezhetik az Országgyűlés ülésének összehívását, illetve zárt ülés megtartását, nem szavazhatnak, nem kérhetik a Hárszabály értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalását, csak a nemzetiségi bizottságban lehetnek tagok, nem interpellálhatnak, nem tehetnek fel azonnali kérdést, nem vehetnek részt a köztársasági elnök jelölésében, nem kezdeményezhetik tisztségétől való megfosztását, és nem vehetnek részt a szavazáson. Mindemellett csak a nemzetiségek jogait és érdekeit érintő kérdésben nyújthatnak be módosító javaslatot, illetve határozati javaslatot, tehetnek fel kérdést, továbbá csak ilyen napirendi pont esetén szólalhatnak fel, többek között ügyrendi javaslat tárgyában is, és napirenden kívüli felszólalási lehetőségük némileg szűkebb a képviselőkénél.⁷⁰⁷ Móré Sándor – hivatkozva az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatának képviselők jogállására és szabad mandátumra vonatkozó fejtegetéseire – felveti azt a kérdést, hogy a nemzetiségi szószólók parlamenti jelenléte tekinthető-e egyáltalán képviselőnek.⁷⁰⁸ Ugyanezt a kérdést feltette többek között Kállai Péter is, aki arra az álláspontra jutott, hogy a nemzetiségi szószólók szűkre szabott

⁷⁰⁶ 2012. évi XXXVI. törvény. az Országgyűlésről 29-29/A. §

⁷⁰⁷ MÓRÉ (2016b): 38-39.

⁷⁰⁸ MÓRÉ (2016b): 37.

jogosítványaiknak köszönhetően tulajdonképpen nem is látnak el képviseletet.⁷⁰⁹ Érdemes tehát a korábban ígértek szerint röviden áttekinteni, hogy a szabad és egyenlő mandátum elve kontextusában milyen kérdések merülnek fel a nemzetiségek parlament munkájában való részvételéhez kapcsolódóan.

Erdős Csaba fontos kérdéseket vet fel a nemzetiségi képviselő jogállására vonatkozóan, különösképpen a szabad és egyenlő mandátum elvének szemszögéből. Felhívja a figyelmet többek között arra, hogy az egyenlő mandátum elve megköveteli azt, hogy a képviselők között jogosítványaik tekintetében ne legyen különbségtétel aszerint, hogy nemzetiségi listáról vagy pártlistáról jutottak-e be a parlamentbe. Ennek kapcsán problémásnak tartja a „nemzetiségi képviselő” kifejezést is, amit az Országgyűlésről szóló törvény azonban használ. Az egyenlőség szempontjából aggályosnak tartja azt is, hogy a nem nemzetiségi listáról bejutó országgyűlési képviselők – a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőkel, illetve szószólókkal ellentétben – nem lehetnek tagjai a nemzetiségi bizottságnak.⁷¹⁰ A kérdéskört a szabad mandátum elve szemszögéből is elemezte, amely megköveteli a képviselő választóitól való függetlenedését, és a köz érdekeinek képviselését megválasztását követően, továbbá maga után vonja azt, hogy a képviselők nem utasíthatók és nem visszahívhatók.⁷¹¹

Mindezek kapcsán fontos megjegyezni, hogy a Hárszabály és az Országgyűlésről szóló törvény 2019. decemberi módosítása⁷¹² érintették a nemzetiségi szószóló és a nemzetiségi képviselő jogállását is. Ezek a módosítások a nemzetiségi szószólóra és a nemzetiségi képviselőre nézve főként pontosításokat és kisebb korrekciókat tartalmaztak, ám némi jogkörbővülést is megfigyelhetünk. Új elem például, hogy a nemzetiségi képviselő – bár jogállása a független képviselővel azonosnak tekintendő – rendes ülésszakonként eggyel több interpellációt mondhat el,

⁷⁰⁹ KÁLLAI P. (2017): 6-7.

⁷¹⁰ ERDŐS (2013b): 56.,

ERDŐS (2013c): 262-263.

ERDŐS (2017): 23.

⁷¹¹ ERDŐS (2013c): 263-264.

⁷¹² 54/2019. (XII.17.) OGY határozat Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II.24.) OGY határozat módosításáról,

H/8042 Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat módosításáról <https://www.parlament.hu/irom41/08042/08042.pdf> (2020. 03. 29.),

2019. évi CVIII. törvény az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról,

T/8044 Az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044.pdf> (2020. 03. 29.)

mint a független képviselők, ám ez a többletinterpelláció csupán a nemzetiségek jogait és érdekeit érintő lehet.⁷¹³ Ezek a módosítások azonban továbbra sem változtatnak azon, hogy a nemzetiségi szószólók és a képviselők jogállása egyáltalán nem tekinthető azonosnak.

Szente Zoltán a kisebbségek parlamenti képviselete kapcsán felveti többek között azt a problémát is, hogy amennyiben valamely kisebbség képviselőjének szavazata döntene el egy, a társadalmat jelentősen megosztó kérdést, az konfliktushelyzetet teremthetne.⁷¹⁴ Erdős Csaba a nemzetiségi képviselő „mérleg nyelveként” való megjelenésének lehetősége mellett egy további lehetséges konfliktushelyzetet is felvillant, ami akkor nyilvánulhat meg, ha a nemzetiségi képviselő valamely képviselőcsoporthoz csatlakozik.⁷¹⁵

Erdős Csaba elemzi azt a dilemmát, miszerint ha a képviselők az egész népet, a „köz érdekeit” képviselik, a nemzetiségi képviselők megválasztása azt jelentené-e, hogy a „köz érdekeinek” a nemzetiségek érdekei nem képezik a részét.⁷¹⁶ Ezt a kérdést Szente Zoltán is felteszi, sőt továbbmenve ezen a gondolon azt is felveti, hogy ha a kettő érdek mégis egybeesik, külön nemzetiségi képviselő választása esetén a nemzetiségi kettős képviselethez jutnának.⁷¹⁷ Ehhez kapcsolódó lehetséges ellenérvként Erdős Csaba azt is felveti, hogy ha úgy értelmezzük, hogy a kisebbségi képviselő a „köz” érdekeit képviseli, és nem csak a nemzetiségeket, akkor ez a dilemma feloldódik. Hozzáteszi azt is, hogy a jogalkotó szándéka feltehetőleg az utóbbi értelmezés irányába hat.⁷¹⁸ Összességében úgy látja, hogy – bár a szabad mandátum elve nem sérül az utasításig menően – azért a nemzetiségi képviselő bizonyos mértékig mégis eltávolodik a „köz érdekeinek képviseletétől”.⁷¹⁹ A köz és nemzetiségek érdekei kapcsán Kállai Péter felvet egy további dilemmát, méghozzá azt, hogy szerencsés-e az Országgyűlésről szóló törvény azon fordulata, mely szerint a nemzetiségi szószólók „tevékenységüket a köz és az adott nemzetiség érdekeiben végzik”, álláspontja szerint

⁷¹³ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 42.§ (1) bekezdés

⁷¹⁴ SZENTE (2011): 89.

⁷¹⁵ ERDŐS (2013c): 265.

⁷¹⁶ ERDŐS (2013c): 263-264.,

ERDŐS (2017): 22.

⁷¹⁷ SZENTE (2011): 88.

⁷¹⁸ ERDŐS (2013c) 264.,

ERDŐS (2017): 22-23.

⁷¹⁹ ERDŐS (2017): 23.

elválasztva e két érdeket.⁷²⁰ Álláspontunk e kapcsán a fordulat kapcsán az, hogy itt inkább a nemzetiségi érdek kiemeléséről van szó, mintsem a két érdek elválasztásáról.

9.5. A nemzetiségeket képviselő bizottság

A nemzetiségi szószólók jogállásának ismertetésén túl szükség van arra is, hogy a nemzetiségeket képviselő országgyűlési bizottságra vonatkozó szabályozást bemutassuk. A nemzetiségi bizottság elnöke részt vehet a Házbizottság ülésén, és jogában áll kezdeményezni a Házbizottság elnökénél a Házbizottság összehívását valamely napirendi pont nemzetiségek érdekeit, jogait érintőként való meghatározására.⁷²¹

A nemzetiségeket képviselő bizottságnak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő kérdések kapcsán kezdeményezési, javaslattevői, véleményező, továbbá a kormányzati munka ellenőrzésére vonatkozó jogosítványai vannak, emellett a Kormány nemzetiségek helyzetéről szóló beszámolója, továbbá az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek beszámolója tekintetében állásfoglalási jogosultsága van. A bizottság tagjai a nemzetiségi szószólók, és a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselők, ám a nemzetiségeket képviselő bizottság költségvetését terhelik az ő anyanyelvhasználatukon túl az egyéb, nemzetiséghez tartozó országgyűlési képviselő anyanyelvhasználatának költségei is.⁷²²

Érdemes megjegyezni, hogy a bizottság javaslatára a nemzetiségek jogairól szóló törvény többször is módosításra került, többek között 2017-ben, amikor kiegészítésre került egy, *A nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában* című fejezettel. E fejezetbe belefoglalták annak követelményét, hogy a nemzetiségi szószóló, valamint a nemzetiségi képviselő tevékenységét nemzetiségi közössége és általában a magyarországi nemzetiségek érdekében kell végezze, valamint azt is, hogy együtt kell működnie „*nemzetisége önkormányzataival, intézményeivel és szervezeteivel*”. Szabályozásra került az országos nemzetiségi önkormányzatok, a szószólók, valamint a nemzetiségi képviselők közötti kapcsolat is. Azt is beiktatták a törvénybe, hogy a szószóló az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlésén tanácskozási joggal részt

⁷²⁰ KÁLLAI (2017): 7.

⁷²¹ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 13.§ (2a) bekezdés, 13.§ (5a) bekezdés

⁷²² 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 22.§

A magyarországi nemzetiségekre vonatkozó szabályozás átfogóbb elemzéséről lásd: BÓDI (2013).

vehet, továbbá tájékoztatást nyújthat az Országgyűlés és saját maga nemzetiségeket érintő tevékenységeik kapcsolatban.⁷²³

A nemzetiségi szószóló és képviselő munkájának saját nemzetisége és a magyarországi nemzetiségek érdekében való végzésének előírása egyértelművé teszi, hogy a korábban a szabad mandátum elve kapcsán több szerző által is felvetett aggályok nem alaptalanok. A továbbiakban a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviselőinek gyakorlati megvalósulásának vizsgálatára térünk rá. Ehhez köthetően elsőként a magyarországi nemzetiségek lélekszámát és országgyűlési választásokon való részvételét tekintjük át.

9.6. A nemzetiségi választópolgárok részvétele az országgyűlési választásokon

Érdemes megvizsgálni a 2014. évi választásokra vonatkozó regisztrációs adatokat (2. táblázat), amelyekből kitűnik, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe vettek közül sokan nem kérték a névjegyzékbe vétel országos választásokra történő kiterjesztését. Előljáróban szükséges annyit leszögeznünk, hogy 2014-ben még újdonságnak volt tekinthető az állandó, folyamatosan vezetett nemzetiségi választói névjegyzék, hiszen korábban – 2006-tól kezdve választásról választásra újra fel kellett iratkozni a kisebbséghez tartozóknak a kisebbségi választói névjegyzékbe, amennyiben szavazni szerettek volna a kisebbségi önkormányzati választásokon.⁷²⁴ Emellett ráadásul a nemzetiségek parlamenti képviselője is újdonságnak számított. Mindez pedig hatással lehet arra, hogy 2014-ben még a nemzetiségi névjegyzékbe vételt kérők közül viszonylag sokan kérték a nemzetiségi névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését is.

2014. március 20-ig például a romák közül 25 498 fő kérte a nemzetiségi névjegyzékbe vételt, ám ebből csak 18 150-en regisztráltak az országgyűlési választásokon való részvételre is. A németek körében ugyanezek a számok 23 543 és 13 749. A többi nemzetiség regisztrált tagjainak száma pedig mindkét esetben lényegesen alacsonyabb a fentieknél. A horvátok, románok és szlovákok közül már csupán körülbelül 1800-3800 fő regisztrált, s a nemzetiségi névjegyzékbe vett

⁷²³ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 21/A-21/B. §

⁷²⁴ GERENCSÉR (2012): 4.,
SZALAYNÉ (2014): 10.

szlovákoknak például kevesebb, mint fele kívánt nemzetiségi listára szavazni az országgyűlési választásokon. A többi nemzetiség regisztrált tagjainak száma nem érte el az 1000 főt, sőt, nem egy nemzetiség esetében az 500 főt sem.⁷²⁵

A regisztrációra vonatkozó március 28-i adatok már csupán az országgyűlési választásokra való kiterjesztést kérők esetében voltak elérhetőek. Ez alapján a romák körében leiratkozás történt, hiszen már csupán 18048 fő szeretett volna nemzetiségi listára szavazni az országgyűlési választásokon, a németek közül pedig 15414 fő. A románok, szlovákok és horvátok körében szintén leiratkozás volt megfigyelhető, a közülük regisztráltak száma már csupán 653, 1321, illetve 1631 fő. A többi nemzetiség körében is hasonló tendencia mutatkozott.⁷²⁶ Ezt követően, bár a regisztráció már nem állt nyitva (mivel a nemzetiségi névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését legkésőbb a szavazást megelőző tizenhatodik napig lehetett kérni), a leiratkozás még lehetséges volt a választásokat megelőző második napig.⁷²⁷

⁷²⁵ Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma

http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2014.03.21.)

⁷²⁶ Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma

http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2014.03.30.)

⁷²⁷ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 248-249. §

2. táblázat - A nemzetiségi névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését kérők száma továbbá az adott nemzetiség országos önkormányzatának listáira érkezett szavazatok száma 2014-ben

Nemzetiség	Országgyűlési választásokra kiterjedően névjegyzékbe vettek (fő) (2014. 03.25.)	Országgyűlési választásokra kiterjedően névjegyzékbe vettek (fő) (2014. 04. 06.)	A nemzetiség listájára leadott szavazatok száma (db) (2014)
Bolgár	106	104	74
Görög	138	140	102
Horvát	1 634	1 623	1 212
Lengyel	134	133	99
Német	15 455	15 209	11 415
Örmény	190	184	110
Roma	19 731	14 271	4048
Román	652	647	362
Ruszin	612	611	463
Szerb	344	349	362
Szlovák	1 323	1 317	995
Szlovén	199	199	134
Ukrán	510	502	293

Forrás: A Nemzeti Választási Iroda adatai⁷²⁸

A 2014. évi választás részvételi adatai tehát jelentős mértékben elmaradnak, még a regisztrációs adatoktól is, a népszámlálási adatoktól (4. táblázat) pedig még inkább. A választás eredményeképpen pedig csupán nemzetiségi szószólók kerültek az Országgyűlésbe, nemzetiségi képviselők nem, ahogyan arra előre számítani lehetett, s ahogyan arra Szalayné Sándor Erzsébet, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztos helyettes is felhívta a figyelmet.⁷²⁹ A következőkben érdemes egy pillantást vetni a 2018. évi regisztrációs adatokra (3. táblázat) is, amelyekből láthatjuk, hogy csupán a németeknek sikerült elérniük a kedvezményes kvótát (23 831 szavazatot),⁷³⁰ és elnyerniük a kedvezményes mandátumot. Aggályosnak tekinthető

⁷²⁸ Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások (2014. március 27-i állapot) https://web.archive.org/web/20140327024255/http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2018.03.21.),

Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások (2014. április 7-i állapot) https://web.archive.org/web/20140407050351/http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2018.03.21.),

Nemzeti Választási iroda – 2014. évi országgyűlési választások – Az országos listás választás eredménye http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html (2015.02.05.)

⁷²⁹ SZALAYNÉ (2014): 13.

⁷³⁰ Országgyűlési képviselők választása 2018. április 8. Tájékoztató adatok az országos listás mandátumok számításáról.

<https://www.valasztas.hu/documents/20182/863121/Orsz%C3%A1gos+list%C3%A1s+mand%C3%A1tumok+sz%C3%A1m%C3%ADt%C3%A1sai/48e2198d-4b1e-4d7b-85be-7a29d96fcfd5> (2020. 04. 19.)

továbbá az is, hogy miközben a nemzetiségi névjegyzékbe vétel kérelmezésére csupán a választásokat megelőző tizenhatodik napig van lehetőség, a közmédiában nem minden országos nemzetiségi önkormányzat öt perces bemutatkozása hangzott el ezen határidőt megelőzően.

3. táblázat - A nemzetiségi névjegyzékbe vételt és annak országgyűlési választásokra való kiterjesztését kérők száma 2018-ban

Nemzetiség	Nemzetiségi névjegyzékben szereplők (fő) (2018.03.20.)	Országgyűlési választásokra kiterjedően névjegyzékbe vettek (fő) (2018. 03. 20.)	Nemzetiségi névjegyzékben szereplők (fő) (2018.03.27.)	Országgyűlési választásokra kiterjedően névjegyzékbe vettek (fő) (2018. 03. 27.)	A nemzetiség listájára leadott szavazatok száma (2018. 04. 08.)
Bolgár	1 311	159	1 311	160	158
Görög	1 728	241	1 727	241	159
Horvát	10 198	2 102	10 229	2 316	1 743
Lengyel	2 182	273	2 184	277	210
Német	51 227	32 326	5 2419	33 762	26 477
Örmény	2 278	276	2 272	270	159
Roma	151 532	19 602	15 1442	19 166	5 703
Román	4 801	846	4 812	805	428
Ruszin	2 990	966	2 984	915	895
Szerb	1 614	422	1 616	428	296
Szlovák	11 597	1 702	11 596	1 689	1 245
Szlovén	701	246	718	256	199
Ukrán	982	529	1 017	566	270

Forrás: A Nemzeti Választási Iroda adatai⁷³¹

⁷³¹ Nemzetiségi névjegyzéki nyilvántartás – Nemzeti Választási iroda (Utolsó frissítés: 2018. március 20.) http://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvantartas?p_p_id=nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1#_nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet_paginator1 (2018.03.21.), Nemzetiségi névjegyzéki nyilvántartás – Nemzeti Választási iroda (Utolsó frissítés: 2018. március 27.) http://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvantartas?p_p_id=nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1#_nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet_paginator1 (2018.03.28.), Országgyűlési képviselők választása 2018 - országos listás szavazás eredménye https://www.valasztas.hu/orszagos-listak-eredmenye?p_p_id=ogylistaseredmenyadatlap_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&_ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2 (2020. 04. 19.)

4. táblázat - Az egyes nemzetiségek lélekszáma a 2011. évi népszámlálás adatai alapján

Nemzetiség	A nemzetiségek lélekszáma (fő)
Bolgár	3 556
Görög	3 916
Horvát	23 651
Lengyel	5 730
Német	131 951
Örmény	3 293
Roma	308 957
Román	26 345
Ruszin	3 323
Szerb	7 210
Szlovák	29 647
Szlovén	2 385
Ukrán	5 633

Forrás: KSH⁷³²

Érdeemes tehát megvizsgálni a 2011-es népszámlálási adatokat (3. táblázat). Összevetve a nemzetiségi névjegyzékbe vettek számával még akkor is alacsonynak mondható a regisztráltak száma, ha kivonjuk az akkor 0-14 éves korosztályt, akik még nem rendelkeznek választójoggal, hiszen még nem töltötték be tizennyolcadik életévüket, illetve akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a népszámlálásnál lehetőség van többes identitás megadására vagy a válaszadás megtagadására, így egyesek több nemzetiségnél is szerepelnek. Ugyanakkor a nemzetiségek tényleges lélekszáma a népszámlálási adatoknál magasabb. A névjegyzékbe vételt kérők alacsony számának oka lehet, hogy a regisztrációhoz aktív közreműködésre van szükség, illetve a közéletben nemzetiségiként való részvétel erős szándékára. Elképzelhető, hogy vannak, akik úgy érzik, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselő testület megfelelően képviseli érdekeiket, ám ugyanakkor láthattuk, hogy a nemzetiségek – legalábbis elitjeik – részéről a rendszerváltás óta jelen volt az országgyűlési képviseletre való igény.

⁷³² Központi Statisztikai Hivatal – Népszámlálás 2011 – A népesség és nemzetiség főbb korcsoport szerint http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/nemzetiseg/09_01_04.xls (2018.04.07.)

De mi lehet az oka a nemzetiségi névjegyzékbe vettek száma és a nemzetiségi választópolgárként történő regisztráció országgyűlési választásokra való kiterjesztését kérők száma közötti különbségnek? Az aktív részvétel plusz adminisztratív terheit kizárhatjuk, hiszen a névjegyzékbe vétel iránti kérelemben kérhetik a nemzetiségi választók a névjegyzékbe vétel országos választásokra történő kiterjesztését, s erről megfelelően tájékoztatva is vannak. Az elszórtan élés sem lehet korlátozó szempont, hiszen a nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állítja.

Az viszont valószínűleg nagy szerepet játszhat az országgyűlési választásokon nemzetiségi szavazóként való részvétel szándékának hiányában, hogy esetleg attól tartanak a nemzetiségi szavazók, hogy a nemzetiségi választójog megvalósított rendszere nem biztosít hatékony képviseletet számukra. A nemzetiségek létszáma és a regisztráltak száma alapján már a 2014. évi választásokat megelőzően úgy tűnt, hogy könnyen meglehet: csupán nemzetiségi szószólók lesznek a parlamentben, nemzetiségi képviselők pedig nem. A nemzetiséghez tartozó választópolgárok pedig joggal tarthattak attól, hogy ezáltal csorbul a választójoguk, s a legfőbb népképviselési szervben való képviseletük, hiszen ha nem sikerül nemzetiségi listáról még kedvezményes mandátumot sem szerezni, akkor csupán egy képviselőnél kevesebb jogosítvánnyal bíró szószóló képviseli őket választókerületi képviselőjükön kívül, míg a pártlistára szavazók a listás mandátumokra is jelentősebb kihatással vannak. Ezt támasztják alá a leiratkozások és az alacsony választási részvétel is. Ráadásul a kedvezményes mandátum elérésére esélytelen nemzetiségek országos nemzetiségi önkormányzatainak nem éri meg több energiát fektetniük választóik mozgósításába, mint amennyi a listaállításhoz szükséges.

Felmerülhet bennünk a kérdés, hogy miben áll a különbség aközött, ha valaki egy olyan pártlistára szavaz, amely nem éri el a bejutási küszöböt, és aközött, ha a nemzetiségi választópolgárok szavazatai nem eredményeznek még egy kedvezményes mandátumot sem. A probléma abban áll, hogy előre látni lehetett, hogy a nemzetiségeknek csekély esélye van akár csak egy kedvezményes mandátumot szerezni, és hogy a romák és németek kivételével garantált, hogy csak egy képviselőknél kevesebb jogosítvánnyal rendelkező nemzetiségi szószóló fogja őket képviselni az Országgyűlésben. Fontos azonban azt is megvizsgálnunk, hogy a képviselőknél jóval szűkebb jogosítványokkal rendelkező nemzetiségi szószólók mennyiben képesek

ténylegesen képviselni a nemzetiségek érdekeit az Országgyűlésben. Ennek érdekében végezzük el a következőkben a nemzetiségi szószólók 2014 és 2018 közötti parlamenti ciklusban kifejtett tevékenységét.

9.7. A nemzetiségi szószólók tényleges mozgástere és tevékenysége a 2014-2018-as ciklusban

Az Országgyűlési Napló⁷³³ adatai alapján az előző ciklusban, nem vizsgálva a technikai jellegű, illetve az ügyrendi jellegű felszólalásokat, és kizárva azon képviselőket, akik nem rendelkeztek a ciklus során mindvégig parlamenti mandátummal – az Országgyűlésben összesen 22873 képviselői vagy szószólói felszólalás hangzott el.⁷³⁴

5. táblázat - A képviselők és szószólók felszólalásainak adatai (2014-2018)

	Képviselők és szószólók	Képviselők	Szószólók
Összes felszólalás	22873	22704	169
Átlag	114,37	121,41	13
Módusz	36	36	22
Medián	64	71	5
Szórás	151,13	153,80	14,87
Terjedelem	1243	53	1243

Forrás: Saját szerkesztés és számítások a www.parlament.hu adatai alapján

Az 5. táblázat adatait megfigyelve láthatjuk, hogy az egy képviselőre, illetve szószólóra eső átlag felszólalások száma – az ügyrendi és technikai jellegű felszólalásokat figyelmen kívül hagyva kerekítve 114. Ha csak a képviselők felszólalásait nézzük, akkor pedig kerekítve 121 felszólalás jut egy képviselőre. Láthatjuk tehát, hogy a szószólók felszólalásainak száma jelentős mértékben elmarad a

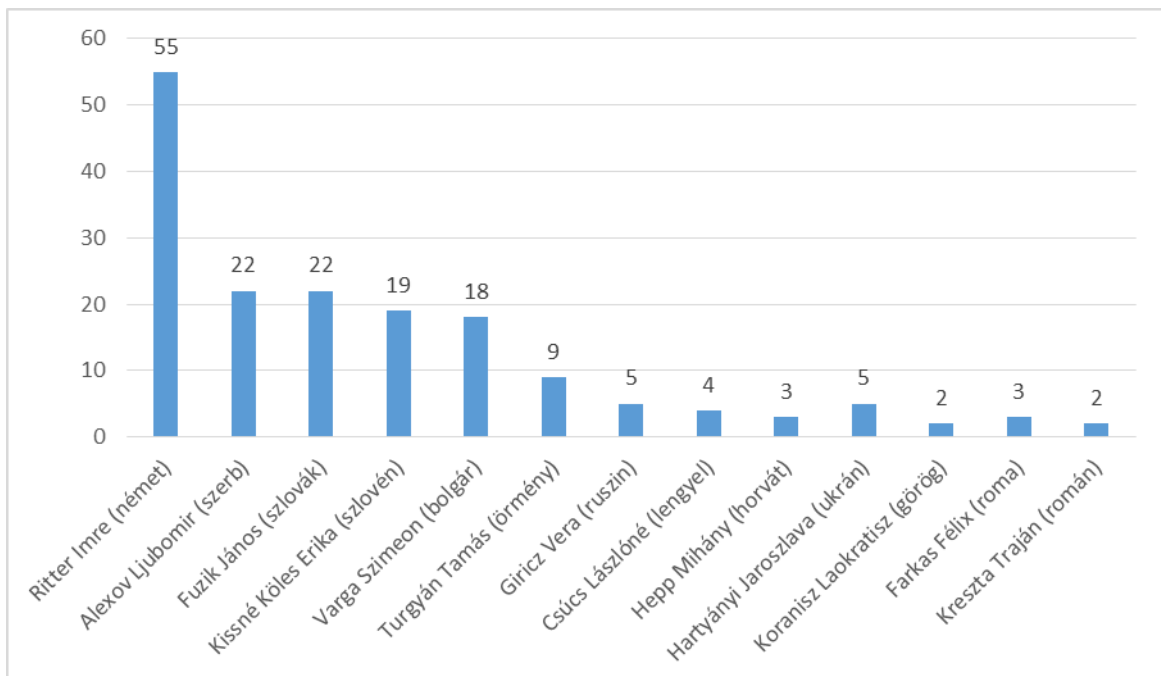
⁷³³ Képviselők ciklusonkénti adatai - Egy képviselő felszólalásai 2014-2018 https://www.parlament.hu/web/guest/kepviselok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=oAXGsFvh&_hu_parlament cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcppls%2Fwebpar.paramform%3Fp_ckl%3D40%26p_modul%3DNAPLO_KEPV_FELSZ_AKT%26p_szulo%3D-2 (2020.03.30.)

⁷³⁴ A képviselőként, illetve szószólóként felszólalók interpelláció, kérdés/ azonnali kérdés, napirenden kívül, napirendi pont szerepcsoportokhoz köthető felszólalásait vettem figyelembe.

képviselőkétől, hiszen a vizsgált ciklusban összesen 169 felszólalás hangzott el a nemzetiségi szószólók részéről, amelynek egy főre eső átlaga 13. Figyelembe kell vennünk ugyanakkor, hogy a képviselők felszólalásai esetében igen magas a szórás, az átlagtól átlagosan körülbelül 154-gyel tér el a felszólalások száma. Ráadásul a terjedelem mindkét esetben magas. A szószólók esetében a legtöbbször és legkevesebbszer felszólaló felszólalásainak száma között 53 a különbség, míg a képviselők esetében 1243. Ám még ha az átlag mellett mindezeket, valamint a módusz és a medián értékét is figyelembe vesszük, akkor is azt láthatjuk, hogy a szószólók jóval kevésbé voltak aktívak a képviselőknél. Nem felejthetjük azonban el azt sem, hogy a nemzetiségi szószólók plenáris ülésen való felszólalási lehetősége korlátozott a képviselők felszólalási lehetőségeihez képest.

Mindenekelőtt érdemes önmagában is megvizsgálni a nemzetiségi szószólók előző ciklusbeli tevékenységét, amit az Országgyűlés honlapján fellelhető adatok segítenek megítélni.⁷³⁵ A 1. ábra kapcsán látható, hogy a szószólók felszólalásainak száma nem áll arányban az adott nemzetiséghez tartozók létszámával.

1. ábra - A nemzetiségi szószólók plenáris ülésen való felszólalásai (2014-2018)



Forrás: Az Országgyűlés honlapján található adatok alapján készített diagram.

⁷³⁵ Szószólók - Országgyűlés
<http://www.parlament.hu/szoszolok-listaja> (2018. 03. 31.)

A szószólók napirendi ponthoz kapcsolódó felszólalásai közül a legtöbb közpénzügyi, államháztartási kérdésekhez kapcsolódott. E témakörhöz hat szószóló szólt hozzá, közülük legtöbbször Varga Szimeon, Ritter Imre és Alexov Ljubomir. A második leggyakoribb témakör a kultúra volt. E témához kapcsolódó hozzászólások több mint fele Ritter Imréhez, a nemzetiségi bizottság elnökéhez köthető, rajta kívül négyen szólaltak fel a kérdésben. Több felszólalás kapcsolódik a különböző eljárásokhoz (pl. szabálysértés, anyakönyvi eljárás, büntetőeljárás), hiszen a nyelvhasználat a nemzetiségek számára fontos kérdés. E felszólalások majdnem fele Alexov Ljubomirhoz köthető. Ezután az alapvető jogok biztosa és helyetteseinek magyarországi nemzetiségek helyzetéről szóló beszámolóit következnek. Kissné Köles Erika leggyakrabban az oktatáshoz, szakképzéshez és felnőttképzéshez kapcsolódóan szólalt fel. A választási eljárásról és az Országgyűlésről szóló törvények módosítása kapcsán került is több alkalommal került sor felszólalásra. Kettő-kettő felszólalás köthető a konzuli védelemhez és a népszámláláshoz. Egy jelentés hangzott el a nemzetiségi bizottság első évi tevékenységéről, és a külföldről támogatott cégek átláthatóságáról szóló törvényjavaslat kapcsán is felszóltak a szószólók.

Láthatjuk, hogy ezek a felszólalások általában a nemzetiségek közös érdekeinek megjelenítésére szolgálnak. Kivételt csupán Csúcs Lászlóné és Varga Szimeon határozati javaslatokhoz kapcsolódó felszólalásai jelentenek. Az egyes nemzetiségek érdekei és a nemzetiségek anyaországgal való kapcsolata megjelenítésének viszont a napirenden kívüli felszólalások és a kérdések nyújtanak színteret. Ritter Imre például felszólt napirend előtt a Szovjetunióba hurcolt munkaszolgálatosokról. Varga Szimeon napirenden kívüli felszólalásai bolgár népszokásokról, a magyarországi bolgárok múltjáról, jelenéről és jövőjéről, valamint a magyarországi Bolgár Ortodox Egyház fennállásának századik évfordulójáról szóltak. Elhangzott tőle ugyanakkor egy előterjesztői nyitóbeszéd is a magyar–bolgár barátság napjáról szóló határozati javaslatához. Fuzik János napirenden kívül szólt a Felvidékről kitelepített magyarok emléknapjához és a csehszlovák-magyar lakosságcseréhez, a szovjet kényszermunkatáborokba hurcoltakhoz, illetve a visegrádi országok haderőinek közös kiképzéséhez kapcsolódóan.

Alexov Ljubomir kérdései a nemzetiségi színjátszás jövőjével, a magyarországi szerb kulturális tárgyi emlékek anyaországi szakemberekkel történő felújítása

lehetőségével, valamint a Budai Szerb Ortodox Egyházmegyével kapcsolatosak. Napirend utáni felszólalásban az 575 éves szerb-magyar együttélésről emlékezett meg. Kissné Köles Erika a szlovének létkérdéseiről, múltjáról, jelenéről és jövőjéről beszélt, illetve Pável Ágostonról, a magyarországi szlovénség kutatójáról emlékezett meg, majd a szlovén alkotmány elfogadásának 25. évfordulójáról is felszólalt, teljes egészében szlovénül. Turgyán Tamás az aradi vértanúk emléknepjáról, az örmény népiértésről, és Örményország függetlenségének kikiáltása 25. évfordulója alkalmából szólalt meg napirend után. Giricz Vera *II. Rákóczi Ferenc és a ruszinok* címmel szólalt fel. Csúcs Lászlóné felszólalásai mind kifejezetten a lengyelekhez kapcsolódnak. Több felszólalása határozati javaslatokhoz tartozott, amelyek előterjesztői között ő is szerepelt: Henryk Slawik halálának 70. és idősebb Antall József halála 40. évfordulójának emlékére, és a 2016-os év magyar-lengyel szolidaritás évévé való nyilvánításáról. Felszólalt a lengyel-magyar szolidaritás évéhez és 1956-hoz kapcsolódóan. Hartyányi Jaroslava az ukrán-magyar kapcsolatok témakörében szólalt fel.

A roma és az örmény szószólók csak magyarul szólaltak fel, ám az ő esetükben a magyar nyelv is nemzetiségi nyelvnek minősül.⁷³⁶ Míg a legtöbben anyanyelven kezdték a felszólalást és magyarul folytatták, a lengyel szószóló legelső alkalommal ezt éppen fordítva tette. A szlovén szószóló pedig egy felszólalását végig anyanyelvén mondta el. A fentiek alapján láthatjuk, hogy az egyes nemzetiségi szószólók aktivitása nagyban eltér egymástól akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy egyesek azért is gyakrabban szólalnak fel, mert sokszor rájuk esik a nemzetiségi bizottság előadóójának szerepe. Különös figyelmet érdemel, hogy a román szószóló, Kreszta Traján a ciklus első három évében egyetlenegyszer sem szólalt fel, csupán a ciklus végéhez közeledve szólalt fel kettő alkalommal, még hozzá az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek beszámolójához kapcsolódóan. A többi szószóló közül egyesek felszólalásai viszonylag egyenletesen oszlanak el, mások kezdetben többet szólaltak fel, ám ez irányú aktivitásuk idővel (akár teljesen) alábbhagyott, megint mások a ciklus második felében kezdtek el gyakrabban felszólalni. A továbbiakban azt vizsgáljuk meg, hogy a nemzetiségek témaköre milyen gyakran bukkant fel a parlamenti kérdések között a két vizsgált ciklusban.

⁷³⁶ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 22.§ (1) bekezdés

9.7.1. A nemzetiségekhez kapcsolódó parlamenti kérdések 2014 előtt és után

A következőkben tehát – a módszertani fejezetben bemutatott kulcsszavas keresés segítségével – azt tekintjük át, hogy a 2014 és 2018 közötti ciklusban miképpen alakult a nemzetiségek jogait érintő interpellációk, parlamenti kérdések és azonnali kérdések száma az előző ciklushoz képest (6. táblázat).

6. táblázat - A kisebbségi tárgyú parlamenti kérdések alakulása az előző ciklushoz képest

		2010-2014	2014-2018
Interpellációk	Benyújtott	1752	1356
	Elhangzott	957	820
	Nemzetiségi	2	3
Kérdések	Benyújtott	8491	15431
	Elhangzott	869	1081
	Nemzetiségi	2	12
Azonnali kérdések	Benyújtott	1307	1454
	Elhangzott	1136	1059
	Nemzetiségi	4	21

Forrás: Az Országgyűlés honlapján való kulcsszavas keresés eredményeinek táblázatba foglalása

A két ciklust összevetve látható, hogy a 2010-2014-es ciklusban mindösszesen 2 olyan, a Jobbik képviselője által benyújtott interpelláció született, amely vizsgálódásunk körébe esik (2010-ben és 2013-ban). A CAP interpellációkról készített adatbázisa⁷³⁷ szerint pedig 13 interpelláció született az etnikai kisebbségek, etnikai diszkrimináció és rasszizmus témakörében. A különbség oka, hogy az említett projektben a romákat mint hátrányos helyzetű csoportot érintő témák, illetve a „*cigánybűnözés*” kérdése a romákat mint kisebbséget érintő témákkal azonos kódot kaptak, továbbá ide tartozik a rasszizmus témaköre is.⁷³⁸

Az első vizsgált ciklusban (2010-2014) 957 interpelláció hangzott el. Az Országgyűlés honlapja alapján a 2014-2018 közötti ciklusban 1356 interpelláció került benyújtásra, s ebből összesen 820 hangzott el. Ezek közül egy Soltész Miklós KDNP-s

⁷³⁷ Interpellációk (1865-2018) | MTA TK CAP
<http://cap.tk.mta.hu/interpellacio> (2020. 04. 29.)

⁷³⁸ Közpolitikai témakörök kódkönyve (A magyar közpolitika dinamikája)
<http://cap.tk.mta.hu/kozpolitikai-magyar> (2015. 12. 21.)

képviselő által a bölcsődei ellátórendszer kapcsán benyújtott interpelláció foglalkozott érintőlegesen az egyházi és nemzetiségi szervezetek által működtetett bölcsődékkal, emellett egy EU-s pályázatok kapcsán megfigyelhető korrupcióról szóló interpelláció érintette az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) visszaéléseit is. Nem felejthetjük el azonban, hogy a nemzetiségi szószólók, mint fentebb láthattuk, nem interpellálhatnak. A kérdések tekintetében már megfigyelhetünk némi növekedést.

Míg a 2010 és 2014 közötti ciklus 869 elhangzott kérdése között mindösszesen 2, az előző ciklus alatt elhangzott 1081 kérdés közül 12 kapcsolódik szorosán a vizsgált kérdéshez. Négy a szerb szószóló, egy-egy a német szószóló és egy LMP-s képviselő és öt pedig MSZP-s képviselők részéről hangzott el. Ezen öt kérdés közül hármat Teleki László egykori romaügyi államtitkár tett fel, aki korábban a Zala Megyei Nemzetiségi Önkormányzat tagja volt, további két kérdés pedig Heringes Anitától hangzott el, aki hivatkozott német nemzetiségű felmenőire, továbbá Bangóné Borbély Ildikótól kérdezett még a témában. Az azonnali kérdéseknél találunk némi változást. A 2010 és 2014 között elhangzott 1136 azonnali kérdés közül összesen 4 kapcsolódott kifejezetten a nemzetiségekhez, az előző ciklus 1059 elhangzott azonnali kérdése közül pedig 21, ebből hét Ikotity István és kettő Hadházy Ákos LMP-s képviselők, hét Teleki László, öt pedig a Jobbik képviselői részéről. Ha azonban a tartalmukra is vetünk egy pillantást, láthatjuk, hogy ezen azonnali kérdések közül tizennyolc olyan kérdésekhez kapcsolódott, mint az ORÖ pénzügyi visszaélései, szabálytalanságai, továbbá Farkas Flórián miniszterelnöki biztosi fizetése vagy a Szegényeket és Rászorultakat Segítő Alapítvány – többek között állítólagos roma nemzetiségi oktatásért felvett támogatással való – visszaélései.⁷³⁹ A hátralévő kettő közül az egyik a romák minőségi oktatását érintette, a másik pedig arról szólt, hogy az önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok nem jutnak hozzá forrásaikhoz.

A fentiek alapján tehát úgy tűnik, hogy e műfajokban 2014 és 2018 között nem növekedett jelentős mértékben a nemzetiségi ügyek aránya az előző ciklushoz képest,

⁷³⁹ Ikotity István mindig csak az ORÖ korrupciós ügyeihez kapcsolódva szólalt fel, s felszólalásai között egyébként is viszonylag gyakoriak a korrupciós témájúak, amiket számban csak az oktatási és kulturális témájú felszólalások előznek meg. Utóbbi tény nem meglepő, hiszen Ikotity a Kulturális bizottság tagja, s ahogy arra Sebők és társai is rámutattak, a magyar Országgyűlésben is jellemző a képviselők interpellációs szokásai kapcsán a szakpolitikai specializáció.

Lásd: SEBŐK et. al. (2014): 58.

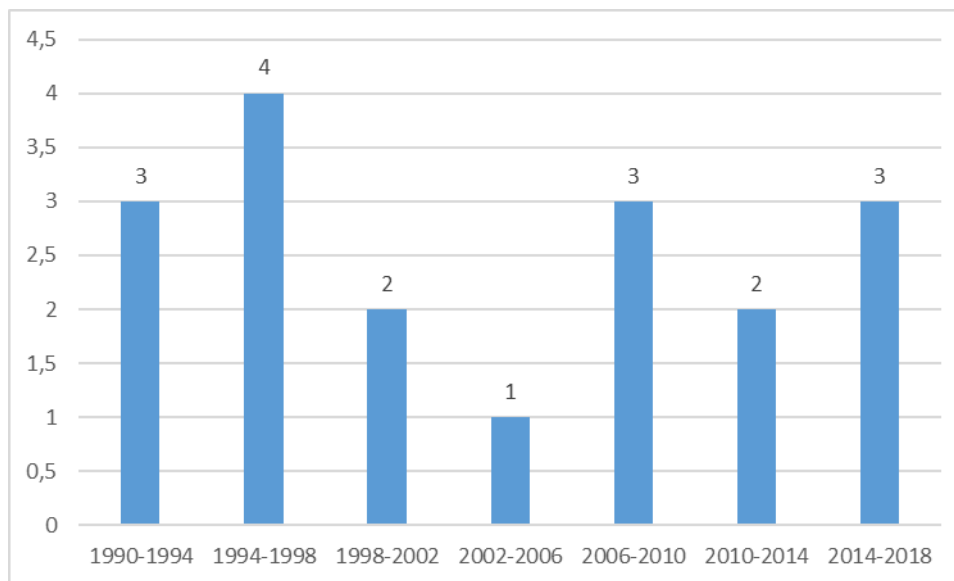
Az egyéb korrupciós ügyek megjelenésének magas száma miatt valószínűleg tűnik, hogy a képviselő az ORÖ ügyeit nem a nemzetiségek érintettsége, hanem önmagában a korrupció miatt említette olyan sok esetben.

sőt, az interpellációk esetében csökkent. A nemzetiségi szószólók által is elérhető kérdések kivételével pedig, ahol némi növekedést figyelhetünk meg, az elsősorban egy konkrét ügynek, az ORÖ körüli botránynak köszönhető. A következőkben szükséges megvizsgálni azt is, hogy a nemzetiségi szószólók jelenlétével párhuzamosan növekedett-e a nemzetiségi tárgyú törvényalkotás.

9.7.2. Nemzetiségi tárgyú törvényalkotás 2014 előtt és után

A fentebb már említett CAP keretében készült, a törvényhozásra vonatkozó adatbázis és az Országgyűlés honlapjának adatai alapján érdemes megnézni, hogy hogyan alakult a kisebbségi tárgyú törvényhozás (2. ábra).

2. ábra - A kisebbségek, etnikai diszkrimináció és rasszizmus tárgyú törvényalkotás ciklusonkénti alakulása a CAP Hungary kódkönyve alapján



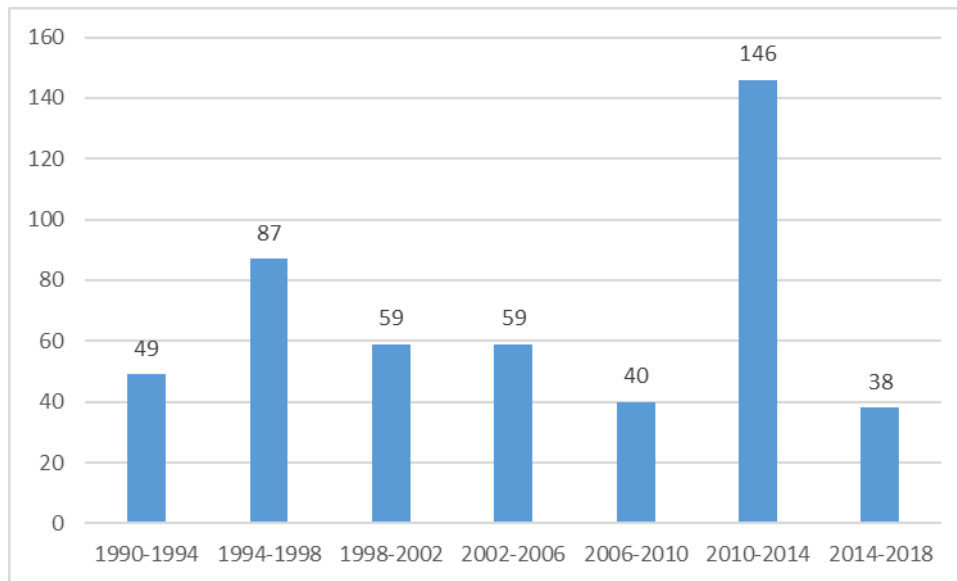
Forrás: A CAP Hungary Törvények adatbázisa, valamint az Országgyűlés honlapján található adatok alapján készített diagram.

Láthatjuk, hogy az 1990-1994 közötti ciklusban összesen három, az etnikai kisebbségek, etnikai diszkrimináció és rasszizmus témaköréhez kapcsolódó törvény született, az 1994-1998 közöttiben négy, az 1998-2002 közöttiben kettő, a 2002-2006 közöttiben egy, a 2006-2010 közöttiben három, a 2010 és 2014 közöttiben kettő, a 2014 és 2018 közöttiben pedig három.⁷⁴⁰ Az MTA TK Kisebbségkutató Intézet Közép-európai Kisebbségi Jogi adatbázisa⁷⁴¹ szerint sem növekedett a nemzetiségeket érintő törvények száma az előző ciklus óta (3. ábra). Figyelembe kell azonban venni azt is, hogy a jogalkotás egyébként is meglehetősen intenzív volt az előző ciklusban. A két adatbázis közötti eltérést az okozza, hogy a Comparative Agendas Project közpolitikai témakörökről szóló kódkönyve csak azokat a törvényeket tekinti kisebbségi témájúnak, amelyek kifejezetten és dominánsan a kisebbségi jogok, etnikai diszkrimináció és rasszizmus témaköréhez tartoznak. Ezzel szemben az MTA TK Kisebbségkutató Intézete keretében elkészült Közép-Európai Kisebbségi Jogtár minden törvényt kisebbségi/nemzetiségi tárgyúnak tekint, amely – akár csak érintőlegesen – foglalkozik a kisebbségek kérdésével.

⁷⁴⁰ Törvények (1790-2018) és törvényerejű rendeletek (1949-1989) | MTA TK CAP <http://cap.tk.mta.hu/torveny> (2020. 04. 29.)

⁷⁴¹ Nemzetiségi adatbázisok | Keresés a jogszabályok között http://mtatkki.ogyk.hu/jogszabaly_adatok.php (2017.07.08.)

3. ábra - A kisebbségi tárgyú törvények alakulása az MTA TK Kisebbségkutató Intézete Kisebbségi Jogtára alapján



Forrás: Az MTA TK Kisebbségkutató Intézete Közép-európai Kisebbségi Jogtára alapján készített diagram. ⁷⁴²

Ami az előző (2014 és 2018 közötti) ciklust illeti, a Magyarországon élő nemzetiségek bizottsága összesen tíz önálló indítványt – köztük kilenc törvényjavaslatot – nyújtott be, amelyek közül kettőt visszavontak, nyolcat pedig elfogadtak. Fontos hozzátenni, hogy a két visszavont javaslattal azonos című javaslatok megtalálhatók az elfogadott javaslatok között, s azt is, hogy közülük javaslat közül egy, az Országgyűlésről szóló törvény módosítására irányuló csupán részben érintette a nemzetiségeket, egészen pontosan a nemzetiségi szószólók javadalmazását. Mivel a CAP-adatbázis csak az elfogadott és kihirdetett törvényeket tartalmazza, illetve csak az elfogadott törvényjavaslatok tekinthetők valós közpolitikai eredménynek, érdemes jelen ciklus esetében is az elfogadott javaslatokra koncentrálnunk. A fentiek alapján úgy tűnik, hogy a nemzetiségek rendelkeznek némi befolyással a törvényhozási témákra, hiszen a bizottság mindazon javaslati elfogadásra kerültek, amelyeket nem vont vissza, illetve amelyekről már szavaztak.

⁷⁴² Nemzetiségi adatbázisok | Keresés a jogszabályok között
http://mtatkki.ogyk.hu/jogszabaly_adatok.php (2017.07.08.)

A ciklusok első és utolsó törvényei a CAP Törvények és törvényerejű rendeletek adatbázisa alapján kerültek beazonosításra.

A 2014-2018-as ciklus adatai 2015 végéig elérhetők. Ennek kapcsán említésre méltó, hogy az MTA Kisebbségkutató Intézete 2015 végéig bezárólag több elfogadott törvényt talált nemzetiségeket érintőnek, mint amennyit a Házbizottság 2017. május 8-ig az összes benyújtott törvényjavaslat közül ilyennek tekintett.

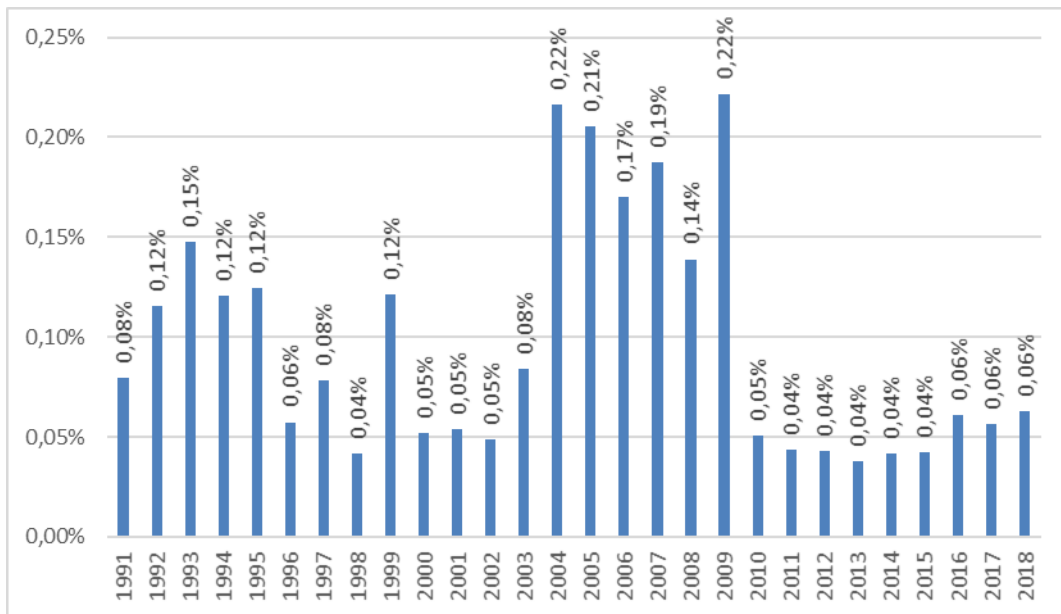
Ugyanakkor mivel a szöszölók plenáris ülésen való felszólalási lehetősége a Házbizottság megítéléséhez kötött, s nem szavazhatnak, aligha tulajdoníthatunk nekik a törvényhozásra gyakorolt jelentősebb közvetlen hatást, hiszen nem saját megítélésükön múlik, hogy mely törvényekhez kapcsolódóan nyújthatnak be módosító javaslatot, s javaslataik elfogadása már a rajtuk kívülálló parlamenti többségen áll vagy bukik. Későbbi kutatásunk során szükséges lesz a jelen ciklus adatainak a fentebbi adatbázisok adataival összehasonlíthatóbbá tétele és mélyebb tartalomelemzése is, továbbá a nemzetiségi szöszölók tevékenységének a törvényhozásra gyakorolt közvetett hatásának szélesebb körű vizsgálata is. Jelen érkekezésben csupán a költségvetési és zárszámadási törvények kapcsán végzünk további elemzést, megvizsgálva a nemzetiségekre vonatkozó költségvetési tételeket.

9.7.3. A nemzetiségek költségvetési támogatásának alakulása

A CAP költségvetési adatbázisát⁷⁴³ megvizsgálva kirajzolódik előttünk a nemzetiségek költségvetési támogatásának alakulása az összes tételhez viszonyítva (4. ábra). Ugyanakkor fontos ismételtlen felhívni a figyelmet a módszertani részben már említett tényre miszerint a ténylegesen a nemzetiségekre fordított összegek magasabbak is lehetnek, hiszen előfordulhat, hogy nemzetiségi célra fordítottak olyan összegeket is (például miniszteri keretből), amelyek a költségvetésben nem szerepelnek külön, nemzetiségiként nevesített soron.

⁷⁴³ Költségvetések és zárszámadások (1868-2018) | MTA TK CAP
<https://cap.tk.mta.hu/koltsegyetes1991-2013> (2020. 04. 29.)

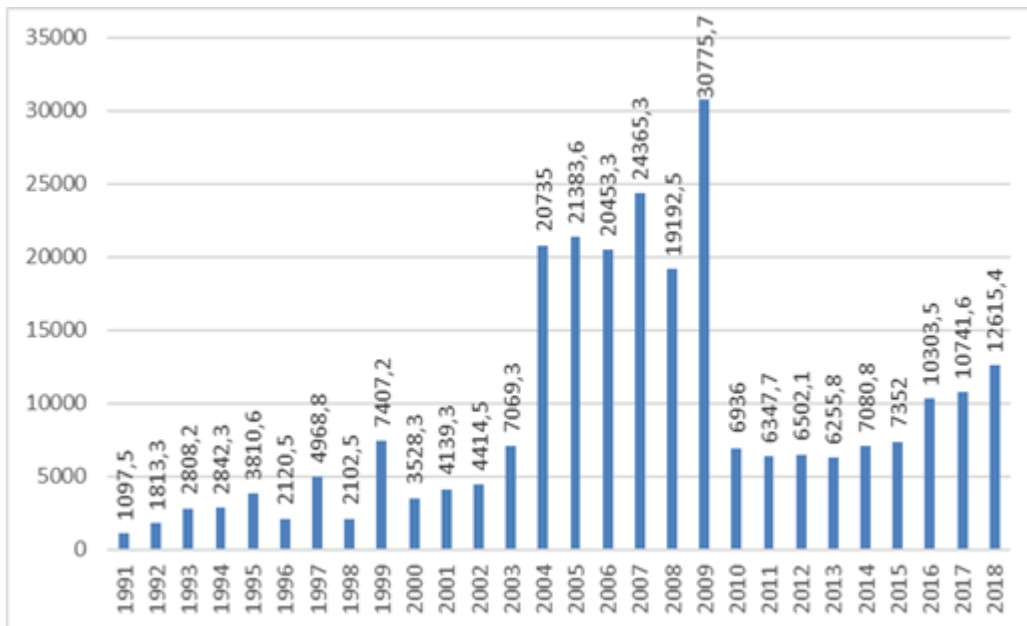
4. ábra - A nemzetiségekre vonatkozó költségvetési tételek aránya az összes tételhez viszonyítva (1991–2018)



Forrás: A CAP Hungary Költségvetési és zárszámadási adatbázisán végzett kulcsszavas keresés alapján készített saját diagram.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy míg 1995-ig növekedett, majd kis mértékben csökkent a kisebbségekre fordított költségvetési tételek aránya, 1996-ban drasztikus csökkenés következett be, amit 1999-ig ingadozó arányok követtek, majd 2000 és 2002 között ismét alacsony támogatás volt megfigyelhető. 2003-ban már növekedés kezdődött és 2004 és 2009 között viszonylag magasnak számított a kisebbségekre vonatkozó költségvetési tételek aránya, amelyhez képest 2010 óta drasztikusan kisebb részarányt figyelhetünk meg, s 2014-ben volt egy visszaesés. Bár 2015 után apró növekedést figyelhetünk meg a támogatás arányában, még most is jelentős mértékben elmarad a 2008-as gazdasági válság előttiétől. A támogatás összegét (5. ábra) is érdemes megvizsgálni azzal a kitételrel, hogy a százalékos megoszlást mutató ábra segítségével pontosabb képet kapunk, mivel annak értékei az inflációtól függetlenek.

5. ábra - A nemzetiségekre fordított költségvetési tételek összege millió forintban (1991-2018)



Forrás: A CAP Hungary Költségvetési és zárszámadási adatbázisán végzett kulcsszavas keresés alapján készített saját diagram.

Láthatjuk, hogy a nemzetiségekre fordított összeg a 2015. évi költségvetésben a 2014-es összeg körülbelül 1,6-szeresére nőtt, s a 2016 és 2018 közötti költségvetésekben pedig további emelkedés figyelhető meg, s az összeg olyan magas, mint amilyen 2010 óta még egyszer sem volt, s amelyet csak a 2004 és 2009 közötti összegek haladnak meg. Figyelembe véve, hogy a nemzetiségi szószólók gyakran éppen költségvetési témában szólaltak fel, feltételezhetjük, hogy az országgyűlési jelenlétük óta a nemzetiségek költségvetési támogatása némi emelkedést mutat.

9.8. Következtetések a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviselői kapcsolatán

A fentiek alapján azt láthatjuk, hogy bár a nemzetiségek parlamenti képviselői biztosított, kettő nemzetiség (a roma és a német) kivételével mindegyik nemzetiségnek csekély az esélye arra, hogy elérje a kedvezményes kvótát, és egy teljes jogú képviselőt juttathasson a parlamentbe. A szószólók azonban jóval kevesebb hatáskörrel rendelkeznek, mint a képviselők, ami azt is jelenti, hogy a kedvezményes kvóta elérésére esélytelen nemzetiségek de facto eleve más tisztségre választanak az országgyűlési választások listás ágán, mint a pártlistákra szavazók, vagy a kvóta

elérésére esélyes választók. Értelemszerűen felmerül bennünk a kérdés, hogy miként érinti ez a választójog egyenlőségét. Emlékeznünk kell arra, hogy az Alkotmánybíróság különbséget tesz a választójog tartalmi értelemben vett egyenlősége és az effektív egyenlősége között. Ennek megfelelően az olyan tényezők, mint a választásokon való alacsony részvétel vagy a bejutási küszöb léte nem sértik a választójog egyenlőségének elvét. Azonban azt, hogy a szabályozás ismeretében eleve tudhatjuk, hogy tizenháromból tizenegy nemzetiségnek esélye sincsen, hogy teljes jogú képviselőt juttasson a parlamentbe, nem tekinthetjük pusztán eljárási kérdésnek, nem azonos azzal a helyzettel, amikor egy pártlista nem éri el a bejutási küszöböt.

Ezen a ponton fontos visszautalnunk arra, hogy – ahogyan arra Sente Zoltán, az 1999-ben az igazságügyi minisztériumban írt szakértői anyag és a horvát alkotmánybíróság kisebbségek képviselőjéhez kapcsolódó, fentebb idézett határozata is rávilágít – a kisebbségek parlamenti képviselete esetében nem a népszuverenitáson alapuló, „általános” hatalomgyakorlás valósul meg, hanem a kisebbségek speciális képviselete.

Azt is fontos hangsúlyoznunk emellett, hogy a nemzetiségi szószólók hatáskörei jelentős mértékben különböznek az országgyűlési képviselők hatásköreitől, jogállásuk jóval „kevesebb” a képviselőkénél, sokkal inkább hasonlítanak az országos nemzetiségi önkormányzatok javaslattevő, a parlamentben konzultatív jogkörökkel felruházott delegáltjaihoz.

A fentiek fényében tehát első pillantásra arra juthatunk, hogy a kedvezményes kvóta elérésére esélytelen nemzetiségek névjegyzékébe országgyűlési választásokra kiterjedően regisztrált személyek esetében sérül a választójog egyenlősége. Ugyanakkor is figyelembe kell venni, hogy a választópolgár szabadon dönthet arról, hogy pártlistára vagy nemzetiségi listára kíván-e szavazni, ami a gyakorlatban egyik szavazatáról való lemondást jelent. A kérdés az, hogy ez a lemondás mennyire tudatos az érintett tizenegy nemzetiség tagjai részéről. A szavazás ugyanis nem kötelező, ahogyan a választópolgár szabad belátása szerint akár azt is megtehetné, hogy csak egyéni szavazólapot tölti ki, a listásat nem, vagy azon érvénytelenül szavaz. Bár a szószólói mandátum elnyerése céljából értelmetlennek tűnhet a pártlistás szavazatról való lemondás, azonban a választó számára lehet fontos az identitása kifejezésének szempontjából.

Azt is láthattuk, hogy a szószólok általi képviselet jogi értelemben nem tekinthető azonosnak az országgyűlési képviselők általi képviselettel. Azt vizsgálva azonban, hogy a nemzetiségek szószólokön keresztüli leíró képviseletét megteremtő intézményi változás mennyire segítette elő a nemzetiségi érdekek képviseletét, számos eredményt láthattunk. Kiderült, hogy a nemzetiségi tárgyú interpellációk, kérdések és azonnali kérdések száma nem növekedett jelentős mértékben a 2010-2014-es ciklushoz képest, vagy ahol növekedés volt megfigyelhető, ott az egy konkrét ügynek volt köszönhető. A nemzetiségi tárgyú törvények számában sem láthattunk jelentős mértékű növekedést, és arra is fény derült, hogy a szószólok jóval kevésbé aktívak, mint egy átlagos képviselő, ami a szűkebb jogosítványaik fényében várható is volt. Ugyanakkor a nemzetiségi szószólok és a nemzetiségi bizottság tevékenységének mélyebb vizsgálata, a bizottság által benyújtott önálló indítványok tartalmának és sorsának elemzése megmutatta, hogy a szószólok végső soron a nemzetiségek számára fontos kérdésekben képesek voltak eredményeket elérni.

Különösen fontosnak tekinthetjük ezt amennyiben figyelembe vesszük, hogy az Alaptörvény és az egyéb kapcsolódó törvények elfogadásával a főbb, a nemzetiségek számára kedvező jogszabályi-intézményi keretek még a nemzetiségi szószólok parlamenti megjelenése előtt kialakultak, így utólagosan már csupán finomítani kellett a szabályozáson. További jelentős tény, hogy a nemzetiségi joganyag esetében egyébként is az egyszeri, nagyobb korrekciókat részesítik előnyben.⁷⁴⁴

A nemzetiségiként regisztrált választópolgárok választójogának egyenlősége és az egyenlő mandátum elve kapcsán felmerülő aggályok fényében azonban érdemes lenne a nemzetiségek parlamenti képviseletére vonatkozó szabályozást tovább fejleszteni. Érdemes lenne a nagyobb és kisebb lélekszámú nemzetiségek esetében eltérő szabályozást alkalmazni. A nemzetiségek lakosságon belüli alacsony aránya miatt a garantált mandátum vagy a bejutási küszöb alóli teljes mentesség nem feltétlenül jelentene más megoldást, legalábbis akkor nem, ha a képviselő a népképviseleti alapon megválasztott képviselőkkel egyenlő mandátummal bírna. Ha viszont nem így lenne, akkor nem oldanánk meg a szabad egyenlő mandátum elve kapcsán ma felmerülő dilemmákat. Mivel a nemzetiségek alacsony lélekszámuk mellett viszonylag szétszórtan élnek Magyarországon, a részükre létrehozott külön választókerület sem feltétlenül

⁷⁴⁴ Lásd például DOBOS (2011) írását.

jelentene megoldást, hacsak nem virtuális választókerületet hoznánk létre. Az is egyértelmű, hogy önerőből képtelenek bejutni a parlamentbe.

Álláspontunk szerint a jelenleg hatályos rendszer gyakorlati működőképessége miatt ezen lenne érdemes javítani. Erre megfelelő lehetne annak lehetővé tétele, hogy a nemzetiségi önkormányzatok közös listát állíthassanak. Figyelembe kell vennünk azt is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok megválasztása az esetleges visszaélésekkel szembeni garanciákkal körülbástyázott. Emiatt érdemes lenne elgondolkodni a választók regisztrációjának eltörlésén az országgyűlési választások tekintetében, és a pártlisták és nemzetiségi listák azonos szavazólapon történő szerepeltetésén. Ekkor a szavazás titkosságát érintő azon probléma is feloldható lenne, hogy a nemzeiségiként regisztrált szavazók csak a saját nemzetiségi önkormányzatuk nevét tartalmazó szavazólapot kapnak (bár szintén önkéntes alapon döntenek így). Ugyanakkor ez sem működne kedvezményes kvóta nélkül, hiszen a rendszerváltás óta egyszer sem sikerült nemzetiségi pártnak mandátumot szereznie a parlamentben.

A megoldás kulcsa álláspontunk szerint éppen a szószólók jogállásához és a képviselőktől eltérő jogosítványaikhoz kötődik. A nemzetiségi szószóló ugyanis nem képviselő, gyakorlatilag alig több, mint egy konzultatív szereplő, aki – bár képes a végső döntésekre befolyással lenni – a döntésekben nem vesz részt. Álláspontunk szerint a szabályozás tökéletesítése úgy mehetne végbe, ha a kedvezményes kvóta elérésére képes kettő nemzetiségen kívül nemzetiségiként regisztrált választópolgároknak nem kellene választaniuk nemzetiségi identitásuk kifejeződése és pártpreferenciájuk között. Felmerülhet bennünk a kérdés, hogy ez nem ütközne-e a plurális választójog tilalmába. Álláspontunk szerint azonban a szószólói intézmény képviselői intézménytől eltérő volta, konzultatív szereplőhöz hasonló jellege miatt ez nem jelentene plurális választójogot.

10. Összegző következtetések, hasznosíthatóság, javaslatok, további kutatási irányok

A fentiek alapján azt láthatjuk, hogy a plurális választójog – annak ellenére, hogy a szakirodalomban rendszerint egy rövid utalást találunk rá – nem tekinthető homogén fogalomnak, térben és időben eltérő jelentést tulajdonítottak neki, és eltérő okokból alkalmazták.

Első körben a plurális választójog történetét vizsgáltuk meg, hazai és nemzetközi kontextusban egyaránt, ami nélkülözhetetlennek tekinthető első kutatási kérdésünk megválaszolásához. Ennek során első körben egyes európai országok korábbi gyakorlatát vetettük össze, majd pedig azt tekintettük át, hogy miként merült fel a jogintézmény Magyarországon a polgári kortól kezdve a rendszerváltásig. Ezen információk birtokában választ kaphattunk arra a kérdésre, hogy mit jelentett Magyarországon és egyéb európai országokban a plurális választójog történeti visszatekintésben, tapasztalhatunk-e valamiféle eltérést országonként.

A plurális választójog tehát megnyilvánulhat abban, hogy egyes választópolgárok a törvényben deklaráltan több szavazatot adnak le, mint mások, vagy pedig nyíltan többet ér a szavazatuk. Ifj. gróf Andrássy Gyula 1908-ban benyújtott törvényjavaslatával ilyen fajta plurális választójogot kívánt bejegyezni azáltal, hogy egyes – írni és olvasni tudó választópolgárok – bizonyos képzettségi, foglalkozási és életkori kritériumok alapján három csoportba kerültek volna beosztásra: az egy, a kettő, illetve a három szavazatot leadni jogosultak csoportjába. Az írástudatlan választópolgárok viszont csupán közvetett választójoggal rendelkeztek volna, tízen választhattak volna meg egy egy szavazattal rendelkező elektort. A törvényjavaslat indokolásában megfogalmazódik az a gondolat, miszerint tulajdonképpen a választókerületek egyenlőtlen beosztása is burkolt pluralitáshoz vezet, amire akkoriban számos országban akadt példa. Ezt egyébként napjainkban a szerzők általában nem tekintik plurális választójognak.

Míg az Andrássy-féle javaslatot a plurális választójog legszűkebb értelmezése szerinti plurális választójogot megvalósítani kívánó javaslatként értékelhetjük, az eltérő választókerületi beosztásból fakadó plurális választójog gondolata jelenti a másik

végletet, a plurális választójog lehető legtágabb módon való értelmezését. Az Andrássy-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.

A plurális választójognak létezik azonban burkolt formája is. Ilyen esetekben a választójogi szabályozás nem mondja ki explicit módon, hogy valamely választópolgárok szavazata többet ér, ugyanakkor a valóságban egyesek mégis több szavazatot adhatnak le, mint mások. Ilyen választójogot vezetett be a magyarországi szabályozásban az 1938. évi XIX. törvénycikk, amely a titkos szavazás bevezetésével egyidejűleg eltérő feltételekhez kötötte a választójogosultságot az egyéni, illetve a listás választókerületekben. A burkolt plurális választójog értelmezésének ez a formája a plurális választójog legszűkebben és legtágabban felfogott értelmezése közötti átmenetet jelent. Az 1938. évi javaslat célja egyébként a titkos szavazás és az általános választójog ellensúlyozása, továbbá a szélsőségek előretörésének megakadályozása volt. Mai szemmel nézve érdekes álláspontot jelentett Polner Ödön polgári kori közjogász álláspontja, aki a férjezett nők választójogát a férj plurális választójogaként értelmezte. Láthattuk azt is, hogy a polgári korban elterjedt volt egy olyan értelmezés, amely szerint a választókerületek népessége arányában való eltérést is plurális választójognak tekintették. Ez tekinthető a plurális választójog legtágabb értelmezésének.

Első kutatási kérdésünkre (Q1), azaz arra, hogy homogénnek tekinthető-e a plurális választójog fogalma, nemleges választ adhatunk, hiszen kiderült, hogy többféle értelmezését adhatjuk.

- A plurális választójognak ugyanis létezik egy legtágabb értelemben vett fogalma, amikor gyakorlatilag a választójog egyenlőségétől való bármilyen eltérést plurális választójognak vehetünk, így az egyenlőtlen választókerületi beosztást is. Ez a megközelítés azonban csak a polgári kori közjog-tudományban jelent meg.
- A szűkebb értelemben vett plurális választójog fogalma esetében bár a törvény explicit módon nem deklarálja, hogy egyes választópolgárok többször szavazhatnak, mint mások, vagy pedig szavazatuk többet érne másokénál, a választójogi szabályozásból azonban az következik, hogy

egyesek több szavazatot adhatnak le másoknál (burkolt plurális választójog).

- A legszűkebb értelemben vett plurális választójog pedig azt jelenti, hogy a választópolgárok explicit módon választási osztályokba kerülnek besorolásra, és ennek megfelelően adhatnak le egy, kettő vagy több szavazatot.

Második kutatási kérdésünkre (Q2), azaz arra, hogy milyen formában valósulhat meg a plurális választójog, azt a választ adhatjuk, hogy megvalósulhat

- Nyíltan, amikor egyes személyek törvényben deklaráltan több szavazatot adhatnak le, mint mások, illetve
- Burkoltan, amikor vegyes választási rendszerben az eltérő típusú választókerületekben eltérőek a választójogosultság feltételei, aminek következtében egyesek mindkét választókerületben szavazhatnak, mások pedig csupán az egyikben.

A többlétszavazat feltételeként egyes esetekben – ahogyan fentebb is láthattuk – bizonyos életkori, képzettségi, illetve foglalkozási feltételeket határoztak meg. A plurális választójog ebben a formájában a különféle cenzusok alternatívájának tekinthető. Bár a plurális választójognak ez a formája a liberális demokrácia, illetve a demokratikus jogállam keretei között napjainkban elfogadhatatlannak minősül, a politikai filozófia képviselőit a mai napig foglalkoztatja ez a lehetőség. Emellett már a múlt század első feléből találkozhatunk annak felmerülésével, hogy a szülők gyermekeik száma szerinti többlétszavazat leadására legyenek jogosultak.

Ezután a választójog egyenlőségének kérdésköre és a plurális választójog kapcsán átekintettük a kapcsolódó nemzetközi követelményrendszert, a rendszerváltás utáni magyar alkotmányos fejlődést és az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát.

Bemutattuk, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a választójog egyenlősége kettő követelményt foglal magába: A szavazatok választópolgárok szempontjából nézett azonos értékűségét és a szavazatok választók szempontjából nézett azonos súlyát.

A szavazatok választópolgárok szempontjából nézett azonos értékűségét pedig a plurális választójog tilalmaként határozták meg, és a plurális választójogot akkor látják megvalósulni, ha egyes választópolgárok számszerűen több szavazatot adhatnak le, mint mások, vagy pedig többször szavazhatnak, mint mások.

Felváztuk, hogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága általános kommentárjában az egy ember-egy szavazat elvével azonosította a plurális választójog tilalmát, míg a Velencei Bizottság a választójog egyenlőségének követelményének három elemét különbözteti meg: a szavazatok számbeli egyenlőségét a szavazatok egyenlő erejét és az esélyegyenlőség megvalósulását.

Azt is bemutattuk, hogy a magyar Alkotmánybíróság jelentős mértékben épít a Velencei Bizottság választójogra vonatkozó ajánlásaira. Kiderült az is, hogy Alkotmánybíróság a választójog egyenlőségét nem tekinti alapjognak, hanem a választójog egyfajta garanciájaként tekint rá. Ugyanakkor következetesen hivatkozik korábbi gyakorlatára is, amelyben kifejtésre került, hogy a választójog egyenlősége speciális egyenlőségi szabálynak tekinthető a hátrányos megkülönböztetés tilalmához képest. Ennél fogva pedig a testület a mai napig következetesen alkalmazza rá vonatkozóan az összehasonlíthatósági-indokolhatósági próbát. További fontos kérdés lehet azonban ennek kapcsán, hogy a választójog egyenlőségének kérdése miként viszonyul az alapvető jogok diszkriminációmentes alkalmazásához. Ennek kapcsán azt mondhatjuk, hogy a választójogból való kizárás, a választójog általánosságától való eltérés esetén az állampolgárok bizonyos csoportjai valamilyen megkülönböztető attribútum miatt kerülnek kizárásra a választójogból. A választójogi korhatár léte pedig azt jelenti, hogy bizonyos életkor alatt az állampolgárok nem is rendelkeznek választójoggal. Tehát ha eltérünk a választójog általánosságának elvétől, az egyértelműen a választójog mint alapvető állampolgári jog korlátozását jelenti.

Álláspontunk szerint a választójog egyenlősége kapcsán ugyanez a helyzet. Ahogyan tehát az Alkotmánybíróság is kimondta, a választójog egyenlősége speciális egyenlőségi szabály a hátrányos megkülönböztetés tilalmához viszonyítva. Azt is kijelentette, hogy a választójog egyenlősége nem alapjog, hanem alkotmányos garancia, méghozzá a választójog mint alapvető állampolgári jog garanciája. A választójog mint alapjog nem érvényesülhet a választójog egyenlőségének érvényesülése nélkül. Ha visszatekintünk a plurális választójog történeti példáira, arra juthatunk, hogy a plurális

választójog szolgálhat a választójog általánosságának ellensúlyozására, akár annak teljes szemfényvesztésé tételére.

Arra is rámutattunk, hogy az Alkotmánybíróság annak ellenére hivatkozik az Alaptörvény hatályba lépését megelőző határozataira, hogy a hatályos alkotmány eltérően szabályozza a választójogot mint alapjogot, hiszen megengedi a választójog magyarországi lakóhelyhez kötését, sőt, a passzív választójog további feltételhez kötésére is felhatalmazást ad. Ezt az Alkotmánybíróság is jól látta, és az Alaptörvény hatályba lépését követően ki is emelte gyakorlatában, ám arra az álláspontra helyezkedett, hogy ez nem jelent lényegi változást. Ennek megfelelően pedig továbbra is hivatkozhatónak tartja az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően hozott határozatait, így a plurális választójog tilalmát is. Azt, hogy a választójog teljessége immár magyarországi lakóhelyhez köthető, ami felhatalmazást ad a jogalkotónak arra, hogy a választójogosultak köre eltérő legyen az egyéni választókerületekben és az országos listák esetében, annyival próbálták feloldani, hogy kijelentették: a plurális választójog tilalma a jelenlegi választási rendszerben „*értelemszerűen*” külön-külön vizsgálendő az egyéni választókerületek és az országos listák esetében. Abban a tekintetben viszont nem végeztek további elemzést, hogy ez miért volna magától értetődő, ez pedig dilemmákat vet fel. Különös tekintettel arra, hogy ugyanezen határozatban mondták ki azt az elvet, hogy a választójog egyenlőségét a választási rendszerre mint egészre tekintettel szükséges vizsgálni. Ha ismét visszatekintünk a plurális választójog történeti példáira, azt is láthatjuk, hogy azt, amikor az 1938. évi választójogi törvény eltérő feltételekhez kötötte a választójogosultság feltételeit, nem csupán a korabeli szakirodalom tekintette a plurális választójog burkolt formájának, hanem napjainkban is így tekintünk rá. Mindezek fényében tehát érdemes lett volna az Alkotmánybíróságnak további érveket felsorakoztatnia amellet, hogy miért nem jelent lényegi változást a választójog teljességének magyarországi lakóhelyhez kötésének lehetősége, és miért kellene a plurális választójog tilalmát külön-külön vizsgálnunk az egyéni választókerületek és az országos listák esetében.

Ha elfogadjuk, hogy az 1938. évi XIX. törvénycikk burkolt plurális választójogot valósított meg, akkor azt is el kell fogadnunk, hogy ez a szabályozás plurális választójogot tartalmaz, még hozzá a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok többes szavazatát. A fentiek alapján arra az álláspontra

helyezkedhetünk, hogy ez a plurális választójog világos, legitim célon alapuló alkalmazását jelenti. Ugyanakkor emlékeznünk kell arra is, hogy sem az egyes nemzetközi fórumok, és az Alkotmánybíróság sem nevezték plurális választójognak ezt a szabályozást. Mindezek kapcsán kételyek merülhetnek fel bennünk annak helytálló voltát illetően, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozott a plurális választójog tilalmára, és a választójogra vonatkozó határozataira általában, hiszen azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény jelentős mértékben eltérő szabályozást tartalmaz erre az alapjogra vonatkozóan a korábbi alkotmányhoz képest, mivel teret nyit az ilyesfajta választójog alkalmazására. A fentiekben láthattuk, hogy az egyes nemzetközi fórumok, amelyek vizsgálták a szabályozást, nem nevezték plurális választójognak. Mindemögött az állhat, hogy arra az esetre, amikor a vegyes választási rendszerben a különböző típusú választókerületekben eltérnek a választójogosultság feltételei, jórészt csupán a magyar közjogi szakirodalomban hivatkoztak plurális választójogként, a külföldi szakirodalomban rendszerint a plurális választójog azon eseteiről esik szó, amikor a választópolgárok törvényben deklaráltan többszavazat leadására jogosultak.

Álláspontunk szerint ugyanis az, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők csupán pártlistára szavazhatnak, míg a magyarországi lakóhellyel bírók egyéni jelöltre és országos listára (pártlistára vagy nemzetiségi listára) is szavazhatnak, a plurális választójog egy – az 1938. évi választójogi törvény által megvalósítotthoz hasonló, ám világos, legitim célon alapuló formájának tekintendő.

Mindezek fényében negyedik kutatási kérdésünkre (Q4), azaz arra, hogy lényegi eltérést mutat-e a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény választójogra vonatkozó szabályozása azáltal, hogy a választójog teljességének magyarországi lakóhelyhez kötését lehetővé teszi, azt a választ adhatjuk, hogy az Alaptörvény választójogra mint alapjogra vonatkozó szabályozása jelentős mértékű eltérést mutat a korábbi Alkotmányhoz képest azáltal, hogy egy esetben lehetővé teszi a plurális választójogot, mivel felhatalmazza a jogalkotót arra, hogy a választójog teljességét magyarországi lakóhelyhez köthesse.

Ennek követében pedig ötödik kutatási kérdésünkre (Q5), azaz arra, hogy alkalmazható-e ma az Alkotmánybíróság választójogra mint alapjogra, így a plurális választójog abszolút tilalmára vonatkozó 1990 és 2011 közötti gyakorlata, azt a választ

adhatjuk, hogy a plurális választójog abszolút tilalma az Alaptörvény fényében már nem volna hivatkozható.

Mindezek után már a plurális választójog mai és ma felmerülő típusait és azok funkcióit tekintettük át. A plurális választójog napjainkban ugyanis gyakran felmerül két gyakorlati és két elméleti probléma mentén. A gyakorlatban a – fentebb már említett – külhoni választójog intézményére kell gondolnunk, ahol a választójog eltérő feltételekhez kötött az egyéni és a listás választókerületekben.

A plurális választójog következő, ma létező típusa a kisebbségek számára biztosított plurális választójog rendszere, amely a napjainkban csupán Szlovéniában létezik, ám Horvátországban is felmerült a bevezetése. A Velencei Bizottság azonban csupán kivételes esetben, átmeneti jelleggel tartotta elfogadhatónak az adott eset egyedi körülményeit alaposan megvizsgálva.

Láthattuk azt is, hogy a plurális választójog ma elméleti síkon is megjelenik az alkotmányjogi és a demokrácielméleti diskurzusban, még hozzá az intergenerációs igazságosság szemszögéből, továbbá az episztokrácia megvalósításának eszközeként. Az intergenerációs igazságosság kapcsán két kérdés is felmerül: a gyermekek képviselőinek kérdése és a fiatalabb korosztálynak biztosított többlétszavazat.

A gyermekek képviselője kapcsán többféle megoldási javaslattal találkozhatunk, úgy mint a választójogi korhatár leszállítása, a szülőknek biztosított többlétszavazat, vagy pedig a gyermekeknek biztosított, a szülők által gyakorolható választójog. Utóbbihoz köthetően az alkotmányjogi szakirodalomban nagyfokú megosztottság látható az egyes szerzők között abban a tekintetben, hogy plurális választójognak tekinthető-e. Álláspontunk szerint, még ha elméleti síkon meg is magyarázhatnánk, hogy a gyermekek választójogáról van szó, amit a szülő gyakorol, a valóságban a szülő többes szavazataként érvényesülne a gyermekek helyett gyakorolt szavazat. További problémát jelent, hogy még ha el is fogadjuk, hogy a gyermekek szavazatáról van szó, akkor fel sem merülhetne az, hogy a szülők gyermekeik számától függetlenül egy többlétszavazattal rendelkezzenek. Ebben az esetben ugyanis a gyermekek választójogának egyenlősége sérülne, ugyanis minél több testvére lenne egy gyermeknek, annál kevesebb szavazattal rendelkezne. Egy egy gyermekkel rendelkező családban egy szavazata lenne a gyermeknek, egy két gyermekkel rendelkező családban fél szavazata lenne, egy három gyermekes családban egyharmad, és így tovább.

Az intergenerációs igazságosság kapcsán a plurális választójog egy további kontextusban is felmerül, még hozzá az idősebb generációk szavazaterejének gyengítése céljából, még hozzá arra alapozva, hogy minél alacsonyabb valakinek a várható élettartamából hátralévő idő, annál kevésbé fogják őt érinteni az általa megválasztott népképviselői szerv döntései. Ez a felvetés természetesen alkotmányosan igazolhatatlannak tekinthető, és egy demokratikus jogállamban elfogadhatatlan.

Ugyanez a helyzet azzal az esettel, amikor a plurális választójogot a jó szándékú szakértők uralma, az episztokrácia megvalósításának eszközeként, a cenzusok egyfajta alternatívájaként jelenítik meg.

A plurális választójog napjainkban tehát többféle funkcióban megjelenik:

- A gyakorlatban
 - A kisebbségek kedvezményes képviselőtének eszközeként és
 - A választójog államhoz fűződő kapcsolat szorossága mentén történő korlátozásának eszközeként.
- Az elméletben pedig
 - A jövő generációk és a gyermekek érdekeinek képviselőtének és a demográfiai fenntarthatóság eszközeként
 - A jelenleg élő fiatalabb generációk érdekeinek felülsúlyozásának eszközeként és
 - A műveltségi, képzettségi vagy adózási cenzusok alternatívájaként.

Összességében tehát harmadik kutatási kérdésünkre (Q3), azaz arra, hogy milyen funkciói lehetnek a plurális választójognak, azt a választ adhatjuk, hogy a plurális választójog sokféle funkcióban megjelenhet, így

- A kisebbségek visszaszorításának eszközeként,
- A kisebbségek kedvezményes képviselőtének eszközeként,
- A műveltebbek, képzetebbek uralmának biztosítékaként, a cenzusok alternatívájaként és ezzel összefüggésben a demokrácia hátrányainak, a

nyers tömeguralom ellensúlyozásának biztosítékaként, esetleg egyenesen a szélsőséges vagy rendszerellenesnek tartott erők előretörése megakadályozására,

- A megfelelő érdemekkel rendelkezők (például kellően tájékozott, tudatos állampolgárok) uralmának biztosítékaként,
- Az intergenerációs igazságosság biztosítékaként, ezen belül
 - a fenntartható fejlődés, a jövő generáció érdekei védelmének és a demográfiai fenntarthatóság biztosítékaként,
 - a jelenleg élő fiatalabb, a döntések következményeit várhatóan tovább viselő generáció érdekei érvényesülésének biztosítékaként
- Az állammal kevésbé szoros kapcsolatban lévők, így a döntések következményeit kevésbé viselő (mint például a külföldön élő állampolgárok) kisebb súlyú részvétele biztosítékaként,
- A népszerűbb, választók által alkalmasabbnak tartott választók szavazatai felülsúlyozásaként.

Bár a magyarországi nemzetiségek nem rendelkeznek plurális választójoggal, országgyűlési képviselőkük kapcsán felmerülnek bizonyos, választójog egyenlőségét érintő kérdések, amelyek felvetnek a plurális választójoghoz köthető gondolatokat is. A magukat valamely elismert nemzetiséghez tartozónak valló nemzetiségi választópolgárok dönthetnek úgy, hogy kérik nemzetiségi névjegyzékbe vételük országgyűlési választásokra való kiterjesztését, és saját nemzetiségük országos önkormányzatának listájára szavaznak, ám ekkor pártlistára nem szavazhatnak. Első pillantásra ez a választójog egyenlősége érdekében tett lépésnek tekinthető, ám ha mélyebben megvizsgáljuk a kérdést, már korántsem vonhatunk le egyértelmű következtetéseket. Ahhoz ugyanis, hogy valamely nemzetiségi listán kiosztásra kerüljön egy kedvezményes mandátum, el kell érni egy kedvezményes kvótát, amire azonban a tizenhárom nemzetiségből tizenegynek létszamarányánál fogva esélye sincs. Ha pedig nem érik el, akkor csupán egy nemzetiségi szószóló képviselheti az adott nemzetiséget a parlamentben, akik viszont jogosítványaik bővítése ellenére a mai napig jóval szűkebb mozgástérrel rendelkeznek, mint egy képviselő.

Bár a nemzetiségek parlamenti képviselete biztosított, a népszámlálási és választási részvételi adatok fényében láthatjuk, hogy kettő nemzetiség (a roma és a német) kivételével egyik nemzetiségnek sincs esélye arra, hogy elérje a kedvezményes kvótát, és egy teljes jogú képviselőt juttathasson a parlamentbe. A szószólók azonban jóval kevesebb hatáskörrel rendelkeznek, mint a képviselők, ami azt is jelenti, hogy a kedvezményes kvóta elérésére esélytelen nemzetiségek eleve más tisztségre választanak az országgyűlési választások listás ágán, mint a pártlistákra szavazók, vagy a kvóta elérésére esélyes nemzetiséghez tartozó választók. Értelemszerűen felmerül bennünk a kérdés, hogy miként érinti ez a választójog egyenlőségét. Emlékeznünk kell arra, hogy az Alkotmánybíróság különbséget tesz a választójog tartalmi értelemben vett egyenlősége és az effektív egyenlősége között. Ennek megfelelően az olyan tényezők, mint a választásokon való alacsony részvétel vagy a bejutási küszöb léte nem sértik a választójog egyenlőségének elvét. Azonban azt, hogy a szabályozás ismeretében eleve tudhatjuk, hogy tizenháromból tizenegy nemzetiségnek esélye sincsen, hogy teljes jogú képviselőt juttasson a parlamentbe, nem tekinthetjük pusztán eljárási kérdésnek, nem azonos azzal a helyzettel, amikor egy pártlista nem éri el a bejutási küszöböt.

Ezen a ponton fontos visszautalnunk arra, hogy – ahogyan arra Sente Zoltán, az 1999-ben az igazságügyi minisztériumban írt szakértői anyag és a horvát alkotmánybíróság kisebbségek plurális választójogához kapcsolódó, fentebb idézett határozata is rávilágít – a kisebbségek parlamenti képviselete esetében nem a népszuverenitáson alapuló, „*általános*” hatalomgyakorlás valósul meg, hanem a kisebbségek speciális képviselete.

Azt is fontos hangsúlyoznunk emellett, hogy a nemzetiségi szószólók hatáskörei jelentős mértékben különböznek az országgyűlési képviselők hatásköreitől, jogállásuk jóval „*kevesebb*” a képviselőkéénél, sokkal inkább hasonlít az országos nemzetiségi önkormányzatok javaslattevő, a parlamentben konzultatív jogkörökkel felruházott delegáltjához.

Meg kell válaszolni továbbá arra vonatkozó kutatási kérdésünket (Q6), hogy sérül-e a kedvezményes kvóta elérésére csekély eséllyel bíró nemzetiség névjegyzékében szereplő választópolgárok választójogának egyenlősége. A fentiek fényében első pillantásra arra juthatunk, hogy a kedvezményes kvóta elérésére csekély eséllyel bíró nemzetiségek névjegyzékébe országgyűlési választásokra kiterjedően

regisztrált személyek esetében sérül a választójog egyenlősége, mivel esetükben még az elvi lehetősége sincs meg a parlamentbe való bejutásnak.

Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a választópolgár szabadon dönthet arról, hogy pártlistára vagy nemzetiségi listára kíván-e szavazni, ami a gyakorlatban az egyik szavazatáról való lemondást jelenti. A kérdés az, hogy ez a lemondás mennyire tudatos az érintett tizenegy nemzetiség tagjai részéről. A szavazás ugyanis nem kötelező, ahogyan a választópolgár szabad belátása szerint akár azt is megtehetné, hogy csak az egyéni jelölteket tartalmazó szavazólapot tölti ki, a listásat nem, vagy azon érvénytelenül szavaz. Bár a szöszólói mandátum elnyerése céljából értelmetlennek tűnhet a pártlistás szavazatról való lemondás, azonban a választó számára lehet fontos az identitása kifejezésének szempontjából.

Azt is láthattuk, hogy a szöszólók általi képviselet jogi értelemben nem tekinthető azonosnak az országgyűlési képviselők általi képviselettel. Azt vizsgálva azonban, hogy a nemzetiségek szöszólókon keresztüli leíró képviseletét megteremtő intézményi változás mennyire segítette elő a nemzetiségi érdekek képviseletét, számos eredményt láthattunk. Kiderült, hogy a nemzetiségi tárgyú interpellációk, kérdések és azonnali kérdések száma nem növekedett jelentős mértékben a 2010–2014-es ciklushoz képest, vagy ahol növekedés volt megfigyelhető, ott az egy konkrét ügynek volt köszönhető. A nemzetiségi tárgyú törvények számában sem láthattunk jelentős mértékű növekedést, és arra is fény derült, hogy a szöszólók jóval kevésbé aktívak, mint egy átlagos képviselő, ami a szűkebb jogosítványaik fényében várható is volt.

Így hipotézisünk (H1) miszerint a nemzetiségi szöszólók parlamenti jelenléte a nemzetiségi tárgyú ügyek parlamenti napirenden való jelenlétének növekedéséhez vezetett, megcáfolásra került.

Ugyanakkor a nemzetiségi szöszólók és a nemzetiségi bizottság tevékenységének mélyebb vizsgálata, a bizottság által benyújtott önálló indítványok tartalmának és sorsának elemzése megmutatta, hogy a szöszólók végső soron a nemzetiségek számára fontos kérdésekben képesek voltak eredményeket elérni. A későbbiekben érdemes lesz a vizsgálatot kiterjeszteni az 1990 előtt eltelt összes ciklusra, valamint a 2014–2018-as ciklusra is. Különösen vizsgálatra érdemes lesz az a kérdés, hogy mennyit változtatott a nemzetiségek hatékony képviselete szempontjából az, hogy a 2014–2018-as ciklusban a német nemzetiséget már egy teljes jogú képviselő

képviseli. Ennek kapcsán arra is ki kell majd térni, hogy mennyiben változott a német szószólóból lett képviselő, Ritter Imre viselkedése és szerepfelfogása az előző ciklushoz képest.

A nemzetiségiként regisztrált választópolgárok választójogának egyenlősége és az egyenlő mandátum elve kapcsán felmerülő aggályok fényében azonban érdemes lenne a nemzetiségek parlamenti képviseletére vonatkozó szabályozást továbbfejleszteni. Megfontolandó lenne a nagyobb és kisebb lélekszámú nemzetiségek esetében eltérő szabályozást alkalmazni. A nemzetiségek lakosságon belüli alacsony aránya miatt a garantált mandátum vagy a bejutási küszöb alóli teljes mentesség nem feltétlenül jelentene más megoldást, legalábbis akkor nem, ha a képviselő a népképviseleti alapon megválasztott képviselőkkel egyenlő mandátummal bírna. Ha viszont nem így lenne, akkor nem oldanánk meg a szabad egyenlő mandátum elve kapcsán ma felmerülő dilemmákat. Mivel a nemzetiségek alacsony lélekszámuk mellett viszonylag szétszórtan élnek Magyarországon, a részükre létrehozott külön választókerület sem feltétlenül jelentene megoldást, hacsak nem virtuális választókerületet hoznánk létre. Az is egyértelmű, hogy önerőből képtelenek bejutni a parlamentbe.

Álláspontunk szerint a jelenleg hatályos rendszer gyakorlati működőképessége miatt ezen lenne érdemes javítani. Erre megfelelő lehetne annak lehetővé tétele, hogy a nemzetiségi önkormányzatok közös listát állíthassanak. Figyelembe kell vennünk azt is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok megválasztása az esetleges visszaélésekkel szembeni garanciákkal körülbástyázott. Emiatt érdemes lenne elgondolkodni a választók regisztrációjának eltörlésén az országgyűlési választások tekintetében, és a pártlisták és nemzetiségi listák azonos szavazólapon történő szerepeltetésén. Ekkor a szavazás titkosságát érintő azon probléma is feloldható lenne, hogy a nemzeiségiként regisztrált szavazók csak a saját nemzetiségi önkormányzatuk nevét tartalmazó szavazólapot kapnak (bár szintén önkéntes alapon döntenek így). Ugyanakkor ez sem működne kedvezményes kvóta nélkül, hiszen a rendszerváltás óta egyszer sem sikerült nemzetiségi pártnak mandátumot szereznie a parlamentben.

A megoldás kulcsa véleményünk szerint éppen a szószólók jogállásához és a képviselőktől eltérő jogosítványaikhoz kötődik. A nemzetiségi szószóló ugyanis nem képviselő, gyakorlatilag alig több, mint egy konzultatív szereplő, aki – bár képes a végső

döntésekre befolyással lenni – a döntésekben nem vesz részt. Álláspontunk szerint a szabályozás továbbfejlesztése úgy mehetne végbe, ha a kedvezményes kvóta elérésére képes kettő nemzetiségen kívül nemzetiségiként regisztrált választópolgároknak nem kellene választaniuk nemzetiségi identitásuk kifejeződése és pártpreferenciájuk között. Felmerülhet bennünk a kérdés, hogy ez nem ütközne-e a plurális választójog tilalmába. A szószerzői intézmény képviselői intézménytől eltérő volta, konzultatív szereplőhöz hasonló jellege miatt azonban ez nem jelentene plurális választójogot.

Az értekezés által megfogalmazott új tudományos állítások tehát a következők:

1. Megállapítottam, hogy a plurális választójog nem tekinthető homogén fogalomnak, térben és időben többféle funkciója és formája létezik és létezett: plurális választójognak létezik egy tág, egy szűkebb és egy legszűkebb értelmezése. A plurális választójog tág értelmezése a 20. század első felében uralkodott.
2. Rávilágítottam, hogy a plurális választójog tág értelmezése szerint a választójog egyenlőségétől való mindenfajta eltérés (például a választókerületek eltérő nagysága) plurális választójognak tekinthető.
3. Ráműtöttem, hogy a plurális választójog szűkebb értelmezésének felel meg az ún. burkolt plurális választójog, amikor a választójogosultság eltérő feltételekhez kötött az egyéni választókerületekben és a listásoknak. A plurális választójog szűkebb értelmezését alkalmazták a polgári kori magyar közjogi szakirodalomban, és a jogtörténeti szakirodalom ma is alkalmazza, ám az Alkotmánybíróság és az egyes nemzetközi fórumok sem.
4. Igazoltam, hogy a plurális választójog burkolt formájának tekinthető a külföldi választójog intézménye, ezért az Alkotmánybíróság választójog egyenlőségére vonatkozó gyakorlata, azon belül a plurális választójog abszolút tilalma nem volna hivatkozható.
5. Rávilágítottam, hogy a plurális választójog legszűkebb értelmezésének azt tekinthetjük, amikor a szabályozás explicit módon választási osztályokba sorolja a választókat, akik eltérő számú szavazatot adhatnak le.
6. Megállapítottam, hogy a plurális választójognak többféle funkciója is lehet: a kisebbségek visszaszorítása, a kisebbségek kedvezményes képviselete, a

cenzusok alternatívája, a megfelelő érdemekkel rendelkezők (például kellően tájékozott, tudatos állampolgárok) uralmának biztosítása, az intergenerációs igazságosság biztosítása, ezen belül a fenntartható fejlődés, a jövő generáció érdekei védelmének biztosítása vagy éppen a jelenleg élő fiatalabb, a döntések következményeit várhatóan tovább viselő generáció érdekei érvényesülésének biztosítása, a választójog államhoz fűződő kapcsolat szorossága mentén történő korlátozása, a népszerűbb, választók által alkalmasabbnak tartott választók befolyásának felülsúlyozása.

7. Kimutattam, hogy bár a nemzetiségiként regisztrált választópolgárok választójogának egyenlősége és a nemzetiségi szószólók és a képviselők egyenlő mandátuma kapcsán merülnek fel aggályok, a jelenlegi rendszer alkalmas a nemzetiségi érdekek hatékony képviseletére, a nemzetiségek leíró képviselete magával hozta érdekeik hatékony képviseletét.
8. Alátámasztottam, hogy a nemzetiségi szószólók és a képviselők eltérő jogállásából fakadóan nem jelentene plurális választójogot az, ha az előző pontban említett aggályok orvoslására a kedvezményes kvóta elérésére esélytelen nemzetiséghez tartozók számára a jogalkotó lehetővé tenné a pártlistára és a nemzetiségi listára szavazást.

Felhasznált irodalom

- ÁCS (2013) ÁCS Nándor: A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013. pp. 19-40.
- ACSAY (1934) ACSAY Tihamér: *Lajstromos szavazás egyéni választással. A választójog kérdései*. A Magyar Nemzetpolitikai Társaság Kiadása, Budapest, 1934.
- AHMED (2013) AHMED, Amel: *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electroral Dominance*. New York, Cambridge University Press. 2013.
- AJTAY (1908) AJTAY József: *A választójogi reform*. Budapest, Kilián. 1908.
- AJTAY (1937) AJTAY József: A helyes választójog követelményei. *Az ország útja*. 1937/10. pp. 17-24.
- ALBRECHT (1937) ALBRECHT Ferenc: A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Az ország útja*. 1937/3. pp. 17-22.
- ALLEN (2006) ALLEN, Robert: *The Penguin English Dictionary*. Angol értelmező szótár. M-érték, Budapest, 2006.
- ANDEWEG (2014) ANDEWEG, Rudy B.: Roles in Legislatures. In: MARTIN, Shane –SAALFELD, Thomas –STRØM, Kaare W. (eds.): *Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press, Oxford, 2014. pp. 267-285.
- ANDRÁSSY (1908) ifj gróf ANDRÁSSY Gyula: Az általános választói jogról. *Magyar irlap*. 1908.XII.25.
- AYDEMIR – Vliegenthart (2018) AYDEMIR, Nermin – Vliegenthart, Rens: Public discourse on minorities: how discursive opportunities shape representative patterns in the Netherlands and the UK. *Nationalities Papers*, 2018/2. pp. 237-251.
- BALÁZS – MOLNÁR (2019) BALÁZS Zoltán – MOLNÁR Csaba: *Irányzatok a magyar politikai gondolkodásban. Jelen és Múlt*. Osiris Kiadó, Budapest, 2019.
- BARLANGINÉ (2008) BARLANGINÉ KELEMEN Ida: *Női képviselők – Női képviselet? PhD-értekezés*. Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Intézet, Budapest, 2008.

- BARTOLINI (1996) BARTOLINI, Stefano: Enfranchisement, Equality and Turnout in the European Democratisation Process: A Preliminary Comparative Analysis. *Working Paper n. 121*. Barcelona, 1996. https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/1346/ICP_S121.pdf?sequence=1 (2020.02.23.)
- BARTOLINI (2000) BARTOLINI, Stefano: *The political mobilization of the European Left, 1860-1890. The Class Cleavage*. New York, Cambridge University Press. 2000.
- BERECZ (1932) BERECZ Sándor: *A tökéletes választójog*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932.
- BERECZ – BORSOS (1939) BERECZ Sándor–BORSOS Endre: *Az új választójogi törvény az 1938. évi XIX. tc. az országgyűlési képviselők választásáról és végrehajtási rendeletei*. Budapest, Gergely, 1939.
- BERNSTEIN et. al. (1909) Újabb külföldi vélemények gróf Andrássy javaslatáról. *Husadik Század*, 1909/1. pp. 89-96.
- BERTA et. al. (2014) BERTA Zsolt – CSERNY Ákos – SÁRI Miklós – SZABLICS János: Kommentár az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011.évi CCIII. törvényhez. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Választójogi kommentárok*. Wolters Kluwer, Budapest, 2014. pp. 15-48.
- BIEBER (2005) BIEBER, Florian: Power Sharing after Yugoslavia: Functionality and Disfunctionality of Power-sharing institutions in Post-war Bosnia, Macedonia and Kosovo. In: JOHN, Sidney – NOEL, Roderick: *From Power Sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. McGill-Queen's University Press, Montreal, 2005. pp. 231-247.
- BIHARI (2013) BIHARI Mihály: *Politológia – A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.
- BIRD (2011) BIRD, Karen: Patterns of Substantive Representation Among Visible Minority MPs: Evidence from Canada's House of Commons. In: BIRD, Karen – SAALFELD, Thomas – WÜST, Andreas M. (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties*. ECPR Studies in Political Science. Routledge, Abingdon, 2011. pp. 207-228.

- BIRD et. al. (2011a) BIRD, Karen – SAALFELD Thomas – WÜST, Andreas M: Ethnic diversity, political participation and representation: a theoretical framework. In: BIRD, Karen – SAALFELD, Thomas – WÜST, Andreas M. (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties*. ECPR Studies in Political Science. Routledge, Abingdon, 2011. pp. 1-21.
- BIRD et. al. (2011b) BIRD, Karen – SAALFELD, Thomas – WÜST, Andreas M. (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties*. ECPR Studies in Political Science. Routledge, Abingdon, 2011.
- BOCHSLER (2007) BOCHSLER, Daniel (2007): Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist European Democracies. *Yearbook of Minority Issues*, Vol. 7. 2007/8. pp. 153-180. Kézirata: http://www.bochsler.eu/publi/Bochsler_eymi_edit1.pdf (2017.09.04.)
- BOCHSLER (2012) BOCHSLER, Daniel: Non-discriminatory Rules and Ethnic Representation: The Election of the Bosnian State Presidency. *Ethnopolitics*. 2012/1. pp. 66-84.
- BODA – SEBŐK (2015) BODA Zsolt – SEBŐK Miklós: Előszó: A Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása. *Politikatudományi Szemle*, 2015/4. pp. 33-40.
- BODA – SEBŐK (2018) BODA Zsolt - SEBŐK Miklós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend: Elméleti alapok, empirikus eredmények*. MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest, 2018.
- BODÁNE (2009) BODÁNE PÁLOK Judit: Egy törvény története. *Regio – Kisebbség, politika, társadalom*, 1993/3. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00015/pdf/11.pdf> (2018.06.08.)
- BÓDI (2005) BÓDI Stefánia: Az egyesülési, gyülekezési és a petíciós jog magyarországi szabályozásának története. *Collega: szakmai folyóirat joghallgatók számára*, 2005/1. pp. 5-12.
- BÓDI (2010) BÓDI Stefánia: Az egyesülési jog hazai szabályozásának története és dilemmái. *Valóság: Társadalomtudományi Közöny*, 2011/9. pp. 60-76.

- BÓDI (2013) BÓDI Stefánia: A magyarországi nemzetiségekre vonatkozó főbb szabályok összefoglalása. In: HARAI Dénes (szerk.): *A történelem szórt fényei: tanulmányok Szabó A. Ferenc egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013. pp. 153-167.
- BODNÁR (2011) BODNÁR Eszter: Választójog és választási rendszer az Alaptörvényben. *Magyar Közigazgatás*, 2011/3. pp. 99-112.
- BODNÁR (2012) BODNÁR Eszter (2012): Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban. *Közjogi Szemle*, 2012/1. pp. 40-48.
- BODNÁR (2013) BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai. Doktori értekezés*. Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2013.
- BODNÁR (2014a) BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. HVG-ORAC, Budapest, 2014.
- BODNÁR (2014b) BODNÁR Eszter: A határontúliak választójogának egyenlősége. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állampolgárok választása témakörében*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. pp. 11–26.
- BODNÁR (2016) BODNÁR Eszter: Választójog. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-valasztojog> (2016). (2020. 04. 19.)
- BODNÁR – MÉCS (2018) BODNÁR Eszter – MÉCS János: Az alkotmányjogi panasz szerepe a választójog védelmében. *MTA Law Working Papers*. 2018/3. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018_03_Bodnar_Mecs.pdf (2018.04.18.)
- BODNÁR – VARSÁNYI (2016) BODNÁR Eszter – VARSÁNYI Benedek: Az Alkotmánybíróság határozata a határon túli magyarok választójogának gyakorlásáról – Különbégtétel a szavazás módjában a magyarországi lakóhely alapján. *JeMa* 2016/3. pp. 5-20.
- BODOR (1938) BODOR György: A választójogi törvényjavaslat. *Az ország útja*, 1938/1. pp. 8-16.

- BÖCSKEI – MOLNÁR (2017) BÖCSKEI Balázs – MOLNÁR Csaba: Kormányon a radikális jobboldal? A jobbik ígéretei a magyarországi törvényalkotásban. *Politikatudományi Szemle*, 2017/1. pp. 55-76.
- BÖTTGER (1919) BÖTTGER, Lothar: *Gedanken über das neue deutsche Wahlrecht*. Springer- Verlag Berling Heidelberg GmbH, Eredeti megjelenés: Verlagsbuchhandlung, Berlin, 1919.
- BRENNAN (2011) BRENNAN, Jason: The Right to a Competent Electorate. *The Philosophical Quarterly*. 2011/245. pp. 700-724.
- BRENNAN (2016) BRENNAN, Jason: *Against Democracy*. With a New Preface by the Author. Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2016.
- BUGAJSKI (2002) BUGAJSKI, Janusz: *Political Parties of Eastern Europe : A Guide to Politics in the Post-communist Era*. M.E. Sharpe, Armonk, United States, 2002.
- BURNS (2005) BURNS, James H.: Happiness and Utility: Jeremy Bentham's Equation. *Utilitas*, 2005/1. pp. 46-61.
- BUZA (1910) BUZA László: Egyenlőtlen választói jog a külföldön. *Magyar Társadalomtudományi Szemle*, 1910/3. pp. 197-207.
- CALIC (1995) CALIC, Marie-Janine: Nationalitätenfragen und Minderheitenpolitik in Slowenien. In: BRICKE, W. Dieter: *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa*. Nomos, Baden Baden, 1995. pp. 170-186.
- CARAMANI (2000) CARAMANI, Daniele: *Elections in Western Europe since 1815*. (The Societies of Europe). MacMillan, London – Basingstoke – Oxford, 2000.
- CARAMANI (2004) CARAMANI, Daniele: *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- CASELLAS – LEAL (2011) CASELLAS, Jason P. – LEAL, David L.: Minority Representation in the US Congress.. In: BIRD, Karen – SAALFELD, Thomas – WÜST, Andreas M. (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties*. ECPR Studies in Political Science. Routledge, Abingdon, 2011. pp. 183-206.
- CELEP (2014) CELEP, Ödül: *Can the Kurdish Left Contribute to Turkey's Democratization?* *Insight Turkey*, 2014/3. pp. 165-180.

- CELIS (2009) CELIS, Karen: Substantive Representation of Women (and Improving it): What it is and should be About? *Comparative European Politics*, 2009/1. pp. 95-113.,
- CELIS – CHILDS (2012) CELIS, Karen – CHILDS, Sarah: The Substantive Representation of Women: What to Do with Conservative Claims? *Political Studies* 2012/1. pp. 213-225.
- CHANEY (2006) CHANEY, Paul: Critical Mass, Deliberation and the Substantive Representation of Women: Evidence from the UK's Devolution Programme. *Political Studies*, 2006/4. pp. 691-714.
- CHANEY (2015) CHANEY, Paul: Institutional Ableism, Critical Actors and the Substantive Representation of Disabled People: Evidence from the UK Parliament 1940–2012. *The Journal of Legislative Studies*, 2015/2. pp. 168-191.
- CHILDS (2008) CHILDS, Sarah: *Women and British Party Politics. Descriptive, substantive and symbolic representation.* Routledge Advances in European Politics. Routledge, Abingdon, 2008.
- CIANETTI – LONČAR (2018) CIANETTI, Licia – LONČAR, Jelena: Representation of minorities: perspectives and challenges. *Nationalities Papers*, 2018/2. pp. 197-201.
- CONVERSI (2000) CONVERSI, Daniele: *Autonomous Communities an the Ethnic Settlement in Spain.* In: GAI, Yashi (ed.): *Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States.* Cambridge University Press, Cambridge, 2000. pp. 122-144.
- CSERNY (2014) CSERNY Ákos: Gondolatok a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egy es kérdésekről. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében.* Nemzeti Közszerológati Egyetem, Választási Rendszerek Kutatómühely, Budapest, 2014. pp. 27-39.
- CSERVÁK – FARKAS (2017) CSERVÁK Csaba – FARKAS György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviseletének elmélete és gyakorlata. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények*, 2017/3. pp. 23-36.
- CSIZMADIA (1938) CSIZMADIA Andor: *A magyar választójog alakulása.* Különlenyomat a Katolikus szemle 1938. évi augusztusi számából.

- DARCSI (2015) DARCSI Karolina (2015): A 2014-es ukrainai választások és a kárpátaljai magyarság. *Kisebbségkutatás*, 2015/1. pp. 45-59.
- DAVIES (2002) DAVIES, Norman: *Európa története. Második kiadás.* Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
- DEKMEJIAN (1978) DEKMEJIAN, Richard Hrair: Consociational Democracy in Crisis: The Case of Lebanon. *Comparative Politics*, 1978/2. pp. 251-265.
- DEMENY (1986) DEMENY, Paul (1986): Pronatalist policies in low-fertility countries: Patterns, performance, and prospects. *Population and Development Review* Vol. 12, Supplement: Below-Replacement Fertility in Industrial Societies: Causes, Consequences, Policies. pp. 335-358
- DEMÉNY (2015a) DEMÉNY Pál (2015a): Emelhető-e a reprodukcióhoz szükségesnél alacsonyabb termékenység? *Demográfia*, 2015/2-3. pp. 97-115.
- DEMENY (2015b) DEMENY, Paul: Sub-replacement fertility in national populations: Can it be raised? *Population Studies*, 2015/1. pp. 577-585.
- DEZSŐ (2007) DEZSŐ Márta: Választási rendszer. In: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények.* Budapest, Osiris Kiadó, 2007. pp. 203-239.
- DIMDINS – MONTGOMERY (2009) DIMDINS, Girts – MONTGOMERY, Henry: Negative and Positive Stakes in Plural Voting: An Experimental Study. *Baltic Journal of Psychology*, 2009/1-2. pp. 14-24.
- DOBOS (2009) DOBOS Balázs: A nemzeti és etnikai kisebbségek hatékony közéleti részvétele Magyarországon. *Regio – Kisebbség, politika, társadalom*, 2009/2. pp. 125-142.
- DOBOS (2011) DOBOS Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006).* Argumentum – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2011.
- DOBOS (2015) DOBOS Balázs: A szakpolitikai célok meghatározásának problémája a magyarországi kisebbségpolitikában. *MTA Law Working Papers*, 2015/10.
https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_10_Dobos.pdf (2018.06.08.)
- DOBOS (2016) DOBOS Balázs: With or without you: Integrating migrants into the minority protection regime in Hungary. *Migration Letters*, 2016/2. pp. 242-257.

- DOBOS (2017) DOBOS, Balázs: Consultative and advisory bodies for minorities: A European Overview. In: OSIPOV, Alexander – VASILEVICH, Hanna (eds.): *Compilation of the lectures on the topic of 'Participation of minorities in public life'*. Konferencia helye, ideje: Kiev, Ukrajna, 2015.11.30 ECMI, Flensburg, 2017. pp. 66-76.
- DÚRÓ (2014) DÚRÓ József: *Pártalapú euroszkepticizmus. Ph.D. értekezés.* Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 2014.
- ENYEDI – CASAL BÉRTOA (2010) ENYEDI Zsolt – Fernando CASAL BÉRTOA: Pártverseny-mintázatok és blokk-politika Kelet-Közép Európában (1990-2009). *Politikatudományi Szemle*, 2010/1. pp. 7-30.
- ENYEDI – KÖRÖSÉNYI (2001) ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek. 2., javított kiadás.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- EPLÉNYI (2013) EPLÉNYI Kata: A nemzeti kisebbségek képviselete az Európai Unióban. *Létünk*, 2013/különszám. pp. 44-54.
- ERDŐS (2013a) ERDŐS Csaba: Multiculturalism in the Hungarian Parliamentary Law: Questions Concerning the Parliamentary Representation of Nationalities. In: ZIVKOVIC, Milan (ed.): *Multiculturalism and Contemporary Society*. Conference Place and date: Novi Sad, Szerbia, 2013.03.01 University of Novi Sad, Faculty of European Legal and Political Studies, Novi Sad, 2013. pp. 332-346.
- ERDŐS (2013b) ERDŐS Csaba: A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities. *De Iurisprudentia et Iure Publico: Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2013/1. pp. 51-61
- ERDŐS (2013c) ERDŐS Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban. In: Kálmán János (szerk.): *Quot capita, tot sententiae. A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II.* Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2013. pp. 249-273.

- ERDŐS (2014) ERDŐS Csaba: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybíróági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó Zrt, Budapest, 2014. pp. 297-315.
- ERDŐS (2017) ERDŐS Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlamenti Szemle*, 2017/2. pp. 5-24.
- ESMEIN (1909) ESMEIN, Adhémar: *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. 5. kiadás. 1909.
- FEDINEC (2012) FEDINEC Csilla: A 2012-es parlamenti választások Ukrajnában. *Limes*. 2012/4. pp. 27-39.
- FEDINEC (2019) FEDINEC Csilla: A 2019-es előrehozott parlamenti választások Ukrajnában. *Parlamenti Szemle*, 2019/2. pp. 93-107.
- FEDINEC et. al. (2016) FEDINEC Csilla – HALÁSZ Iván – TÓTH Mihály: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kalligram, Budapest, 2016.
- FERENC et. al. (2013) FERENC Viktória – HERNER-KOVÁCS Eszter – ILLYÉS Gergely – RÁKÓCZI Krisztián – VARGA Péter: *A szomszédos országok politikai rendszere. Külhoni magyar pártok*. In: Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek. Közszerológati tisztviselők számára*. Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. pp. 65-115.
- FERDINANDY G.(1909) FERDINANDY Gejza: A választói jog történeti fejlődése. 1909.
http://mtdaportal.extra.hu/ADATTAR/cikktar/f_cikk/ferdinyandy_geza_a_valasztói_jog_torteneti_fejlovedese.pdf
(2020. 04. 19.)
- FERDINANDY L. (1938) FERDINANDY László: *A választójogi törvényjavaslat kritikája. Előadás a Deák Ferenc Társaságnak 1938. január 18-i ülésén*. Az Athenaeum Rt. Nyomása.
- FIALA (2010) FIALA János: A fogyatékossgal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. *Fundamentum*, 2010/3.

- FONT et. al. (1997) FONT Márta – KRAUSZ Tamás – NIEDERHAUSER Emil – SZVÁK Gyula: *Oroszország története*. Maecenas Kiadó, Budapest, 1997.
- FÖGLEIN (1997) FÖGLEIN Gizella: A magyarországi nemzeti kisebbségek helyzetének jogi szabályozása 1945-1993. *Regio – Kisebbség, politika, társadalom*, 1997/1.
<http://epa.oszk.hu/00000/00036/00028/pdf/02.pdf> (2020. 01. 09.)
- FRÖHLICH (2011) FRÖHLICH Johanna: Alapkérdések a családi választójog vitájában. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/20.
<http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-20.pdf> (2020. 04. 28.)
- FUDGE – QUINN (2001) FUDGE, Robert – QUINN, Carol: On Harwood's Plural Voting System. *Journal of Social Philosophy*, 2001/4. pp. 500-504.
- FUNG (2013) FUNG, Archon: The Principle of Affected Interests and Incursion in Democratic Governance. In: NAGEL, Jack – SMITH, Rogers: *Representation: Elections and Beyond*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013. pp. 236-268.
- GARBONI (2006) GARBONI, Emanuela Simona: The Impact of Descriptive Representation on Substantive Representation of Women at European and National Parliamentary Levels. Case Study: Romania. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, Vol. 183, 2015, accessed May 1, 2017, DOI: 10.1016/j.sbspro.2015.04.849, pp. 85-92.
- GERENCSÉR (2012) GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről. *Pázmány Law Working Papers*. 2012/34. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2012-34-Gerencser.pdf> (2020. 09. 27.)
- GERENCSÉR (2015) GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Nemzetiségi törvények Magyarországon. In: GYENEY Laura (szerk.): *Kisebbségvédelem Európában. Kisebbségvédelmi alapismeretek*. Kisebbségi Jogvédő Intézet, Budapest, 2015. pp. 45-58.
- GERENCSÉR (2019) GERENCSÉR Balázs: *A latínók az Amerikai Egyesült Államokban*. Jogtudományi monográfiák 12. Sorozatszerk. Schanda Balázs. Pázmány Press, Budapest, 2019.
- G. KARÁCSONY – SMUK (2014) G. KARÁCSONY Gergely – SMUK Péter: A demokratikus legitimitáció és a választójog alapelvei. In: SMUK Péter (szerk.): *Alkotmányjog I. – Alkotmányos fogalmak és eljárások*. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2014. pp. 164-171.

- G. FODOR (2004) G. FODOR Gábor: *Gondoljuk újra a polgári radikálisokat!* Posztmodern politológiák. L'Harmattan, Budapest, 2004.
- GOODIN (2007) GOODIN, Robert E.: Enfranchising All Affected Interests and its Alternatives. *Philosophy & Public Affairs*. Vol. 35, No. 1.
- GOLDSTEIN (1983) GOLDSTEIN, Robert Justin: *Political repression in 19th Century Europe*. Croom Helm, London, 1983.
- GRÁD –WELLER (2011) GRÁD András – WELLER Mónika: *A Strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Negyedik, javított kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2011.
- GOUVEIA (2011) GOUVEIA, Jorge Bacelar: *Constitutional Law in Portugal*. Wolters Kluwer, Aalphen an den Rijn, 2011.
- GUIDI (2007) GUIDI, Marco E. L.: Jeremy Bentham's Quantitative Analysis of Happiness and its Asymmetries. In: BRUNI, Luigino – PORTA, Pier Luigi (eds.): *Handbook on the Economics of Happiness*. Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 2007. pp. 68-94.
- GUNN (2019) GUNN, Paul: Against Epistocracy. *Critical Review. A Journal of Politics and Society*. 2019/1. pp. 26-82.
- GYŐRI SZABÓ (2007) GYŐRI SZABÓ Róbert: A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiája, politikai képviselete. In: MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László – VIZI Balázs – KÁNTOR Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Tér és Terep 6. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. pp. 380-323.
- GYŐRI SZABÓ (2008) GYŐRI SZABÓ Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és az olasz közösség autonómiája. *Kisebbségkutatás*. 2008/1. <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00037/1532.htm> (2020. 04. 19.)
- GULYÁS – JANKY (2016) GULYÁS Attila – JANKY Béla: Választójog és intergenerációs igazságosság: Témakeretezés és választói attitűdök. *Szociológiai Szemle*, 2016/3. pp. 56-77.
- GURBAI (2014) GURBAI Sándor: *A gondnokság alá helyezett személyek választójoga a nemzetközi jog, az európai regionális jog és a komparatív közjog tükrében*. Doktori Értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2014.

- HAKLAI – NORWICH (2016) HAKLAI, Oded – NORWICH, Liora: Bound by Tradition: The Exclusion of Minority Ethnonational Parties from Coalition Governments – A Comparison of Israel and Canada. *Ethnopolitics*, 2016/3. pp. 265-284.
- HALÁSZ (2007) HALÁSZ Iván: Nemzeti és etnikai kisebbségek és a kisebbségi jogi szabályozások Közép-Európában. *Kisebbségkutatás*, 2007/3. <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00035/cikk45e5.html> (2017.09.04.)
- HALÁSZ (2009) HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció. A modern politikai közösségek dilemmái az Európai Unióban*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009.
- HALÁSZ (2014a) HALÁSZ Iván (2014a): A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest. pp. 41-60.
- HALÁSZ (2014b) HALÁSZ Iván: Az egységes és az összetett államok. In: Bende Zsófia – Halász Iván (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog. Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014. pp. 39-55.
- HALÁSZ (2014c) HALÁSZ Iván: *Az állam összeomlása és újjáépítése*. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
- HARDMAN (é.n.) HARDMAN, Helen: *Electoral System Change in Europe since 1945: Poland*. http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_163/FILE/Poland_summary.pdf (2017.08.03.)
- HARWOOD (1998) HARWOOD, Robin (1998): More Votes for Ph.D.'s. *Journal of Social Philosophy*, 1998/3. pp. 129–141.
- HATSCHEK (1905) HATSCHEK, Julius: *Englisches Staatsrecht mit Berücksichtigung der für Scotland und Irland geltenden Sonderheiten. I. kötet, Az alkotmány*. (Handbuch des Öffentlichen Rechts). J.C.B. Mohr (P. Siebeck), Tübingen, 1905.

- HEKA (2016) HEKA László (ford.): Horvátország. A Horvát Köztársaság Alkotmánya. In: HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. pp. 421-447.
- HERRICK (2017) HERRICK, Rebekah: *Minorities and representation in American Politics*. SAGE, Los Angeles – London - New Delhi – Singapore – Washington DC – Melbourne, 2017.
- HEYWOOD (2012) HEYWOOD, Andrew: *Political ideologies. An introduction. Fifth edition*. Palgrave Macmillan, Basingstoke – New York, 2012.
- HODŽIĆ – MRAOVIĆ (2015) HODŽIĆ, Edin – MRAOVIĆ, Boriša: Political Representation of Minorities in Bosnia and Herzegovina: How Reserved Seats Affect Minority Representatives' Influence on Decision-making and Perceived Substantive Representation. *Ethnopolitics*, 2015/4. pp. 418-434.
- HOLLÓSI (2015) HOLLÓSI Gábor: Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015/1. pp. 115-133.
- HOLSTE (2005) HOLSTE, Heiko: Wahlrecht von Geburt an: Demokratie auf Abwegen? *Die Öffentliche Verwaltung*. 2005/3. pp. 114-115.
- HUBAI (2001) HUBAI László: *Magyarország XX. századi választási atlasza 1920-2000*. CD-ROM. Napvilág Kiadó- Alma Mater, Budapest, 2001.
- HUFEN (2009) HUFEN, Friedhelm: *Staatsrecht II. – Grundrechte*. Verlag C. H. Beck, München, 2009.
- ILONSZKI (2011) ILONSZKI Gabriella: Képviselési szerepek, politikai intézmények, képviselési deficit: Két évtized változásai. In: TARDOS Róbert – ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselés, politikai változás*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja – Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, Budapest, 2011. pp. 267-290.
- ILONSZKI – VAJDA (2018) ILONSZKI Gabriella – VAJDA Adrienn: A képviselés újrafogalmazása és alkalmazása a női képviselésre. Az abortuszkérdés (2000, 2001). *Politikatudományi Szemle*, 2018/1. pp. 17-40.

- JAKAB (2011) JAKAB András (2011): A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/38. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-38.pdf> (2020. 04. 28.)
- JAKAB (2016) JAKAB András: Fenntarthatóság az európai alkotmányjogban. *Közjogi Szemle*, 2016/3. pp. 1-17. Elérhető: https://hvgorac.hu/pdf/KJSZ_2016_3_1-17_Jakab_Andras.pdf (2020. 04. 29.)
- JAKAB (2017) JAKAB András: Vajon a gyermekek választójoga az alkotmányjogi válasz a mai demokráciák fenntarthatósági kihívásaira? In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SZABÓ Zsolt – SMUK Péter (szerk.): *A szabadságszerető embernek. Liber Amicorum István Kukorelli*. Gondolat, Budapest, 2017. pp. 486-498.
- JÁSZI (1908) JÁSZI Oszkár: Miért kell az általános titkos választójog? *Husadik Század*, 1908/12. pp. 636-641.
- JÁSZI et. al. (1908) A külföld véleménye gróf Andrássy javaslatáról. *Husadik Század*, 1908/12. pp. 642-695.
- JELLINEK (1905) JELLINEK, Georg: *Das Pluralwahlrecht und seine Wirkungen: Vortrag gehalten in der gehe-stiftung zu Dresden am 18. März*, BiblioBazaar, Reprint kiadás, 2009.
- JUHÁSZ et. al. (1999a) JUHÁSZ József – SZÖKE István – O. NAGY Gábor – KOVALOVSKY Miklós (szerk.): *Magyar Értelmező Kéziszótár A-K. Kilencedik, változatlan kiadás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999.
- JUHÁSZ et. al. (1999b) JUHÁSZ József – SZÖKE István – O. NAGY Gábor – KOVALOVSKY Miklós (szerk.): *Magyar Értelmező Kéziszótár L-Zs. Kilencedik, változatlan kiadás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1999.
- JUHÁSZ – LÁSZLÓ (2012) JUHÁSZ Attila–LÁSZLÓ Róbert (2012): A külhoni magyar állampolgárok választójoga In: *Félúton a választási reform- Tanulmány a Political Capital Institute és a Friedrich Ebert Alapítvány Budapesti által közösen szervezett konferenciához 2012. április 19.* pp. 13-20. http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/PC-FES_ConferencePaper_FelutonAValasztasiReform_120417.pdf (2017.09.04.)
- JUSIĆ – STOJANOVIĆ (2015) JUSIĆ, Mirna – STOJANOVIĆ, Nenad: Minority Rights and Realpolitik: Justice-based vs. Pragmatic Arguments for Reserving Seats for National Minorities. *Ethnopolitics*, 2015/4. pp. 404-417.

- KÁLLAI E. (2012) KÁLLAI Ernő: A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében. In: STIPTA István (szerk.): *Collegium Doctorum Konferencia: Miskolc, 2012. április 19.* Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012. pp. 1-10. Elérhető: <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/K%e1llai%20Ern%f5%20.pdf> (2020. 04. 27.)
- KÁLLAI P. (2012) KÁLLAI Péter: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőiségig. *Fundamentum*, 2012/1. pp. 43-64.
- KÁLLAI P. (2017) KÁLLAI Péter: Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselő a magyar Országgyűlésben. *MTA Law Working Papers*, 2017/12. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf (2020. 04. 27.)
- KAPIDŽIĆ (2015) KAPIDŽIĆ, Damir: Democratic Transition and Electoral Design in Plural Societies: The Case of Bosnia and Herzegovina's 1990 Elections. *Ethnopolitics*, 2015/3. pp. 211-327.
- KEATING (2007) KEATING, Michael: *Federalism and the Balance of Power in European States*. OECD, 2007. <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890628.pdf> (2017. 08. 14.).
- KISS (2013) KISS Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. In: Trócsányi László–Schanda Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Második, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2013. pp. 407-436.
- KISS (2016) KISS Barnabás: A helyi önkormányzati rendszer. In: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Ötödik, átdolgozott kiadás, HVG-ORAC, Budapest, 2016. pp. 427-457.
- KONDOROSI (2007) KONDOROSI FERENC: Jogállamiság – jogegyenlőség – jogbiztonság. *Börtönügyi Szemle*, 2007/2. pp. 1-18. Elérhető: http://epa.oszk.hu/02700/02705/00070/pdf/EPA02705_bortonugyi_szemle_2007_2_001-018.pdf (2020. 04. 29.)
- KOVÁCS (2014) KOVÁCS Péter: A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 2014/1. pp. 23-27.

- KOVÁCS (2016) KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog. 3., átdolgozott és bővített kiadás.* Osiris, Budapest, 2016.
- KÖNCZÖL (2016) KÖNCZÖL, Miklós: Future-Related Interests: What and How to Represent? In: BELOV, Martin (ed.): *Global Governance and its Effects on State and Law.* Central and Eastern European Forum for Legal, Political, and Social Theory Yearbook; 6. Peter Lang Academic Research, Frankfurt am Main, 2016. pp. 179-193.
- KÖNCZÖL (2018) KÖNCZÖL Miklós: A „családi választójog” és a választójogi képviselő két lehetséges értelme. *Politikatudományi Szemle*, 2018/4. pp. 42-59.
- KRIVOSS (1937) KRIVOSS Árpád: Választójog, népesség, adóteher. Gazdaságpolitikai alapon készült választójogi tervezet. Budapesti I. Ker. Iparoskör, Budapest, 1937.
- KROEBER (2017) KROEBER, Corinna: Exploring the Impact of Reserved Seat Design on the Quality of Minority Representation. *Ethnopolitics*, 2017/2. pp. 196-216.
- KUKORELLI (2018) KUKORELLI István: A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviselőjük szabályozására. *Parlamenti Szemle*, 2018/1. pp. 5-25.
- KURUNCZI (2013) KURUNCZI Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviselőjének kérdéséről. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/14. <http://plwp.eu/docs/wp/2013/2013-14-Kurunczi.pdf> (2020. 04. 27.)
- KURUNCZI (2014) KURUNCZI Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviselőjének kérdéséről. *Közjogi Szemle*, 2014/1. pp. 56-65.
- KURUNCZI (2015) KURUNCZI Gábor: On the issue of the representation of nationalities in the Parliament. In: LÁNCOS, Petra Lea – VARGA, Réka – MOLNÁR, Tamás – SZABÓ, Marcel (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014.* Eleven International Publishing, The Hague 2015. pp. 507-523.
- KURUNCZI (2016) KURUNCZI Gábor: A fővárosi közgyűlés megválasztásának választójogi anomáliái. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/24. http://plwp.eu/docs/wp/2016/2016-24_Kurunczi.pdf (2019.03.24.)

- KURUNCZI (2018a) KURUNCZI Gábor: Az általános választójog elvének aktuális kihívásai. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2018/3. https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/WP_2018_3_Kurunczi_Gabor.pdf (2020. 01. 09.)
- KURUNCZI (2018b) KURUNCZI Gábor: A belföldi lakóhely követelménye, mint az általános választójog korlátja. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/1. pp. 213-238.
- KURUNCZI (2019a) KURUNCZI Gábor: *Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében. Doktori értekezés.* Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2019.
- KURUNCZI (2019b) KURUNCZI Gábor: Az általános választójog elvének aktuális kihívásai. In: TÉGLÁSI, András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről – A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017-2018).* Dialóg Campus, Budapest, 2019. pp. 229-302.
- KURUNCZI – VARGA (2017) KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: Dilemmák a fővárosi közgyűlés megválasztásával és működésével kapcsolatban. *Iustum Aequum Salutare*, 2017/2. pp. 233-251.
- KYMLICKA (1995) KYMLICKA, Will: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights.* Clarendon Press, Oxford, 1995.
- LAGZI (2010) LAGZI Gábor: A litvániai lengyel kisebbség az 1989-et követő időszakban. *Pro Minoritate*, 2010/2. pp. 162-182.
- LAMPRIKAKOU (é.n.) LAMPRIKAKOU, Chrysa: *Electoral System Change in Europe since 1945: Cyprus.* http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_207/FILE/Cyprus_summary.pdf (2017.08.07.)
- LÁSZLÓ (2011) LÁSZLÓ Róbert (2011): *Diszkriminációmentes választójog.* <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1938562> (2017.09.04.)
- LÁSZLÓ (2014) LÁSZLÓ Róbert (2014): A külhoni szavazatok 2014. évi országgyűlési képviselőválasztás eredményére gyakorolt hatása. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében.* Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014. pp. 125-146.

- LATIMER (2015) LATIMER, Trevor: Plural voting and political equality: A thought experiment in democratic theory. *European Journal of Political Theory*. Vol. 17., No. 1. pp. 65-86.
- LENGYEL (2017) LENGYEL Dániel: *A nemzetiségek parlamenti képviselete, avagy az Országgyűlés döntetlenje*. Arsoni. 2017. április 12. http://arsoni.hu/nemzetisegek-parlamenti-kepviselite-avagy-az-orszaggyules-dontetlenje/#_ftnref6 (2020. 04. 28.)
- LEOPOLD (1908) ifj LEOPOLD Lajos: Az állami függés és a választójog. *Husadik Század*, 1908/12. pp. 626-631.
- LIJPHART (1969) LIJPHART, Arend: Consociational Democracy. *World Politics*, 1969/2. pp. 207-225.
- LONČAR (2017) LONČAR, Jelena: *Constructing Minority Representation: Empirical - Theoretical Study. PhD-thesis*. University of York, Politics, September 2017, Elérhető: <http://etheses.whiterose.ac.uk/18673/1/Loncar.%20PhD%20thesis.%20Constructing%20minority%20representation.pdf> (2020. 04. 19.)
- LONČAR (2018) LONČAR, Jelena: Accountability of minority representation: methodological advancements *Nationalities Papers*, 2018/2. pp. 202-218.
- LŐRINCZ (2011) LŐRINCZ Lajos: Franciaország közigazgatása. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. CompLex, 2011. pp. 243-269.
- LUBLIN (2014) LUBLIN, David: *Minority Rules. Electoral Systems, Decentralization, and Ethnoregional Party Success*. Oxford University Press, New York, 2014.
- LUCE (2007) LUCE, Robert: *Legislative principles: The History and the Theory of Lawmaking Representative Government*. Clark, New Jersey, The Lawbook Exchange Ltd. 2006. Second printing 2007. Originally published: Boston Houghton Mifflin Co., 1930.
- MAJTÉNYI (2009) MAJTÉNYI Balázs: A kisebbségek preferenciális képviselete, autonómiája a magyar alkotmányban. In: KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László – TÓTH Norbert – VIZI Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Tér és terep*. Gondolat, Budapest, 2009. pp. 155-171.

- MAJTÉNYI (2010) MAJTÉNYI Balázs: *Félreértett jogosultságok. Bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon*. Föld-rész könyvek. Sorozatszerk. MAJTÉNYI Balázs – PAP András László. L'Harmattan, Budapest, 2010.
- MAGID (1998) MAGID, Henry M. – MEZEI György ford. (1998): John Stuart Mill. In: STRAUSS, Leo – CROPSEY, Joseph (szerk.): *A politikai filozófia története II*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1998. pp. 387-411.
- MANSBRIDGE (1999) MANSBRIDGE, Jane: Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent „Yes”. *Journal of Politics*, 61 (1999). pp.628-657.
- MARKO (1996) MARKO, Joseph: *Der Minderheitenschutz in den Jugoslawischen Nachfolgestaaten*. Bonn, 1996.
- MÁRKUS (1912) MÁRKUS Dezső: *Választójog. A nő választójoga. Két tanulmány*. Franklin-társulat, Budapest, 1912.
- M. BALÁZS (2017) M. BALÁZS Ágnes: A magyarországi nemzetiségek országgyűlési választójogának egyenlősége mint a jogállamiság egyik aspektusa. In: KESERŰ Barna Arnold (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2017*. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2017. pp. 133-148.
- M. BALÁZS (2017b) M. Balázs Ágnes: Családi választójog és fenntarthatóság. *Parlamenti Szemle*, 2017/1. pp. 47-65.
- MIKES (2016a) MIKES Lili (ford.): Franciaország. Az 1958. évi október 4-i Alkotmány. In: HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. pp. 339-362.
- MIKES (2016b) MIKES Lili (ford.): Románia. Románia Alkotmánya. In: HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. pp. 837-876.
- MIKLÓSI (2012) MIKLÓSI, Zoltán (2012): Against the Principle of All-Affected Interests. *Social Theory and Practice*, 2012/3. pp. 483-503.
- MILL (1859) MILL, John Stuart: *Thoughts on Parliamentary reform*. John W. Parker and Son, West Inc., London, 1859.
- MILL (1867) MILL, John Stuart: *A képviseleti kormány*. A második kiadás után magyarra fordította Jánosi Ferencz. Emich Gusztáv Tulajdona, Pest, 1867. Elérhető:

- http://mtdaportal.extra.hu/books_kulf/mill_j_s_a_kepviseleti%20kormany.pdf (2020. 04. 19.)
- MILLER, Dale E. (2015) MILLER, Dale E.: The Place of Plural Voting in Mill's Conception of Representative Government. *The Review of Politics*. 2015/3. pp. 339-423.
- MINTA (2009) MINTA, Michael D.: Legislative Oversight and the Substantive Representation of Black and Latino Interests in Congress. *Legislative Studies Quarterly*, 2009/2. pp. 30-51.
- VON MOHL (1995) VON MOHL, Robert: Jogállam. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1995. pp. 32-37.
- MOLNÁR K. (1929) MOLNÁR Kálmán: *Magyar Közjog*. Tudományos Gyűjtemény 103. Harmadik kiadás. Danubia, Pécs, 1929.
- MOLNÁR K. (1938) MOLNÁR Kálmán: *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években*. Tudományos Gyűjtemény. Danubia. Pécs, 1938.
- MOLNÁR Cs. (2018) MOLNÁR Csaba: Törvények. In: BODA Zsolt – SEBŐK Miklós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények*. MTA TK PTI, Budapest, 2018. pp. 123-142.
- MÓRÉ (2015) MÓRÉ Sándor: A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon. *Magyar Jog*, 2015/10. pp. 584-592.
- MÓRÉ (2016a) MÓRÉ Sándor: Issues of the parliamentary representation of national minorities in Hungary” *International Journal of Public Law and Policy* 2016/4. pp. 317-332.
- MÓRÉ (2016b) MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi szósólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve. *Parlament Szemle*, 2016/2. pp. 37-41.
- MÓRÉ (2020) MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon. Politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük*. Gondolat, Budapest, 2020.
- MULLIGAN (2017) MULLIGAN, Thomas: Plural Voting for the Twenty-first century. *The Philosophical Quarterly*, 2017/271. pp. 286-306.
- MULLIGAN (2018a) MULLIGAN, Thomas: *Justice and the Meritocratic State* Routledge, New York, 2018.

- MULLIGAN (2018b) MULLIGAN, Thomas: What's Wrong with Libertarianism? The Meritocratic Diagnosis. In: BRENNAN, Jason – VAN DER VOSSEN, Bas – SCHMIDTZ, David: *The Routledge Handbook of Libertarianism*. Routledge, New York, Abingdon, 2018. pp. 77-91.
- MÜLLER – FRANKEN (2013) Müller-Franken, Sebastian: *Familienwahlrecht und Verfassung. Veränderungen des Wahlrechts zugunsten von Familien als Reaktion auf den „demographischen Wandel“ auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2013.
- NAGYNÉ (2001) NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *A női választójog külföldön és hazánkban*. Budapest, HVG-ORAC, 2001.
- NOHLEN – STÖVER (2010) NOHLEN, Dieter – STÖVER, Philip: *Elections in Europe. A Data Handbook*. Nomos, Baden-Baden, 2010.
- NÚÑEZ (én.) NÚÑEZ, Lidia: *Electoral System Change in Europe since 1945: Italy*. http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_217/FILE/Italy_summary.pdf (2020. 04. 29.)
- OWEN (2017) OWEN, David: Constituting the polity, constituting the demos: on the place of the all affected interests principle in democratic theory and in resolving the democratic boundary problem, *Ethics & Global Politics*, 2017/3. pp. 129-152.
- ÖRDÖGH (2018) ÖRDÖGH Tibor: *Szerbia, Horvátország és Szlovénia politikai rendszerének összehasonlítása 1990 és 2016 között*. Dialóg Campus, 2018.
- PACH (2015) PACH János: Az országgyűlési szűkölk rendszerre és a korábbi kisebbségi képviselői koncepciók. In: TUKA Ágnes (szerk.): *Változó Európa? Kérdések, kétségek, válaszok*. IDResearch Kft. – Publikon, Pécs, 2015. pp. 245-263.
- PAP (2007) PAP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, 2007.
- PAP (2011) Pap András László: Kisebbségi jogok (védelmének változásai) az új alkotmányban. *Kisebbségkutatás*, 2011/2. pp. 190-206.

- PAP (2013) PAP András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In: JAKAB András – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011, 1. kötet*. Pázmány Press, Budapest-Pécs, 2013. pp. 419-438.
- PAP (2014) PAP András László: Sarkalatos Átalakulások. A nemzetiségekre vonatkozó szabályozás. *MTA Law Working Papers*, 2014/52. http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_52_Pap.pdf (2020. 04. 27.)
- PAP (2015) PAP András László: *A kisebbségek politikai képviselete az új magyar szabályozásban*, előadás a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Nemzetközi Intézet, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete, valamint a Nemzetpolitikai Kutatóintézet által rendezett Elszakadás, autonómia, kisebbségi jogok c. konferencián, 2014. november 25., Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem.
- PAP (2017) PAP András László: Recognition, representation and reproach: new institutional arrangements in the Hungarian multiculturalist model. In: VIZI, Balázs – TÓTH, Norbert – DOBOS, Edgár (eds.): *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*. Nomos, Baden-Baden. pp. 101-136.
- PAP (2018) PAP András László: Kisebbségek. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/kisebbssegek> (2018).
- PAPP I. (2003) PAPP Imre: A politikai részvételi jogok. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003.
- PAPP Zs. (2011) PAPP Zsófia: A választókerület helye a magyar parlamenti képviselők szerepfelfogásában. In: TARDOS Róbert – ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja – Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, Budapest, 2011. pp. 291-312.

- VAN PARIJS (1998) VAN PARIJS, Philippe: The Disfranchisement of the Elderly, and Other Attempts to Secure Intergenerational Justice. *Philosophy and Public Affairs*, 1998/4. pp. 292-333.
- PAVEL (2016) PAVEL, Carmen: Boundaries, Subjection to Laws, and Affected Interests. In: SCHMIDTZ, David – PAVEL, Carmen (eds.): *The Oxford Handbook of Freedom*. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199989423.013.11
<https://www.kcl.ac.uk/sspp/departments/politicaleconomy/People/academic/Pavel-Boundaries-Affected-interests.pdf> (2018.01.10)
- PETRÉTEI (2013) PETRÉTEI József *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények.* Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013.
- PETRICUSIC (2004) PETRICUSIC, Antonija (2004): *Slovenian legislative system for minority protection.*
<http://www6.gencat.cat/llengcat/noves/hm04tardor/docs/petricusic.pdf> (2020. 04. 28.)
- PITKIN (1967) PITKIN, Hanna Fenichel: *The Concept of Representation.* University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London. 1967.
- POKOL (2009) POKOL Béla: A parlamentarizmus modelljei. In: BIHARI Mihály – POKOL Béla (szerk.): *Politológia.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2009. pp. 481-567.
- POLNER (1938) POLNER Ödön: *A titkos szavazásos választójogi törvényjavaslat.* A Magyar Királyi Ferencz József Tudományegyetem Barátai Egyesületének Jog- és Államtudományi szakosztályában tartott előadások 27. Szeged, 1938.
- PONGÓ (2016) PONGÓ Tamás (ford.): Spanyolország. Spanyolország Alkotmánya. In: HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban.* Wolters Kluwer, Budapest, 2016. pp. 877-912.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2014a) POZSÁR-SZENTMIKLÓSY, Zoltán: Alapjogok az új választójogi szabályozásban. *MTA Law Working Papers*, 2014/16.
http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_16_Pozsar-Szentmiklosy.pdf (2018. 04. 20.)

- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2014b) POZSÁR-SZENTMIKLÓSY, Zoltán: Kampány határok nélkül? A magyarországi lakóhely-lyel nem rendelkező választópolgárok véleménynyilvánítási szabadsága és a választási kampány. In: CSERNY Ákos szerk.: *Határtalan választások. Tanulmányok a külföldi állam-polgárok választása témakörében.* Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2014. pp. 197–209.
- PÜSKI (2009) PÜSKI Levente: Választási rendszer és parlamentarizmus a Horthy-korszakban. In: ROMSICS Ignác (szerk.): *A magyar jobboldali hagyomány, 1900-1948.* Osiris Kiadó, Budapest, 2009. pp. 73-101.
- QUINTERN (2010) QUINTERN, Hanna: *Das Familienwahlrecht. Ein Beitrag zur Verfassungsrechtliche Diskussion. Schriftenreihe zum Staats- und Verwaltungsrecht Band 7.* LIT, Berlin, 2010.
- REIMER (2004) REIMER, Franz: Nachhaltigkeit durch Wahlrecht? Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen eines „Wahlrechts von Geburt an“. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 2004/2. pp. 322-339.
- REIMINK (é.n.) REIMINK, Elwin: *Electoral System Change in Europe since 1945: Finland.*
http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_751/FILE/Finland_summary.pdf (2017.08.03.)
- RÉZ (1913) RÉZ Mihály: Gróf Andrássy választójogi tervezete. In: TISZA István – RÉZ Mihály – MÉHELY Kálmán: *Választójog. Tanulmányok.* A Magyar Figyelő kiadása, Budapest, 1913. pp. 80-89.
- RIXER (2011) RIXER Ádám: *A helyi igazgatás egyes kérdései Oroszországban.* De iurisprudentia et iure publico. *Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2011/3.
<http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-3-07.pdf>
 (2017.08.14.)
- ROCHA et. al. (2010) ROCHA, Rene R. –TOLBERT, Caroline J. –BOWER, Daniel C. – CLARK, Christopher J.: Race and Turnout: Does Descriptive Representation in State Legislatures Increase Minority Voting?. *Political Research Quarterly*, 2010/4. pp. 890-907.
- ROSENBERG (2016) ROSENBERG, Jonas Hultin: *The All-Affected Principle and its Critics. A Study on Democratic Inclusion.* Acta Universitatis Upsaliensis 197. Uppsala Universiteit,Uppsala, 2016.

- SAALFELD (2011) SAALFELD, Thomas: Parliamentary Questions as Instruments of Substantive Representation: Visible Minorities in the UK House of Commons, 2005–10. *Journal of Legislative Studies*, 2011/3. pp. 271-289.
- SAALFELD – KYRIAKOPOULOU (2011) SAALFELD, Thomas – KYRIAKOPOULOU, Kalliopi: Presence and behaviour: black and minority MPs in the British House of Commons. In: BIRD, Karen – SAALFELD, Thomas – WÜST, Andreas M. (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties*. ECPR Studies in Political Science. Routledge, Abingdon, 2011. pp. 230-249.
- SANDRI (2012) SANDRI, Giulia: Ethno-linguistic Identity and Party Politics in the Aosta Valley. *Ethnopolitics*, 2012/3. pp. 287-317.
- SCHANDA (2010) SCHANDA Balázs: Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítéka? *Magyar Jog*, 2010/10. pp. 608-611.
- SCHANDA (2012) SCHANDA Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare*. 2012/2. pp. 77-88.
- SCHNEIDER (2015) SCHNEIDER, Thomas: *Russian Minority in Estonia. Social Co-existence, Educational Transformation and the Labour Market*. Konrad Adenauer Stiftung, March 2015.
http://www.kas.de/wf/doc/kas_40778-544-2-30.pdf?150323103648 (2020. 04. 28.)
- SCHWEITZER (2018): SCHWEITZER Gábor: „A tisztességes jogtanár.” Molnár Kálmán pályaképe. MTA TK Jogtudományi Intézet, Budapest, 2018.
- SCHWEITZER (2019) SCHWEITZER Gábor: Molnár Kálmán közjogászprofesszor pályaképe. *Parlamenti Szemle*, 2019/1. pp. 127-136.
- SEBŐK et. al. (2014) SEBŐK Miklós – KUBIK Bálint György – MOLNÁR Csaba – SZENDI Gábor: Miért kérdeznek a képviselők? Az interpellációk benyújtásának tényezői Magyarországon, 1990 és 2014 között. *Politikatudományi Szemle*, 2014/4. pp. 41-67.
- SEBŐK (2015) SEBŐK Miklós: A képviseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje. *Politikatudományi Szemle*, 2015/2. pp. 7-26.
- SEBŐK (2016) SEBŐK Miklós (szerk.): *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. L'Harmattan, Budapest, 2016.

- SEBŐK et. al. (2016) SEBŐK Miklós – ZORIGT Burtejin – ZÁGONI Bella: A szövegek társadalomtudományi elemzése: Egy elméleti áttekintés. In: SEBŐK Miklós (szerk.): *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. L'Harmattan, Budapest, 2016. pp. 15-23.
- SELYMES (1908) SELYMES Károly: A magyar választójogi javaslat és a Balkán-államok választójoga. *Husadik Század*, 1908/12. pp. 632-635.
- SHORAKA (2010) SHORAKA, Kirsten: *Human Rights and Minority Rights in the European Union*. (Routledge Research in EU Law). Routledge, London and New York, 2010.
- SMILOVA (2013) SMILOVA, Ruzha: Episztémikus proceduralizmus. Megoldás a demokrácia autoritás-igényének dilemmájára? Bojtár Péter ford. In: KOVÁCS Kriszta – TÓTH Gábor Attila: *Lehetséges. Kis Jánosnak tanítványaitól*. Kalligram, Pozsony, 2013. pp. 109-135.
- SMITH – HIDEN (2012) SMITH, David James – HIDEN John: *Ethnic Diversity and the Nation State: National Cultural Autonomy Revisited*. Routledge, London and New York, 2012.
- STARMER (1999) STARMER, Keir: *European human rights law.*, Legal Action Group, London, 1999.
- STOJANOVIĆ – HODŽIĆ (2015) STOJANOVIĆ, Nenad – HODŽIĆ, Edin: Introduction: Ethnocracy at the Heart of Europe. *Ethnopolitics*, 2015/4. pp. 382-389.
- SZABÓ (2014) SZABÓ Zsolt: A nemzetiségi szószólók. In: KARSAI József (szerk.): *A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014-2018-as ciklus*. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2014. pp. 49-52.
- SZABÓ (2016) SZABÓ Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamentjei*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2016.
- SZAKÁLY (2016) SZAKÁLY Zsuzsa (ford.): *Portugália. A Portugál Köztársaság Alkotmánya*. In: HEKA László – JAKÓ Nóra – MIKES Lili – PONGÓ Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. pp. 747-835.
- SZAKÁLY (2017) SZAKÁLY Zsuzsa: Az intergenerációs igazságosság megjelenése alkotmányi szinten. *Pro Futuro*, 2017/2. pp. 48-64.
- SZALAI (2003) SZALAI Miklós: *Ifjabb Andrássy Gyula élete és pályája*. MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 2003.

- SZALAYNÉ (2003) SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003.
- SZALAYNÉ (2014) SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből. *Kisebbségkutatás*, 2014/1. pp. 7-14.
- SZENTE (2006) SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- SZENTE (2011) 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. pp. 79-94.
- SZENTPÉTERI-NAGY (1998) SZENTPÉTERI-NAGY Richard: Választások Szlovéniában. In: DEZSŐ Márta (szerk.): *Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye*. Választási stúdiumok 1. Országos Választási Iroda, Budapest, 1998. pp. 303-321.
- TAMÁS (2001) TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2001.
- TAR (2015) TAR Ferenc: Képviselők vagy szószólók? Kisebbségi Képviselőválasztás Magyarországon. *Modern Geográfia*, 2015/II. pp. 25-40.
- TÁRNOK (2018) TÁRNOK Balázs: *Kisebbségvédelem az Európai Unióban*. PPKE JÁK, 2018.
https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12211/file/Kisebbs%C3%A9gv%C3%A9delem%20az%20Eur%C3%B3pai%20Uni%C3%B3ban_v%C3%A1zlat.pdf (2020. 04. 27.)
- TÉGLÁSI (2014) TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2014. pp. 317-339.
- TÉGLÁSI (2015a) TÉGLÁSI András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. *Közjogi Szemle*, 2015/2. pp. 17-23.

- TÉGLÁSI (2015b) TÉGLÁSI András: The Protection of Fundamental Rights in the Jurisprudence of the Constitutional Court of Hungary After the New Fundamental Law Entered into Force in 2012. In: SZENTE, Zoltán – MANDÁK, Fanni – FEJES, Zsuzsanna (eds.): *Challenges and Pitfalls in the Recent Hungarian Constitutional Development: Discussing the New Fundamental Law of Hungary*. Éditions L'Harmattan, Paris, 2015. pp. 77-93.
- TEMESI (2011) TEMESI István: *Spanyolország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió Tagállamainak Közigazgatása*. CompLex, Budapest, 2011. pp. 385-437.
- TEMPLEMAN (2018) TEMPLEMAN, Kharis: When Do Electoral Quotas Advance Indigenous Representation?: Evidence from the Taiwanese Legislature. *Ethnopolitics*, 2018/5. pp. 461-484.
- THELEN – CONRAN (2016) THELEN, Kathleen – CONRAN, James: Institutional Change. In: FIORETOS, Orfeo – FALLETI, Tullia G. – SHEINGATE, Adam (eds.): *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford University Press, Oxford, 2016. pp. 52-71.
- TISZA (1913) TISZA István: Hieronymi a választójogról. In: TISZA István – RÉZ Mihály – MÉHELY Kálmán: *Választójog. Tanulmányok*. A Magyar Figyelő kiadása, Budapest, 1913. pp. 102-118.
- TOAL – MAKSIC (2014) TOAL, Gerard – MAKSIC, Adis: 'Serbs, You Are Allowed to be Serbs!' Radovan Karadžić and the 1990 Election Campaign in Bosnia-Herzegovina. *Ethnopolitics*, 2014/3. pp. 267-287.
- TOMCSÁNYI (1932) TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Második, átdolgozott és bővített kiadás. A szerző kiadása. Budapest, 1932.
- TORÓ (2018) TORÓ Tibor: Ethnicization or de-ethnicization? Hungarian political representation in the Romanian parliament. *Nationalities Papers*, 2018/2. pp. 219-236.
- TÓTH K. (2013) TÓTH Károly: Választójog. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Második, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2013. pp. 183-219.

- TÓTH N. (2012) TÓTH Norbert: *A kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziója: nemzetközi jogi analízis*. PhD-értekezés. Pécsi Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Pécs, 2012.
- TÓTH N. (2016a) TÓTH Norbert: A működő kisebbségi területi autonómia nemzetközi jogi keretei az Európa Tanács dokumentumaiban. In: Szakács Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek helyzete, jogai és védelme*. Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, Szeged, 2016. pp. 35-54.
- TÓTH N. (2016b) TÓTH Norbert: A kisebbségi autonómia iránti igény érvényesíthetőségének lehetősége a hatékony politikai/közéleti részvételhez való jogra alapozva, különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára. In: GÖRÖG Dóra (szerk.): *Kisebbségi jogok érvényesülése a Kárpát-medencében: 2015*. Kisebbségi Jogvédő Intézet, Budapest, 2016. pp. 23-30.
- TÓTH V. (1993) TÓTH, Viktória: A legnagyobb szám legnagyobb boldogsága. Bentham Kritériumának értelmezése. *Tiszatáj*, 1993/9. pp. 75-79.
- TOUBEAU (é.n.) TOUBEAU, Simon: *Electoral System Change in Europe since 1945: France*
http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_211/FILE/France_summary.pdf (2017.08.03.)
- TÚRI (1934) TÚRI Béla: Milyen választójogi reformra van szükség? *Katholikus Szemle*, 1934. okt. pp. 581-585.
- TRÓCSÁNYI (2013) TRÓCSÁNYI László: Alaptanok. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Második, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC, Budapest, 2013. pp. 21-76.
- UEDA (2005) UEDA, Michiko: *Does Minority Representation Matter for Policy Outcomes? Evidence from the U.S. States*. October 17, 2005
<https://pdfs.semanticscholar.org/b8fe/07739e671c653ea41bcd79dc241e705c969.pdf> (2020. 04. 19.)
- VAJDA (2017) VAJDA Adrienn: Nemzetiségek parlamenti képviselete Magyarországon: A nemzetiségi szószólók működése (2014-2016). *Politikatudomány Online*, 2017/4. pp. 1-20.
<https://www.uni->

- corvinus.hu/alfresco/dokumentumtar/download/?id=946f1d4a-9b63-44e2-8a82-544d74168d87;1.1 (2020. 10. 08.)
- VAJDA (2019) VAJDA Adrienn: *Lehetséges-e a nők képviselete nők nélkül? A női ügyek megjelenése a magyar Országgyűlésben (1998–2014). Doktori értekezés.* Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 2019.
- VÁRNAGY – ILONZKI (2012) VÁRNAGY Réka – ILONZKI Gabriella: Üvegplafonok. Pártok lent és fent. *Politikatudományi Szemle*, 2012/4. pp. 7-28.
- VÉRTES (1934) VÉRTES István: *100 éves harc a választójogért.* A Reggel kiadása, Budapest, 1934.
- VIZI (2017) VIZI Balázs: A kisebbségek közéleti részvételhez való joga. in SZAKÁCS Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitikai ismeretek.* (Nemzetközi és Regionális Tanulmányok; 13.) Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete, Szeged, 2017. pp. 249-275.
- WAGNER (2014) WAGNER, Wolfgang: The Overstated Merits of Proportional Representation: The Republic of Macedonia as a Natural Experiment for Assessing the Impact of Electoral Systems on Descriptive Representation. *Ethnopolitics*, 2014/5. pp. 483-500.
- WALL (é.n.) WALL, Matthew (é.n.): *Electoral System Change in Europe since 1945: Croatia*, http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_125/FILE/Croatia_summary.pdf, (2020. 04. 28.)
- WÄNGNERUD (2009) WÄNGNERUD, Lena: Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation. *Annual Review of Political Science*, 2009/12. pp. 51-69.
- WARREN (2017) WARREN, Mark E.: *The All Affected Interests Principle in Democratic Theory and Practice.* IHS Political Science Series Working Paper 145 June 2017, Wien, 2017 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS) <http://irihs.ihs.ac.at/4306/> (2018.01.10.)
- WELLER (2005) WELLER, Marc: Article 15. In: WELLER, Marc (ed.): *The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities.* Oxford Commentaries on International Law. Oxford University Press, Oxford, 2015. pp. 429-461.

- WELLER (2007) WELLER, Marc: Effective Participation of Minorities in Public Life. In: WELLER, Marc (ed.): *Universal Minority Rights. A Commentary on the Jurisprudence of International Courts and Treaty Bodies*. Oxford University Press, Oxford, 2007. pp. 447-516.
- WELLER (2010) WELLER, Marc: Minority Consultative Mechanisms. Towards best practice. In: WELLER, Marc – NOBBS, Katherine (eds.): *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*. Oxford University Press, Oxford, 2010. pp. 477-502.
- WERBŐCZY (1514) *Tripartitum. Nemes Magyarország szokásjogának Hármaskönyve.*
- WHITE – SAIKKONEN (2017) WHITE, Allison C. – SAIKKONEN, Inga A.-L.: More Than a Name? Variation in Electoral Mobilisation of Titular and Non-Titular Ethnic Minorities in Russian National Elections. *Ethnopolitics*, 2017/5. pp. 450-470.
- WILLIAMS (2000) WILLIAMS, Melissa S.: *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Second printing and first paperback printing. Princeton University Press, Princeton, 2000.
- WÜST (2011) WÜST, Andreas M.: Migrants as parliamentary actors in Germany. In: BIRD, Karen – SAALFELD, Thomas – WÜST, Andreas M. (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties*. ECPR Studies in Political Science. Routledge, Abingdon, 2011. pp. 250-265.
- YAKINTHOUS (2009) YAKINTHOUS, Christella: *Political Settlements in Divided Societies – Consociationalism and Cyprus*. Palgrave Macmillan, UK. 2009.
- ZIGÁNY (1908) ZIGÁNY Zoltán: Az Andrássy-féle „Törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról” és annak bírálata. *Husadik Század*. 1908/12. pp. 613-624.
- ZUBER (2015) ZUBER, Christina Isabel: Reserved Seats, Parties, and Group Representation in Bosnia and Herzegovina. *Ethnopolitics*, 2015/4. pp. 390-403.
- ZSEDÉNYI (1939) ZSEDÉNYI Béla: *A magyar alkotmányjog fejlődése 1918-tól 1938-ig*. Miskolci Jogászetlet Könyvtára. Új sorozat. 37. szám. Miskolc, 1939.

Internetes hivatkozások

2019-es európai választási eredmények. Európai Parlament. Eredmények nemzeti pártok szerint: 2019-2024 Lettország - Hivatalos eredmények. <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/hu/nemzeti-eredmenyek/lettorszag/2019-2024/> (2020. 03. 29.)

Bundesparteiprogramm der Familien-Partei Deutschlands
http://www.familien-partei-deutschlands.de/fileadmin/Dokumente/FAMILIE_Bundesparteiprogramm_111120.pdf (2017.09.04.)

Állampolgársági esküt tett az egymilliomodik külhoni magyar | Felvidék.ma
<http://felvidek.ma/2017/12/allampolgarsagi-eskut-tett-az-egymilliomodik-kulhoni-magyar/> (2018.01.10.)

CVK – 8th Saeima Elections
<https://www.cvk.lv/pub/public/28015.html> (2017.08.12.)

CVK – 9th Saeima Elections
<https://www.cvk.lv/pub/public/28555.html> (2017.08.12.)

CVK – 12th Saeima Elections
http://sv2014.cvk.lv/index_rez.html?lang=1 (2017.08.12.)

CVK – Elections to the European Parliament
<https://www.cvk.lv/pub/public/28042.html> (2017.08.12.)

Duden | Minderheit| Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Herkunft
<https://www.duden.de/rechtschreibung/Minderheit> (2020. 02. 02.)

Duden | Minorität | Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Herkunft
<https://www.duden.de/rechtschreibung/Minoritaet> (2020. 02. 02.)

Duden | Pluralwahlrecht | Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Herkunft
<https://www.duden.de/rechtschreibung/Pluralwahlrecht> (2020. 02. 18.)

European Parliament - Directorate-General for the Presidency Directorate for Relations with National Parliaments Factsheet: House of Representatives of Cyprus
http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/533c028a-52a9-48c2-8823-5491669592f0/Factsheet_CY_-_House_of_Representatives_september_2017.pdf (2020. 09. 20.)

Forward Together. Our Plan for a Stronger Scotland, a Stronger Britain and a Prosperous Future. The Scottish Conservative and Unionist Party Manifesto 2017.
http://www.scottishconservatives.com/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/GE2017_Manifesto_A5_Scottish_DIGITAL.pdf (2017.08.11.)

Für Familienwahlrecht – Familien Partei <http://www.ichwaehlezukunft.de/fuer-familienwahlrecht/> (2017.09.04.)

- Gerő: A regisztráció egyfajta burkolt cenzus. Mandiner, 2012. november 19.
https://mandiner.hu/cikk/20121129_gero_a_regisztracio_egyfajta_burkolt_cenzus (2020. 10. 09.),
- House of Commons Information Office The House of Commons and the right to vote. Factsheet G1. General Series. August 2010.
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/g01.pdf> (2020. 10. 02.)
- Jobbik: Az általános iskolai végzettséggel nem rendelkezők ne szavazzanak. Mandiner, 2017. augusztus 2.
https://mandiner.hu/cikk/20170802_jobbik_az_altalanos_iskolai_vegzettssegel_nem_rendelkezo_k_ne_szavazzanak? (2020. 10. 09.)
- Magyar Életrajzi Lexikon – Acsay Tihamér
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC00003/00074.htm> (2020. 04. 19.)
- Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Hieronymi Károly
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC05727/06328.htm> (2020. 04. 19.)
- Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Márkus Dezső
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC09732/10071.htm> (2020. 04. 19.)
- Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Molnár Kálmán
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC09732/10726.htm> (2020. 04. 19.)
- Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Polner Ödön
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC11587/12347.htm> (2020. 04. 19.)
- Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Réz Mihály
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC12527/12993.htm> (2020. 04. 19.)
- Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Tomcsányi Móric
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC15363/15818.htm> (2020. 04. 19.)
- Magyar Életrajzi Lexikon 1900-1990 – Zsedényi Béla
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC17155/17378.htm> (2020. 04. 19.)
- Magyar Katolikus Lexikon – Túri Béla
<http://lexikon.katolikus.hu/T/T%C3%BAri.html> (2020. 04. 19.)
- Ministry of Interior and Health. Folketinget. The Parliamentary Electoral System in Denmark. Guide to the Danish Electoral System
http://www.thedanishparliament.dk/Democracy/~media/PDF/publikationer/English/The%20Parliamentary%20System%20of%20Denmark_2011.ashx
 (2017.08.03.)
- Minority noun – Definition, pictures, pronunciation and usage notes | Oxford Advanced Learners Dictionary at OxfordLearnersDictionaries.com
<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/minority?q=minority> (2020. 02. 02.)

- MPs – Scottish Conservatives
<http://www.scottishconservatives.com/people/general-election-candidates/>
 (2017.08.11.)
- People | NI Conservatives. MPs
<https://www.niconservatives.com/people/type/MPs> (2017.08.11.)
- People – Pobl | Welsh Labour – Members of Parliament – Aelodau Seneddol
http://www.welshlabour.wales/people_pobl (2017.08.11.)
- People | Scottish Labour Party - Westminster
<http://www.scottishlabour.org.uk/people> (2017.08.11.)
- People | Welsh Conservatives. MPs
<https://www.welshconservatives.com/people/type/MPs> (2017.08.11.)
- Plural vote.” Merriam-Webster.com Dictionary, Merriam-Webster,
<https://www.merriam-webster.com/dictionary/plural%20vote>. (2020. 02. 18.)
- Plural voting definition and meaning | Collins English Dictionary
<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/plural-voting> (2020. 02. 18.)
- Plural voting – Definition and synonyms of plural voting in the English Dictionary
<https://educalingo.com/en/dic-en/plural-voting> (2020. 02. 18.)
- Segíti a demokráciát a választási regisztráció. Magyar Nemzet, 2012. november 29.
<https://magyarnemzet.hu/archivum/belfold-archivum/segiti-a-demokraciat-a-valasztasi-regisztracio-4216631/> (2020. 10. 09.)
- Stratégiai megállapodást kötött a Fidesz és a Lungo Drom
<http://www.fidesz.hu/hirek/2017-05-26/strategiai-megallapodast-kotott-a-fidesz-es-a-lungo-drom/> (2017. 08. 11.)
- Századvég Alapítvány - Helyi és nemzetiségi önkormányzati választások 2014 – Szabályozás és határidők.
<https://szazadveg.hu/uploads/media/57e3dbfef1106/onkormanyzati-valasztas-2014.pdf> (2020. 09. 29.)
- The election to the National Council of the Slovak Republic – Allocation of Seats to Political Parties
<https://volbysr.sk/en/data03.html> (2020.03.29.)
- Thomas Mulligan. <http://www.thomasmulligan.net/research> (2020. 04. 19.)
- Visible minority of person – Statistics Canada
<http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=45152> (2020. 04. 19.)

A Nemzeti Választási Iroda adatai

- Külhoni magyar állampolgárok választási regisztrációja – Nemzeti Választási Iroda
<http://www.valasztas.hu/kulhoni-magyar-allampolgarok-valasztasi-regisztracioja>
 (2018.03.29.)

- Nemzetiségi névjegyzéki nyilvántartás – Nemzeti Választási iroda (Utolsó frissítés: 2018. március 20.) http://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvantartas?p_p_id=nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1#_nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet_paginator1 (2018.03.21.)
- Nemzetiségi névjegyzéki nyilvántartás – Nemzeti Választási iroda (Utolsó frissítés: 2018. március 27.) http://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvantartas?p_p_id=nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1#_nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet_paginator1 (2018.03.28.)
- Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2014.03.21.)
- Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2014.03.30.)
- Nemzeti Választási iroda – 2014. évi országgyűlési választások – Az országos listás választás eredménye http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html (2015.02.05.)
- Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választás – Levélszavazatok http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/853/853_0.html (2017.09.04.)
- Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások (2014. március 27-i állapot) https://web.archive.org/web/20140327024255/http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2018.03.21.)
- Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások (2014. április 7-i állapot) https://web.archive.org/web/20140407050351/http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2018.03.21.)
- Országgyűlési képviselők választása 2018 - országos listás szavazás eredménye https://www.valasztas.hu/orszagos-listak-eredmenye?p_p_id=ogylistaseredmenyadatlap_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&_ogylistaseredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_tabId=tab2 (2020. 04. 19.)
- Országgyűlési képviselők választása 2018. április 8. Tájékoztató adatok az országos listás mandátumok számításáról. <https://www.valasztas.hu/documents/20182/863121/Orsz%C3%A1gos+list%C3%A1s+mand%C3%A1tumok+sz%C3%A1m%C3%ADt%C3%A1sai/48e2198d-4b1e-4d7b-85be-7a29d96fcfd5> (2020. 04. 19.)

Online adatbázisok

Electoral System for National Legislature | International IDEA

<http://www.idea.int/data-tools/question-countries-view/130355/86/ctr>
(2017.08.03.)

Interpellációk (1865-2018) | MTA TK CAP

<http://cap.tk.mta.hu/interpellacio> (2020. 04. 29.)

IPU Parline Database: France Assemblée nationale (National Assembly)

<http://www.ipu.org/parline-e/reports/2113.htm> (2017.08.03.)

IPU Parline Database: France Sénat (Senate)

<http://www.ipu.org/parline-e/reports/2114.htm> (2017.08.03.)

IPU PARLINE database: Slovenia Drzavni Zbor (National Assembly)

<http://ipu.org/parline-e/reports/2287.htm> (2020. 04. 29.)

Költségvetések és zárszámadások (1868-2018) | MTA TK CAP

<https://cap.tk.mta.hu/koltsegyvetes1991-2013> (2020. 04. 29.)

Közpolitikai témakörök kódkönyve (A magyar közpolitika dinamikája)

<http://cap.tk.mta.hu/kozpolitikai-magyar> (2015. 12. 21.)

Központi Statisztikai Hivatal – Népszámlálás 2011 – A népesség és nemzetiség főbb
korcsoport szerint

http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/nemzetiseg/09_01_04.xls
(2018.04.07.)

Nemzetiségi adatbázisok | Keresés a jogszabályok között

http://mtatki.ogyk.hu/jogszabaly_adatok.php (2017.07.08.)

Törvények (1790-2018) és törvényerejű rendeletek (1949-1989) | MTA TK CAP

<http://cap.tk.mta.hu/torveny> (2020. 04. 29.)

Wolfram Nordsieck: Parties and Elections in Europe: The database about parliamentary
elections and political parties in Europe –Finland. <http://www.parties-and-elections.eu/finland.html> (2017.08.03.)

Wolfram Nordsieck: Parties and Elections in Europe: The database about parliamentary
elections and political parties in Europe –Finland Archive Elections (1945-
2007). <http://www.parties-and-elections.eu/finland2.html> (2017.08.03.)

Wolfram Nordsieck: Parties and Elections in Europe: The database about parliamentary
elections and political parties in Europe – United Kingdom. <http://www.parties-and-elections.eu/unitedkingdom.html> (2017.08.03.)

Wolfram Nordsieck: Parties and Elections in Europe: The database about parliamentary
elections and political parties in Europe – United Kingdom Archive: Elections
(1945-2010). <http://www.parties-and-elections.eu/unitedkingdom2.html>
(2017.08.03.)

Az Országgyűlési Napló adatai és a hivatkozott irományok

Az Országgyűlési Napló adatai

A bizottság által benyújtott irományok 2014- – Országgyűlés

<http://www.parlament.hu/web/magyarorszag-nemzetisegek-bizottsaga-a-bizottsag-altal-benyujtott-iromanyok> (2018.03.31.)

A bizottság által tárgyalta irományok 2014- - Országgyűlés

<http://www.parlament.hu/web/magyarorszag-nemzetisegek-bizottsaga-a-bizottsag-altal-targyalt-iromanyok> (2018.03.31.)

Az Országgyűlés Ifjúsági, szociális és családtügyi bizottságának, Egészségügyi bizottságának, Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságának, Oktatási és tudományos bizottságának együttes ajánlása a „Legyen jobb a gyerekeknek!” Nemzeti Stratégiáról, 2007-2032 szülő H/2284 számú országgyűlési határozati javaslat részletes vitájához.
<http://www.parlament.hu/irom38/02284/02284-0031.pdf> (2018.01.10)

Országgyűlési napló ciklusonkénti adatai – Országgyűlés – Felszólalások keresése 2010-2014

https://www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=olyD8Dkn&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Fwebpar.paramform%3Fp_ckl%3D39%26p_modul%3DNAPLO_ALT_LEKER%26p_szulo%3D-6 (2020. 04. 27.)

Felszólalások keresése 2014–

<http://www.parlament.hu/felszolalások-keresese> (2018. 03. 31.)

Irományok egyszerűsített lekérdezése 2010-2014

http://www.parlament.hu/iromanyok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_auth=px4pswMr&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyporlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyporlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Fwebpar.paramform%3Fp_ckl%3D39%26p_modul%3DIROM_LEKERD_EGYSZ%26p_szulo%3D-3 (2018. 03. 31.)

Jegyzőkönyv az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 2017. április 11-én, kedden, 13 óra 07 perckor az Országgyűlés Irodaháza V. emelet 562. számú tanácstermében megtartott üléséről
<https://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjkv40/NEB/1704111.pdf>
(2020. 09. 01.)

Képviselők ciklusonkénti adatai - Egy képviselő felszólalásai 2014-2018.

https://www.parlament.hu/web/guest/kepviselok-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2W

c9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=oAXGsFvh&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Fwebpar.paramform%3Fp_ckl%3D40%26p_modul%3DNAPLO_KEPV_FELSZ_AKT%26p_szulo%3D-2
(2020.03.30.)

Mécs Imre - Parlament.hu <http://www.parlament.hu/naplo35/193/1930043.htm> (2020. 04. 28.)

Szósólók – Országgyűlés <http://www.parlament.hu/szoszolok-listaja> (2018. 03. 31.)

Országgyűlési Napló (2014-2018) – 212. ülésnap (2017.04.10.), 369. felszólalás – Dr. Turgyán Tamás (örmény nemzetiségi szósóló) https://www.parlament.hu/web/guest/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai?p_p_id=hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_auth=nVerfgey&_hu_parlament_cms_pair_portlet_PairProxy_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Fogy_naplo.naplo_fadat%3Fp_ckl%3D40%26p_uln%3D212%26p_felsz%3D369%26p_szoveg%3D%C3%B6rm%C3%A9ny%26p_felszig%3D369 (2020. 09. 20.)

Irományok

H/8042 Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat módosításáról <https://www.parlament.hu/irom41/08042/08042.pdf> (2020. 03. 29.)

Képviselőházi Irományok, 1906. XXVIII. kötet, 926.sz. 1-373.

T/2627 Magyarország Alaptörvénye <https://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf> (2020. 01. 09.)

T/5233. számú törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról <https://www.parlament.hu/iromany/fulltext/05233txt.htm> (2020.03.29.)

T/5234. számú törvényjavaslat a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról <https://www.parlament.hu/iromany/fulltext/05234txt.htm> (2020.03.29.)

T/8044 Az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról <https://www.parlament.hu/irom41/08044/08044.pdf> (2020. 03. 29.)

T/17821 Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása. <https://www.parlament.hu/irom40/17821/17821.pdf> (2020. 04. 17.)

1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról. Részletes indokolás.

926. sz. iromány. Törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról 1-13. § in Képviselőházi Irományok, 1906. XXVIII. kötet, 926.sz. 1-373.

Hivatkozott jogforrások

Nemzetközi jogi források

Kötelező jellegű jogforrások

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948. december 10.) Elérhető: <http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/201> (2019.01.20.)

Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikk. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. és 25. cikk Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

Soft law jellegű nemzetközi dokumentumok és jelentések

Az emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentuma. Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet. Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (Koppenhága, 1990. június 29.)

Elérhető: <https://kisebbskutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/1109.pdf> (2019. 01. 30.)

Capotorti, Francesco: Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. New York, 1979, UN-Doc. E/CN. 4/Sub. 2/384/Rev. 1., Elérhető: (<https://digitallibrary.un.org/record/10387> (2020. 09. 20.)

Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1201 (1993) Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235> (2020. 09. 20.)

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Draft opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia. Strasbourg, 3 July 2001, CDL (2001) 74

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2001\)074-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2001)074-e) (2020. 09. 30.)

European Commission for Democracy Through Law and OSCE Office for Democratic institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) Joint opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary. Study No. 662/2012. CDL-AD(2012)012.

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29012-e> (2017.09.04.)

- OSCE – Office for Democratic Institutions and Human Rights. *Republic of Poland. Parliamentary Elections 25 October 2015 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report.* Warsaw, 26 January 2016.
<http://www.osce.org/odihr/elections/poland/217961?download=true>
 (2017.08.14.)
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. *The Former Yugoslav Republic of Macedonia. Early Parliamentary Elections 11 December 2016. OSCE/ODIHR Election Observation Mission. Final Report.* Warsaw, 28 February 2017
<http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/302136?download=true> (2020. 04. 28.)
- Strasbourg, 2008. május 5. *ACFC/31DOC(2008)001 A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága – Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben.* Elfogadva 2008. február 27-én.
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7ee>, (2017.06.30.)
- United Nations. International covenant on civil and political rights. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 27 August 1996 General Comment Adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights 1. Addendum General Comment No. 25 (57)
https://digitallibrary.un.org/record/221930/files/CCPR_C_21_Rev.1_Add.7-EN.pdf (2020. 04. 29.)
- Venice Commission Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report,
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e)
 (2019.01.20.)
- Venice Commission – Study No. 387/2006. CDL-AD(2008)013. Report on dual voting for persons belonging to national minorities.
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282008%29013.aspx> (2019.01.20.)
- Venice Commission – Report on electoral rules and affirmative action for national minorities’ participation in decision-making process in European Countries . In: Electoral law. CDL-EL(2013)006, pp. 83-99.
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e)
 (2020. 04. 29.)
- Venice Commission – Study on electoral law and national minorities In: Electoral law. CDL-EL(2013)006, pp. 44-100.
[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e)
 (2019.01.20.)

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei

Mathieu-Mohin and Cleyfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, no.9267/81.

Etienne Tête v. France decision of 9 december 1987, no. 11123/84.

Kiss Alajos v. Hungary, Judgement of 20 May 2010, no. 38832/06.

Oran v. Turkey, Judgement of 15 April 2014, nos. 28881/07 and 37920/07.

Podkolzina v. Latvia, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.

Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia, Judgment of 11 January 2007, no. 55066/00.,55638/00.

Vamos and Others v. Hungary, Decision of 17 February 2015., nos. 48145/14, 48244/14, 48250/14, 48285/14, 49885/14, 51948/14, 63580/14, 66577/14, and 67222/14.

Zdanovka v. Latvia [GC], Judgment of 16 March 2006, no. 17707/02.

Törvények és alkotmányok

A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya

Alkotmány 2010. május 25-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)

1849. évi VIII. törvénycikk a nemzetiségekről

1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában

1938. évi XIX. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról

1924. évi II. törvénycikk a közhivatalokban a kisebbségi nyelvek ismeretének biztosításáról

1941. évi V. törvénycikk a nemzetiségi érzület büntetőjogi védelméről

1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság alkotmánya

1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról

1990. évi XVI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről

1990. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény módosításáról

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1990. évi LXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Nek tv.)
1994. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
2002. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról (Övt.)
2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (Nejtv.)
2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (Vjt.)
2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról (Ve.)
2014. évi XXIII. törvény egyes helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényeknek a választásokkal összefüggő módosításáról
2019. évi CVIII. törvény az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról

Alkotmánybírósági határozatok

- 3/1990. (III.4.) AB határozat, ABH 1990, 25.
- 3/1991. (II.7.) AB határozat, ABH 1991, 15.
- 6/1991. (II.28.) AB határozat, ABH 1991, 19
- 23/1994. (IV.29.) AB végzés, ABH 1994, 375.
- 24/1994. (V.6.) AB végzés, ABH 1994, 377.
- 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509.
- 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 509.
- 16/1998 (V. 8.) AB határozat. ABH 1998. 140.
- 30/1998 (VI. 25.) AB határozat. ABH 1998. 220.
- 408/H/1998 AB határozat, ABH 2000, 760.
- 809/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 783.
- 1040/B/1999. AB határozat, ABH 2001, 1098.
- 21/2002. (V.10.) AB határozat, ABH 2002, 134.
- 32/2004. (IX.14.) AB határozat, ABH 2004, 446.
- 22/2005. (VI.17.) AB határozat, ABH 2005, 246.

47/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 581.
54/2008. (IV.24.) AB határozat, ABH 2008, 514.
783/E/2002. AB határozat, ABH 2008, 1568.
53/2010. (IV.29.) AB határozat, ABH 2010, 359.
193/2010. (XII.08.) AB határozat, ABH 2010, 997.
22/2012. (V.11.) AB határozat, ABH 2012, 10.
1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABH 2013, 16.
13/2013. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2013, 440
26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABH 2014, 732.
3141/2014. (V.9.) AB határozat, ABH 2014, 1898.
3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, ABH 2016, 1320.
3178/2018. (V.22.) AB határozat, ABH 2018, 822

Országgyűlési határozatok

19/2010. (II. 26.) OGY határozat a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumáról
10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről
54/2019. (XII.17.) OGY határozat Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II.24.) OGY határozat módosításáról

Külföldi jogforrások

Alkotmányok

A Horvát Köztársaság Alkotmánya. Lásd: HEKA (2016).

A Portugál Köztársaság Alkotmánya. Lásd: SZAKÁLY (2016).

Constitution of the Russian Federation <http://www.constitution.ru/en/10003000-06.htm> (2017.08.03.)

Franciaország. Az 1958. évi október 4-i Alkotmány. Lásd: MIKES (2016a).

Románia. Románia Alkotmánya. Lásd: MIKES (2016b).

Spanyolország Alkotmánya. Lásd: PONGÓ (2016).

Törvények

Croatian Parliamentary Election Constituency Act Number: 01-081-99-1770/2. <https://www.sabor.hr/en/croatian-parliamentary-election-constituency-act> (2020. 09. 27.)

Law governing Elections to the Assembly of the Republic Law no. 14/79 of 16 May 1979 Article 12-13., Article 16.
<http://www.en.parlamento.pt/Legislation/LeiEleitoralARen.pdf> (2017.08.03.)

Representation of the people Institutional Act. (In force since 1st April 2015).
http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/LOREG_ENG
(2017.08.03.)

Alkotmánybírósági határozatok

Case U-I-283/94. of 12 February 1998 (Constitutional Court of Slovenia)
<http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/63D0F88CC8BF4EB6C12571720028092A> (2020. 04. 28.)

The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011 Zagreb, 29 July 2011
[https://sljeme.usud.hr/usud/praksWen.nsf/e540ceb6cd1e4ec0c1257de1004aa1f3/477e6dbf66aeaa69c1257e5f003d81f8/\\$FILE/U-I-3597-2010.pdf](https://sljeme.usud.hr/usud/praksWen.nsf/e540ceb6cd1e4ec0c1257de1004aa1f3/477e6dbf66aeaa69c1257e5f003d81f8/$FILE/U-I-3597-2010.pdf) (2020. 04. 28.)

A szerző publikációs jegyzéke

Az értekezés témájában megjelent írások

- M. BALÁZS Ágnes: A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Tanulmányok a választójog, a választási rendszerek és a népszavazás aktuális kérdéseiről – A Választás és Demokrácia Ludovika Kutatócsoport kutatási eredményei (2017-2018)*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2019. pp. 117-154.
- M. BALÁZS Ágnes: A kisebbségek képviselőinek elméleti keretei. *Parlamentari Szemle*, 2018/2. pp. 27-45.
- M. BALÁZS Ágnes: A plurális választójog és a polgári radikálisok: Egy ankét margójára. In: MÉHES Tamás – TÉGLÁSI, András (szerk.): *A jövő közigazgatás-tudománya : A Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola doktoranduszainak jubileumi tanulmánykötete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018. pp. 143-152.
- M. BALÁZS, Ágnes: A kisebbségek parlamenti képviselői az uniós tagállamokban és más európai országokban. In: CSERNY, Ákos (szerk.): *A választási rendszerek egyes intézményei az uniós országokban*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. pp. 30-42
- M. BALÁZS Ágnes: A plurális választójog fogalma és megengedhetősége napjainkban. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 2018/6. 45 p. https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/WP_2018_6_M.Bal%C3%A1zs_%C3%81gnes.pdf
- M. Balázs, Ágnes: A kisebbségek szervezeti döntéshozatalba való bevonásának modelljei a nemzetiségi szószólói és a nemzetiségi képviselői intézmény tükrében. *Jogelméleti Szemle*, 2018/3. pp. 79-90.
- M. BALÁZS Ágnes: A magyarországi nemzetiségek országgyűlési választójogának egyenlősége mint a jogállamiság egyik aspektusa. In: KESERŰ, Barna Arnold (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2017*. Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2017. pp. 133-148.
- M. BALÁZS Ágnes: Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre. *REGIO. Kisebbség Kultúra Politika Társadalom*, 2017/3. pp. 231-259.
- M. BALÁZS Ágnes: Családi választójog és fenntarthatóság. *Parlamentari Szemle*, 2017/1. pp. 47-65.
- BALÁZS, Ágnes: Plural Voting and Representation of Minorities in Central Europe. *Central European Papers*, 2016/1. pp. 32-49.
- BALÁZS Ágnes: Plurális választójog a XX. század első felének magyar közjog-tudományában. *Acta Humana*, 2015/1. pp. 9-23.

Egyéb témában megjelent írások

- M. BALÁZS Ágnes: A választási eljárás, a népszavazás-kezdeményezési és a népszavazási eljárás mint sajátos közigazgatási eljárás. In: Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2020. pp. 20-28
- M. BALÁZS Ágnes: Korlátozott belátási képesség – még mindig természetes, hogy kizáró ok? *Közjogi Szemle*, 2019/2. pp. 36-43.
- M. BALÁZS Ágnes: Ha bezárt, akkor kizárt – egyes bűncselekmények elkövetéséhez köthető természetes kizáró okok a nemzetközi gyakorlatban In: Erdős Csaba (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2019 - Doctoral Working Papers 2019*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2019. pp. 32-46.
- M. BALÁZS Ágnes: A politikai közösség határai. *Parlament Szemle*, 2019/2. pp. 53-67.
- SEBŐK Miklós – HORVÁTH, Attila – M. BALÁZS, Ágnes: Electoral Reforms, Entry Barriers and the Structure of Political Markets: A Comparative Analysis. *European Journal of Political Research*, Volume58, Issue2. May 2019. pp. 741-768.
- M. BALÁZS Ágnes: A kisebbségek képviseletének problémás pontjai Európában. In: ERDŐS Csaba (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2018 - Doctoral Working Papers 2018*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2018. pp. 150-158.
- M. BALÁZS Ágnes: A magyarországi nemzetiségek hatékony közéleti részvétele: képviselet a választott testületekben. *Pro Minoritate*, 2018. Tavasz pp. 79-98.
- M. BALÁZS Ágnes: Kötődés és identitás: A nemzetiségek országgyűlési képviselete, az identitás fogalma és az anyaországhoz való viszony tükrében. *Kisebbségkutatás*, 2018/1. pp. 7-26.
- M. Balázs Ágnes: Pártprogramok. In: Boda, Zsolt; Sebők, Miklós (szerk.) *A magyar közpolitikai napirend : Elméleti alapok, empirikus eredmények*. Budapest, Magyarország : MTA TK Politikatudományi Intézet, (2018) pp. 78-91
- M. BALÁZS Ágnes: A köztársaság ellenzéke: Slachta Margit érvelése a Nemzetgyűlésben az 1946. évi I. törvénycikk kapcsán. *Acta Humana*, 2017/1. pp. 39-50.
- BALÁZS Ágnes – Sebők, Miklós: Névelem-felismerés. In: SEBŐK Miklós (szerk.): *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2016. pp. 51-61.
- BALÁZS Ágnes: Fogalmi alapok és a szózsák módszer. In: SEBŐK Miklós (szerk.): *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2016. pp. 39-50.

- SEBŐK Miklós – BALÁZS Ágnes: A nemzetközi törvényhozás-kutatás témái és módszertana: Egy számítógéppel támogatott kvalitatív elemzés. *Parlament Szemle*, 2016/2. pp. 52-81.
- BALÁZS Ágnes – SCHVÁB Aliz: A fővárosi választási rendszer átalakulása 2014-ben. In: BALÁZS Ágnes (szerk.): *Közjogi átalakulás Magyarországon 2010 és 2015 között. Tanulmány*. NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015. pp. 53-66.
- BALÁZS Ágnes – Schrempf Luca: A külhoni választójog intézményének megszületése Magyarországon a választójogi törvény vitájának tükrében. In: BALÁZS Ágnes (szerk.): *Közjogi átalakulás Magyarországon 2010 és 2015 között. Tanulmány*. NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015. pp. 23-37.
- BALÁZS Ágnes (szerk.): *Közjogi átalakulás Magyarországon 2010 és 2015 között. Tanulmány*. NKE Szolgáltató Kft., Budapest, 2015.
- BALÁZS Ágnes: A kétkamarás országgyűlés lehetőségei Magyarországon a hatalommegosztás tekintetében. In: LOVREK Száva (szerk.): *A hatalommegosztás intézményrendszere és gyakorlata a rendszerváltástól napjainkig Magyarországon. Tanulmány*. Magyary Zoltán Szakkollégium, Budapest, 2014. pp. 53-73.