

Károli Gáspár Református Egyetem  
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola



Doktori értekezés

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

Témavezető: Prof. Dr. Cservák Csaba

Szerző: dr. Farkas György Tamás

Doktori Iskola vezetője: Prof. Dr. Jakab Éva

Budapest

2021.

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

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

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

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

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

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

Budapest, 2021. május 25.

Prof. Dr. Cservák Csaba

## Tartalomjegyzék

<b>I. BEVEZETÉS .....</b>	<b>7</b>
<b>II. A KISEBBSÉGEK, NEMZETISÉGEK FOGALMI MEGHATÁROZÁSA .....</b>	<b>11</b>
II.1 BEVEZETŐ GONDOLATOK .....	11
II.2 A KISEBBSÉG ÉS A NEMZETISÉG FOGALMA UNIVERZÁLIS NEMZETKÖZI JOGI SZINTEN .....	11
II.3 AZ ŐSLAKOS NÉPEK FOGALMA, VISZONYÍTÁSA KISEBBSÉG FOGALMÁHOZ, A NEMZETKÖZI JOGBAN .....	16
II.4 A NEMZETI KISEBBSÉG ÉS MÁS EHHEZ KAPCSOLÓDÓ FOGALMAK MEGHATÁROZÁSA A REGIONÁLIS .....	18
II.5 A KISEBBSÉG, ILLETVE A NEMZETISÉG ISMÉRVEI A MAGYAR JOGBAN.....	20
II.6 ÖSSZEGZÉS .....	27
III.1 BEVEZETÉS.....	29
III.2 A NEMZETKÖZI JOG „TÖRTÉNETI”, II. VILÁGHÁBORÚT MEGELŐZŐ FORRÁSAI .....	32
III.3 JOGFORRÁSOK AZ UNIVERZÁLIS NEMZETKÖZI SZINTJÉN .....	39
III.4 JOGFORRÁSOK A REGIONÁLIS (EURÓPAI) NEMZETKÖZI SZINTJÉN .....	45
<i>III.4.1 A Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény.....</i>	<i>46</i>
<i>III.4.2 Az Európa Tanács egyéb releváns soft law forrásai .....</i>	<i>56</i>
<i>III.4.3 Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet releváns jogforrásai .....</i>	<i>57</i>
<i>III.4.4 A Velencei Bizottság releváns dokumentumai .....</i>	<i>61</i>
III.5 A NEMZETKÖZI JOGFORRÁSOK ÖSSZEFOGLALÁSA .....	64
<b>IV. DEMOKRÁCIA, EGYENLŐSÉG ÉS A KISEBBSÉGEK KEDVEZMÉNYES REPREZENTÁCIÓJA .....</b>	<b>66</b>
IV.1 BEVEZETÉS, TÉMAFELVETÉS .....	66
IV.2 A DEMOKRÁCIA FOGALMA ÉS KAPCSOLATA AZ EGYENLŐSÉGGEL .....	66
IV.3 DEMOKRÁCIA, VÁLASZTÁSOK ÉS EGYENLŐSÉG, AVAGY A DEMOKRATIKUS VÁLASZTÁSOK .....	69
IV.4 KISEBBSÉG ÉS A MORÁLIS – AVAGY TARTALMI, TÉNYLEGES, DE FACTO – EGYENLŐSÉG A VÁLASZTÓJOGBAN .....	76
IV.5 MIÉRT ÉPPEN A KISEBBSÉG LEGYEN A KEDVEZMÉNYEZETT?.....	87
<b>V. A KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK FOGALMA A SZABAD MANDÁTUM ELVÉNEK FÉNYÉBEN.....</b>	<b>95</b>
V.1 BEVEZETÉS, TÉMAFELVETÉS .....	95
V.2 A SZABAD MANDÁTUM ELVE, AVAGY A PARLAMENTI KÉPVISELET FOGALMÁNAK KÖZJOGI DIMENZIÓJA .....	96
V.3 A SZABAD MANDÁTUM ELVE A MAGYAR JOGBAN.....	99
V.4 A HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁS ALKOTMÁNYOS PROBLÉMÁJA A NEMZETISÉGI LISTÁRÓL MANDÁTUMOT ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐ VONATKOZÁSÁBAN .....	105

V.5 A PARLAMENTI KÉPVISELET FOGALMÁNAK POLITIKAI DIMENZIÓJA .....	107
V.6 KONKLÚZIÓ .....	109
<b>VI. KISEBBSÉGEK, ETNIKAI PÁRTOK A POLITIKAI ARÉNÁBAN, AVAGY A KISEBBSÉGI PARLAMENTI REPREZENTÁCIÓ POLITOLÓGIAI ÉS JOGI ALAPJAI .....</b>	<b>112</b>
VI.1 BEVEZETÉS, TÉMAFELVETÉS .....	112
VI.2 A POLITIKA FOGALMA, A KISEBBSÉGI, ETNIKAI PÁRTOK, MINT A POLITIKAI PALETTA RÉSZEI.....	112
VI.3 A KISEBBSÉGI PÁRTOK MEGHATÁROZÁSA .....	115
VI.4 A KISEBBSÉGI ÉS A KLASSZIKUS POLITIKAI IDEOLÓGIA ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE .....	119
VI.5 KISEBBSÉGEK, MINT A MÉRLEG NYELVE A POLITIKAI ARÉNÁBAN .....	128
VI.6 A KISEBBSÉGEK POLITIKAI ARÉNÁBAN VALÓ MEGJELENÉSE ÉS A JOGTUDOMÁNY EZZEL KAPCSOLATOS ÁLLÁSPONTJA .....	133
VI.7 ÖSSZEGZÉS.....	142
<b>VII. A KISEBBSÉGEKRE VONATKOZÓ SPECIÁLIS VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS – NEMZETKÖZI KITEKINTÉS .....</b>	<b>145</b>
VII.1 BEVEZETÉS .....	145
VII.2 A KÖZVETLEN VÁLASZTÓJOGON KÍVÜLI MEGOLDÁSOK .....	152
<i>VII.2.1 Az őslakos kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályok Venezuelában, különös tekintettel a venezuelai alkotmánybíróság 2020-as döntésére .....</i>	<i>152</i>
VII.2.1.1 A venezuelai választási rendszer általánosságban, az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok 2020-ig.....	152
VII.2.1.2 A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa 0068. számú ítélete, az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok alkotmányellenessége .....	154
VII.2.1.3 A döntés következményei, az őslakosokra vonatkozó hatályos választójogi szabályok Venezuelában .....	156
VII.2.1.4 Következtetések .....	157
<i>VII.2.2 A kooptálás, mint speciális kisebbségre vonatkozó választási szabály, avagy a Twa kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályok Burundiban .....</i>	<i>159</i>
VII.2.2.1 Burundi választójogi szabályozása, különös tekintettel Twa kisebbség parlamenti reprezentációjára vonatkozó szabályozása.....	159
VII.2.2.2 Következtetések .....	163
<i>VII.2.3 Pakisztán vallási kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása .....</i>	<i>164</i>
VII.2.3.1 Bevezetés .....	164
VII.2.3.2 A Nemzetgyűlési választások vallási kisebbségek számára fenntartott listás ága .....	166
VII.2.3.3 Következtetések .....	168
VII.3 A KIEMELŐ (AKTÍV) VÁLASZTÁSI RENDSZEREK .....	171
<i>VII.3.1 A személyi alapú kiemelő választási rendszerek .....</i>	<i>171</i>
VII.3.1.1 Taiwan őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályai.....	171
VII.3.1.1.1 Bevezetés .....	171

VII.3.1.1.2 A taiwani őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályozás .....	173
VII.3.1.1.3 Következtetések .....	177
VII.3.1.2. Új-Zéland Maorikra vonatkozó speciális szabályozásra .....	178
VII.3.1.2.1 Bevezetés .....	179
VII.3.1.2.2. Új-Zéland választási rendszere, különös tekintettel a Maorikra vonatkozó speciális választójog szabályozásra .....	180
VII.3.1.2.3 Következtetések .....	183
VII.3.1.3. Szlovénia választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra .....	185
VII.3.1.3.1 Bevezetés .....	185
VII.3.1.3.2 A szlovén választójog speciális kisebbségekre vonatkozó szabályai.....	187
VII.3.1.3.3 Következtetések .....	191
VII.3.1.4 Horvátország választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra .....	192
<i>VII.3.2. A területi alapú kiemelő választási rendszerek .....</i>	<i>196</i>
VII.4 AZ INTEGRÁLÓ (PASSZÍV) RENDSZEREK .....	198
<i>VII.4.1 A pártlistába integráló rendszerek.....</i>	<i>198</i>
VII.4.1.1 Nepál választójoga, avagy a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok egy vegyes választási rendszer listás ágán .....	198
VII.4.1.1.1 Bevezetés .....	198
VII.4.1.1.2 A nepáli Képviselőház kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása .....	199
VII.4.1.1.3 Következtetések .....	201
VII.4.1.2 Szingapúr kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásra.....	203
VII.4.1.2.1 Bevezetés .....	203
VII.4.1.2.2 A szingapúri választási rendszer, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó szabályozása .	205
VII.4.1.2.3 Következtetések .....	210
VII.4.1.3 Örményország választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra.....	211
VII.4.1.4 Mauritius választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségek kompenzációs megoldására, avagy az úgynevezett „best loser system” működése .....	218
VII.4.1.4.1 Bevezetés .....	218
VII.4.1.4.2 A mauritiusi választójog fő ága.....	219
VII.4.1.4.3 A mauritiusi választási rendszer kiegészítő ága, az ún. best loser system .....	220
VII.4.1.4.4 Következtetések .....	225

<i>VII.4.2 A listás rendszerbe integráló rendszerek</i> .....	228
VII.4.2.1 A német választási rendszer kisebbségre vonatkozó rendelkezései szövetségi és tartományi szinten..	228
VII.4.2.1.1 Bevezetés .....	228
VII.4.2.1.2 Szövetségi szintű választójogi szabályozás Németországban, különös tekintettel a kisebbségre vonatkozó speciális rendelkezésekre .....	230
VII.4.2.1.3 Tartományi szintű választójogi szabályozás Németországban, különös tekintettel a kisebbségre vonatkozó speciális rendelkezésekre .....	237
VII.4.2.1.4 Következtetések .....	243
VII.4.2.2 Szerbia választási rendszerének „német típusú” kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása .....	246
VII.4.2.3 Lengyelország választási rendszerének „német típusú” kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása .....	251
VII.4.2.4 Montenegró választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra .....	255
VII.4.2.5 A koszovói választójog és a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása .....	262
VII.4.2.5.1 Bevezetés .....	262
VII.4.2.5.2 A koszovói választójog és a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása .....	262
VII.4.2.5.3 A 2021. évi koszovói választás tapasztalatai, avagy a jelölőszervezetek tényleges kisebbségi jellegének fontossága.....	266
VII.4.2.5.4 Következtetések .....	267
VII.4.2.6. Románia választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra .....	270
VII.4.2.6.1 Bevezetés .....	270
VII.4.2.6.2 A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás .....	271
VII.4.2.6.3 A kedvezményezett jelölőszervezetekre vonatkozó szabályozás, mint a román speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás gyenge pontja .....	274
VII.4.2.6.4 Következtetések .....	279
VII.5 ÖSSZEFOGLALÁS.....	279
VII.5.1 Az integráló és a kiemelő rendszerek összevetése .....	279
VII.5.2 A személyi és a területi alapú kiemelő rendszerek összevetése .....	281
VII.5.3 A pártlistába integráló és a listás rendszerbe integráló rendszerek összevetése .....	282
<b>VIII. A MAGYAR VÁLASZTÁSI RENDSZER NEMZETISÉGEKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁSA .....</b>	<b>285</b>
VIII.1 BEVEZETÉS.....	285
VIII.2 A DUALIZMUS KORÁNAK VÁLASZTÓJOGA ÉS A NEMZETISÉGEK – AZ ÁLTALÁNOS VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS NEMZETISÉGI POLITIKAI KÉPVISELETRE GYAKOROLT HATÁSA .....	287

VIII.3 NEMZETISÉGEKRE VONATKOZÓ SPECIÁLIS VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS A RENDSZERVÁLTOZÁSTÓL A 2010-ES ÉVEKIG – A MEG NEM VALÓSULT SZABÁLYOZÁSOK IDŐSZAKA .....	297
<i>VIII.3.1 A rendszerváltás időszaka</i> .....	297
<i>VIII.3.2 Az 1990-1994 közötti parlamenti ciklus időszaka</i> .....	300
<i>VIII.3.3 Az 1994-1998 közötti parlamenti ciklus időszaka</i> .....	305
<i>VIII.3.4 Az 1998-2002 közötti parlamenti ciklus időszaka</i> .....	310
<i>VIII.3.5 A 2002-2010 közötti parlamenti ciklusok időszaka</i> .....	311
VIII.4 A NEMZETISÉGEKRE VONATKOZÓ SPECIÁLIS VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS ÉS ANNAK KIALAKULÁSA 2010-TŐL .....	312
VIII.5 ÖSSZEFOGLALÁS .....	320
<b>IX. A NEMZETISÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK ALKOTMÁNYJOGI ALAPJAI MAGYARORSZÁGON - AZ ALKOTMÁNYOS MULASZTÁS KÉRDÉSE AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI FÉNYÉBEN .....</b>	<b>334</b>
IX.1 ELŐZMÉNYEK.....	334
IX.2 AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 35/1992 (VI. 10.) AB HATÁROZATA .....	335
IX.3 AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 24/1994. (V. 6.) VÉGZÉSE .....	336
IX.4 AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 760/I/2003. AB ELNÖKI VÉGZÉSE .....	337
IX.5 AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 45/2005. (XII. 14.) ÉS 53/2010. (IV. 29.) AB HATÁROZATAI .....	339
IX.6 AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2006. ÉVI ÉS 2007. ÉVI ÉVKÖNYVEI.....	343
IX.7 A HAZAI JOGTUDOMÁNY ÁLLÁSPONTJA AZ ALKOTMÁNYOS MULASZTÁST ILLETŐEN .....	344
IX.8 ÖSSZEGZÉS.....	348
<b>X. ÖSSZEGZÉS.....</b>	<b>355</b>
<b>XI. SUMMARY.....</b>	<b>359</b>
<b>XII. IRODALOMJEGYZÉK.....</b>	<b>363</b>
<b>XIII. A SZERZŐNEK A TÉMÁBAN MEGJELENT MŰVEI .....</b>	<b>371</b>

## I. Bevezetés

*„No right is more precious in a free country than that of having a voice in the election of those who make the laws under which, as good citizens, we must live. Other rights, even the most basic, are illusory if the right to vote is undermined.”<sup>1</sup>*

A fenti idézet – mely az Amerikai Egyesült Államokban található Montana állam bíróságától származik – véleményünk szerint kiválóan szemlélteti a választójog kiemelt jelentőségét, melynek egy részterületét, a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást kívánja jelen dolgozat vizsgálni.

A világ több államának választójoga alkalmaz speciális, az általánoshoz képest kedvezőbb szabályozást az adott országban élő kisebbségek parlamenti reprezentációjának elősegítésére, mely jogi megoldásokat, a választási rendszerbe történő beágyazásukat széleskörű nemzetközi kitekintés keretében kívánjuk megvizsgálni. A dolgozat célja tehát a kisebbségek parlamenti képviselőit választójogi szemléletű tudományos vizsgálata. Kiindulási pontként a kérdést onnan közelítjük meg, hogy alapvetően választójogi kérdéssel állunk szemben, mely során a választási rendszer általános szabályozása, speciális, a kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő választójogi szabályokkal egészül ki. Ezen speciális választójogi szabályoknak az általános szabályokhoz való kapcsolódási pontjait és az általános szabályoktól való eltérését kívánjuk kutatni azzal a szándékkal, hogy a gyakorlatban megjelenő nemzetközi választójogi szabályozások példáiból, reprezentatív minta alapján, általános rendszertani csoportosítást és következtetéseket vonhassunk le.

Mindenekelőtt fontosnak tartottuk lehatárolni vizsgálatunk tárgyát, azaz meghatározni azt, hogy abba mi tartozik és mi nem tartozik bele. Vizsgálatunk a törvényhozó hatalom közvetlen választójogon alapuló népképviselői szerveit, azok megválasztására vonatkozó választójogi szabályozásokat vizsgálja, így az alábbiak szerint határoztuk meg kutatásunk körét:

---

<sup>1</sup> Larson v. State, 2019 MT 28, ¶ 81, 394 Mont. 167, 434 P.3d 241



- A kisebbségek önkormányzati típusú szervei. A magyar nemzetiségi önkormányzati rendszer mellett ilyen például Szerbiában a Nemzeti Tanácsok, vagy Norvégiában a Sámi Parlament.
- Az egyes (kisebbségi) autonóm területek és a központi állami szint közötti törvényalkotás kompetenciák megoszlása. Európa több államában található példát olyan területi autonómiák létezésére, melyek a területileg koncentráltan élő kisebbségeket, pontosabban az általuk, az autonóm területen választott szerveket bizonyos tárgykörökben jogszabályalkotási kompetenciákkal ruházzák fel. Ezen esetekben ugyanakkor kisebbségi aspektusból nem a választójogi szabályok, hanem a választott szervek közötti kompetencia megosztás domináns kérdés, így az autonóm területek választott szerveinek választójoga – hacsak nincs speciális kisebbségre vonatkozó szabályozása – nem képezi vizsgálatunk tárgyát. Ugyanakkor, ha egy közvetlenül választott szerv akár csak részleges törvényhozó kompetenciákkal rendelkezik – például föderatív állam szövetségi tartományi törvényhozó szerve – és választójoga tartalmaz kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályozást (pl.: Schleswig-Holstein tartomány) vizsgálhatjuk az adott szerv választójogi szabályait.
- Hasonlóan az előző ponthoz egy adott állam törvényhozásának két kamarája közötti viszonyt – akár van bármelyik kamarában speciális választójogi szabályozás a kisebbségekre nézve, akár nincs – nem vizsgáljuk, mert ez szintén nem választójogi kérdés. Ugyanakkor bármelyik kamarában van speciális választójogi szabályozás a kisebbségekre nézve, függetlenül attól, hogy első- avagy második kamaráról van szó vizsgálhatjuk az adott szerv választójogi szabályait.
- A dolgozat a törvényhozásban szavazati joggal rendelkező képviselők, azaz a törvényhozó hatalom gyakorlóinak megválasztására vonatkozó választójogi szabályokat vizsgálja. A törvényhozó hatalom egyéb, szavazati joggal nem rendelkező közreműködőire (ilyen például az Országgyűlésben helyet kapó nemzetiségi szószóló) vonatkozó szabályokat, illetve a mandátum biztosította jogok és kötelezettségek összevetését – tekintettel azok nem választójogi jellegére – nem vizsgáljuk.

A fentiek alapján röviden összefoglalva a törvényhozói kompetenciával bíró, közvetlenül választott népképviselői szervek (parlamentiek) képviselőinek megválasztására vonatkozó választójogi szabályokat vizsgáljuk, ezek közül is az általánostól eltérő kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályozást, melynek célja adott kisebbség vagy kisebbségek parlamenti reprezentációjának elősegítése.

Kutatásunk során kiemelt figyelemmel voltunk a szakirodalomban eddig megjelent eredmények eredménynek feltárására, emellett ugyanakkor figyelemmel voltunk a nemzetközi soft law forrásaira, melyek közül kontinensünk vonatkozásában kiemeljük a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának (ACFC) monitoring eljárása során az egyes államok vonatkozásában készített véleményeket, valamint a Velencei Bizottság dokumentumait.

Mindezek mellett különösen a nemzetközi kitekintés során a külföldi államok választójogának vizsgálata során az elsődleges kútfőre, magára a választójogi jogszabálynak és az alkotmánynak elemzésére koncentráltunk, annak érdekében, hogy autentikus következtetéseket vonhassunk le. A magyar választójogi szabályozás vizsgálata során különös tekintettel voltunk a hatályos szabályozás előzményeire, a meg nem valósult törvénytervezetkre is, mint olyan elsődleges kútfőkre, melyek alapján az egy évtizede létező viszonylag új szabályozásnak visszatérő „hagyományos” választójogi elemeit azonosíthatjuk.

A dolgozat szerkezeti felépítését illetően mindenekelőtt a kisebbség fogalmát kívánjuk meghatározni, körül járni, tekintettel arra, hogy a kisebbségek az általunk vizsgált speciális választójogi szabályok alanyai. Vizsgáljuk emellett a nemzetközi jog releváns szabályozását azt, hogy milyen normákat – legyen az akár pozitív jogi, akár soft law – tartalmaz a kisebbségek és a választójog vonatkozásában.

Ezt követően olyan általánosabb elméleti kérdéseket tárgyalunk témánkkal összefüggésben, mint például a demokrácia és az egyenőség fogalma vagy a kisebbségek helye a politikában, illetve a kisebbségi parlamenti képviselő és a szabad mandátum elvének viszonya. Utóbbit azért tartjuk különösen lényegesnek, mert meglátásunk szerint egyértelműen rámutat arra, hogy a kisebbségi parlamenti képviselőnek két különböző rétegét határolhatjuk el a politikai értelemben vett képviselőt és a közjogi értelemben vett képviselőt.

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

## **II. A kisebbségek, nemzetiségek fogalmi meghatározása**

### **II.1 Bevezető gondolatok**

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

Mindemellett szükségesnek tartjuk a terminológia, a használt fogalmak, egész dolgozatra kiterjedő tisztázását, tekintettel arra, hogy Hazánkban akár a közbeszédet, akár a jogi terminológiát vesszük figyelembe használatos (volt) mind a kisebbség, mind pedig a nemzetiség szó.

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

Mindezek okán jelen fejezetben a szükséges fogalmakat a nemzetközi jog, illetve a magyar belső jog felbontásában vizsgáljuk.

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

Az univerzális nemzetközi szervezetek (ENSZ, Nemzetek Szövetsége) keretében létrejött fogalmak közül talán a legkorábbi meghatározásokat a Nemzetek Szövetsége keretében létrehozott Állandó Nemzetközi Bíróság adta meg egyes tanácsadó véleményeiben.

Nem sokkal az I. világháború lezárását követően, az újonnan létrejött, egész Európát behálózó nemzetközi jogi kisebbségvédelmi rendszer működésének első éveiben felmerült már a kisebbségek személyi körének pontos meghatározásával kapcsolatos igény, illetve jogviták.

1923-ban az Állandó Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményt készített a lengyel állampolgárság megszerzésével kapcsolatos nemzetközi jogvitában, melynek legfontosabb eldöntendő kérdése az volt, hogy a Lengyelország területén élő német állampolgárok - akik ellenére kerültek lengyel fennhatóság alá, hogy otthonukat el sem kellett hagyniuk és az újonnan létrejött lengyel államtól állampolgárságot sem kaptak – élvezhetik-e a Szövetséges és Társult Főhatalmak Lengyelországgal kötött szerződésének kisebbségvédelmi rendelkezéseit.

Az Állandó Nemzetközi Bíróság az ügy vizsgálata során két kérdésben foglalt állást. Témánk szempontjából a második kérdés a kevésbé releváns.<sup>2</sup>

A lényegesebb kérdés a lengyel állampolgársági ügyben adott tanácsadó véleményben megválaszolt első kérdés volt, melynek lényege az volt, hogy a Lengyelország területén élő nem lengyel állampolgárokra is alkalmazandó-e a lengyel kisebbségvédelmi egyezmény, azaz ahogyan konkrétan feltette a kérdést maga a tanácsadó vélemény is *„mit értünk kisebbség – jelen esetben német kisebbség alatt – a lengyel kisebbségvédelmi egyezmény alapján”*. A kérdés megválaszolása során az Állandó Nemzetközi Bíróság a lengyel kisebbségvédelmi egyezmény két rendelkezését vette figyelembe. A lengyel kisebbségvédelmi egyezmény 93. cikke Lengyelország azon lakosairól szól, akik fajilag, nyelviileg, vallásilag különböznek a népesség többségétől. Emellett a lengyel kisebbségvédelmi egyezmény preambuluma hivatkozott, amely az egyezmény céljaként többek között a Lengyelország által megszerzett területek lakosai részére történő világos garancia adását jelölte meg. A tanácsadó vélemény eredeti angol

---

<sup>2</sup> Habár a tanácsadó vélemény második kérdését kevésbé relevánsként jellemeztük témánk szempontjából, ugyanakkor legalább lábjegyzetben mindenképp említést érdemel, tekintettel arra, hogy a lengyel állampolgárság megtagadása volt az - amúgy, mint alább láthatjuk jogszerűtlen - indoka annak, hogy a lengyel hatóságok nem tekintették a területükön élő német kisebbséget a kisebbségvédelmi egyezmény hatálya alá tartozó személyi körnek. Az Állandó Nemzetközi Bíróság a második kérdésben adott válasza során abban a szerződésértelmezési vitában foglalt állást, hogy a német kisebbség körébe tartozó személyektől a lengyel hatóságok jogszerűen tagadták-e meg a lengyel állampolgárságot. Lengyelország ugyanis akként értelmezte a reá irányadó kisebbségvédelmi egyezményt, hogy csupán azokat a személyeket ismeri el lengyel állampolgárnak, akik a lengyel fennhatóságú területen születtek és szüleik a kisebbségvédelmi egyezmény hatálybalépésekor is ezen a területen éltek. A vitás kérdés az volt, hogy a szerződés szövegének helyes értelmezése szerint a szülők lakóhelyének az állampolgárságot igénylő személy születésének idején vagy pedig a kisebbségvédelmi egyezmény hatálybalépésének idején is az akkori Lengyelország területén kellett lennie. Az Állandó Nemzetközi Bíróság „természetesen” ebben a kérdésben akként foglalt állást, hogy az állampolgárságot igénylő személy születésekor kellett a szülőknek az adott terület lakosának lennie, így elvetette a túlzottan megszorító lengyel értelmezést. Ld.: Permanent Court of Justice advisory opinion no. 7. (1923. September 15.) 17-21. pp.

nyelvű dokumentumában, ezen két rendelkezésből a Bíróság a lakosság (*inhabitants*) és a népesség (*population*) szavakat emelte ki elemzése során. A Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy *a kisebbség magába foglalja azon lakosságot, amely fajilag, nyelvileg, vallásilag különbözik a többségi népességtől akár lengyel állampolgárok, akár nem.*<sup>3</sup>

Az Állandó Nemzetközi Bíróság 1930-ban a görög-bolgár közösségekkel kapcsolatos tanácsadó véleményében szintén kitért (kisebbségi) közösség meghatározásának kérdésére, amely a tanácsadó vélemény szerint *olyan személyek csoportja, akik egy adott országban vagy helységben (településen) élnek, saját faji (nemzeti), vallási, nyelvi és hagyománybeli identitással rendelkeznek, s e faji (nemzeti), vallási, nyelvi, és hagyománybeli identitás olyan szolidaritásérzésben egyesíti őket, amely arra irányul, hogy megőrizték hagyományaikat, megtartsák és gyakorolják vallásukat, a származásuknak megfelelő szellemben biztosítsák gyermekeik nevelését és oktatását, s hogy mindebben kölcsönösen segítsék egymást*<sup>4</sup>. Ez a fogalom a lengyel állampolgárság kapcsán született 1923-as tanácsadó véleményhez hasonlóan tartalmazza azt, hogy a kisebbség tagjainak meghatározott közös tulajdonsággal kell rendelkezniük, mint objektív feltétel. Ezentúl azonban összetartozás tudattal, valamint azzal céllal kell rendelkezniük, hogy közös tulajdonságukat megőrizték szubjektív feltételként. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy kimaradt a fogalom meghatározásból az, hogy ezeknek a csoportokban számszerű kisebbségben kell állniuk az adott államnépességéhez viszonyítva.

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

*„A kisebbségvédelmi szerződések alapjául szolgáló elképzelés az, hogy biztosítsanak bizonyos államokban élő népességeket, - melyek faji, nyelvi, vagy vallási szempontból*

---

<sup>3</sup> Ld.: Permanent Court of Justice advisory opinion no. 7. (1923. September 15.) 12-17. pp.

<sup>4</sup> Permanent Court of Justice advisory opinion no. 17. (1930. July 31.) 21. p. eredeti angol szöveg: *„community” is a group of persons living in a given country or locality, having a race, religion, language and traditions of their own and united by this identity of race, religion, language and traditions in a sentiment of solidarity, with a view to preserving their traditions, maintaining their form of worship, ensuring the instruction and upbringing of their children in accordance with the spirit and traditions of their race and rendering mutual assistance to each other.*”

*különbözők - arról, hogy békésen élhessenek és együttműködjenek a többségi népességgel, megőrizve ugyanakkor azokat a jellemzőket, amelyek megkülönböztetik őket a többségtől, és kielégítsék az ebből eredő speciális igényeket.”*<sup>5</sup> Az albán kisebbségi iskolák ügyében adott tanácsadó vélemény tehát ugyanúgy rögzíti a faji, nyelvi, vagy vallási szempontú különbséget, mely azonban a társadalom többségéhez képest értendő, amiből következik a számbeli kisebbség követelménye is.

A II. világháborút követően az újonnan létrejövő univerzális nemzetközi jogi szerv, az ENSZ albizottsági szinten már szinte a kezdetektől elkezdett dolgozni a kisebbség jogi definícióján. 1950-ben készült el az első javaslat<sup>6</sup> a kisebbség fogalmára, amely szerint:

- a) „a kisebbség fogalma csak azon nem domináns társadalmi csoportokat foglalja magában, akik meg akarják őrizni azon etnikai, vallási vagy nyelvi tradícióikat, vagy jellegzetességeiket melyek markánsan különböznek a társadalom többi részétől,*
- b) az ilyen kisebbségeknek megfelelő számú személyt kell magukban foglalniuk ahhoz, hogy önmagukban elegendők legyenek ilyen jellegzetességek kialakításához; és*
- c) a kisebbségek tagjainak lojálisaknak kell lenniük azokhoz az államokhoz, amelyeknek állampolgárai.”*<sup>7</sup>

A későbbiekben az ENSZ Gazdasági és Szociális Bizottságán (ECOSOC) belül a Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottság egy tanulmány elkészítését kapta feladatául a kisebbségekről. Ezt a tanulmányt Francesco Capotorti neve fémjelezte és 1979-re készült el, amely megalkotta a szakmában leginkább ismert kisebbség definíciót. Capotorti

---

<sup>5</sup> Permanent Court of Justice advisory opinion no. 64. (1935. April 6.) 17p. eredeti angol szöveg: *„The idea underlying the treaties for the protection of minorities is to secure for certain elements incorporated in a State, the population of which differs from them in race, language or religion, the possibility of living peaceably alongside that population and CO-operating amicably with it, while at the same time preserving the characteristics which distinguish them from the majority, and satisfying the ensuing special needs.”*

<sup>6</sup> E/CN.4/358, annex, draft resolution 111

<sup>7</sup> A hivatkozott tervezet hiteles angol szövege szerint: *“(a) The term minority includes only those non-dominant groups in a population which possess and wish to preserve stable, ethnic, religious, or linguistic traditions or characteristics markedly different from those of the rest of the population;*

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

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

meghatározása szerint a kisebbség az a nem domináns helyzetben lévő csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, a hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése<sup>8</sup>.

Jules Deschenes ugyancsak ENSZ felkérésre 1985-ben elkészített fogalma szerint a kisebbség „az állampolgárok egy csoportja, akik számbeli hátrányban és nem domináns helyzetben élnek ebben az államban, a lakosság többi részétől eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságok jellemzik őket. Kölcsonös felelősségvállalást tanúsítanak egymás iránt és, olykor burkolt módon, megjelenik a túlélésre és a többséggel szembeni tényleges jogegyenlőségre irányuló kollektív akarat.”<sup>9</sup>

Láthatjuk, hogy az ENSZ keretében tovább pontosították a Capotorti féle fogalmat, például jobban hangsúlyozván, hogy a kisebbséghez tartozás az egyén választásán alapszik, de kijelenthető, hogy minden későbbi kisebbségfogalom erre, a Capotorti féle fogalomra épül. Megjegyezzük, hogy az univerzális nemzetközi jog egyetlen pozitív jogi, tehát kötelező jogforrása, mely magában foglalja a kisebbségi jogot is, az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 27. cikke<sup>10</sup> nem határoz meg kisebbségfogalmat.

Összegezvén az univerzális nemzetközi jogban megjelenő kisebbségfogalmat a bevezetőben feltett kérdéseink egy részére választ is kaphatunk. Teljesen egyértelmű, hogy a Hazánkban gyakran szinonimaként használt két fogalom, a kisebbség és a nemzetiség nem azonos egymással. Előbbi egy tágabb fogalom, olyan csoportra utal, amely meghatározott közös

---

<sup>8</sup> F. Capotorti, U. N. Doc. E/CN. 4/Sub.2/1977/385 rev. 1, 102. p.

<sup>9</sup> E/CN.4/Sub.2/1985/31, para. 181 hiteles angol szövege az alábbi: „A group of citizens of a State, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that State, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim it is to achieve equality with the majority in fact and in law.”

<sup>10</sup> Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya 27. cikk, Magyarországon kihirdetve 1976. évi 8. törvényerejű rendelet: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”



tulajdonságaik alapján számszerű kisebbségben élnek egy adott állam területén más személyekhez képest. A nemzetiségek, nemzeti kisebbségek esetében ezen közös tulajdonság, pedig az azonos nemzethez való tartozás, amelyet az ENSZ 1949-es dokumentumában is kifejtett, tehát lényegében a kisebbségek halmazán belül találhatjuk a nemzeti kisebbségeket, azaz magyarul a nemzetiségeket.

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

Ahogy azt Malcolm N. Shaw is leírja, az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága rámutatott arra, hogy az őslakos népek (*indigenous people*) kisebbségként speciális helyzetben állnak, tekintettel arra, hogy tradicionális területeikkel sajátos kapcsolatot ápolnak. Elfogadott tehát, hogy ezen közösségek a kisebbségek sajátos kategóriáját alkotják sajátos igényekkel.<sup>11</sup>

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

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

b) független országok olyan törzsi vagy fél-törzsi népességeinek a tagjaira, amelyek bennszülöttek tekinthetők, mivel azon népesség leszármazottjai, amely a hódítás vagy gyarmatosítás idején lakta az országot vagy egy olyan földrajzi térségre, ahova az ország tartozik, és amelyek jogállásuktól függetlenül inkább azon társadalmi, gazdasági és

---

<sup>11</sup> SHAW, Malcolm N.: *International law*, Cambridge University Press 6th edition 2008. 298. p.

kulturális berendezkedés szerint élnek, mint annak a nemzetnek a berendezkedése szerint, amelyhez tartoznak.<sup>12</sup>

Később, 1989-ben az ILO 107. számú egyezményét felváltotta az ILO 169. számú egyezménye, mely a preambulumban is leszögezi, hogy szakítani kíván a 107. számú egyezmény asszimilációs megközelítésével<sup>13</sup>, az alábbiak szerint határozta a meg az őslakos népek körét, akikre az egyezmény alkalmazandó:

a) független országokban élő törzsi népekre, akiknek társadalmi, kulturális és gazdasági körülményei megkülönbözteti őket a nemzetközösség más csoportjaitól, és akiknek helyzetét teljesen vagy részben saját szokásaik, illetve tradícióik vagy külön törvények vagy rendelkezések szabályozzák;

b) független országokban élő népekre, akiket azon az alapon kell bennszülött népek tekinteni, hogy annak a népességnek leszármazottjai, akik a hódítás vagy gyarmatosítás, illetve a jelen államhatárok kialakítása idején az országot, vagy azt a földrajzi régiót lakták, amelyhez az ország tartozik, és akik jogi helyzetüktől függetlenül fenntartják néhány vagy összes társadalmi, gazdasági, kulturális és politikai intézményeket.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> ILO C107 - Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107) 1. cikk 1. pont hiteles angol szövege az alábbi: „*This Convention applies to--*

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

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

<sup>13</sup> ILO C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) preambulumból idézett rész hiteles angol szövege az alábbi: „*...have made it appropriate to adopt new international standards on the subject with a view to removing the assimilationist orientation of the earlier standards...*”

<sup>14</sup> ILO C169 - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) 1. cikk 1. pont hiteles angol szövege az alábbi: „*1. This Convention applies to:*

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

Tömören összefoglalva az őslakosokat a nemzeti kisebbségektől az európai hatalmak által folytatott gyarmatosítás mentén, azaz történelmi-kulturális-társadalmi ismérvek határolhatjuk el. Őslakosok azok az adott területen élő, a társadalom más csoportjaitól elkülöníthető azon csoportok, akik az európai gyarmatosítást megelőzően is azt a területet lakták és sajátos társadalmi, kulturális jegyekkel rendelkeznek.<sup>15</sup>

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

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

Az Európa Tanács 1201. számú Parlamenti Közgyűlési ajánlása eredetileg az Emberi Jogok Európai Egyezményének része lett volna, azonban mindezt nem sikerült a kötelező jogi kötőerővel rendelkező egyezménybe integrálni, így nem kötelező ajánlásként látott napvilágot, amely azonban széles körben számít elfogadottnak kontinensünkön. Ezen ajánlás szerint *a "nemzeti kisebbség" kifejezés az államban élő olyan személyek csoportjára utal, akik:*

- a) az állam területén laknak és annak állampolgárai;*
- b) hosszú idő óta szoros, tartós kapcsolatban állnak az állammal;*
- c) etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi szempontból megkülönböztető jegyeket hordoznak;*
- d) jelentős számban vannak jelen, bár létszámuk kisebb, mint az állam vagy az állam egy területének (region/région) egyéb népességének;*

---

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

<sup>15</sup> KÖRTVÉLYESI Zsolt – *Az őslakos népek jogai* In.: Pro Minoritate 2009/3. szám 14. p.

*e) fontos feladatuknak tekintik, hogy megőrizték együttesen azt, ami közös identitásukat jelenti, így kultúrájukat, hagyományait, vallásukat vagy nyelvüket<sup>16</sup>.*

A fogalmat szemügyre véve észrevehető, hogy közjogi kapcsolatot (állampolgárságot) követel meg a nemzeti kisebbség tagjaitól azon országgal, amely területén élnek, és ezzel az állammal hosszú időre visszanyúló kapcsolatban kell állniuk<sup>17</sup>. A nemzeti kisebbségnek jelentős lélekszámúnak, de számszerű kisebbségben állónak kell lennie, mint az állam, vagy annak egy régiójának a népessége, tehát a számszerű kisebbségben élés is megjelenik kritériumként. Felsorolja a fogalom a nemzeti kisebbségre jellemző közös tulajdonságokat, jelesül az etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi megkülönböztető jegyeket. Érdekes, hogy itt olyan tulajdonságokat is felsorol a definíció, amely az ENSZ csoportosítása szerint más-más kisebbség fajták sajátja, tehát a Capotorti féle kisebbség definícióval mutat hasonlóságot. Megjegyzendő, ezzel kapcsolatosan, hogy kontinensünkön ezeket a meghatározott tulajdonságokat az esetek legnagyobb részében nem lehet élesen különválasztani. Egy adott országban élő nemzeti kisebbség többnyire egyszerre kulturális – hiszen eltérő nemzetiségük más kulturális örökséggel párosul – egyszerre nyelvi – hiszen eltérő nemzetiségük általában más nyelvvel párosul – kisebbség is, amihez nem ritkán párosul, hogy még vallási kisebbség is egyszerre (ezen többes együttállásra Bosznia-Hercegovnia három államalkotó nemzetisége tökéletes példa). Mindezek folytán az Európa Tanács definíciója álláspontom szerint figyelemmel volt a regionális (európai) viszonyokra, amikor a nyelvi, vallási, kulturális tulajdonságokat is belevette a nemzeti kisebbségek fogalmába.

Az Európa Tanács által kidolgozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája meghatározza a kisebbségi nyelv fogalmát, ami egyrészt a fent vázoltak folytán lényeges a nemzetiségek szempontjából, másrészt pedig azért mert jelen esetben a fogalom egy jogi

---

<sup>16</sup> Parlamenti Közgyűlés 1201. számú ajánlása I. fejezet 1. cikk

<sup>17</sup> Az adott állammal eltöltött hosszabb kapcsolat a magyar szabályozásban is megjelenik, mint a nemzetiséggé válás feltétele, és érthető-índokolható is e feltétel léte egy olyan ország belső jogában, amely több mint ezer éves államisággal rendelkezik, de mindez egy regionális, több országra is vonatkoztatható definíció elemeként elméletileg érdekes kérdéseket vethet fel bizonyos államok esetében álláspontom szerint. Persze akkoriban még nem létezett ez az Európa Tanács által megalkotott fogalom, de például, ha az I. világháború utáni Csehszlovákiát vesszük példaként, amely egy újonnan létrejött állam volt, tehát megalakulása előtt nem is állhatott vele senki kapcsolatban, akkor feltehetnénk a kérdést, hogy az ottani magyarság csak évtizedekkel később válik kisebbséggé?

kötőerővel rendelkező nemzetközi egyezményben jelenik meg. A Charta szerint kisebbségi vagy regionális nyelv azok a nyelvek, „*amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit*”<sup>18</sup>.

A meghatározásban fellelhető az adott államon belüli számszerű kisebbség követelménye, mint általában a kisebbségfogalmaknál. Megjelenik, az a követelmény, hogy a kisebbségi vagy regionális nyelv különbözzön az állam hivatalos nyelvétől<sup>19</sup>, azonban a meghatározás sem a hivatalos nyelvek dialektusait, sem a bevándorlók nyelvét nem ismeri el kisebbségi vagy regionális nyelvként, tehát álláspontom szerint hasonlóan az 1201. számú ajánlás nemzeti kisebbség fogalmához időbeli hosszabb kötődést követel meg az anyaállamhoz, az adott nyelvet beszélő csoporttól<sup>20</sup>.

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

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

---

<sup>18</sup> Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája I. rész 1. cikk a, pont

<sup>19</sup> Kivételt jelent ebből a szempontból Svájc, ahol is az állam a négy hivatalos nyelve közül (német, francia, olasz, rétoromán) a két kevésbé beszélt hivatalos nyelvet, az olaszt és a rétorománt részesíti védelemben. Lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=8&DF=23/01/05&CL=ENG&VL=1>

<sup>20</sup> Érdekes kérdést vehet fel, hogy mi számít bevándorló csoportnak és mi számít már hosszabb ideje az anyaországban élő kisebbségnek, hányadik generációtól számít a korábban az országban bevándorolt idegen nyelvű csoport nyelvi kisebbségnek, hiszen bizonyos kisebbségek több száz évvel ezelőtt bevándorlás útján kerültek mai lakóhelyükre mégsem tekinti őket a jog bevándorlóként, tehát a bevándorló státust évtizedek-évszázadok elteltével „levetkőzheti” egy adott csoport. A magyar történelemhez kötődő ilyen csoport például a román nemzetiségűek, akik bevándorlás útján érkeztek a Kárpát medencébe és a mai magyar jog nemzetiségként ismeri el őket.

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

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

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

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

„nemzetiség 1. Valamely állam területén élő, de nem a többség nyelvét beszélő, saját kultúrájú közösség. *A nemzetiségeknek ugyanolyan jogokat kell biztosítani, mint az állam többi polgárának.* 2. Nemzeti hovatartozás. *Nemzetisége magyar.*” Szinonimaként a szótár a nemzeti kisebbség, a népcsoport, az etnikum és a nacionalitás szavakat adja meg.<sup>21</sup>

„kisebbség 1. Embereknek egy másíknál kisebb létszámú csoportja. *A kisebbség elfogadja a többség határozatát. A javaslat kisebbségben maradt.* 2. Az állam nemzeti jellegét meghatározó néphez képest kisebb számarányú népcsoport. *A kormány komoly tárgyalásokat folytat a kisebbségekkel. Minden harmadik magyar kisebbségben él.*” Szinonimaként a szótár a minoritás szót adja meg.<sup>22</sup>

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

---

<sup>21</sup> EÖRY Vilma (Főszerk.): Értelmező szótár+ Tinta könyvkiadó Budapest, 2007. 1239. p.

<sup>22</sup> EÖRY (2007.) i. m. 943. p.

A Révai Nagylexikon nemzetiség szócikke visszautal a nemzet szócikkre, mely utóbbi szerint: „Nemzet és nemzetiség. Nemzetiség: a nép fajbeli jelleme szerint, melynek lényeges ismérve a nyelv. Nemzet: az államot alkotó, az államnak személyi és alanyi tényezőjé, szubjektív erejét alkotó nép. Nemzetiség a nép természetrajzi, N. a nép politikai tekintetben. A N. több nemzetiségből állhat, a N. egységének egyáltalán nem feltétele a nemzetiség egysége. Kedvezőbb azoknak az államoknak a helyzete, amelyekben a N.-et alkotó nemzetiségek egyikének fizikai v. pszichikai v. mindkét szempontból túlsúlyánál fogva sikerült a vezérszerepet magához ragadni s az államra, állami intézményeire, politikai szervezetére reá ütni kiváló, hatalmas egyéniségének bélyegét. Az ily állam N.-i állam; ellentéte a nemzetiségi állam, melyben a politikai N.-et alkotó különböző nemzetiségek az anyagi és szellemi erőegyenlőség viszonyában állanak egymáshoz. A nemzetiségi állam gyengéje az, hogy a külön faji érdekek túlsúlyra vergődhetnek s a közös államérdeket veszélyeztet módon fejlődhetnek; de e nélkül is az öntudatra ébredt faji érdekek oly koncessziókat igényelhetnek, amelyek csak a közös érdek, az államegység érdekének csorbításával nyerhetnek kielégítést; míg a N.-i államban minden oly velleitások, amelyek a vezérnemzetiségtől nyert államjelleg csorbítására V. elhalványulására vezethetnének, jogilag és tényleg a priori ki vannak zárva. Az állás, melyet politikai N. körén belül az egyes nemzetiségek igényelhetnek, egészen más a nemzetiségi és egészen más a N.-i államban. Csak a nemzetiségi államban lehet szó külön állásról, testületi jogokról, az egyes nemzetiségeknek, mint ilyeneknek elismeréséről s azoknak az államérdeknek természetesen alárendelt autonómiájáról. A nemzeti államban a nemzetiségek önálló elismerést nem igényelhetnek, mert itt nem a nemzetiségek szövetezése alkotja a N.-et. A nemzetiségi államban a politikai N. testén belül többé-kevésbé egyenjogú nemzetiségek állanak szemben egymással, míg a N.-i államban csak különböző nemzetiség állampolgárokról lehet szó. Erős N.-i állam : Magyarország. L. még Nemzetiségi törvény.”<sup>23</sup>

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

---

<sup>23</sup> Ld.: *Révai nagy lexikona – az ismeretek enciklopédiája XIV. kötet*, Révai Testvérek Irodalmi Intézet Részvénytársaság, Budapest 1916. 390. p.

amennyiben azonban az állam összes polgára egyenlőképp részesül a közuralomban és a közintézményekben, akkor ez az összesség egy politikai nemzetet alkot és a nemzetiség csupán a népszellem azon különbségeit fejezi ki, amely társadalmilag, de nem államilag érvényesülnek.<sup>24</sup>

Az 1868. évi nemzetiségi törvény alkotója Eötvös József szerint a „*nemzetiség nem egyéb, mint azon összetartozásnak tudata, mely nagyszámu emberek között - multjok emlékei, jelen helyzetök s mi ezekből foly érdekeik és érzelmeik közössége által támad.* Miből világos, hogy a nemzetiségi érzésnek forrása lehet minden, mi által az emberek között ezen összetartozásnak érzete keletkezik. Nagy tényező erre a nyelv közössége s ezért természetes; hogy ott, hol az létezik, egy közös nemzetiségnek érzetét találjuk kifejlődve oly népeknél, melyek századokon át külön s néha ellenséges államokban éltek, sőt hogy még a nyelvrokonság is hasonló eredményeket idéz elő s a German-, Slav- és Románnépek között, a mennyiben a nyelvrokon népek közös ellenekkel állnak szemközt, egy bizonyos egységnek érzetéhez vezet. - De vannak a nyelv- s fajrokonságon kívül a nemzetiségi érzésnek más tényezői is, s a történet, s jelen korunk tapasztalásairól kellene megfeledkeznünk, ha elismerni nem akarnók: hogy a multnak közös emlékei s a jelen közös érdekei s reményei hasonló s néha erősebb érzelmeket idéznek elő az egyes országok különböző nyelven szóló polgárai között. A nemzetiségnek érzete népeknél ugyanaz, mi az egyesnél személyiségének öntudata. Annyira áll ez, hogy, ha kérdeztetünk: mit ismerjünk külön nemzetiségnek? - nem válaszolhatunk egyebet, mint hogy: külön *nemzetiségnek kell elismernünk minden népösszeget, melyben külön személyiségének érzete fölébredt.*”<sup>25</sup>

A korabeli, dualizmus kori politikai térfél másik oldalának jeles képviselője, Jászi Oszkár több nemzetközi példát vizsgálva arra a következtetésre jut, hogy „a nemzetiségi kérdést a faji,

---

<sup>24</sup> CONCHA Győző – *Politika - I. kötet Alkotmánytan* Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása (Hoffmann és Molnár) Budapest 1895.70. p.

<sup>25</sup> Báró EÖTVÖS József: *A nemzetiségi kérdés.* kiadja: Ráth Mór Pest, 1865 online verzió: Budapest : Magyar Elektronikus Könyvtárért Egyesület, 2010 Készült az Internet Szolgáltatók Tanácsa támogatásával. Készítette az Országos Széchényi Könyvtár E-könyvtári Szolgáltatások Osztálya link: <https://mek.oszk.hu/06800/06839/06839.htm#9> (letöltés ideje: 2020. 10. 12.)



vallási, állami, sőt a nemzeti szempontoktól is gondosan elválasszuk”<sup>26</sup>. Jászi a nemzetiség fogalmát mindezek okán akként határozza meg, hogy „*a nemzetiség, oly egyazon nyelvet beszélő nagyobb embertömeg, mely összetartozósága tudatára ébredt, s magát külön személyiségnek tekinti.*”<sup>27</sup> Jászi a nemzetet az uralkodó nemzetiségként határozza meg, amely más nemzetiséggel vagy nemzetiségekkel együtt államot alkot akár úgy, hogy azokat magába beolvasztotta, akár úgy, hogy azokkal az állami együttműködés útjára lépett.<sup>28</sup> Jászi álláspontja szerint az ő általa megalkotott nemzetiségfogalom lényegileg megegyezik Eötvösével, a fő különbség abban áll kettejük között, hogy Eötvös a nemzet és a nemzetiség fogalmát nem különíti el élesen.<sup>29</sup>

Végül, de nem utolsósorban, szintén a korabeli ellenzéki térfélről utalunk Mocsonyi Sándor román nemzetiségű képviselő az 1868. évi nemzetiségi törvényjavaslat általános vitája során akként nyilatkozott, hogy „... *a nemzetiségi eszme nem egyéb, mint azon törekvés, hogy a nemzeti egyéniség létének s fejlődésének biztosítását megkísérelje, úgy más részről ismét a nemzetiség fogalma szükségképp ép e meggyőződéshez vezet. A nemzet, mint oly embereknek összesége, kiket származás-, földrajzi-, történeti s ennél fogva nyelvi kötelékek is szorosan fűznek egymáshoz, miután az erkölcsi fejlődés magvát foglalja magában, s miután öntudattal bír: azért személyiség, vagyis jogi személy*”<sup>30</sup>

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

*„A történelem folyamán összeforrt tartós etnikai közösség. A nemzetiség saját országában nemzeti kisebbség és más nemzettel, nemzetiségekkel alkot államot. A nemzetiség tömegben vagy szétszórtan, szervezeten vagy szervezetlenül élhet egy állam területén, de tagjait*

---

<sup>26</sup> JÁSZI Oszkár: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés* Gondolat kiadó Budapest 1986. 69. p.

<sup>27</sup> Uo.

<sup>28</sup> Uo.

<sup>29</sup> Uo.288. p.

<sup>30</sup> MIKÓ Imre *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika*, Optimum kiadó Budapest (1944-es kiadás reprint verziója) 187. o.

*egybekapcsolja a közös nyelv és a közös hagyományokban gyökerező kultúra. A nemzetiség sajátos minőséget jelent. Ez az összetartozás tudatában, tagjainak együttérzésében és nemzetiségük megtartására, fejlesztésére irányuló akaratában nyilvánul meg. Az együttélés tudata pedig sajátos meghatározó jegyei közé tartozik. A nemzetiség a vele állami közösségben élő többségi nemzet és az együtt élő többi nemzetiség oldalán, a közös haza építésében biztosítja jövőjét.*”<sup>31</sup>

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

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

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

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

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

---

<sup>31</sup> MIKÓ Imre: *Nemzet és Nemzetiség* In.: *Korunk* 1971/5. szám 691. p.

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

*(3) Az (1) bekezdés szerinti nemzetiségeket az 1. melléklet sorolja fel.”<sup>32</sup>.*

A törvény rendelkezése hasonlóságot mutat az Európa Tanács 1201-es számú ajánlásában látottakkal. Megköveteli a törvény a nemzeti kisebbségtől az anyaországgal (Magyarországgal) fennálló hosszabb kapcsolatot. A nemzetiséghez tartozó személyek jellemző közös tulajdonságaként a közös nyelvet, kultúrát és szubjektív feltételként a közös identitás tudatosság-tudatot határozza meg.

A magyarországi nemzetiségeket a nemzetiségi törvény 1. számú melléklete sorolja fel, mely a bővítésre irányuló kezdeményezések ellenére<sup>33</sup> nagyságrendileg három évtizede változatlan. A törvény melléklete alapján, Magyarországon 13 nemzetiséget tartunk számon, melyek a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.

Láthatjuk, hogy a legkorábbi törvényi definíciót adó 1993. évi ... törvény terminológiájához képest lényeges változás nem történt, egyedül az állampolgársági kritérium változott, melyet a hatályos törvény elvetett. Választójogi témánk szempontjából ugyanakkor ezen változásnak jelentősége nincs tekintettel arra, hogy az országgyűlési választásokon az esszenciális feltétel a magyar állampolgárság, ami a nemzetiségi választókra is igaz. Emellett megjegyezzük, hogy a 2014. évi önkormányzati választásokat követően, 2015-től akként módosították, a nemzetiségi törvényt, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe történő felvétel feltétele a magyar állampolgárság, azaz nemzetiségi önkormányzati választáson sem rendelkeznek választójoggal a nem magyar állampolgár nemzetiségiek. Ezen rendelkezést a későbbiekben kiegészítették azzal, hogy a korábban nemzetiségi névjegyzékbe felvett nem magyar állampolgárokat törölni kell.

---

<sup>32</sup> 2011. évi CXXIX. törvény 1.§

<sup>33</sup> Példaként említhetjük az orosz közösség nemzetiséggé nyilvánítása iránti kezdeményezést, melyet az Országgyűlés elutasított ld.: 26/2018. (X. 31.) OGY határozat

Kijelenthető tehát, hogy nem csak a parlamenti, de a nemzetiségi önkormányzati választások vonatkozásában is csak a magyar állampolgár nemzetiségiiek vehetnek részt, azaz összességében a politikai jogok gyakorlására egyáltalán nem volt hatással az állampolgársági feltétel megváltozása.

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

Az elnevezés változtatása egyfelől visszatérésnek tekinthető a II. világháborúig használt fogalomhoz, másfelől pedig a számszerűséget hangsúlyozó kisebbség fogalommal szemben a nemzetiség fogalom, értékelvűséget jelenít meg, a nemzetiség tagjai közötti közös köteleket helyezve előtérbe.

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

## **II.6 Összegzés**

Jelen fejezetben áttekintettük a nemzetközi jog, illetve a magyar belső jog irányadó fogalomkészletét. Megállapíthatjuk, hogy a kisebbségek általánosságban, olyan csoportok, melyek egy adott államon belül számszerű kisebbséget képeznek a többségi társadalomhoz képest, az állammal hosszú időre visszanyúló kapcsolattal bírnak és rendelkeznek nyelvi, kulturális, avagy vallási közös összetartó kötelékkel. Ennek megfelelően beszélhetünk nyelvi, nemzeti és vallási kisebbségekről is. Sok esetben összemosódnak ezek a kategorizálók és egy kisebbség egyben vallási, nyelvi és nyelvi kisebbségként is megjelenik. Ilyen például Bosznia-Hercegovina három államalkotó kisebbsége a horvát, a szerb és a bosnyák.

A magyar jogban jelenleg használatos nemzetiség szó nem ugyanaz, mint a jelző nélküli kisebbség. Utóbbi tágabb kört ölel fel, melybe beletartoznak a nemzeti kisebbségek is. A

nemzetiség szó ezen nemzeti kisebbség kategóriának feleltethető meg. A korábbi magyar jogszabály a nemzetiségek helyett a nemzeti és etnikai kisebbség *terminus technicus* alkalmazta, mely lényegében ugyanazon személyi kört fedti le, azaz egyező a nemzetiségek személyi körével. Ezt megerősíti az értelmező szótár, mely a nemzeti kisebbség szinonimájaként határozza meg a nemzetiséget és Mikó Imre nemzetiség definíciója is.

Témánk szempontjából azt a lényegi megállapítást tehetjük, hogy vizsgálódásunk során a nemzetközi jogban használatos kisebbségfogalomból indulunk ki, azaz nem csak a nemzeti kisebbségek, vagyis nemzetiségek, hanem a vallási-, nyelvi-, kisebbségek parlamenti reprezentációja is témánkba tartozik. Emellett megvizsgáltuk még egy az őslakos személyek (angolul: *indigenous people*) kategóriáját, mely személyi kör szintén a nemzetközi jogi kisebbségfogalom ernyője alá tartozik, így az őslakos személyek parlamenti reprezentációja, a rájuk vonatkozó (speciális) választójogi szabályok is témánkba tartozik.

Röviden meghatározva a vizsgálandó személyi kört, azt jelenthetjük ki, hogy mindazon személyi kör parlamenti képvisellete, a rájuk vonatkozó (speciális) választójogi szabályok témánkba tartozók, melyek a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 27. cikkének hatálya alatt állnak.

Tekintettel arra, hogy Hazánkban a nemzetiség meghatározás az alkalmazandó, megvizsgáltuk, hogy ez a nemzetközi jogi kisebbségfogalomhoz miként viszonyul és megállapítottuk, hogy a magyarországi nemzetiségek a nemzetközi jogi kisebbségfogalom körébe tartozó nemzeti kisebbség fogalommal azonos személyi kört jelent.

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

### III. Nemzetközi jogforrások a kisebbségek parlamenti részvételével összefüggésben

#### III.1 Bevezetés

A nemzetközi közjog, mint az egyes államok jogrendje fölött-mellett elhelyezkedő<sup>34</sup> speciális jogterület fekteti le azokat az alapvető kereteket, amelyeknek az egyes országok alkotmányos szabályozásában egyfajta minimumként meg kell jelenniük. Leszögezhetjük tehát, hogy a témánk szempontjából releváns tételes joganyag – legyen akár szó a Hazai, vagy bármely külföldi állam – vizsgálatának legelső lépése szükségszerűen a nemzetközi jog vizsgálata, mely mintegy külső keretként meghatározza, meghatározhatja, azt, hogy az egyes belső jogi szabályok milyen tartományok között mozoghatnak.

Anélkül, hogy témánktól eltérnénk és az egyes államok belső jogának a nemzetközi joghoz való viszonyulását tételesen ismertetnénk, csak Hazánk hatályos belső jogát vizsgálva is megállapíthatjuk, alkotmányos szinten rögzített, hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségének teljesítése érdekében biztosítja a magyar és a nemzetközi jog összhangját, illetve hogy Magyarország elismeri a nemzetközi jog általános szabályait<sup>35</sup>, tehát az

---

<sup>34</sup> A nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozóan a két legelterjedtebb jogelmélet, illetve konkrétan egyes országok alkotmányaiban megjelenő elv a dualista elv és a nemzetközi jog primátusát elismerő monista elv (A harmadik lehetséges elv a belső jog primátusára épülő monista elv, aminek egyik jeles képviselője Visinszkij volt, és a szocialista nemzetközi jogban jelent meg. Napjainkban hivatalosan nem szokás erre az elvre hivatkozni, bár kétségtelen, hogy megjelenik a belső bíróságok nemzetközi joggal kapcsolatos attitűdjében.). A dualista elv lényege abban áll, hogy a nemzetközi jog és a belső jog két egymás mellett párhuzamosan létező jogrend, amelyek függetlenek egymástól. Egyik sem áll a másik felett. Jogforrásaikban, logikájukban alapvető különbségek vannak, lévén hogy nincs a belső joghoz hasonló törvényhozó, végrehajtó, bírói fóruma a nemzetközi jognak. Ennek az elméletnek a legjelesebb képviselői a jogtudományban H. Triepel és D. Anzilotti. Ebből kifolyólag, mivel ezen elmélet szerint független egymástól a nemzetközi és a belső jogrendszer a dualista elvet követő államok megkövetelik a nemzetközi jogi norma tranzformálását a belső jogukba. Ezt az elvet követi Olaszország, Németország, de Magyarország is. A másik elmélet, a belső jog primátusára épülő monista elv szerint a nemzetközi jog a belső jogrend felett áll, a belső jognak és annak csúcspontjának meg kell felelnie a nemzetközi jogi normáknak, és nem követel meg külön tranzformációt a belső jogrendbe. Ennek az elméletnek a legjelesebb képviselője H. Kelsen, aki „piramis” elméletében fejti ki az előbbieken foglaltakat. A belső jog primátusára épülő monista elvet követi többek között a holland, a francia, és a belga alkotmány. Lásd: BRUHÁCS János - *Nemzetközi jog I.* Dialóg Campus kiadó 2011. 167-172. p.

<sup>35</sup> Magyarország Alaptörvénye Q cikk (2)-(3) bekezdés: „(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

Alaptörvény támasztotta követelmények értelmében a magyar jogi szabályozás megalkotásánál a jogalkotónak mindenekelőtt figyelemmel kell lennie a nemzetközi jog általános szabályaira, illetve a Magyarországot terhelő nemzetközi kötelezettségekre. Mindezekből álláspontunk szerint egyenesen következik, hogy a belső jogi rendelkezések megismerése előtt megkerülhetetlen a nemzetközi jog forrásainak ismerete a tételes belső jog vizsgálata előtt legyen szó – szinte –bármilyen jogterületről.

Nem árulok ugyanakkor zsákbamacskát, ha már előzetesen megállapítjuk, hogy a dolgotban vizsgált választójogi szabályozás olyan nemzeti szuverenitáshoz tapadó, lényeges alkotmányjogi kérdés, mely államról államra eltérő egyedi jogterület, és nem tűri a nemzetközi egységesítést. Mindenképp szükséges azonban megvizsgálni azt, hogy a választójog – ezen belül is a kisebbségek képviselése – vonatkozásában a nemzetközi jog állít-e fel alap standardokat, jó gyakorlatokat, sőt egyáltalán a nemzetközi jog alapvetően pozitív avagy esetleg negatív jelenséggént tekint-e az alapvetően politikai párt alapú tömeg demokráciában a kisebbségek parlamenti képviselést elősegítő – akár speciális, kivételes – választójogi megoldásokra.

Ehelyütt, mintegy megjegyzésképp ismételten felhívjuk a figyelmet a fogalomhasználatra. Jelen nemzetközi jogi fejezetben következetesen a kisebbség jelzõt használjuk, tekintettel arra, hogy a nemzetközi jog is ezen – minority – kifejezést alkalmazza, melynek jelentéséről, a személyi hatályáról már írtunk. Ezzel szemben a magyar belső jog vizsgálata során a hatályos magyar jog szerinti nemzetiség fogalmat alkalmazzuk, mely beleillik a nemzetközi jog tágabb kisebbség fogalmába.

A kisebbségi parlamenti képviselést, a törvényhozó hatalomban történő részvétel kérdését a nemzetközi jogi források kutatása során a közügyekben és a politikai életben való részvételt (participation in public life; participatipation in political life) deklaráló rendelkezések között találhatjuk meg. A parlamenti képviselést, a törvényhozó hatalomban történő részvétel, mint ahogy alábbi is láthatjuk, a közügyekben való részvétel nagyobb halmazán belül egy részhalmaz, mely mellett olyan további részhalmazok is találhatóak, mint az önkormányzatiság

vagy az autonómia kérdése is. Ahogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. számú általános kommentárja is fogalmaz, a közügyek intézése egy tág fogalom, mely a politikai hatalom gyakorlásával áll összefüggésben, különös tekintettel a törvényhozó, végrehajtó hatalmi funkcióra és a közigazgatásra.<sup>36</sup>

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

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

A nemzetközi kisebbségi jog vonatkozásában ez az új korszak kezdetben nem hozott előrelépést, tekintettel arra, hogy az individuális egyéni emberi jogok kerültek ekkor középpontba, azonban a XX. század utolsó negyedére utolsó negyedére Partick Thornberry szavaival élve a nemzetközi kisebbségi jog, mint fönixmadár újjászületett hamvaiból<sup>37</sup>, így az elmúlt évtizedekből több, a témánk szempontjából jellemzően soft law forrást találunk, melyeket jelen fejezetben kívánunk bemutatni. Jelen fejezetben a hatályos nemzetközi jog vizsgálata során a témánk szempontjából releváns jogforrásokat univerzális – regionális nemzetközi jog bontásban vizsgáljuk, amely során a regionális nemzetközi jogi szabályozás

---

<sup>36</sup>UN Human Rights Committee General Comment No. 25: The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service (Art. 25) : . 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. 5. bekezdés eredeti angol szövege az alábbi: „*The conduct of public affairs, referred to in paragraph (a), is a broad concept which relates to the exercise of political power, in particular the exercise of legislative, executive and administrative powers.*”

<sup>37</sup> THORBERRY, Partick: *Is There a Phoenix in the Ashes?* – International Law and Minority Rights’, 15 Texas International Law Journal, 1980. 421-458 p.



keretében saját kontinensünket vettük alapul, tekintettel arra, hogy az európai regionális nemzetközi jog áll kapcsolatban a magyar belső joggal.

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

A Nemzetek Szövetsége keretében létrejött kisebbségvédelmi rendszert nem több állam által aláírt egyetlen vagy jól körülhatárolható néhány multilaterális szerződés alkotta, hanem az államok egymás közötti, illetve Szövetséges és Társult Főhatalmak és egyes államok közötti szerződések sorozata, amely így behálózta egész Európát. A kisebbségvédelmi rendszer alapvetően három pilléren nyugodott<sup>38</sup>.

Az első pillér az érintett állam egész területére vonatkozó, általános kisebbség védelmi szerződések, amelyek közül megkülönböztethetjük a kisebbségi szerződéseket, amelyeket a Szövetséges és Társult Főhatalmak és a háború során létrejövő vagy megnövekedő (győztes) államok – egészen pontosan Lengyelország, Csehszlovákia, Szerb-Horvát-Szlovén Állam, Románia és Görögország - kötöttek egymással, valamint az antant és a vesztes államok között létrejött békeszerződések kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseit. Ide tartozik az 1919-ben Ausztriával Saint-Germain Laye-ban, és a Bulgáriával Neuilly-ben, az 1920-ban Magyarországgal Trianonban, és az 1923-ban Törökországgal Lausanne-ban kötött békeszerződések vonatkozó rendelkezései<sup>39</sup>.

A második pillért a speciális kisebbségvédelmi szerződések képezik, amelyek általában két érintett állam között jöttek létre, és többnyire vagy kifejezetten egy speciális földrajzi területre vonatkoztak (például: Memel-vidék, Åland-szigetek) vagy meghatározott tárgyra vonatkozóan tartalmaztak kisebbségvédelmi rendelkezéseket (például: kisebbségi oktatásügy). Ezen egyezmények közül egyes szerződéseket a Nemzetek Szövetsége garanciája alá vonta, míg más szerződések nem kerültek a garancia rendszerbe. Ilyen speciális szerződés többek között az 1921-es Åland szigetekre vonatkozó egyezmény Finnország és Svédország között vagy az

---

<sup>38</sup> SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században Gondolat kiadói kör Budapest 2003. 80. p.

<sup>39</sup> Uo. 81-82. pp.

1920-as brünni szerződés, amely Ausztria és Csehszlovákia között állampolgársági és kisebbségi oktatási kérdéseket szabályozott<sup>40</sup>.

A harmadik pillérét a kisebbségvédelmi rendszernek a kisebbségi deklarációk képezték. Az eredeti elképzelés szerint egyes államok számára a Nemzetek Szövetségébe való feltételként határozták volna meg kisebbségi szerződések létrehozását, azonban ezt a Nemzetek Szövetségének Közgyűlése elvetette, ehelyett azt az óhajt fogalmazta meg, hogy ha a balti, kaukázusi államokat és Albániát felvennék a szervezetbe, ajánlja számukra a kisebbségek védelmének, a kisebbségvédelmi szerződésekben megfogalmazott általános elveknek megfelelő intézkedések végrehajtását<sup>41</sup>.

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

Buza László 1930-as monográfiájában a kisebbségek parlamenti képviselői vonatkozásában az arányos választási rendszerek alkalmazása mellett érvel, amikor is megállapította, hogy „csak ez a rendszer biztosíthatja, hogy az egyes kisebbségek számuknak megfelelő mértékben vegyenek részt a törvényhozó hatalom gyakorlásában.”<sup>42</sup> Buza megállapította továbbá azt is, hogy „a kisebbségi szerződések és deklarációk nem teszik kifejezetten kötelezővé az arányos képviselői rendszert”<sup>43</sup>, tehát a Nemzetek Szövetsége a kisebbségek parlamenti képviselői, választójogi megoldásokkal a kisebbségvédelmi rendszerében főszabály szerint nem foglalkozott.

---

<sup>40</sup> Uo. 83-84. pp.

<sup>41</sup> BUZA László – A kisebbségek jogi helyzete MTA Bp. 1930. 26.o.

<sup>42</sup> Uo. 89.p.

<sup>43</sup> Uo. 89.p.

Buza ugyanakkor három, a Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszerébe tartozó szerződést kiemel, melyekben a kisebbségek parlamenti képvisellete megjelenik. Ez a három konkrét szerződés a görög szerződés, az albán deklaráció és a Törökországgal kötött sèvres-i békeszerződés.<sup>44</sup>

A görög szerződés 7. cikk második bekezdésében Görögország arra vállalt kötelezettséget, hogy olyan választási rendszert alakít ki, mely tekintettel van a faji kisebbségekre.<sup>45</sup>

Az 1921-es, Genfben kelt albán deklaráció 4. cikkében is a görög szerződéshez hasonló rendelkezést találunk, ugyanis a hivatkozott rendelkezés értelmében a faji, vallási és nyelvi kisebbségek jogait tiszteletben tartó választási rendszert kell bevezetnie Albániának.<sup>46</sup>

A Szövetséges és Társult Főhatalmak Törökországgal kötött 1920-as sèvres-i békeszerződése – melyet aztán 1923-ban felváltott a végleges lausanne-i békeszerződés – a fentiekhez képest egy lépéssel konkrétabban szabályozta a kérdést, tekintettel arra, hogy a 145. cikk értelmében Törökországnak olyan választójogi rendszert kellett (volna) alkotnia, mely a faji kisebbségek arányos képviselétén alapul,<sup>47</sup> melyek a fenti görög és albán példáknál sokkal direkter módon, egy kisebbségbarát arányos választási rendszer megalkotását írta elő.

Megjegyezzük, hogy a csehszlovák kisebbségi egyezmény<sup>48</sup> – melyet Csehszlovákia a Szövetséges és Társult Főhatalmakkal kötött 1919-ben – a túlnyomó többségében ruténok által lakott kárpátaljai területek vonatkozásában tartalmazott témánk szempontjából figyelembe veendő rendelkezéseket. Az egyezmény 11. cikke egyfelől az autonóm, választott Rutén Gyűlésre (az egyezmény angol szövegében: „Ruthene Diet”) ruházta törvényhozás hatáskörét

---

<sup>44</sup> Uo. 89.p.

<sup>45</sup> Uo. 89.p.

<sup>46</sup> Az 1921-es Genfben kelt Albán deklaráció 4. cikk eredeti angol szövege az alábbi: „*An electoral system giving due consideration to the rights of racial, religious and linguistic minorities will be applied in Albania*”

<sup>47</sup> 145. cikk eredeti angol szövege az alábbi: „*Within a period of two years from the coming into force of the present Treaty the Turkish Government will submit to the Allied Powers a scheme for the organisation of an electoral system based on the principle of proportional representation of racial minorities.*”

<sup>48</sup> A csehszlovák (és a lengyel) kisebbségvédelmi egyezményről lásd részletesebben: LARSON, Bryant L., "The minorities of Czechoslovakia and Poland: of treaties and human nature" (1978). *Dissertations and Theses*. Paper 2871. <https://doi.org/10.15760/etd.2865> (letöltés ideje: 2020.08.15.)

minden nyelvi, oktatási, vallási, és helyi igazgatási kérdésben, valamint a Csehszlovákia elnöke által kijelölt kormányzó, a Rutén Gyűlésnek felelős<sup>49</sup>, másfelől azonban a törvényhozói hatáskört megosztó rendelkezések mellett, ami konkrét választójogi témánk szempontjából még inkább jelentőségteljesebb, a 13. cikk, ami szerint Csehszlovákia méltányos képviseletet garantál a kárpátaljai autonóm számára a Csehszlovák Nemzetgyűlésben, ugyanakkor a kárpátaljai képviselők a Csehszlovák Nemzetgyűlésben nem szavazhatnak azon kérdésekben, melyek törvényhozási jogköreit a Rutén Gyűlés gyakorolja<sup>50</sup>, azaz a kárpátaljai képviselők nem dönthetnek Csehszlovákia többi részére vonatkozóan azokban a tárgykörökben, melyekben a Rutén Gyűlés Kárpátalja területére vonatkozóan gyakorolja a törvényhozó hatalmat. Hozzáteesszük, hogy mint azt történelmi ismereteink alapján tudjuk Csehszlovákia ezen nemzetközi jogi vállalásának teljesítését nem siette el, az egyezményben foglaltak gyakorlati érvényesülése elmaradt, így ellentétben az alábbi litván példától gyakorlati választójogot érintő következtetést nem igazán vonhatunk le a csehszlovák kisebbségvédelmi egyezményből.

Felhívjuk a figyelmet az 1924-ben megkötött egyrészről Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország és Japán másrészről pedig Litvánia által, a Litvánia fennhatósága alá került, de németek lakta Memel-vidék vonatkozásában megkötött egyezményre<sup>51</sup>, mely a Memel-vidék részére, az egyezmény I. számú mellékletében meghatározott autonómia-statútum keretei között a törvényhozó, az igazságszolgáltató, a végrehajtó hatalmi funkcióra és pénzügyekre kiterjedő autonómiát határozott meg Litvánia szuverenitása alatt.<sup>52</sup> A Memel-vidék egyezmény

---

<sup>49</sup> Az 1919-es Csehszlovák kisebbségi egyezmény 11. cikkének angol szövege az alábbi: „*The Ruthene territory south of the Carpathians shall possess a special Diet. This Diet shall have powers of legislation in all linguistic, scholastic and religious questions, in matters of local administration, and in other questions which the laws of the CzechSlovak State may assign to it. The Governor of the Ruthene territory shall be appointed by the President of the Czecho-Slovak Republic and shall be responsible to the Ruthene Diet.*”

<sup>50</sup> Az 1919-es Csehszlovák kisebbségi egyezmény 13. cikkének angol szövege az alábbi: „*Czecho-Slovakia guarantees to the Ruthene territory equitable representation in the legislative assembly of the Czecho-Slovak Republic, to which Assembly it will send deputies elected according to the constitution of the Czecho-Slovak Republic. These deputies will not, however, have the right of voting in the Czecho-Slovak Diet upon legislative questions of the same kind as those assigned to the Ruthene Diet.*”

<sup>51</sup> A hivatkozott egyezményt 1924. május 08-án Párizsban írták alá, a Nemzetek Szövetsége 736. szám alatt tartotta nyilván (a továbbiakban: Memel-vidék egyezmény).

<sup>52</sup> Az 1924-es Memel-vidék egyezmény 2. cikk eredeti angol szövege az alábbi: „*The Memel Territory shall constitute under the sovereignty of Lithuania a unit enjoying legislative, judicial, administrative and financial autonomy within the limits prescribed by the Statute set out in Annex I.*”

1. számú melléklet 5. cikke meghatározta azokat a tárgyköröket<sup>53</sup>, melyekben a Memel-vidék 29 fős képviselőháza (az egyezmény angol szövegében: „Chamber of Representatives”) – ahová túlnyomó részt német pártok képviselői kerültek be, 4-5 litván képviselő mellett<sup>54</sup> – törvényhozási jogkörrel rendelkezett. A Memel-vidék autonómiája a gyakorlatban rengeteg vitát, feszültséget szült egyrészt a központi litván kormányzat, másrészt a memel-vidéki autonóm szervek és Németország között,<sup>55</sup>.

A Memel-vidék Képviselőházával összefüggő választójoggal kapcsolatos kérdések vizsgálata során a német kormány 1927-es memorandumára hívjuk fel a figyelmet. A memorandumban Németország tényként rögzítette, hogy a Memel-vidék Képviselőháza autonóm törvényhozó szerv, melynek választásával összefüggő demokratikus választójog a memel-vidéki állampolgárok legfőbb politikai joga. A memorandum sérelmezte többek között, hogy a választási szervek az irányadó nemzetközi egyezménnyel ellentétesen kiterjesztették a Memel-vidék Képviselőházára vonatkozó választójogot a memel-vidéki állampolgárokon túl olyan litván állampolgárokra, akik nem rendelkeznek memel-vidéki állampolgársággal.<sup>56</sup> A memorandum kifejtette, hogy a Memel-vidéki Képviselőház választásáról szóló törvény 2. §-ban megfogalmazott feltételek – melyek litván állampolgársághoz, memel-vidéki lakóhelyhez és 21. betöltött éltévhez kötik a választójog gyakorlásának feltételét – nem azt jelentik, hogy a Memel-vidék Képviselőházára vonatkozó választójog gyakorolható lenne a memel-vidéki állampolgárság speciális státusa nélkül, melyet maga a Memel-vidék egyezmény ír elő.<sup>57</sup> A

---

<sup>53</sup> A részletes felsorolástól eltekintve

<sup>54</sup> Ld.: [http://www.gonschior.de/weimar/Memelgebiet/Uebersicht\\_LTW.html](http://www.gonschior.de/weimar/Memelgebiet/Uebersicht_LTW.html) (letöltés ideje: 2020.08.15.)

<sup>55</sup> A Memel-vidék autonómiájával kapcsolatos viták egészen az Állandó Nemzetközi Bíróságig eljutott ld.: az 1932.08.11-én kelt 19. számú ítéletét (general list: no. 50.) [http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1932.08.11\\_memel.htm](http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1932.08.11_memel.htm) (letöltés ideje: 2020.08.16.)

<sup>56</sup> A német memorandumot tartalmazó, Nemzetek Szövetsége C-274(1)-1927-VII számú dokumentum 3. oldalán az alábbi eredeti angol szöveg olvasható: „*The citizens of the Memel Territory have thus been deprived of their right of suffrage. It had, however, already been infringed by a Lithuanian law which stripped it of the guarantees provided by the Statute, by the fact that the electoral authorities compulsorily extended the right of suffrage, reserved by the Statute to citizens of the Memel Territory, to Lithuanians who are not Memel citizens, and, lastly, by the fact that, contrary to the provisions of Memel law in this matter, the new elections required by the Constitution have been suspended.*”

<sup>57</sup> A német memorandumot tartalmazó, Nemzetek Szövetsége C-274(1)-1927-VII számú dokumentum 3. oldalán az alábbi eredeti angol szöveg olvasható: „*In these circumstances § 2 of the above-mentioned law on*

memorandum a választójogot a demokrácia alapkövének definiálta, melynek megsértése megkérdőjelezi a szabad nemzetek számára azonos alkotmányos alapelveket.<sup>58</sup>

A Litván Parlamentben történő memel-vidéki (azaz német kisebbségi) parlamenti képviselet vonatkozásában Memel-vidék egyezmény 1. számú melléklet 3. cikke akként rendelkezett, hogy a litván törvényhozásba a Memel-vidék képviselőit a litván választójogi szabályokkal konform módon választják.<sup>59</sup> A gyakorlatban mindez akként valósult meg, hogy a Memel-vidék 10. számú választókeretként külön körzetet alkotott litván parlament választása során, így biztosítva a memel-vidéki német kisebbség képviseletét a litván törvényhozásban.<sup>60</sup>

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

A Memel-vidék vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy alapvetően a koncentrált területen élő kisebbség törvényhozó hatalomban való részvételét elsősorban nem az állam törvényhozásában a választójogi szabályok révén kívánták elérni – bár mint láthatjuk utalás szintjén ez is megjelenik az egyezményben – hanem területi autonómiával és ehhez kapcsolódóan törvényhozási kompetenciák megosztásával az állami törvényhozás és az autonóm terület törvényhozása között. Az autonóm terület törvényhozó szervét akként kívánták

---

elections to the Chamber of Representatives, which declares that “ *Lithuanian citizens, resident inhabitants of the Memel Territory, male and female, who on the date of election are not under 21 years of age* ” are entitled to vote, cannot mean that Lithuanians without special right to citizenship of the Memel Territory are entitled to vote simply owing to their domicile in the Memel Territory; § 2 cannot mean this, or, if it does, it is contrary to the Statute and therefore invalid, and at the same time contrary to Lithuania’s international engagements to the Signatory Powers.”

<sup>58</sup> A német memorandumot tartalmazó, Nemzetek Szövetsége C-274(1)-1927-VII számú dokumentum 5. oldalán az alábbi eredeti angol szöveg olvasható: „*The right of suffrage being the foundation-stone of democracy, and the right of suffrage of its citizens being the foundation-stone of a country’s autonomy, these infringements are such as to threaten the whole Memel Convention and to call in question in the Memel Territory those basic principles of constitutional life which are the same for all free nations.*”

<sup>59</sup> Az 1924-es Memel-vidék egyezmény I. számú melléklet (A Memel-vidék Autonómia statútuma) 3. cikk eredeti angol szövege az alábbi: „*The election of deputies for the Memel Territory to the Lithuanian Diet shall take place in conformity with the Lithuanian electoral law.*”

<sup>60</sup> Ld.: A Litván Parlament honlapján [https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p\\_r=35552&p\\_k=2](https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35552&p_k=2) (letöltés ideje: 2020.08.15.)

az adott területen koncentráltan, nagy arányban élő német kisebbség tényleges képviseleti szervévé tenni, hogy a Memel-vidék egyezmény bevezette a Memel-vidéki állampolgárság fogalmát és csak az ezzel rendelkezők gyakorolhatták a politikai jogokat, így a választójogot is az autonóm Memel-vidéken.

Hatását tekintve tehát kijelenthetjük, hogy nem nyílt, azaz egyszerű területi alapon határozták meg a választásra jogosultak személyi körét – ami a területre történő betelepítéssel könnyen kiüresíthetné az autonóm törvényhozás kisebbségi jellegét – hanem a memel-vidéki állampolgárság fogalmával zárttá tették a választói névjegyzéket, mégpedig azzal, hogy lényegében az eredeti népességi viszonyokat rögzítették a politikai jogok gyakorlásával összefüggésben, tehát jellemzően a német kisebbség választhatta meg az autonóm terület törvényhozó szervét. Memel-vidéki állampolgárság – amivel együtt litván állampolgárság is járt – az egyezmény 8. cikke alapján lényegében azoknak a korábbi német állampolgároknak járt, akik betöltötték a 18. életévüket és állandó lakóhelyük az egyezmény Litvánia által történő ratifikálásakor a Memel-vidéken volt.<sup>61</sup>

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

---

<sup>61</sup> Az 1924-es Memel-vidék egyezmény 8. cikk eredeti angol szövege az alábbi: „*Former German nationals over eighteen years of age on the date of ratification of the present Convention by Lithuania, who have actually been domiciled in the Memel Territory at least since January 10th, 1920, shall ipso facto acquire Lithuanian nationality. The following may opt for Lithuanian nationality, within a period of six months from the date of ratification of the present Convention by Lithuania, on condition that they renounce all other nationality:*

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

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

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

biztosított autonómia nyújtotta törvényhozó hatalmi pozíciót - a német kormány erőteljesen tiltakozott a demokrácia alapértékeire hivatkozva.

Az egyezmények, azaz a pozitív nemzetközi jogi források mellett, a korszak - mai kifejezéssel élve - nemzetközi soft law forrásai között is találhatunk témánk szempontjából releváns dokumentumokat. Ilyen a Német Nemzetközi Jogi Társaság 1919-es tervezetének 33. szakasza a Nemzetek Szövetsége tagjait arra kötelezte volna, hogy adjanak számarányuknak megfelelő parlamenti képviselőket nemzeti kisebbségek számára.<sup>62</sup> Megemlíthető még egyfajta soft law jellegű forrásként az Organisation Centrale pour une Paix Durable, 1917-es koppenhágai ülésére, Haldvan Koht oslói egyetemi tanár elnöklete alatt előterjesztett tervezet, melynek 6. cikke akként fogalmaz, hogy „a politikai testületeken való arányos képviselő biztosítására külön nemzetiségi választói kúriák szervezendők”.<sup>63</sup>

### **III.3 Jogforrások az univerzális nemzetközi szintjén**

Nemzetközi jogi szempontból a napjainkban is fennálló világrend kezdetét az ENSZ 1945-ös<sup>64</sup> létrehozása jelentette, ami mind nemzetközi jogilag, mind történelmileg és természetesen a kisebbségi jog szempontjából is egy új korszak kezdetét jelentette. Az ENSZ több mint hetven éves működése során az egész világra kiterjedő, univerzális nemzetközi jog legfőbb fórumává vált, melynek működésében a világ lényegében összes állama részt vesz. Megjegyzendő, hogy az ENSZ létrejöttével ténylegesen az alapoktól újult meg a kisebbségvédelem nemzetközi jogi szabályozása. Mi sem támasztja alá jobban ezt a felvetést, mint Trygve Lie ENSZ főtitkár 1950-

---

<sup>62</sup> BUZA (1930) i. m. 19.p.; Buza az alábbi műre hivatkozik: Der Völkerbundentwurf der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. Heft I der „Monographien zum Völkerbund”. A „Deutsche Liga für Völkerbund” kiadása. Berlin 1919.

<sup>63</sup> Uo. 374.p.: Buza az alábbi lábjegyzetet fűzte a hivatkozott dokumentumhoz: Haldvan Koht: Avant-projet d'un traité général relatif aux droits des minorités nationales. La Haye. 1917. Lásd e tervezetre nézve Wlassics nagyjértékű fejtegetéseit i. m. Budapesti Szemle 180.kötet. 41 és k. 1. Az Organisation összes munkálatai a következő-kiadványban jelentek meg: Organisation Centrale pour une Paix Durable. Recueil des rapports sur les différents points du programme minimum. 4 vol. La Haye. 1916-1918.

31Az Avant-projet következő pontja

<sup>64</sup> Az ENSZ Alapokmányát 1945. június 26-án San Francisco-ban írták alá, amely 1945. október 24-én lépett hatályba.



es tanulmánya, amiben többek között kifejti, hogy a Nemzetek Szövetsége kisebbségvédelmi rendszeréből, amely gyakorlatilag államok között nemzetközi szerződések hálózata volt, a II. világháború után csupán kettő maradt hatályos, az Aaland szigetekről szóló svéd-finn valamint a török-görög egyezmény<sup>65</sup>.

A hatályos nemzetközi jogot vizsgálva témánk vonatkozásában, az univerzális nemzetközi jog szintjén mindenekelőtt szólni kell az ENSZ faji diszkrimináció kiküszöböléséről szóló 1965-ös egyezményéről<sup>66</sup>, amely szerint politikai jogaik gyakorlásában, különösen az aktív és passzív választójog gyakorlásában, illetve a közügyek bármely szintjén történő részvételben nem lehet hátrányosan megkülönböztetni a kisebbséghez tartozó személyeket<sup>67</sup>. Mindezt még nem értelmezhetjük a kisebbségi képviselő nemzetközi jogi elismeréseként, azonban az minden tovább lehetséges lépés alapja, hogy minimum hátrányos megkülönböztetés ne érhesse a kisebbségeket politikai jogaik gyakorlása terén, így tekinthetjük egyfajta minimum dokumentumnak, kiindulópontnak az 1965-ös New York-i Egyezményt.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> CSÁNYI Edina: A kisebbségvédelem és egyes jogi kérdései 1. rész 27. p.

<sup>66</sup> Magyarországon kihirdette az 1969. évi 8. tvr.

<sup>67</sup> 5. cikk c) pont: „A részes államok a 2. Cikkben lefektetett alapvető kötelezettségeknek megfelelően vállalják, hogy a faji megkülönböztetés valamennyi formáját eltiltják és kiküszöbölik, továbbá a fajra, színre, illetve nemzetiségi vagy etnikai származásra való különbség nélkül mindenki számára biztosítják a jogot a törvény előtti egyenlőséghez, nevezetesen a következő jogok élvezetében: Politikai jogok, különösen a választásban való részvétel joga, az aktív és passzív választói jog általános és egyenlő szavazás alapján, a kormányzásban, valamint bármely szinten a közügyek intézésében való részvétel joga, továbbá az egyenlő feltételekhez való jog közhivatali állás betöltésénél;”

<sup>68</sup> Ehelyütt szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy napjainkban mindez evidenciaként hathat, ugyanakkor még Hazánkban is volt olyan időszak, amikor jogszabály nemzetiségi hovatartozás alapján zártak ki tömegeket az aktív és passzív választójogból, ezért a törzsszövegben foglaltak kiindulópontként történő rögzítését fontosnak tartjuk. Hazánkban a II. világháborút követő 1945-ös Nemzetgyűlési választásokon az aktív és passzív választójogból a német nemzetiségűeket egy az egyben kizárták. A Nemzetgyűlési választásokról szóló 1945. évi VIII. törvény 5. § 10. pontja szerint: „A választójogból ki van zárva: akikre nézve a 3820/1945. M. E. sz. rendelet alapján alakult bizottság megállapította, hogy a Volksbundnak vezetője, tagja vagy támogatója volt, vagy akiről ennek híján is kétséget kizáróan megállapítható, hogy a Volksbundnak, Kulturbundnak vagy Hitler-Jugendnek tagja volt, vagy magát német nemzetiségűnek vallotta.”. Megjegyezzük, hogy a 20550/1945. (X. 4.) BM rendelet külön rámutat arra, hogy a német nemzetiséghez tartozás önmagában kizáró ok volt, bármilyen szervezeti tagság nélkül is. Ezt erősíti meg a hivatkozott BM rendelet azon fordulata, miszerint „Ismételten előfordult, hogy az összeíró bizottságok csak a 3820/1945. ME rendelet alapján alakult bizottságok határozatait vették figyelembe a kizáró ok megállapításánál és nem vizsgálták, hogy ilyen határozat nélkül is a törvényben felsorolt - fentebb ismertetett - egyéb kizáró okok forognak-e fenn, különös figyelemmel arra, hogy egymagában már az is kizáró ok, ha valaki magát német nemzetiségűnek vallotta. Az összeíró bizottságoknak ez az eljárása nem helyes, mert az

Az 1965-ös New York-i Egyezményben „origo” szerepét közvetetten megerősíti az ENSZ E/CN.4/Sub.2/1992/37 szám, alatti, a kisebbségeket érintő konfliktusok békés és konstruktív megoldásainak lehetséges módjairól szóló második riportban foglalt azon megállapítás, is miszerint az ideális demokráciával összefüggésben minimum követelmény, hogy a kisebbségek a döntéshozatalban és a politikai arénában másokkal egyenlő alapon részt vehessenek.<sup>69</sup>

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

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

*3. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van – a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon – hatékonyan részt venni a nemzeti és – megfelelő esetben – a regionális szintű döntésekben, amelyek arra a kisebbségre vonatkoznak, amelyhez tartoznak, illetve arra a területre, amelyen élnek.”<sup>70</sup>*

Láthatjuk, hogy a deklaráció kimondja a közéletben való részvétel jogát, továbbá, azt is, hogy a nemzetiségekhez tartozó személyeknek bizonyos megkötésekkel - a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon a kisebbségekre vonatkozó kérdésekben –

---

*összes kizáró okok fennforgását vagy fenn nem forgását tartoznak hivatalból vizsgálni (1945. VIII. tc. 14. §), s ha ezt elmulasztották, azt utólag legkésőbb az ideiglenes választói névjegyzékek elkészültéig pótolniok kell.”*

<sup>69</sup> E/CN.4/Sub.2/1992/37 122. bekezdés eredeti angol szövege az alábbi: *„Government by the people means that everyone shall be entitled to take part in political decision-making, directly or through their freely chosen representatives. Democracy should ideally be the best way of ensuring peaceful resolution of conflicts, in that everyone can make their interests felt in the common political arena. Hence, there is the minimum requirement that members of minorities are in fact able to participate on an equal basis with everybody else.”*

<sup>70</sup> ENSZ Közgyűlés 1992. december 18-án elfogadott A/RES/47/135. számú határozata 2. cikk 2-3 pont eredeti angol szövege az alábbi: *„2. Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in cultural, religious, social, economic and public life.*

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

joguk van a nemzeti, országos szintű döntéshozatalban történő részvételre. A deklaráció mindehhez egyfajta minőségi mércét is megkövetelt, miszerint a döntéshozatalban való részvételt hatékonyan kell biztosítania az államnak.

A deklarációhoz az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottság Kisebbségi Munkacsoportja Asbjørn Eide munkacsoport elnök vezetésével 2005-ben kiadta az E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárt, amely a deklaráció témánk szempontjából kiemelt jelentőségű rendelkezéseit tovább bontja, megmagyarázza, így ezen kommentár ismerete álláspontunk szerint nélkülözhetetlen a deklarációban foglalt, témánk szempontjából releváns rendelkezések megértéséhez.

Mindenekelőtt a kommentár igyekszik tisztázni a közéletben történő részvétel fogalmát, mely során a kommentár leszögezi, hogy a közélet fogalmát ugyanabban az értelemben kell érteni, mint a már fentebb megemlített faji diszkrimináció kiküszöböléséről szóló 1965-ös egyezmény 1. cikkében foglalt „kulturális, vallási, társadalmi és gazdasági” jelzők, így világossá válik, hogy a közéletet elsősorban ezekre a területekre vonatkoztatva értelmezi a kommentár. Emellett a kommentár egyértelműsítette, hogy a „közéletbe” beletartoznak többek között a választással és a megválasztással kapcsolatos jogok, közhivatal viselés, valamint egyéb politikai és adminisztratív területek, tehát konkrétan azon szegmense a társadalmi életnek, melyet dolgozatunk témája közelebbről érint.<sup>71</sup>

A kommentár, mintegy általános jelzésként határozott állást foglal a kisebbségek közéletben történő részvételének fontossága mellett és kimondja, hogy a kisebbségek közügyekben való részvétele a tolerancián és párbeszédre alapuló integrált, de plurális társadalom kialakításának egy fontos pillére.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottsága Kisebbségi Munkacsoportja E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja 35. pont eredeti angol szövege az alábbi: „The words “public life” must be understood in the same broad sense as in article 1 of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, though much is covered already by the preceding words “cultural, religious, social and economic”. Included in “public life” are, among other rights, rights relating to election and to being elected, the holding of public office, and other political and administrative domains.”

<sup>72</sup> ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottsága Kisebbségi Munkacsoportja E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja 35. pont eredeti angol szövege

A döntéshozatalban való részvétel mértékét illetően leszögezhető, hogy általánosságban véve a nemzeti kisebbségek számszerű hátrányuk okán kevesen vannak ahhoz, hogy a többségi alapú demokráciában meghatározzák a döntések kimenetelét, ezért a deklaráció kommentárja szerint a döntéshozatalban való részvétel minimuma az, hogy legfelsőbb döntéshozatal – témánk szempontjából ez a törvényalkotás - során a nemzeti kisebbségek ismertethessék, kifejtsék álláspontjukat. A kommentár mintegy megjegyzésként rögzíti azt is, hogy számos politikai és alkotmányos módszer áll rendelkezésre a kisebbségek döntéshozatali mechanizmusokba történő bevonására.<sup>73</sup>

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

- Azokon a területeken, ahol a kisebbségek koncentráltan élnek, az egyéni választókerületek biztosíthatják a kisebbségek megfelelő képviseletét.
- Az arányos választási rendszerek, ahol egy politikai párt országos szavazati aránya a törvényhozásban elnyert helyek számában tükröződik, elősegíthetik a kisebbségek képviseletét.

---

az alábbi: „*The right to participate in all aspects of the life of the larger national society is essential, both in order for persons belonging to minorities to promote their interests and values and to create an integrated but pluralist society based on tolerance and dialogue.*”

<sup>73</sup> ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottsága Kisebbségi Munkacsoportja E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja 42. pont eredeti angol szövege az alábbi: „*Effective participation provides channels for consultation between and among minorities and Governments. It can serve as a means of dispute resolution and sustain diversity as a condition for the dynamic stability of a society. The number of persons belonging to minorities is by definition too small for them to determine the outcome of decisions in majoritarian democracy. They must as a minimum have the right to have their opinions heard and fully taken into account before decisions which concern them are adopted. A wide range of constitutional and political measures are used around the world to provide access for minorities to decision-making.*”

- A preferenciális választási rendszerek egyes formái, ahol a választók a jelölteket sorba rendezhetik szintén elősegítheti a kisebbségi képviseletet és a közösségek együttműködését.<sup>74</sup>

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

- (a) elkülönült választói névjegyzék és elkülönült képviselői helyek;
- (b) elkülönült választói névjegyzék, elkülönült képviselői helyek és „kereszt-szavazás”;
- (c) kisebbségi helyek rögzített arányban, de közös szavazással;
- (d) arányos választási rendszerek
- (e) alternatív választási rendszerek

---

<sup>74</sup> ENSZ Emberi Jogi Bizottságának Emberi Jogok Előmozdításával és Védelmével Foglalkozó Albizottsága Kisebbségi Munkacsoportja E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja 45. pont eredeti angol szövege az alábbi: „Where minorities are concentrated territorially, single-member districts may provide sufficient minority representation. Proportional representation systems, where a political party's share in the national vote is reflected in its share of the legislative seats, may assist in the representation of minorities. Some forms of preference voting, where voters rank candidates in order of choice, may also facilitate minority representation and promote inter-communal cooperation.”

- (f) arányos választási rendszer egyfordulós szavazással és kisebbségi helyek a választási bizottságban
- (g) kétkamarás parlament kisebbségi helyekkel
- (h) föderális állam kétkamarás parlamentjében adott területi egység képvisellete
- (i) különleges kisebbségi törvényhozó testületek
- (j) csoportos vétó lehetősége<sup>75</sup>

### **III.4 Jogforrások a regionális (európai) nemzetközi szintjén**

---

<sup>75</sup> UN E/CN.4/Sub.2/1992/37 Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities Second progress report submitted by Asbjørn Eide – 145. bekezdés eredeti angol szövege az alábbi:

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

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

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

#### **III.4.1 A Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény**

*A regionális (európai) nemzetközi jog* kapcsán az Európa Tanács 1995-ös Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményének<sup>76</sup> (angolul: Framework Convention for the Protection of National Minorities; a továbbiakban: Keretegyezmény) 4. cikk 2. pontját, illetve a 15. cikkét kell mindenképp kiemelni témánk vizsgálatánál.

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

*„A Felek kötelezik magukat annak elfogadására, hogy - amennyiben szükséges - megfelelő intézkedéseket hoznak a gazdasági, a társadalmi, a politikai és a kulturális élet minden területén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes és hatékony egyenlőség előmozdítása érdekében. E tekintetben kellő figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátos körülményeire.”<sup>77</sup>*

---

<sup>76</sup> Magyarországon kihirdette: 1999. évi XXXIV. törvény

<sup>77</sup> Ld: Keretegyezmény 4. cikk 2. pont hiteles angol szövege az alábbi: *„The Parties undertake to adopt, where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority. In this respect, they shall take due account of the specific conditions of the persons belonging to national minorities.”*

A Keretegyezmény 15. cikke - mely deklarálta az egyik kiemelt fontosságú cikke a Keretegyezménynek<sup>78</sup> - az állam azon kötelezettségét rögzíti, amely alapján meg kell teremteni a nemzetiséghez tartozó személyek számára a közügyekben való részvétel szükséges feltételeit. A Keretegyezmény 15. cikk szerint:

*„A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben - különösképpen az őket érintőkben - való részvételhez szükségesek.”*<sup>79</sup>

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

---

<sup>78</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár II. rész 8. bekezdés szerint: *„A 15. cikk sok szempontból a keretegyezmény egyik központi rendelkezése.”* A hiteles angol szöveg szerint: *„Article 15 is a central provision of the Framework Convention in many respects.”* Ld.: hiv. dok. 11. p.

<sup>79</sup> Ld: Keretegyezmény 15. cikk hiteles angol szövege az alábbi: *„The Parties shall create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs, in particular those affecting them.”*

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

- consultation with these persons, by means of appropriate procedures and, in particular, through their representative institutions, when Parties are contemplating legislation or administrative measures likely to affect them directly;*
- involving these persons in the preparation, implementation and assessment of national and regional development plans and programmes likely to affect them directly;*



2008-ban a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt kiadta a Keretegyezmény 15. cikkéhez fűzött kommentárját, mely sokkal részletesebben kibontja a 15. cikk tartalmát, benn a témánkat képező lehetséges választójogi megoldásokkal, parlamenti reprezentációval. A kommentár már a bevezetőjében, mintegy elvi éllel leszögezi, hogy a kisebbségek választott testületekben történő részvételét megkönnyítő intézkedéseket – tehát a kedvezményes választójogi szabályokat is – támogatni kell. A kommentár ehelyütt kifejezetten kiemeli a választási küszöb alóli mentesülést, a fix parlamenti helyek biztosítását, mint olyan megoldásokat, melyek számos alkalommal hasznosnak bizonyultak a választott testületekben való részvétel erősítésére, ugyanakkor arra is felhívja a kommentár a figyelmet, hogy önmagában ezek a választójogi megoldások, nem biztosítják automatikusan a kisebbségek döntéshozatalra gyakorolt valódi és érdemi befolyását.<sup>81</sup>

A kommentár a politikai életben történő részvétel vonatkozásában kiindulási alapként, a Keretegyezmény 7. cikkére hivatkozva rögzíti, hogy az etnikai vagy vallási alapon szerveződő politikai pártok alapítását tiltó szabályozás az egyesüléshez való jog indokolatlan korlátozásához vezethet, így az ilyen korlátozásoknak a nemzetközi joggal – azaz például a már

- 
- *undertaking studies, in conjunction with these persons, to assess the possible impact on them of projected development activities;*
  - *effective participation of persons belonging to national minorities in the decision-making processes and elected bodies both at national and local levels;*
  - *decentralised or local forms of government.*”

<sup>81</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár 6. oldal hiteles angol szövege az alábbi: „*As a rule, measures facilitating the representation of persons belonging to national minorities in elected bodies should be supported. Exemptions from threshold requirements, reserved seats or veto rights have often proved useful to enhance their participation in elected bodies. However, the mere introduction of such arrangements does not automatically provide persons belonging to national minorities with a genuine and substantial influence on decision-making. In certain specific circumstances, a system of ‘veto’ or ‘quasi veto’ rights can even lead to a paralysis of State institutions. In such cases, alternative ways of enabling persons belonging to national minorities to take part in the decision-making should be identified.*”

hivatkozott 1965-ös, faji diszkrimináció kiküszöböléséről szóló New York-i Egyezményrel – és az Emberi Jogok Európai Egyezményével összhangban kell állniuk.<sup>82</sup>

A kommentár megállapítja, hogy abban az esetben, ha a választójogi szabályok választási küszöböt határoznak meg, kellőképp figyelembe kell venni a kisebbségek választási folyamatban történő részvételére gyakorolt negatív hatásokat.<sup>83</sup> Hasonlóan a választási küszöbhez, a választókerületi határok változtatása során biztosítani kell, hogy azok nem veszélyeztetik a kisebbség jelöltjei megválasztásának esélyeit<sup>84</sup>, azaz a kommentár szerint a Keretegyezmény 15. cikkével ellentétes a kisebbség ellenes gerrymandering. Amennyiben a kisebbség választott testületekben történő képviselésének lehetőségei a gyakorlatban korlátozottak, a kisebbségi képviseletet megkönnyítő különleges, alternatív megoldások, megfontolására van szükség.<sup>85</sup> A kisebbség számára fenntartott, illetve a több kisebbség közös, megosztott képviselői helyeket, mint választójogi megoldást a kommentár kifejezetten

---

<sup>82</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 75. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The right of every person belonging to a national minority to freedom of peaceful assembly and freedom of association as stipulated in Article 7 of the Framework Convention implies, inter alia, the right to form political parties and/or organisations. Legislation which prohibits the formation of political parties on an ethnic or religious basis can lead to undue limitations of this right. Any limitation should, in any case, be in line with the norms of international law and the principles embedded in the European Convention on Human Rights*”

<sup>83</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 82. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The Advisory Committee has noted that when electoral laws provide for a threshold requirement, its potentially negative impact on the participation of national minorities in the electoral process needs to be duly taken into account.26 Exemptions from threshold requirements have proved useful to enhance national minority participation in elected bodies.*”

<sup>84</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 88. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*Changes of electoral constituencies may affect efforts to ensure effective participation of persons belonging to national minorities in public affairs, including in elected bodies. When considering reforms leading to constituency changes, State Parties should ensure that they do not undermine the opportunities of persons belonging to national minorities to be elected.*”

<sup>85</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 87. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*Where possibilities for persons belonging to national minorities to be represented in elected bodies are in practice limited, alternative channels, such as specific arrangements to facilitate minority representation, need to be considered in order to enhance their participation.*”

pozitívan értékeli, ami egyike azoknak a lehetőségeknek, melyek révén a kisebbségek választott testületekben való képviselése biztosítható és amely számos esetben bizonyult a kisebbség döntéshozatalban való részvételét erősítő hasznos eszköznek.<sup>86</sup> A kommentár lényeges megállapítást tesz, amikor akként foglal állást, hogy a fix képviselői helyek érdemben járuljanak hozzá a közügyekben történő részvételéhez, szükséges a kisebbségi képviselők érdemi bevonása a döntéshozatalba. Ennek keretében a kisebbségi képviselőknek valódi lehetőséggel kell bírniuk a választott testület által hozott döntések befolyásolására, azokra is, melyek szorosan nem kapcsolódnak a kisebbségekhez. Ennek elősegítése érdekében lényeges, hogy a választott testületben a kisebbségi képviselőknek legyen joguk felszólalni és szavazni is, tehát a részvételük ne korlátozódjon csupán a megfigyelésre.<sup>87</sup>

A soft law források felkutatásával összefüggésben szólnunk kell a Keretegyezmény monitoring mechanizmusáról, melyet a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (angol nyelvű dokumentumokban: Advisory Comitee, rövidítve: ACFC) végez. A monitoring eljárás mechanizmusát maga a Keretegyezmény nem tartalmazza, azt a Res(97)10 számú határozatával a Miniszteri Bizottság alkotta meg, a Keretegyezmény 24-26. cikkei alapján, melyet tovább pontosított a Tanácsadó Bizottság 1998-ban megalkotott saját eljárási rendje. Az azóta eltelt időben a Keretegyezmény monitoring mechanizmusa egy elismert, jól működő és stabil eljárássá vált, mely öt éves ciklusokban ellenőrzi a Keretegyezmény végrehajtását és ad a részes

---

<sup>86</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 92. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The ‘shared seats’ system is particularly adapted to the needs of numerically small minorities. For such an arrangement to have a significant impact on the participation of all the national minorities represented through the shared seat(s), it is important that the minorities concerned agree on a common strategy and shared goals to be reached through the representation in the electoral body at stake. Elected representatives occupying shared seats should take due care to represent the concerns of all persons belonging to national minorities in the constituency. A rotation of the representatives of the different national minorities may help create the sense of a shared seat.*”

<sup>87</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, 2008-ban, ACFC/31DOC(2008)001 szám alatt megalkotott, Nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, a szociális és a gazdasági életben, valamint a közéletben címet viselő kommentár III. rész 3) pont 93. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*In order to ensure that a guaranteed seat arrangement contributes substantially to effective participation, it is important that the minority representatives elected are effectively involved in decision-making processes. Moreover, they should have a real possibility to influence decisions taken by the elected body, including those not strictly related to national minorities. It is therefore important that they have speaking and voting rights in the elected body and that their role is not limited to a mere observer status.*”

államok vonatkozásában véleményt, melyben javaslatait is publikálja. A Keretegyezmény monitoring mechanizmusának presztízsét mutatja az is, hogy a Tanácsadó Bizottság véleményeit az Emberi Jogok Európai Bírósága is több alkalommal felhasználta már döntései indokolásában.<sup>88</sup>

A monitoring eljárás során a Tanácsadó Bizottság a Keretegyezmény cikkeit egyenként (is) vizsgálja, tehát az egyes országokról készült vélemények a témánk szempontjából releváns 15. cikk, azaz a kisebbségek közéletben történő hatékony részvétele vonatkozásában is tartalmaznak megállapításokat, melyek sok esetben érinti témánkat, azaz a parlamenti reprezentáció, választójogi szabályozás kérdését.

Míndezek alapján a Keretegyezmény monitoring eljárása keretében született egyes országokról megalkotott vélemények témánk szempontjából megkerülhetetlen kútfőt képeznek, azonban jelen fejezetben, mindössze példaként hívunk néhányat, tekintettel arra, hogy ezen vélemények konkrét országok konkrét jogi szabályozásait veszik górcső alá, így azokat célszerűbbnek láttuk az egyes országok választójogi szabályozása keretében részletesen vizsgálni, mint jelen nemzetközi jogi fejezetben tárgyalni.

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Magyarországról szóló legfrissebb ACFC/OP/IV(2016)003 szám alatt publikált vélemény rögzíti, hogy a korábbi harmadik vélemény egyik kulcs ajánlása, a kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdése rendeződött. A vélemény vázlatosan rögzítette a hatályos magyar szabályozást és annak lényegét. A Tanácsadó Bizottság arra hívta fel a figyelmet, hogy a Házbizottság joga a kisebbséget érintő napirend meghatározása.<sup>89</sup> A Tanácsadó Bizottság arra hívta fel Magyarországot, hogy a

---

<sup>88</sup> SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Kisebbségvédelmi keretegyezmény húsz év után – tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén In.: Kisebbségi Szemle 2017/3. szám 49-52. pp.

<sup>89</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Magyarországról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2016)003 szám alatt publikált véleménye 158. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The Advisory Committee notes that enabling persons belonging to national minorities to be represented in parliament constituted one of the key recommendations made in the third Opinion. Measures taken to address the concerns of the Advisory Committee have been described in paragraph 9 of this Opinion. In particular, the Advisory Committee notes that all 13 recognised national minorities are represented in the National Assembly by elected nationality advocates, whose role is to raise minority concerns at the highest level of the legislative power. These advocates participate in the parliamentary elections as candidates on national minority lists and may be elected as regular members of parliament on a preferential basis (provided the national minority list on which they are running obtains at least*

kisebbségekkel konzultálva vizsgálja a felül a szabályozást, a gyakorlatot és világosan határozza meg, hogy mely témakörök számítanak kisebbségeket érintő napirendnek.<sup>90</sup> Láthatjuk egyfelől, hogy a korábbi vélemények során az egyik kulcsfontosságú ajánlás a kisebbségek parlamenti képviselőinek biztosítása volt. Másfelől láthatjuk azt is, hogy a képviselő hatékonyágát illetően - mely minőségi jelzőt a Keretegyezmény 15. cikke tartalmaz - a jelenlét biztosítása mellett, a parlament belső eljárására, jelen esetben a kisebbségeket érintő napirendi pontok meghatározása is figyelmet érdemel.

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Romániáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)005 szám alatt publikált véleménye a kedvezményes kisebbségi kvóta megszerzésével kapcsolatos választójogi részletszabályok visszasságára hívta fel a figyelmet. Ehelyütt a román választójogi szabályok és a vélemény részletekbe menő ismertetése helyett – melyet a későbbiekben a nemzetközi kitekintés keretében Románia vonatkozásában fogunk megtenni – röviden összefoglalva, a Tanácsadó Bizottság a román szabályozás azon rendelkezéseinek jogszerűségét vitatta, mely szerint a nemzeti kisebbséget képviselni kívánó szervezetnek, ahhoz hogy a választásokon a kedvezményes kvótáért elindulhasson, rendelkeznie kell egy úgynevezett közhasznú jogállással (angol szövegben: „public utility”), mely megszerzésének feltétele előzetes, 3 éves működés.<sup>91</sup> A Tanácsadó Bizottság álláspontja

---

*a quarter of the votes necessary for an election of a political party candidate). Should the minority list be unsuccessful, the candidate who obtained most votes enters the parliament as a “nationality advocate”. In particular, they have the right to attend and to address committee and plenary meetings on issues pertaining to national minority protection in the National Assembly, to have access to official documents available to parliamentarians and to initiate legislation, which is highly appreciated. The Advisory Committee notes however, that the rules of procedure leave it to the discretion of the House Committee (Praesidium of the National Assembly) to decide on a case by case basis when the right to address the National Assembly shall be granted.”*

<sup>90</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Magyarországról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2016)003 szám alatt publikált véleménye 158. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The Advisory Committee invites the authorities to review, in consultation with national minority representatives, the existing practice and to define clearly, in the procedures of the National Assembly, the nationality advocates’ right to address the National Assembly.*”

<sup>91</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Romániáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)005 szám alatt publikált véleménye 136. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*It also has to be noted that the ‘public utility’ status can only be granted to an association or a foundation which has been in existence for over three years. The Advisory Committee notes that all the above-listed conditions significantly restrict the possibility for persons belonging to national minorities to create associations capable of voicing their concerns and contesting parliamentary seats open to national minorities.*”

szerint az ilyen jellegű feltételek korlátozzák a nemzeti kisebbségeket képviselő szervezetek létrehozását és a kedvezményes parlamenti mandátumért való elindulás lehetőségét.

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Ukrajnáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)002 szám alatt publikált vélemény rögzíti, hogy Ukrajna törvényhozását továbbra is vegyes választási rendszerben választják meg, mely során a képviselők felét listáról – 5%-os bejutási küszöb mellett – a képviselők másik felét pedig egyéni többségi rendszer alapján választják. A Tanácsadó Bizottság egyfelől pozitívan értékelt, hogy a 2011-ben elfogadott választójogi törvény 18. cikke szerint az egyéni választókerületek határait a kisebbségek területi elhelyezkedésének figyelembevételével kell(ene) megalkotnia a Központi Választási Bizottságnak, ugyanakkor rögzíti azt is, hogy a 72. számú választási körzetet, ahol a magyar kisebbség többséget alkotott négy körzet között osztották fel, amelyek között a még a legnagyobb magyar lakossággal rendelkező körzetben is csupán 33% a magyar kisebbség aránya. A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség ezzel kapcsolatos beadványát mind a Központi Választási Bizottság mind pedig a Kijevi Közigazgatási Bíróság formai okokra hivatkozva elutasította.<sup>92</sup> A Tanácsadó Bizottság ajánlásában felhívta Ukrajnát, hogy átfogó felülvizsgálatot hajtson végre választójogi szabályozásán és biztosítsa, hogy a jogi szabályozás megfelelő mechanizmusokat tartalmazzon a kisebbségek közéletben és a választott testületek minden szintjén történő hatékony részvételének biztosítása érdekében a Keretegyezmény 15. cikkének megfelelően. Ukrajnának erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy a választókerületek határai megfeleljenek a belső jogi szabályozásban lefektetett feltételeknek.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Ukrajnáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)002 szám alatt publikált véleménye 168. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*Regrettably, the Central Election Commission, when establishing electoral districts, did not take the above provision into consideration. Whereas, for example, under a 2002 delimitation, the majority of the population inhabiting district No. 72 (Berehove) belonged to the Hungarian minority, changes introduced in 2012 split it, with parts of it being attached to districts No. 68 (Uzhhorod), No. 69 (Mukachevo), No. 71 (Khust) and No. 73 (Vynohradiv). Persons belonging to the Hungarian minority are not in the majority in any of these districts, with 33% being their highest concentration in district No. 73. The boundaries of the electoral districts remained unchanged, with appeals of the Transcarpathian Hungarian Cultural Association rejected on formal grounds both by the Central Election Commission and the Kyiv Administrative Court.*”

<sup>93</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Ukrajnáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)002 szám alatt publikált véleménye 171. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The Advisory Committee reiterates its call on the authorities to review comprehensively electoral laws and ensure that the legislative framework contains effective mechanisms for persons belonging to national minorities to be adequately represented in elected bodies*

Láthatjuk tehát, hogy a Keretegyezmény 15. cikke és az ukrán belső jogi rendelkezések alapján a Tanácsadó Bizottság egyértelmű rosszallását fejezte ki Ukrajnával szemben a választókerületek kisebbség számára hátrányos beosztása, azaz a kisebbségellenes gerrymandering miatt.

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Montenegróról szóló legfrissebb, ACFC/OP/III(2019)001rev szám alatt publikált véleményében felhívja a figyelmet arra, hogy a kisebbségeket képviselő pártok vonatkozásában kedvezményes bejutási küszöböt ír elő a választójogi szabályozás, mely alapján az általános 3%-os bejutási küszöb helyett a szavazatok 0,7 %-át követeli meg. A horvát kisebbség vonatkozásában ugyanakkor még ennél is kedvezőbb, 0,35%-os szavazati arányt követel meg a montenegrói választójogi törvény. A Tanácsadó Bizottság a véleményében megjegyezte, hogy a roma kisebbség nem rendelkezik képvisellel a montenegrói törvényhozásban, holott létszáma nagyságrendileg megfelel a horvát kisebbségének, azonban a roma kisebbség részére a választójogi szabályozás nem biztosít olyan, a „kedvezményeshez képest is kedvezményes” bejutási küszöböt, mint a horvát kisebbség részére. A Tanácsadó Bizottság aggodalmát fejezte ki, hogy mindez negatív hatással járhat a romák politikai részvételére és diszkriminatív lehet, mely sérti a Keretegyezmény 4. és 15. cikkeit.<sup>94</sup> A Tanácsadó Bizottság ajánlásában felhívta Montenegrót, hogy a

---

*at all levels so that they may participate fully in public affairs, in line with Article 15 of the Framework Convention. Efforts should be made to fully respect the legislative provisions on the boundaries of electoral districts.”*

<sup>94</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Montenegróról szóló legfrissebb, ACFC/OP/III(2019)001rev szám alatt publikált véleménye 150. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*Specific provisions of Article 94 of the Law on the Election of Councillors and Members of Parliament allow for candidates in elections belonging to minorities to be elected with 0.7% of the vote, as opposed to 3% of the vote for any other political party. Candidates belonging to the Croat minority may be elected to parliament with 0.35% of the vote. The Croat political party has one Member of Parliament, the party representing Bosniaks two members, and a political party representing Albanians one. There is no Roma Member of parliament, nor a member belonging to the Muslim minority. The current cabinet of ministers, which is the executive separate from the legislative branch (parliament), is one third minorities. Five out of 24 cabinet members are from the Bosniak minority, and there is one each from the Croat, Muslim and Albanian minority. The Advisory Committee recalls that states parties are required to create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to minorities. It also recalls that ‘when electoral laws provide for a threshold requirement, its potentially negative impact on the participation of national minorities in the electoral process needs to be duly taken into account.’ The Advisory Committee regrets that the electoral legislation has not been amended, meaning this threshold is set at 0.7% for other political parties of numerically similar or larger minorities to the Croats, who have a threshold set at 0.35%, particularly given the fact that even though the Roma minority are similar in number to the Croat minority, no such provision is made for the Roma. In an exchange with the Advisory Committee, the authorities indicated that no change had been made because there is currently no political party representing the Roma in Montenegro, whilst Roma*

kedvezményes intézkedéseket terjesszék ki a számszerűleg kis létszámú kisebbségekre különösen a romákra, annak érdekében, hogy biztosítsák az egyenlő bánásmódot, a választójogi szabályozásban a választási küszöb vonatkozásában.<sup>95</sup> Láthatjuk tehát, hogy a Keretegyezmény 4. és 15. cikkei alapján a kisebbségekre vonatkozó választási küszöb mértékére meglehetősen határozott iránymutatásokat, ajánlásokat szabott a Tanácsadó Bizottság Montenegró részére.

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Litvániáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2018)004 szám alatt publikált véleményben a Keretegyezmény 15. cikkének érvényesülésének vizsgálata körében a Tanácsadó Bizottság rögzítette, hogy a litván parlamentben a vélemény készítésekor legutóbbi, 2016-os parlamenti választásokon három etnikai párt szerzett mandátumot, közöttük, 5,7%-os listás eredménnyel a lengyel kisebbséget képviselő Litvánia Lengyelek Választási Akciója (angolul: Electoral Action of Lithuanian Poles; rövidítése: LLRA) nyolc mandátumot szerzett. A Tanácsadó Bizottság a véleményben megjegyezte, hogy a lengyel kisebbség képviselői támogatnák az 5%-os választási küszöb leszállítását a kisebbségeket képviselő pártok vonatkozásában. A Tanácsadó Bizottság megjegyezte azt is, hogy a választási küszöb alkalmazása potenciálisan negatív hatással járhat a kisebbségek választási eljárásban történő részvételére, melyet megfelelően számításba kell venni. A választási küszöb alkalmazása alóli kivételek hasznosnak bizonyultak a kisebbségek választott testületekben történő részvételének javításához.<sup>96</sup> Megjegyezzük, hogy a parlamenti

---

*representatives expressed the view that it was unlikely that a political party would be formed without a realistic chance of it being elected. A study of the region has pointed out that changing this legislative norm would increase political participation within the Roma community. In this context, the Advisory Committee reiterates its concern that this provision may have a negative impact on the political participation of the Roma and Egyptians, and may lead to discrimination, contrary to the provisions of Articles 4 and 15 of the Framework Convention.”*

<sup>95</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Montenegróról szóló legfrissebb, ACFC/OP/III(2019)001rev szám alatt publikált véleménye 152. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*The Advisory Committee reiterates its call on the authorities to extend affirmative action for numerically small national minority communities, in particular to the Roma, to ensure equal treatment between such communities in respect of thresholds in the electoral legislation.*”

<sup>96</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Litvániáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2018)004 szám alatt publikált véleménye 101. bekezdés hiteles angol szövege az alábbi: „*Lithuania has three ethnically-based political parties representing the Polish and Russian minorities, the Electoral Action of Poles – Christian Families Alliance, the Lithuanian Russian Union and the Russian Alliance. 95 In the October 2016 election to the Seimas, the*



választási küszöbre vonatkozóan ajánlást nem tartalmazott a vélemény, így a Tanácsadó Bizottság megjegyzéseit legfeljebb a választási küszöb kisebbségi pártokra vonatkozó leszállításának burkolt támogatásaként, az ahhoz történő pozitív viszonyulásként értékelhetjük.

### III.4.2 Az Európa Tanács egyéb releváns soft law forrásai

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

Témánk szempontjából ilyen jelentős soft law forrás az Európa Tanács 2003-as, 1623. számú ajánlása, amely felhívja az államokat arra, hogy fordítsanak különös figyelmet a kisebbségek parlamenti képviselőire.<sup>97</sup>

Megemlítendő még az Európa Tanács 2006-os, a „nemzet koncepciójáról” szóló 1735. számú ajánlása, melyben a Parlamenti Közgyűlés ellenzi azokat az intézkedéseket, melyek az állam igazgatásának etnikai alapú megszervezésére irányul, kivéve azokat, mely a nemzeti kisebbségek méltányos képviselőire irányul akár központi akár helyi szinten.<sup>98</sup>

Végül, de nem utolsó sorban utalunk az Európa Tanács 2007-es 1547-es határozatára, mely kimondja, hogy az Európa Tanács tagállamaikban a politikai pártok felelősséggel tartoznak a

---

*Electoral Action of Lithuanian Poles (LLRA) received 5.7% of the votes and eight seats. The Electoral Action of Poles was part of the government coalition from 2012 to 2014 and holds one seat in the European Parliament. The Advisory Committee notes that representatives of the Polish minority advocate a lowering of the 5% threshold at elections to the Seimas for parties representing persons belonging to national minorities. The Advisory Committee has noted that threshold requirements in electoral laws can potentially have a negative impact on the participation of national minorities in the electoral process, which needs to be duly taken into account. Exemptions from threshold requirements have proven useful to enhance national minority participation in elected bodies.”*

<sup>97</sup> lásd: Recommendation 1623 (2003) hiteles angol szövege 11.5 pont: „The Assembly calls on: v. the states parties to pay particular attention to the free use of national minorities’ languages in geographical areas where they live in substantial numbers and to ensure parliamentary representation of minorities;”

<sup>98</sup> lásd: Recommendation 1735 (2006) hiteles angol szövege 16.3 pont: „take the appropriate measures in order to make sure that the member states reject any attempt to promote the ethnic purity of the state or to organise the territory and the administration of the state on an ethnic basis, with the exception of affirmative measures which aim to achieve a fair representation of the national minorities in their country’s administration, at central and local level.”

kisebbségek méltányos képviselésének biztosításáért, az arányosság figyelembe vételével. A határozat leszögezi, hogy nincs egyetlen konkrét módszer ennek eléréséhez, azonban számos lehetséges megoldás rendelkezésre áll.<sup>99</sup>

### **III.4.3 Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet releváns jogforrásai**

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

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

A Lund-deklaráció vagy lund-i ajánlás megfogalmazza, összegyűjti a közügyekben való részvétel módjait, amelyek között ott találjuk a parlamenti képviselést is.

A lund-i ajánlás szerint az Európában és másutt szerzett tapasztalatok alátámasztják azon választójogi megoldások fontosságát, melyek elősegítik a kisebbségek részvételét a politikai szférában.<sup>100</sup> A választási rendszereknek elő kell tehát segíteniük a kisebbségi képviselést és

---

<sup>99</sup> Council of Europe Resolution 1547 (2007) 82. pont hiteles angol szövege az alábbi: „*In Council of Europe member states, political parties have a responsibility to ensure a fair minority representation in elected institutions, taking into account proportionality. There is no one method to achieve this objective and a range of possible measures is available.*”

<sup>100</sup> The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999) II. fejezet B) alfejezet 7) pont eredeti angol szövege az alábbi: „*Experience in Europe and elsewhere demonstrates the importance of the electoral process for facilitating the participation of minorities in the political sphere. States shall guarantee the right of persons belonging to national minorities to take part in the conduct of public affairs,*

befolyást, mellyel összefüggésben néhány kisebbségi szempontból előnyös választójogi megoldást is felvillant a lundi ajánlás.

Területileg koncentráltan élő kisebbségek esetén többségi (egyéni) rendszer biztosíthat megfelelő képviseletet. A lundi ajánlás leszögezi ugyanakkor azt is, hogy az arányos rendszerek is elősegíthetik a kisebbségi képviseletet, melyekben a pártra leadott szavazatok aránya a megszerzett mandátumok arányában tükröződik, valamint szintén előnyös az alacsonyabb választási küszöb alkalmazása.<sup>101</sup> Felhívja a figyelmet a lundi ajánlás a választókerületek földrajzi határaitra is, melynek elő kell segíteniük a kisebbségek egyenlő képviseletét.<sup>102</sup>

A fenti mondhatni jól ismert, általánosnak ható választójogi javaslatok mellett a lundi ajánlás felveti a preferenciális szavazás megoldását is, mely elősegítheti a kisebbségi képviseletet és a közösségek közti együttműködést, mely vonatkozásában a lundi ajánláshoz fűzött magyarázó megjegyzések konkrétan három preferenciális módszert is nevesít<sup>103</sup>, jelesül

---

*including through the rights to vote and stand for office without discrimination,..* Online elérhető: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf> 8. oldal (letöltés ideje: 2020.08.31.)

<sup>101</sup> The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999) II. fejezet B) alfejezet 9) pont eredeti angol szövege az alábbi: „*The electoral system should facilitate minority representation and influence. • Where minorities are concentrated territorially, singlemember districts may provide sufficient minority representation. • Proportional representation systems, where a political party's share in the national vote is reflected in its share of the legislative seats, may assist in the representation of minorities. • Some forms of preference voting, where voters rank candidates in order of choice, may facilitate minority representation and promote inter-communal cooperation. • Lower numerical thresholds for representation in the legislature may enhance the inclusion of national minorities in governance.*” Online elérhető: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf> 9. oldal (letöltés ideje: 2020.08.31.)

<sup>102</sup> The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999) II. fejezet B) alfejezet 10) pont eredeti angol szövege az alábbi: „*The geographic boundaries of electoral districts should facilitate the equitable representation of national minorities.*” Online elérhető: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf> 9. oldal (letöltés ideje: 2020.08.31.)

<sup>103</sup> Explanatory Note The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life (1999) II. fejezet B) alfejezet 9) pont eredeti angol szövege az alábbi: „*The electoral system may provide for the selection of both the legislature and other bodies and institutions, including individual officials. While single member constituencies may provide sufficient representation for minorities, depending upon how the constituencies are drawn and the concentration of minority communities, proportional representation might help guarantee such minority representation. Various forms of proportional representation are practised in OSCE participating States, including the following: “preference voting”, whereby voters rank candidates in order of choice; “open list systems”, whereby electors can express a preference for a candidate within a party list, as well as voting for the party; “panachage”, whereby electors can vote for more than one candidate across different party lines; and “cumulation”, whereby voters can cast more than one vote for a preferred candidate. Thresholds should not be so high as to hamper minority representation.*” Online elérhető: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/32240.pdf> 24. oldal (letöltés ideje: 2020.08.31.)

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

A lundi ajánlás kiemelt jelentőségét nagyban növeli, hogy még a már fentebb hivatkozott ENSZ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja is külön nevesíti, sőt a kommentár 41. pontja akként fogalmaz, hogy maga a kommentár is jelentős mértékben támaszkodik a Lund-deklarációra, mint jó gyakorlatokra, mely véleményünk szerint közvetetten az univerzális nemzetközi soft law szintjére emelte a Lund-deklarációt.

A lundi ajánlás lényegében megerősítette 2012-ben a sokszínű társadalmak integrációjáról szóló Ljubjanai Iránymutatás, melynek 39. pontja szerint az egyes államoknak konkrét, célzott intézkedéseket kell elfogadniuk annak biztosítására, hogy mindenki megfelelő lehetőségekkel rendelkezik a demokratikus párbeszédben való tényleges részvételre, melynek részeként az államoknak törekedniük kell a különféle csoportok képviselete a társadalmukban, ideértve a kisebbségeket is a közigazgatás és a döntéshozó szervek összes releváns szintjén.<sup>104</sup> A 39. ponthoz fűzött magyarázó megjegyzések kiemelik, hogy a nemzetközi standardok és egyes államokban megvalósult jó gyakorlatok, valamint az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának tapasztalatai alapján a 39. pontban megfogalmazott célzott intézkedések között szerepelhet többek között:

- A kisebbségek választott testületekben történő részvételére és képviseletére vonatkozó speciális szabályok, mint például kisebbségek részére fenntartott képviselői mandátum,

---

<sup>104</sup> OSCE The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies 39. pont eredeti angol szövege az alábbi: „States should adopt specific, targeted policies to ensure that everyone has adequate opportunities to effectively participate in democratic decision-making. As part of this, States should strive for adequate representation of the diverse groups in their society, including minorities, in all relevant structures of public administration and decision-making bodies.”

részvételi lehetőség parlamenti bizottságokban vagy egyéb garantált részvételi lehetőség a törvényhozás folyamatában. Megjegyzendő, hogy ehelyütt a dokumentum lábjegyzetben a lundi ajánlásra utal vissza.

- A kisebbségi képviselőket megkönnyítésére irányuló szabályok a választási rendszerekben.<sup>105</sup>

Megemlíthetjük még témánk vizsgálata során az EBESZ keretei között létrejött 1990-es Koppenhágai Dokumentumot<sup>106</sup>, és a Nemzeti Kisebbségek Szakértőinek 1991-es genfi találkozáján született riportot<sup>107</sup>, amelyeket az ENSZ E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2 szám alatti kommentárja szintén nevesített.

Az 1990-es Koppenhágai Dokumentumban a részes államok elismerik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben történő hatékony részvételhez való jogát.<sup>108</sup> Az 1991-es genfi riport leszögezte, hogy bár az egyes országok alkotmányos berendezkedése meglehetősen eltérő, így nincs konkrét jó megoldás, azonban megjegyzendő, hogy egyes megoldások - melyek között a döntéshozó szervezetben való kisebbségi reprezentáció is nevesítve van - megfelelő demokratikus módon, megfelelő eredményre vezethet és ezáltal a riportban felsorolt megoldások akár egyenként, akár kombinálva javíthatják a kisebbségek helyzetét az egyes országokban.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> OSCE The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies & Explanatory Note publ.: OSCE High Commissioner on National Minorities 2012. 46-47 pp. elektronikusan elérhető: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/9/96883.pdf> (letöltés ideje: 2020.09.12.)

<sup>106</sup> Ld.: Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the human dimension of the CSCE Ld.: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf> (letöltés ideje: 2020.08.21.)

<sup>107</sup> Ld.: Report of the CSCE Meeting of experts on national minorities, Geneva 1991. Ld.: <https://www.osce.org/files/f/documents/4/3/14588.pdf> (letöltés ideje: 2020.08.21.)

<sup>108</sup> EBESZ 1990-es Koppenhágai Dokumentum IV. rész (35) bekezdés eredeti angol szövege az alábbi: „*The participating States will respect the right of persons belonging to national minorities to effective participation in public affairs, including participation in the affairs relating to the protection and promotion of the identity of such minorities.*”

<sup>109</sup> EBESZ 1991-es Genfi riport IV. rész eredeti angol szöveges az alábbi: „*Aware of the diversity and varying constitutional systems among them, which make no single approach necessarily generally applicable, the participating States note with interest that positive results have been obtained by some of them in an appropriate democratic manner by, inter alia:*

### III.4.4 A Velencei Bizottság releváns dokumentumai

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

Az Európa Tanács keretében működő Velencei Bizottság több ízben is foglalkozott a nemzetiségek parlamenti képviselőivel választójogi állásfoglalásai, valamint konkrét ország jogszabályainak véleményezése kapcsán.

A Velencei Bizottság általános jellegű dokumentumai közül kiemelendő a jó választási gyakorlatokat tartalmazó ajánlása (angolul: Code of good practice in electoral matters), amely elvi éllel leszögezi, hogy a nemzetiségek számára adandó különféle kedvezmények, fix képviselő biztosítása nem ellentétes a választójog egyenlőségének elvével.<sup>110</sup>

Egy másik ajánlásában, mely általános jelleggel foglalkozott a kisebbségek részére biztosított többes szavazat lehetőségével – ami a gyakorlatban csak Szlovéniában van ilyen –

---

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

*[...]*

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

<sup>110</sup> Ld.: The Code of Good Practice in Electoral Matters 23. pont: *„Certain measures taken to ensure minimum representation for minorities either by reserving seats for them or by providing for exceptions to the normal rules on seat distribution, eg by waiving the quorum for the national minorities’ parties do not infringe the principle of equality. It may also be foreseen that people belonging to national minorities have the right to vote for both general and national minority lists. However, neither candidates nor electors must be required to indicate their affiliation with any national minority”*

a Velencei Bizottság kimondta, hogy bizonyos feltételek mellett még az sem sérti az egyenlőség alapelvét, ha az állam a nemzetiségi választópolgárnak kettős szavazatot biztosít, miszerint szavazhat kisebbségi képviselőre és többségi jelöltre/listára is.<sup>111</sup>

Általános jellegű dokumentumban foglalkozott a Velencei Bizottság a nemzeti kisebbségek és a választójog viszonyával az „Electoral law and national minorities” című dokumentumában, melynek összegzésében a Velencei Bizottság rámutatott arra, hogy az általános választójogi szabályok kisebbségek szempontjából előnyös alkalmazásával pl.: választókörzetek határainak meghatározásával is lehet növelni az egyes kisebbségek jelöltjei esélyét a választásokon.<sup>112</sup>

A Velencei Bizottság egy további általános jellegű dokumentumában, amely a nemzeti kisebbségeket a választójogi szabályozásban segítő intézkedéseket vizsgálta (angolul: Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in decision-making process in European countries), egyfelől országról országra végigkövette az egyes választási rendszereket, másfelől leszögezte azt a jó választási gyakorlatokat tartalmazó ajánlásban is megtett lényeges megállapítást, miszerint az európai választójogi örökség részét képezik<sup>113</sup> többek között a témánk szempontjából releváns alábbi alapelvek:

---

<sup>111</sup> Ld.: Report on dual voting for persons belonging to national minorities: „71. On the basis of the previous developments, the Commission concludes that dual voting is an exceptional measure, which has to be within the framework of the Constitution, and may be admitted if it respects the principle of proportionality under its various aspects. This implies that it can only be justified if: - it is impossible to reach the aim pursued through other less restrictive measures which do not infringe upon equal voting rights;

- it has a transitional character;

- it concerns only a small minority.

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

<sup>112</sup> Electoral law and national minorities CDL-INF (2000) 4 13-14 p. eredeti angol szövege az alábbi: „On the one hand, certain states - but they are few in number - have specific rules designed to ensure such participation. On the other hand, it may be that neutral rules - for example, those relating to the drawing of constituency boundaries - are applied with the intention of making it easier for minorities to be represented” [...] „To sum up, the participation of members of national minorities in public life through elected office results not so much from the application of rules peculiar to the minorities, as from the implementation of general rules of electoral law, adjusted, if need be, to increase the chances of success of the candidates from such minorities.”

<sup>113</sup> CDL-AD(2005)009-e Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in decision-making process 68. bekezdés eredeti angol szövege az alábbi: „The affirmative action in the sphere of electoral rules opens other relevant legal issues. This again proves the controversial nature of

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

A moldáv választójogi törvény módosítása kapcsán készített CDL-AD(2017)012 számú jelentés a Gagauz kisebbség képviselője vonatkozásában elvi érveléssel fogalmazza meg azt a javaslatot a Velencei Bizottság (és az EBESZ) hogy a nemzeti kisebbségek megfelelő figyelembevétel nélkül ne módosítsák az államok választójogi törvényeiket.<sup>114</sup>

A magyar választójogi törvény módosítását, mely bevezette a kedvezményes nemzetiségi kvótát üdvözölte a Velencei Bizottság és emellett tett *de lege ferenda* javaslatot is, melyet részletesen a hazai szabályozás elemzése során ismertetünk.<sup>115</sup>

A montenegrói választási jogszabályok vizsgálata során a Velencei Bizottság pozitívan értékelt a kisebbségek vonatkozásában alkalmazott alacsonyabb választási küszöböt, mely a

---

*affirmative action in general. Yet, its rationale is strong and on the basis of it countries will develop a wide diversity of mechanisms in accordance with their historical and legal traditions, and the political system. In that direction the Venice Commissions' Code of good practice in electoral matters provides some of the basic principles for developing electoral affirmative action rules in accordance with the Europe's electoral heritage. Among them we will emphasise here the following principles: a. Parties representing national minorities must be permitted. Yet the participation of national minorities in political parties is not and shall not be restricted to the so-called ethnic based parties. b. Special rules guaranteeing national minorities reserved seats or providing for exceptions to the normal seat allocation criteria for parties representing national minorities (for instance, exemption from a quorum requirement) do not in principle run counter to equal suffrage. c. Neither candidates nor voters must find themselves obliged to reveal their membership of a national minority. d. Electoral thresholds should not affect the chances of national minorities to be represented. e. Electoral districts (their number, the size and form, the magnitude) may be designed with the purpose to enhance the minorities' participation in the decision-making processes."*

<sup>114</sup> CDL-AD(2017)012 51. pont hiteles angol szövege az alábbi: „[...] *The Venice Commission and the OSCE/ODIHR therefore recommend ensuring that no revision of the electoral legislation goes without proper consideration of national minorities' representation.*”

<sup>115</sup> CDL-AD(2012)012 48-49. pontok



Velencei Bizottság szerint eredeti és kiegyensúlyozott modell, amely összhangban áll a kisebbségek lélekszámával, a montenegrói alkotmánnyal és a nemzetközi standardokkal.<sup>116</sup>

### **III.5 A nemzetközi jogforrások összefoglalása**

A nemzetközi jogi előzményeket vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a két világháború közötti népszövetségi kisebbségvédelmi rendszernek nem volt sarkalatos pontja a kisebbségi képviselő előmozdítása a törvényhozó hatalmi funkció vonatkozásában, ugyanakkor egyes nemzetközi egyezmények tartalmaztak erre vonatkozó – nem túl konkrét – rendelkezéseket, így megállapítható, hogy speciális jelleggel, szűk körben már ekkor is megjelent ez a kérdés a nemzetközi jogban, testet öltött nemzetközi egyezményekben, mely előzményként, történelmi kitekintésként mindenképp figyelemreméltó.

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

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

---

<sup>116</sup> CDL-AD(2011)011 012 51. pont hiteles angol szövege az alábbi: „*Regarding the authentic representation of minorities, the use of a general model for all minority nations or other minority national communities without reserved seats is introduced by the draft law, with a lower quorum requirement which partially takes into account the actual population of minorities. This model is original and balanced, is in conformity with the Constitution and applicable international standards, and therefore deserves a positive assessment.*”

A nemzetközi jog demokrácia többségi logikájú megközelítésével deklaráltnak nem tartja ellentétesnek a kisebbségek parlamenti képviselőinek speciális szabályokkal történő támogatását, sőt azt a nemzetközi béke, stabilitás biztosítását és a társadalom pluralitását előmozdító tényezőnek tekinti.

Az univerzális nemzetközi jogban jellemzően nagyobb vonalakban kerül említésre a kisebbségek parlamenti képviselője és ezzel összefüggésben a kedvezményes vagy speciális választójogi szabályok-rendszerek kérdése, azonban az európai regionális nemzetközi jogot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az viszonylag részletesen tartalmazza a kisebbségek szempontjából lehetséges pozitív megoldásokat.

Konkrétan a parlamenti képviselőre vonatkozóan láthatjuk, hogy ez csupán egy módja a közügyekben való részvételre, azonban az Európa Tanács és az EBESZ több soft law forráson keresztül ösztönzi az államokat ennek biztosítására.

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

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

## **IV. Demokrácia, egyenlőség és a kisebbségek kedvezményes reprezentációja**

### **IV.1 Bevezetés, témafelvetés**

„A jogállam minden intézménye igazolható és igazolásra szorul.” A kisebbségeket megillető speciális jogosultságok - így az általánoshoz képest kedvezményes, speciális választójogi szabályok is – az egyenlőség fogalma felől igazolhatók.<sup>117</sup>

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

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

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

### **IV.2 A demokrácia fogalma és kapcsolata az egyenlőséggel**

---

<sup>117</sup> MAJTÉNYI Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 55. p.

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

Az ókori antik demokráciaelméletet vizsgálva megállapíthatjuk, hogy már Arisztotelész erőteljesen összekötötte a demokrácia fogalmát az egyenlőséggel, mitöbb a demokrácia kiindulópontjának tartotta. A demokrácia keletkezését illetően Arisztotelész kijelentette, *„A demokrácia pl. úgy keletkezett, hogy az egy bizonyos szempontból egyenlőeket általában egyenlőknek vették (azért, mert valamennyien egyformán szabadok, azt gondolják, hogy most már minden tekintetben egyenlők) ”*<sup>118</sup>

Politika című művében Arisztotelész a demokratikus egyenlőség lényegét a mindenkit megillető döntési jogosultsággal azonosította, meglátása szerint *„Ha mindenkinek joga van mindenben dönteni, ez demokratikus: és az ilyen fajta egyenlőségre törekszik a nép. ”*<sup>119</sup>

Arisztotelész mindezek mellett hivatkozott művében az egyenlőséget a személyek számszerű *„A demokratikus igazság viszont nem más, mint hogy mindenki egyenlő legyen a száma és nem az érdeme szerint, minthogy pedig így értelmezik az igazságot, szükségképpen a tömeg van hatalmon, és amit a többség jónak tart, az a végső cél, és az az igazság: szerintük minden polgárnak egyformán kell részesednie az alkotmányjogokban; s így természetes, hogy a demokráciákban nagyobb hatalmuk van a szegényeknek, mint a gazdagoknak: az előbbiek többen vannak, márpedig a többség akarata dönt. ”*<sup>120</sup>

Jean-Jacques Rousseau, a felvilágosodás korának sokat idézett szerzője, akinek munkájáról az alkotmányfejlődés oktatása során minden joghallgató tudomással bír, a „társadalmi szerződés” elméletében szintén nagy hangsúlyt fektetett az általános egyenlőség elvére. Rousseau szerint *„az alapszerződés nem szünteti meg a természeti egyenlőséget, sőt ellenkezőleg a testi egyenlőtlenység helyébe, amelyet csak a természet hozhat létre az emberek*

---

<sup>118</sup> ARISZTOTELÉSZ: Politika 5. könyv 1. pont Online elérhető: <http://mek.niif.hu/04900/04966/04966.htm>

<sup>119</sup> ARISZTOTELÉSZ: Politika 4. könyv 14. pont Online elérhető: <http://mek.niif.hu/04900/04966/04966.htm>

<sup>120</sup> ARISZTOTELÉSZ: Politika 6. könyv 2. pont Online elérhető: <http://mek.niif.hu/04900/04966/04966.htm>

*között, erkölcsi és jogi egyenlőséget teremt úgy, hogy az emberek, bár testi és szellemi képességeikben különböznek is, a megegyezés és jog által valamennyien egyenlőkké válnak.*”<sup>121</sup>

A modern tömegdemokráciák XIX. századi kialakulása során az egyik legelső szerző, aki mélyrehatóan foglalkozott a demokrácia kérdésével Alexis de Tocqueville volt. Tocqueville az Egyesült Államok berendezkedésének tanulmányozását követően 1835-ben kiadta, „*Az amerikai demokrácia*” című művét, mely behatóan foglalkozott a demokrácia jellemzőivel, hajlamával, lehetséges következményeivel. Anélkül, hogy Tocqueville demokráciával kapcsolatos álláspontját részletesen ismertetnénk, a jelen fejezet szempontjából lényeges egyenlőség vonatkozásában annyit megállapíthatunk, hogy demokráciával kapcsolatos elméletében az egyenlőség Arisztotelészhez hasonlóan szintén központi szerepet tölt be. Tocqueville a demokráciát nem csupán, mint kormányzati formát, hanem tágabb viszonyrendszerben, mint társadalompolitikai jelenséget vizsgált. Tocqueville demokrácia alatt elsősorban egyenlőséget értett, az egyenlőség pedig a szabadság történelmi előfeltételeként jelent meg nála.<sup>122</sup>

A demokrácia és egyenlőség elmélete vonatkozásában megkerülhetetlennek tartjuk Ronald Dworkin egyenlőség és demokrácia meghatározását, aki szerint a demokrácia fogalmi célja, hogy „*a kollektív döntéseket olyan politikai intézmények hozzák, amelyek szerkezete, összetétele és gyakorlata garantálja, hogy a közösség minden tagját, mint egyént, egyenlő gondossággal és tisztelettel kezelje.*”<sup>123</sup> Ezen demokrácia meghatározásban az egyenlőség fogalma az egyenlő gondosság és tisztelet képében jelenik meg. Megjegyezzük, hogy Dworkin ugyanakkor alapvetően kétféle egyenlőség fogalmat különböztet meg, melyet alább fogunk részletezni,

---

<sup>121</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques: *Társadalmi szerződés II. kiadás* Fordította és a bevezetést írta: RADVÁNYI Zsigmond Phönix-Oravetz kiadás Budapest, 1947. 36. p.

<sup>122</sup> BARTA Attila: *Tocqueville az amerikai közigazgatásról* In.: Miskolci Jogi Szemle 2009/1. 113-135. pp.

<sup>123</sup> DWORKIN, Ronald: *Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv* In.: Fundamentum 1997/1 15. p. online elérhető: [http://epa.niif.hu/02300/02334/00050/pdf/EPA02334\\_Fundamentum\\_1997\\_01\\_007-027.pdf](http://epa.niif.hu/02300/02334/00050/pdf/EPA02334_Fundamentum_1997_01_007-027.pdf) (letöltés ideje: 2021.03.18.)

Napjaink nemzetközi szakirodalmát áttekintve, láthatjuk, hogy az egyenlőség központi alkotóeleme maradt a demokrácia fogalmának. Tom Christiano is szintén központi szerepbe helyezi az egyenlőséget a demokrácia definíciójában. Véleménye szerint a demokrácia „*általánosan csoportos döntési módszer, melyet a közös döntéshozatal lényegi helyzeteiben a résztvevők közti bizonyos fajta egyenlőség jellemez*”<sup>124</sup>

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

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

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

A demokrácia kifejezést sokszor és sokan használják, rengeteg jelzöt aggatnak rá pl.: liberális, képviseleti, konszenzusos, többségi stb. Tóth J. Zoltán azonban egyértelművé teszi, hogy csupán kétféle demokrácia létezik, közvetlen és közvetett. Minden egyéb jelzős szerkezettel ellátott demokrácia fogalom egyik vagy másik demokrácia fajta alfajára, vagy jellegadó tulajdonságára utal. A közvetlen demokráciában a nép maga dönt a politikai

---

<sup>124</sup> CHRISTIANO, Tom, "Democracy", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2018 Edition), Edward N. Zalta (ed.) online elérhető: <https://plato.stanford.edu/cgi-bin/encyclopedia/archinfo.cgi?entry=democracy> (letöltés ideje: 2021.01.11.)

kérdésekről, míg a közvetlen demokráciában csupán arról döntenek a választások alkalmával, hogy kik legyenek azon személyek, akik megvitatják és eldöntik a politikai kérdéseket.<sup>125</sup>

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

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

Nemzetközi kitekintésben elmondhatjuk, hogy szerte a világon a demokratikus államok választójogának egyik fő alapelve az egyenlőség. A Velencei Bizottság Good Practice in Electoral matters címet viselő CDL-AD(2002)023rev2-cor számú dokumentumában egyértelműen leszögezte, hogy az európai választójogi örökség öt alapelve épül, az általános, *egyenlő*, szabad, titkos és közvetlen választójogra.<sup>126</sup>

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

---

<sup>125</sup> TÓTH J. Zoltán: *A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata* In.: Jogtudományi Közlöny, 2019/7-8. szám, 302-317. pp.

<sup>126</sup> Good Practice in Electoral matters CDL-AD(2002)023rev2-cor 5. p. eredeti angol szövege az alábbi: „*The five principles underlying Europe's electoral heritage are universal, equal, free, secret and direct suffrage. Furthermore, elections must be held at regular intervals.*”

útján kell megválasztani.<sup>127</sup> Emellett megjegyzendő, hogy a német alaptörvény külön a tartományi törvényhozások megválasztása körében is deklarálja az egyenlőség elvét.<sup>128</sup>

Franciaországban az alkotmány 3. cikke kimondja, hogy a választójognak, mindig általánosnak, *egyenlőnek* és titkosnak kell lennie.<sup>129</sup>

Lengyelországban az alkotmány 96. cikk (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy a Szejm (a törvényhozás alsó háza) választásainak általánosnak, *egyenlőnek*, közvetlennek és arányosnak kell lenniük, valamint titkos szavazással kell lebonyolítani.<sup>130</sup>

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

Hazánkat vizsgálva megállapíthatjuk, hogy napjaink magyar választási rendszere szintén a választójog egyenlőségének talaján áll. Ahogy a korábbi magyar alkotmány, az 1949. évi XX. törvény 71. § (1) bekezdése<sup>131</sup>, úgy a jelenleg hatályos Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (1)

---

<sup>127</sup> Ld.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 38 (1) „*Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.*” Ld.: [http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_38.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_38.html) (letöltés ideje: 2020.12.28.)

<sup>128</sup> Ld.: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 28 (1) „*Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.*” Ld.: [http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_28.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_28.html) (letöltés ideje: 2020.12.28.)

<sup>129</sup> Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur Art. 3: „*Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.*” Ld.: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur> (letöltés ideje: 2020.12.28.)

<sup>130</sup> Ld.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Art. 96. 2.: „*Wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym.*”

<sup>131</sup> 1949. évi XX. törvény 71. § (1) bekezdés 2011.12.31-i időállapot: „*[A]z országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi*



bekezdése is egyértelműen deklarálja, hogy az országgyűlési képviselőket egyenlő választójog alapján, választják.<sup>132</sup>

Az Alkotmánybíróság, az egyenlő választójoggal kapcsolatban általánosságban megállapította, hogy *„alkotmányos demokráciákban az "egy ember - egy szavazat" elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. A politikai közösség választójogosultsággal rendelkező tagjainak egyenlőségét (egyenlő értékességét) fejezi ki, hogy a népszuverenitáson alapuló döntéshozatal résztvevői azonos jogokkal rendelkeznek, és minden választópolgár szavazata ugyanannyira számít.”*<sup>133</sup>

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a választójog egyenlősége két követelményt jelent. *„A választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek egy-egy képviselő megválasztásánál.”*<sup>134</sup>

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

---

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

<sup>132</sup> Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (1) bekezdés: *„[A]z országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.”*

<sup>133</sup> Ld.: 3171/2018. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [16]

<sup>134</sup> Ld.: 809/B/1998. AB határozat ABH 2000, 783, 784.

*követelmény értelemszerűen külön-külön vonatkozik az egyéni jelöltre és a területi listára történő szavazásra.)*<sup>135</sup>

Az Alkotmánybíróság, már egy viszonylag korai döntésében a választójog egyenlősége, illetve a szavazatok egyenlő súlyával összefüggésben megállapította, hogy *„[A] választójog egyenlősége nem jelenti és nem is jelentheti a választáskor kifejezett politikai akarat csorbíthatlanul egyenlő érvényesülését. Bár az Alkotmány kinyilvánítja a választójog egyenlőségét, az állampolgári politikai akarat képviselők útján való, azaz közvetett érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez. A választópolgár valamely párt politikai orientáltságának elfogadásával és támogatásával vállalja a választás előre pontosan meg nem állapítható következményeit.*”<sup>136</sup>

A szavazatok egyenlő súlyát illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *„[A] választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítésétől a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el.”* Emellett azt is megállapította az Alkotmánybíróság, hogy *„[M]egfelelő indok lehet – egyebek mellett – a földrajzi viszonyok, a közigazgatási határok, valamint a nemzeti, illetve etnikai kisebbségek számarányának figyelembevétele.”*<sup>137</sup>

Az Alkotmánybíróság mindezek mellett a választójog egyenlősége kapcsán több határozatában kifejtette, hogy bár a jogalkotó széles mérlegelési lehetőséggel bír a választási rendszer és a választási eljárás szabályainak meghatározása során, így szabadon határozza meg a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét is.<sup>138</sup> Ez a széles mozgástér azonban, nem teljesen korlátlan, vannak olyan követelmények, melyek a választási rendszerre vonatkozó

---

<sup>135</sup> 22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 246.

<sup>136</sup> 3/1991. (II. 7.) AB határozat, ABH 1991, 15, 17-18.

<sup>137</sup> 22/2005 ABH

<sup>138</sup> Ld.: 63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513; 39/2002. (IX. 25.) AB határozat, ABH 2002, 273, 279, megerősítette: 3093/2018. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [51]

szabályok alkotmányossági mércéjéül szolgálnak. Ilyen alkotmányos követelmény az általános jogegyenlőségi szabály speciális formájának tekintendő egyenlő választójog.<sup>139</sup>

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a „*választójog egyenlősége ebből következően - hasonlóan az általánosság, a közvetlenség és a titkosság klasszikus alapelveihez - önmagában olyan, a demokratikus választási rendszerrel szemben támasztott alkotmányos követelmény, amelynek az érvényesüléséhez szükséges garanciarendszert a választási rendszer kialakítása, jogi szabályozása és működése során biztosítani kell*”<sup>140</sup> és „*akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal*”.<sup>141</sup>

Ehelyütt fontos kihangsúlyoznunk azt, hogy az Alkotmánybíróság határozottan állást foglalt atekintetben, hogy az egyenlő választójog nem alapvető jog, hanem alkotmányos alapelv, az Alaptörvényben szabályozott alkotmányos garancia, általános jogegyenlőségi szabály speciális formája. Mindezek okán a választójog egyenlőségének sérelme nem az alapjogokra vonatkozó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott szükségességi és arányossági teszt szerint ítélni lehet meg.<sup>142</sup>

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

---

<sup>139</sup> Ld.: 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004, 446, 453., 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [32]

<sup>140</sup> Ld.: 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [31]

<sup>141</sup> Ld.: 6/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 19, 20.; 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [52]

<sup>142</sup> Ld.: 3141/2014. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [32], illetve hasonlóan: 32/2004. (IX. 14.) AB határozat, ABH 2004, 446, 453.

*szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.*”

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

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

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint választójog egyenlősége, a választójognak, mint alapjognak a garanciája, melyre egyfajta speciális egyenlőségi szabályként tekint, a hátrányos megkülönböztetés tilalmához képest. Ebből következően az Alkotmánybíróság, a választójog egyenlőségére nem alapjogként, hanem a diszkrimináció tilalmának egyfajta speciális esetére, azaz alkotmányos alapelvként tekint. Mindezek okán az alkotmánybíróság a választójog egyenlősége érvényesülésének vizsgálata során az összehasonlíthatósági-indokoltsági próbát alkalmazza,<sup>143</sup> nem pedig az általános alapjog korlátozási tesztet.

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

---

<sup>143</sup> M. BALÁZS ÁGNES: *Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma*; PhD értekezés (műhelyvitára szánt verzió) Budapest, 2020. 116. p.

Második lépésként egyértelműen kijelenthetjük tehát, hogy – akár a nemzetközi kitekintést teszünk, akár csak Hazánkat vizsgáljuk – a demokratikus választásoknak és választójognak alapeleme a demokrácia elvéből eredő az egyenlőség elve, követelménye.

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

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

Amennyiben a közvetett demokráciában a választópolgárok összességének egyenlő értékű szavazatai határozzák meg a hatalomgyakorlást, könnyedén felismerhetjük, hogy a kisebbségek számbeli helyzetüknél fogva kevésbé hatékonyan szólhatnak bele a hatalomgyakorlásba. Ekkor merülhet fel a kérdés, hogy a formális, de jure egyenlőség nem feltétlenül egyenlő a tartalmi vagy tényleges, azaz de facto egyenlőséggel. Felmerülhet ezek után a kérdés, önmagában elegendő-e a jogi, formális egyenlőség biztosítása, nem ellentétes-e magával a demokráciával, ha a formális egyenlőség és a többségi elv rovására tényleges jogegyenlőség és a kompromisszum javára teszünk lépéseket, azaz témánk szempontjából a kisebbség számára speciális kedvezményes, előnyös választójogi szabályokat alkalmazunk.

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

*„De nem helyeselhetjük a "phiditiára", a közös étkezésre vonatkozó törvényhozást sem, ahogyan azt annak első szervezője megállapította. Az összejöveteléhez szükséges pénzt inkább a közösből kellene összeadni, mint pl. Krétában; a lakónoknál azonban mindenkinek magának kell a tartáspénzt lerónia, és mivel vannak köztük nagyon szegények is, akik ezt a költséget nem tudják előteremteni, éppen az ellenkezője következik be annak, amit a törvényhozó akart. Mert*

*hisz neki az volt a szándéka, hogy a közös étkezés demokratikus legyen, de ez a fajta törvényhozás éppenséggel nem tette demokratikussá. Mert az igen szegényeknek nem oly könnyű abban részt venni, márpedig náluk az a polgárjognak hagyományos feltétele, hogy nem részesülhet benne az, aki ezt a szolgáltatást nem tudja megfizetni.*”<sup>144</sup>

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

Dworkin, mint arra fentebb már utaltunk, alapvetően kétféle egyenlőség fogalmat különböztet meg. Az egyik egyenlőség fogalom szerint az emberek, mint emberek egyenlők, azaz minden embert egyformán kell kezelni. Ez egyfajta formális egyenlőséget jelent.<sup>145</sup>

Témánk szempontjából érdekesebb a Dworkin által azonosított másik egyenlőség fogalom, mégpedig az úgynevezett morális egyenlőség, amely szerint az emberekkel, mint egyenlőkkel kell bánni, egyenlő tisztelet és figyelem illeti meg őket. Az egyenlőként bánás lényege, hogy ahol a tényleges egyenlőtlenségek jelentkeznek, melyeknek nem szabadna, ott a tényleges egyenlőséget támogató intézkedések eredhetnek a morális egyenlőségből, például a pozitív diszkrimináció. A morális egyenlőség alapvetőbb, ezt konstitutívként jellemzi Dworkin, míg a formális egyenlőség véleménye szerint derivált.<sup>146</sup>

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

Majtényi Balázs doktori értekezésében a kisebbségi jogok létének egyik elvi alappilléreként az igazságos egyenlőség elvét határozza meg.<sup>147</sup> Álláspontja szerint az igazságos egyenlőség

---

<sup>144</sup> ARISZTOTELÉSZ politika 2. könyv 9. pont Online elérhető: <http://mek.niif.hu/04900/04966/04966.htm>

<sup>145</sup> DWORKIN, Ronald: *Liberalizmus*. In: Az angolszász liberalizmus klasszikusai. II. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1992. 188-189. pp.

<sup>146</sup> Uo.

<sup>147</sup> MAJTÉNYI (2007.) i. m. 62. p.

mai értelmezése szerint „*a demokratikus államok jelenleg az élet különböző területein gyakorta megkövetelik, hogy az államon belül hátrányos helyzetben lévő emberek különböző csoportjai az átlagosnál kedvezőbb bánásmódban részesüljenek.*”<sup>148</sup>

Az igazságos egyenlőség elvének alkalmazása kapcsán Majtényi kifejti azt is, hogy az „*igazságos egyenlőség teljesebb megvalósítása érdekében az államok kialakíthatnak olyan közhatalmi berendezkedést, ahol szerepet kapnak a polgáraik által alkotott kisebbségi közösségek. A kisebbségek érdekeit megjelenítő közhatalmi intézmények létrehozásának az lehet az alapja, hogy a demokratikus államoknak törekedniük kell arra, hogy lehetséges legyen minden polgáruk számára egy közösség tagjaként is az értékes élet, a boldogságra való törekvés, hiszen a közösségiesség egyben a jó élet előfeltétele.*”<sup>149</sup>

Napjainkban a Velencei Bizottság CDL-AD(2005)009 dokumentumában is egyértelműen állást foglalt amellet, hogy a nemzeti kisebbségeket támogató intézkedések alapvető fontosságúak annak érdekében, hogy ne csak de jure, hanem de facto megteremthessék az egyenlőséget.<sup>150</sup>

Mindezek mellett az Emberi Jogok Európai Bírósága a Gorzelik kontra Lengyelország ügyben – melynek tárgya sziléziai kisebbségi szervezet regisztrációja volt – kifejtette azt is, hogy demokratikus társadalom jellemzőire hivatkozva kifejtette, hogy különös jelentőséget tulajdonít a pluralizmusnak, a toleranciának és a széles látókörűségnek. A bíróság álláspontja szerint a demokrácia nem azt jelenti, hogy a többség nézeteinek mindig érvényesülniük kell, hanem egyensúlynak kell lennie, amely biztosítja a kisebbségekkel szembeni igazságos és megfelelő bánásmódot és kerüli az erőfölénnyel való visszaélést.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Uo.

<sup>149</sup> Uo. 51. p.

<sup>150</sup> Velencei Bizottság CDL-AD(2005)009 1. fejezet 10. pont eredeti angol nyelvű szövege: „*Affirmative action in connection with the national minorities can be defined as conferring special benefits upon individuals by virtue of their membership in a certain minority group. Viewed from the individual or from the group standpoint this principle seems of essential importance for the establishment of de facto not only de jure equality.*”

<sup>151</sup> Gorzelik and others v. Poland (Application no. 44158/98) 90. bekezdés eredeti angol nyelvű szövege az alábbi: „*Referring to the hallmarks of a “democratic society”, the Court has attached particular importance to pluralism, tolerance and broadmindedness. In that context it has held that, although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of the majority must*

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

A Német Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht - BVerfG) a BVerfGE 6, 84 számú döntésében leszögezte, hogy a nemzeti kisebbségek pártjai sajátos helyzetben vannak, mely nem hasonlítható össze egyéb kis pártokéval. Az a specifikum, amely megkülönbözteti a nemzeti kisebbségek pártjait az összes többi párttól, a választási folyamaton kívül keresendő. A nemzeti kisebbségek pártjainak kedvezményben részesítése nem ellentétes az egyenlőség elvével. A jogalkotó a saját belátása szerint tekinthet adott pártot a parlamenthez méltónak, függetlenül a megszerzett szavazatok számától és a közvetlen mandátumok megszerzésétől, olyan politikai körülmények miatt, amelyek indokolják a választási folyamat speciális szabályozását. Az egyenlő választás elvének megsértését csak akkor lehet megállapítani egy ilyen kivétel esetén, ha a speciális szabályozás alapjául szolgáló kritériumok más pártokra is vonatkoznak.<sup>152</sup>

---

*always prevail: a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position (see Young, James and Webster v. the United Kingdom, judgment of 13 August 1981, Series A no. 44, p. 25, § 63, and Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 and 28443/95, § 112, ECHR 1999-III)."*

<sup>152</sup> BVerfGE 6, 84 (97) „Die Benachteiligung von politischen Parteien beim Verhältnisausgleich durch § 6 Abs. 4 kann auch nicht dadurch verfassungswidrig werden, daß § 6 Abs. 4 Satz 2 eine Ausnahme für die Parteien nationaler Minderheiten statuiert. Wäre diese Ausnahme unzulässig, so würde daraus höchstens folgern, daß § 6 Abs. 4 Satz 2 ungültig sein würde, nicht aber könnte daraus gefolgert werden, daß § 6 Abs. 4 Satz 1 ungültig ist, oder daß Ausnahmen für weitere Parteien gemacht werden müßten. Bei den Parteien nationaler Minderheiten liegen besondere Verhältnisse vor, die mit der Situation anderer kleiner Parteien nicht zu vergleichen sind. Die Merkmale der großen Stimmenzahl oder der Direktmandate erlangt eine Partei erst im und durch den Wahlvorgang, während das Merkmal, das die Parteien nationaler Minderheiten von allen anderen Parteien unterscheidet, außerhalb des Wahlvorgangs liegt. Es handelt sich also um nicht vergleichbare Tatbestände. Der Gleichheitssatz verbietet nicht, Parteien wegen eines Kriteriums, das in einem anderen Bereich liegt zum Verhältnisausgleich zuzulassen, wenn Parteien mit geringer Stimmenzahl und Parteien ohne örtliche Schwerpunkte davon ausgeschlossen werden. Der Gleichheitssatz gebietet andererseits auch nicht, daß für alle Parteien, die sich durch Merkmale charakterisieren lassen, die außerhalb des Wahlvorganges liegen, eine Ausnahme gemacht wird, wenn eine Partei ausnahmsweise zum Verhältnisausgleich zugelassen wird, weil sie eine nationale Minderheit repräsentiert. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, ob er eine Partei ohne Rücksicht auf die erzielte Stimmenzahl und die Erringung von Direktmandaten wegen politischer Umstände, die eine besondere Regelung gerade im Wahlverfahren rechtfertigen, für parlamentswürdig erachtet oder nicht. Ein Verstoß gegen



A szlovén alkotmánybíróság az olasz és a magyar nemzeti közösségek vonatkozásában fennálló plurális szavazatot illetően (az adott közösségek tagjai ugyanis a saját személyi alakpú választókerületük mellett az általános szabályok szerinti listás választás során is leadhatják voksukat, azaz nem kell választaniuk, hogy az általános rendszerben vagy a speciális kisebbségi rendszerben kívánják-e szavazni) 1998-ban meghozott határozatában akként döntött, hogy a plurális szavazat nem sérti az egyenlőség elvét, tekintettel arra, hogy a két nemzeti közössége anyaállamával, Olaszországgal és Magyarországgal nemzetközi szerződést kötött erről, így nemzetközi jogi kötelezettsége áll fenn tekintetben.<sup>153</sup> A szlovén alkotmánybíróság döntése álláspontunk szerint rámutat arra, hogy az egyenlőség nem abszolút, más alkotmányosan legitimált érdek itt pl.: jelen esetben a nemzetközi jogi kötelezettségek korrigálhatja, kiegészítheti azt.

Pokol Béla, bár nem a kisebbségek parlamenti képviselete vonatkozásában vetette papírra alábbi gondolatait, azokról elmondhatjuk, hogy szintén rámutatnak a de jure és de facto egyenlőség közötti különbségekre és arra, hogy utóbbinak, azaz a tényleges egyenlőségnek többé-kevésbé érvényesülnie kell a parlamentáris demokráciában, így közvetetten az általunk vizsgált témában is megerősíti a tényleges egyenlőség biztosításának fontosságát. Pokol álláspontja szerint ugyanis „*a formáljogi síkon biztosított egyenlő választójogon túl a tényleges politika-befolyásolási esélyek egyenlőségének többé-kevésbé fenn kell állnia ahhoz, hogy a parlamentarizmus eszközrendszere nagyobb zavarok nélkül működni tudjon.*”<sup>154</sup>

Buza László, a Kisebbségek jogi helyzete című 1930-as művében már egyértelműen felismerte, hogy a formális jogegyenlőség nem garantálja a tényleges egyenlőséget. A

---

*den Grundsatz der gleichen Wahl könnte in einer solchen Ausnahme nur dann gefunden werden, wenn die Kriterien, die den Anlaß für die besondere Regelung geben, auch für andere Parteien zutreffen würden*” Online elérhető: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html#Rn034> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>153</sup> Velencei Bizottság CDL-AD(2008)013 - Report on dual voting for persons belonging to national minorities 10. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*Slovenia is currently the only country that grants dual voting rights to members of national minorities: two representatives of the Italian and Hungarian minorities elected on special lists have full status as members of parliament. In 1998, the Slovenian constitutional court found that this arrangement was compatible with the principle of equality because it was enshrined in bilateral treaties with Italy and Hungary.*” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)013-e) (letöltés ideje: 2021. május 7.)

<sup>154</sup> POKOL Béla: *Politikaelmélet Társadalomtudományi trilógia III.* Századvég Kiadó Budapest 2004. 48. p.

parlamentari választójog vonatkozásában az arányos választási rendszereket tartotta olyanoknak, melyek a tényleges egyenlőséget a legjobban kifejezésre juttatják. Emellett kiemelte azt is, hogy a kisebbségek egyenlő politikai jogainak biztosításához szükséges a választások tisztaságának biztosítása, melyhez elengedhetetlenek a megfelelő anyagi jogi szabályok és a független választási bíraskodás. Mindezek mellett is azonban Buza álláspontja szerint még mindezen körülmények sem biztosítják a kisebbségek számára a tényleges politikai egyenlőséget és a törvényhozó hatalomban való részvételt, tekintettel a demokratikus döntéshozatal többségi jellemzőjére, azaz arra, hogy a döntéseket mindig a parlamenti többség hozza meg. Kiemeli továbbá azt is, hogy míg egy kisebb politikai pártnak van arra esélye, hogy valaha többségbe kerül a parlamentben, a kisebbségnek ilyen esélye nem lesz. Mindezek okán a kisebbségek politikai jogainak egyenlősége Buza véleménye szerint kizárólag a többségi elv elhagyásával valósítható meg, melynek eszköze a kisebbségek számára biztosított autonómia.<sup>155</sup>

Buzához hasonlóan foglalt állást Borók György, aki rámutatott arra, hogy a demokrácia egyenlőségi elve, illetve a többségi döntéshozatal nem garantálják a kisebbség egyenlő részvételét a hatalomgyakorlásban, ugyanis a többségi elv az emberek univerzális egyenlőségének elvéből fakad, amit nem feltétlenül lehet helyesen alkalmazni ott, ahol nem egységes a nép. Borók álláspontja szerint *„[A]z a parlamenti rendszer, amely a többség akarátának leképezése, önmagában tehát nem biztosítja a kisebbségek hatékony érdekérvényesítésének lehetőségét.”*<sup>156</sup>

Bihari Mihály, az Országgyűlés pléniumán, a választójogi törvény módosításának általános vitája során tett 1997. december 10-i felszólalása során a demokrácia többségi jellege korrigálásának szükségességére utalt a kisebbség védelme érdekében, melynek eszköze a pozitív diszkrimináció. Bihari álláspontja szerint *„[A]z alkotmányossági elveket a pozitív diszkrimináció, tudjuk jól, nem sérti, abból kiindulva, hogy a demokrácia elsődleges elve a többség uralma, a többség akarátának az érvényesítése. Viszont ez az elv csak akkor biztosít demokráciát, ha a kisebbségek oltalmazásával jár együtt. A kisebbségek oltalmazása pedig nem*

---

<sup>155</sup> BUZA (1930) i. m. 90-92. pp.

<sup>156</sup> BORÓK György: *A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon* In.: Társadalmi szemle 1998/4. szám 68. p.

*mehet el odáig, hogy a kisebbségek jogát a többség jogának a szintjére emeljem, mert akkor megszűnik az első elv, de azt feltétlenül magában foglalja, hogy a kisebbségeknek számarányukhoz képest meglévő súlyukat technikákkal, eszközökkel, ebben az esetben a pozitív diszkriminációval, a háromcédelés technikával, illetve a kedvezményes mandátumhoz jutással biztosítani kell. Úgyhogy úgy gondolom, nemcsak azokat az érveket hozhatjuk fel, amelyek azt bizonyítják, hogy nemzetközileg nem ritka ez a típusú képviselet egy- és kétkamarás rendszerben egyáltalán, és hogy megoldható technikailag és jogelvi, alkotmányossági szempontok alapján, hanem azt az érvet is felhozhatjuk e mellett a megoldás mellett, hogy a demokrácia teljessége, a többség uralma és a kisebbségek védelme, oltalmazása csak pozitív diszkriminációval oldható meg.”<sup>157</sup>*

Napjaink azon szakirodalmát vizsgálva, mely összefüggésbe hozható a választójog egyenlőségével és a kisebbségi képviselettel, meg kell említenünk M. Balázs Ágnes munkásságát, aki alapvetően a plurális választójog kérdéskörét járta körül és ennek kapcsán jócskán érintette a kisebbségi parlamenti képviseletet is. A plurális választójog – mely, mint fentebb láthattuk a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyenlő választójog ellentétéként jelenik meg és alapvetően tilalmazott – vonatkozásában M. Balázs megállapította, hogy annak egyik gyakorlati megjelenési formája a kisebbségek kedvezményes képviseletének eszközeként jelenik meg. A legszűkebb értelemben vett plurális választójogra, azaz, hogy egy bizonyos választói csoportnak több szavazata legyen más választói csoportoknál csupán Szlovéniában akad jelenleg hatályos példa és Horvátországban volt kísérlet erre, mely azonban nem állta ki a horvát alkotmánybíróság normakontrollját. Rávilágított ugyanakkor arra is, hogy „a plurális választójog tág értelmezése szerint a választójog egyenlőségétől való mindenfajta eltérés (például a választókerületek eltérő nagysága) plurális választójognak tekinthető.”<sup>158</sup> A hatályos magyar választójogi szabályozás kapcsán kifejtette, hogy az nem tekinthető a szűk

---

<sup>157</sup>

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

<sup>158</sup> M. BALÁZS (2020.) i. m. 144. o. és 202-207. pp.

értelmezés, azaz a szó választójogi értelmében vett plurális szavazatnak, de meglátása szerint felvethet a választójog egyenlőségét érintő kérdéseket.

Saját meglátásunk szerint a fenti megállapításokat tovább gondolva kijelenthetjük azt is, hogy a speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi kedvezmények általánosságban a plurális választójog szűk értelmezése szerint ugyan nem tekinthetők plurálisnak, azaz nem sértik a választójog egyenlőségének elvét, hiszen minden választónak ugyanannyi szavazata marad. Ugyanakkor egy tágabb értelmezés alapján ezek a kisebbségi kedvezmények is tekinthetők egyfajta burkolt pluralitásnak, tekintettel arra, hogy pl.: a bejutási küszöb alóli mentességgel a kedvezményezett kisebbségi listára leadott szavazatok értékesebbek lehetnek más politikai pártokra leadott szavazatoknál. Egy bejutási küszöb alól mentesített listára leadott szavazat közelebb juttatja a kisebbségi jelölőszervezetet a mandátumszerzéshez, mint egy sima politikai pártra leadott szavazat, ugyanis a Hare kvóta elérésétől egészen a bejutási küszöb eléréséig a kedvezményezett listára leadott szavazat már számításba esik a mandátumkiosztásnál, tehát már mandátumot érnek a szavazatok, míg a sima politikai pártok esetében mindez csak a bejutási küszöb elérésétől igaz. Az ilyenfajta burkolt pluralitás ugyanakkor (még) konform a választójog egyenlőségének elvével, azaz a szűk, jogi értelemben vett egyenlőséggel.

Kurunczi Gábor 2019-es doktori értekezésében szintén vizsgálta a magyar szabályozás kapcsán a nemzetiségi parlamenti képvisellel összefüggésben a választójog egyenlőségét tartalmi, - azaz a nemzetiségek kedvezményhez jutásának esélye - és formai, - azaz jogi - szempontból is. Összességében arra a megállapításra jutott, hogy a magyar szabályozás „*a maga hiányosságaival együtt kiállja a választójog egyenlőségének próbáját*”.<sup>159</sup>

Összefoglalásul, azt a megállapítást tehetjük, hogy az egyenlőség – ami egyértelműen szerves alappillére, mind magának a demokráciának, mind pedig a demokrácia legfontosabb intézményének, a választásoknak – nem egy eltérést nem engedő abszolút szabálya a demokráciának. Szűk keretek között, de vannak olyan más alapelvek, – ahogy arra az Emberi

---

<sup>159</sup> KURUNCZI Gábor: *Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében*; PhD értekezés (műhelyvitára szánt verzió) Budapest, 2019. 118. p.

Jogok Európai Bírósága is hivatkozott – mint például a pluralizmus, a tolerancia elvei vagy a szakirodalom több szerzője által is felvetett de facto egyenlőség elősegítése, melyek bizonyos mértékben korrigálhatják az egyenlőség elvét, így arra a következtetésre juthatunk megválaszolva a jelen fejezet elején feltett kérdésünket, hogy a demokráciával egyáltalán nem összeegyeztethetetlen a főszabály szerinti formális egyenlőség elvének korrigálása, kiegészítése a morális egyenlőséggel, azaz olyan választójogi szabályokkal, melyek adott kisebbséget az általánoshoz képest kedvezményes szabályokkal segítenek.

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

A választójogi szakirodalomban az (formális) egyenlőség, illetve az egyenlő szavazat elvével a plurális választójog áll szemben, mely vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy a kedvezményes választójogi szabályok alkalmazása, ezzel pedig – ahogy azt fentebb említettük – az „egyenlőség elvének korrigálása más elvek érvényesülése érdekében” egyfajta burkolt, közvetett pluralitást ad(hat) a kedvezményes szavazatoknak. Példaként említhetjük Szerbia, Lengyelország vagy Németország választójogát, ahol az a kisebbségek számára biztosított kedvezmény, hogy a kisebbségi jelölőszervek listái mentesülnek a bejutási küszöb alól. Ezekben az esetekben fontos látnunk, hogy a kisebbségi jelölőszervezetek teljes mértékben a klasszikus politikai aréna küzdelmeiben vesznek részt, azaz a klasszikus jobb-, bal, vagy éppen liberális pártokkal versengenek, ugyanakkor, a bejutási küszöb alól mentesült kisebbségi jelölőszervezet a Hare kvóta – azaz az egy mandátum eléréséhez szükséges szavazatszám – elérésével már mandátumhoz juthat, míg az éppen bejutási küszöb alatt maradt – akár a kisebbségi jelölőszervezet listájánál többszörösen nagyobb szavazatszámot elért – klasszikus politikai párt mandátum nélkül marad. Mindezt azonban legfeljebb áttételes, burkolt, egyfajta de facto pluralitásként értékelhetjük csupán, tekintettel arra, hogy nem meghatározott választói személyi kör szavazatait részesíti nagyobb értékűnek a jogalkotó, hanem egy adott lista - melyre szabad döntés alapján szavazhatnak a választók – kerül előnybe a többihez képest. A pluralitás burkolt, avagy de facto jellege abban ragadható itt meg, hogy egy adott választójogi

kedvezményben részesített, az általános politikai arénában versengő kisebbségi lista szavazói nagy eséllyel kötődnek az adott kisebbséghez, mint szavazói csoporthoz, így lényegében elsősorban a kisebbséghez tartozó személyek szavazata érhet bizonyos körülmények között többet, mivel nagyobb valószínűséggel ők szavaznak a kisebbségi listára, ami azonban csak egy lehetőség, de nem kötelezettség számukra.

Fontos felvetnünk azt a kérdést is – Buza elmélete nyomán, azt mintegy tovább gondolva – hogy mi is a lényege, a célja a kisebbségek parlamenti jelenlétének. Buza a kérdést alapvetően a hatalomgyakorlás oldaláról közelíti meg és a demokratikus parlamenti hatalomgyakorlás többségi jellege okán a kisebbségek parlamenti reprezentációját nem tartja célravezető eszköznek, tekintettel arra, hogy egy államban a kisebbséget képviselők nem kerülhetnek parlamenti többségbe, ellentétben egy politikai alapon szerveződő párttal és mindezek okán a törvényhozás jogát érdemben nem gyakorolhatják a kisebbségi pártok. Buza meglátása szerint a politikai jogok egyenlősége kizárólag a többségi elv elhagyásával valósítható meg, melynek eszköze a kisebbségek számára biztosított autonómia.

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

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

Mindezek alapján Buza megállapításait árnyalni kívánjuk azzal, hogy ha egy kisebbségi pártnak egyedül tényleg csekély is az esélye arra, hogy parlamenti többséget érjen el, de

koalícióban könnyen előfordulhat, hogy mégis kormányra kerül és érdemi törvényhozó és politikai tényezővé válik. A kisebbségi parlamenti képviselő elvárható céljának tehát nem is az egyedüli kormányzásnak kell lennie – ami megvalósulása esetén egy demokráciában diszfunkcionális is lenne, mert a kisebbség az mégiscsak kisebbség – hanem a törvényhozó hatalom, a politika lehető legnagyobb mértékű befolyásolásának képessége, ami reálisan kormányzó koalíciós partnerségben csúcsosodhat ki.

Megjegyezzük – egyetértve Buzával abban, hogy a hatalomgyakorlás szempontjából egy jól kimunkált autonómia, mint pl.: Dél-Tirol vagy Aaland hatékonyabb lehet kisebbségi szempontból, mint néhány képviselői mandátum az adott állam központi törvényhozásában, aminek hatalmi értéke kiélezett politikai-parlamenti viszonyok között értékelődhet fel – az autonómia vonatkozásában is érvényes az, hogy bizonyos komoly kérdésekben történő döntés során, mely az állam kizárólagos kompetenciája, szintén nem biztosított a beleszólás a kisebbségek számára a döntéshozatalban.

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

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

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

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

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

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

#### **IV.5 Miért éppen a kisebbség legyen a kedvezményezett?**

A demokrácia és az annak elválaszthatatlan elemét képező egyenlőség vizsgálata során indokoltnak tartottuk megvizsgálni Sente Zoltán és Jakab András egyik, kisebbségi képvisellel szemben felhozott érvét, miszerint „*[N]em világos, hogy miért épp a nemzetiség az a kisebbségi ismér, amelynek önálló parlamenti képviseletet adunk.*”<sup>160</sup>

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

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

A Német Alkotmánybíróság BVerfGE 6, 84 számú döntése leszögezi, hogy a nemzeti kisebbségek helyzete egyedülálló, ötvözi a német állampolgárságot az idegen etnikummal és a

---

<sup>160</sup> JAKAB András: *Miért nincs szükségünk második kamarára?* In.: Politikatudományi Szemle 2011/1. 20. p. és SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba.* Budapest, Atlantisz, 1998, 93. p.



nemzetközi jog, valamint bizonyos körülmények között valamely külföldi állam, amelyhez a kisebbség tartozik is érdekelt a státusuk iránt. Mindez kellően alátámasztja a speciális választójogi szabályozást. Az alkotmánybíróság a döntésében mindezek mellett utalt arra a magyar nemzetiségi jogban is gyakorta megjelenő motívumra, miszerint, a külföldi államokban élő német nemzeti kisebbségek vonatkozásában tanúsított jobb bánásmód iránti érdek is indokolhatja a nemzeti kisebbségek pártjainak felmentését az arányos képviselőt küszöbértékének alól.<sup>161</sup>

A felvetésre Pap András László lényegre törően adja meg a választ, aki akként foglal állást, hogy „*a jogalkotó és az alkotmányozó joga és kötelessége a különböző érdekek harmonizálása, érték vagy érdekalapú, de saját szempontjain alapuló prioritizálása*”<sup>162</sup>

Emellett Will Kymlicka és Kis János is rámutatott arra, hogy a nemzeti semlegesség elérésére irányuló törekvés aligha több mint illúzió.<sup>163</sup> Ehhez hozzátehetjük azt is, hogy amennyiben a nemzeti semlegességre irányuló törekvés illúzió, az magával vonja ugyanezt a nemzetiség vonatkozásában is.

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

---

<sup>161</sup> BVerfGE 6, 84 (98) „*Das ist im Verhältnis der Parteien nationaler Minderheiten zu anderen politischen Parteien nicht der Fall. Die Lage der nationalen Minderheit, die deutsche Staatsangehörigkeit mit fremder Volkszugehörigkeit verbindet, ist innerstaatlich einzigartig, da das Völkerrecht und unter Umständen ein fremder Staat, dessen Volkstum die Minderheit zugehört, Interesse an ihrem Status nimmt. Es ist darum ein die wahlrechtliche Sonderregelung hinreichend rechtfertigendes Anliegen des Gesetzgebers, der nationalen Minderheit zur Vertretung ihrer spezifischen Belange die Tribüne des Parlaments zu eröffnen, wenn sie nur die für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl aufbringt. Auch die Rücksicht auf die Behandlung deutscher nationaler Minderheiten in fremden Staaten durch den ausländischen Gesetzgeber kann es sehr wohl rechtfertigen, Parteien nationaler Minderheiten von der Sperrklausel beim Verhältniswahlrecht auszunehmen (vgl. BVerfGE 5, 83).*” Online elérhető: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html#Rn034> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>162</sup> PAP András László: *Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőtételének szabályozásához az új alkotmányban* PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers 2011/27 szám 6. p.

<sup>163</sup> Hivatkozva: MAJTÉNYI (2007.) i. m. 34. p.

Majtényi Balázs is utal arra, hogy a nemzethez tartozás az nem egy egyszerű tulajdonság vagy csoportjellemző, hanem annál több, különlegesebb, ugyanis az államoknak szükségszerűen van saját nyelvük, kulturális, történelmi sajátosságaik, továbbá a közös állami szimbólumok melyek a (domináns) nemzethez kötődnek. Hozzáteszi, hogy a „*nemzeti hagyomány szükségszerűen rajta hagyja kézjegyét a közös politikai kultúrán is*”.<sup>164</sup>

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

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

Megjegyezzük ehelyütt, hogy a fentiekben a nemzeti kisebbségekre (nemzetiségekre) fókuszáltunk, tekintettel arra, hogy a hivatkozott és idézett felvetés is erre vonatkozott, azonban felhívjuk a figyelmet arra is, hogy egyes országokban az őslakos kisebbségekre vagy vallási kisebbségekre is vonatkoznak választójogi kedvezmények. Az ilyen kisebbségekre is irányadónak tekintjük érvelésünk lényegét.

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

A vallási kisebbségek vonatkozásában annyival egészítjük ki érvelésünket, hogy a vallásnak a nemzethez tartozáshoz hasonló kiemelt közjogi, választójogi jelentősége meglátásunk szerint rendszerint akkor merülhet fel, ha a domináns nép kultúrájához, identitásához a vallás kiemelt

---

<sup>164</sup> MAJTÉNYI (2007.) i. m. 34. p.

módon és elválaszthatatlanul hozzátartozik, azaz a nemzethez tartozással egyenlő identitás és kultúra meghatározó tényező a vallás.

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

Vallási kisebbségekre vonatkozó fenti megállapításaink alátámasztásául példaként említhetjük Ciprust, melynek alkotmánya 2. cikke nevesíti az „államalkotó” görög és török közösséget. Előbbi meghatározásánál az alkotmány 2. cikk 1. bekezdése<sup>165</sup> nevesíti a görög ortodox vallást, utóbbinál az alkotmány 2. cikk 2. bekezdése<sup>166</sup> pedig muszlim vallást. A ciprusi törvényhozásban három vallási kisebbség, a Latin (római-katolikus), az Örmény és a Maronita kedvezményes képvisellel rendelkezik, mindhárom vallási kisebbség egy-egy képviselőt juttathat a törvényhozásba.

Mindezt megerősíti az is, hogy Ciprus vonatkozásában a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének Tanácsadó Bizottsága az országspecifikus monitoring eljárása során az említett vallási kisebbségek helyzetét vizsgálata alá vonja, sőt egyenesen nemzeti kisebbségnek (national minority) nevezi őket<sup>167</sup>, és a Keretegyezmény 15. cikke alapján az érintett vallási kisebbségek közügyekben történő (parlamenti) részvételét is vizsgálja a

---

<sup>165</sup> Ciprus Alkotmánya 2. cikk 1. bekezdés angol nyelvű szövege: „*the Greek Community comprises all citizens of the Republic who are of Greek origin and whose mother tongue is Greek or who share the Greek cultural traditions or who are members of the Greek-Orthodox Church*”

<sup>166</sup> Ciprus Alkotmánya 2. cikk 2. bekezdés angol nyelvű szövege: „*the Turkish Community comprises all citizens of the Republic who are of Turkish origin and whose mother tongue is Turkish or who share the Turkish cultural traditions or who are Moslems*”

<sup>167</sup> Ld. Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/V(2019)002 szám alatt publikált véleménye 4. p. : „*A general climate of tolerance prevails in Cyprus, in particular towards the three constitutionally recognised national minorities, i.e. the Armenian, Maronite and Latin (Roman Catholic) religious groups. Support for the preservation of minority identities continues to be provided, predominantly in the educational and cultural spheres. Persons belonging to the Armenian, Maronite and Latin religious groups continue to have influence on policy making on subjects of relevance to them, essentially through their representatives in the House of Representatives.*”

Tanácsadó Bizottság<sup>168</sup>, – amit legutóbb 2020-ban tett meg – mely álláspontunk szerint szintén alátámasztja azt, hogy bizonyos körülmények fennállta esetén, egyes államokban a vallás is olyan kiemelt tényezőként játszik szerepet mint a nemzethez tartozás.

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

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

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

A nemzetközi soft law forrásai alapján is láthatjuk a kisebbségek közéletben történő hatékony részvételének elősegítése – melynek egyik elismert eszköze a kedvezményes választójogi szabályok alkalmazása – alapvetően pozitív támogatandó értéként jelenik meg. Emellett az Emberi Jogok Európai Bírósága is megállapította, a Gorzelik kontra Lengyelország ügyben, hogy demokratikus társadalom jellemzői között nem csak a formális egyenlőség, hanem a pluralizmus, a tolerancia és a széles látókörűség is szerepel, mely utóbbiak tehát kiegészítik az egyenlőség kétséget kizáróan alapvető jelentőségű értékét-elvét, továbbá mint láthatjuk az egyenlőségnek is vannak olyan fogalmi meghatározásai, melyek a tisztán formális alapú egyenlőséget korrigálják (lásd morális egyenlőség).

---

<sup>168</sup> Ld. Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága ACFC/OP/V(2019)002 szám alatt publikált véleménye 25-26. pp.

Azt is láthatjuk, ha Hazánk jogi szabályozását, a magyar alkotmánybíróság gyakorlatát vesszük górcső alá, hogy

- ad1 széles mozgástere van a jogalkotónak a választási rendszer kialakítása során;
- ad2 a választójog egyenlősége nem jelenti a mandátumok csorbítatlan egyenlőségét;
- ad3 az egyenlőség követelményéből fakadó szavazatok egyenlő súlyának elvétől megfelelő alkotmányos indokkal el lehet térni;
- ad4 a magyar Alkotmány és később az Alaptörvény is tartalmazza, hogy a nemzetiségek államalkotó tényezők. Habár a szakirodalomban vannak, akiknek kétsége van ezen megfogalmazás indokoltságát, helyességét illetően, Hazánkban ez a rendszerváltozás óta a legfőbb jogi norma részét képezi, így akár alkotmányos hagyománynak is tekinthetjük már ezen rendelkezést. Az államalkotó tényező, mint a magyarországi nemzetiségek alkotmányos jogállását jellemző alkotmányjogi fogalom, álláspontunk szerint megjeleníti az alkotmányozó hatalom szempontjából azt a kiemelt értéktartalmat, státust, amely miatt az egyenlőség elvét – nyilván bizonyos keretek között – a magyar választójogi szabályozásban alkotmányos módon korrigálni lehet.
- ad5 az államalkotó tényező, mint a magyarországi nemzetiségek alkotmányos jogállását jellemző alkotmányjogi fogalom tartalmát illetően is merültek fel kétségek a szakirodalomban, azonban véleményünk szerint az Alkotmánybíróság ezen dilemmát is megfelelően feloldotta.

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

*milyen jogalkotási kötelezettségek következnek, túlmutat az Alkotmánybíróság hatáskörén, ezen elvárások teljesítése a jogalkotó feladata.”<sup>169</sup>*

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

Megjegyezzük, hogy - bár mint azt más fejezetben láthatjuk vitás a szakmában, hogy a hivatkozott alkotmánybírósági határozat a parlamenti képviseletre is gondolt (jelen sorok írójának álláspontja szerint igen) - a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatban az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy *„Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőknek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”<sup>170</sup>* Az Alkotmánybíróság ezen megállapításai véleményünk szerint egyértelműen megerősítik, hogy a (parlamenti) képviselet és az államalkotói tényező, mint alkotmányos státus között közvetlen és szerves összefüggés áll fenn.

A választ tehát arra, hogy miért éppen a kisebbség számára biztosítható kedvezményes választójogi szabályozás, véleményünk szerint a jogi kategorizáláson túli, értékalapú

---

<sup>169</sup> 1041/G/1999. AB végzés, ABH 2000, 1085

<sup>170</sup> 35/1992 (VI. 10.) AB határozat indokolás III. rész ABH 1992, 204.

megközelítésben kereshetjük, ugyanis sok államban jogi elismerést, státust nyert komoly és támogatandó érték a kisebbség.

Az államoknak széles mozgásteret van saját választójogi rendszerük kialakításában és ahogy azt jelen dolgozat is bemutatja sok állam és a nemzetközi soft law is támogatja kedvezményes választójogi szabályokkal kisebbségeit, ezáltal pedig azt, hogy legfőbb döntéshozatali rendszerében az a komoly, védett és elismert érték, melyet a kisebbség képvisel megjelenjen.

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

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

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

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

## **V. A kisebbségek parlamenti képviseletének fogalma a szabad mandátum elvének fényében**

### **V.1 Bevezetés, témafelvetés**

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

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

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

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

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

A fenti célok érdekében jelen fejezet az általános nemzetközi kitekintést követően, elsősorban a szabad mandátum elvének magyar jogban megjelenő elméleti hátterét kívánja



feltárni és rávilágítani egy, a jelenlegi hatályos magyar jogban fennálló, jelen sorok írójának álláspontja szerint alaptörvényellenes rendelkezésre, mely éppen a képviselet közjogi és politikai fogalmának helytelen elhatárolása, azaz a képviselet fogalmának következtelen alkalmazása miatt áll fenn.

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

Általánosságban, a népszuverenitás elvével összhangban<sup>171</sup> a nép, a hatalmát közvetten, az országgyűlési képviselőkön keresztül gyakorolja, (a hatalomgyakorlás kivételes, nép által közvetlenül gyakorolt módja a népszavazás) tehát az országgyűlési képviselők tevékenységük gyakorlása során a közhatalom forrását, a népet képviselik.

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

A mandátum szó a latin mando (mandare, mandavi, mandatum) igéből ered, amelynek jelentése: valakit valamire utasítani, megbízni valakit valamivel, valakire rábízni valamit stb. A mandátum jelentése tehát megbízás, megbízólevél.<sup>172</sup>

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

---

<sup>171</sup> A kormányzati rendszer és az alapjogvédelem komplex intézményrendszerének viszonyáról ld. részletesebben: CSERVÁK Csaba: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig*, Debrecen Lícium-Art 2013. 15-18. pp. és CSERVÁK Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*, Debrecen, Lícium-Art, 2018, 57. p.

<sup>172</sup>TÓTH Károly: *Választójog* In.: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (Szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba* Budapest HVG ORAC 2014. 85. p.

képviselet vonatkozásában jelent meg külföldön, illetve Hazánkban is, a modern népképviseleti rendszerekre nem jellemző.<sup>173</sup>

A szabad mandátum lényege – ellentétben a kötött mandátummal – hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem hívható vissza a választók által a ciklusának lejártá előtt, nem utasítható, valamint a képviselő döntései meghozatalához nem köteles a választók véleményét kikérni. A képviselő munkája során kizárólag a lelkiismeretének és a törvényeknek van alárendelve, megválasztása esetén mandátuma a teljes ciklusra szól.<sup>174</sup>

Történetileg a brit alkotmányfejlődésben jelent meg első ízben a szabad mandátum iránti igény, amely már egy 1571-es törvényjavaslatban megjelent, majd a szabad mandátum elve törvényi elismerést 1832-ben nyert.<sup>175</sup>

A francia alkotmányfejlődésben a XVIII. századi felvilágosodás és a forradalom időszaka hozta el a szabad mandátum alkalmazását, melynek lényegét Condorcet úgy fogalmazta meg, hogy képviselőként azt kell tennie, amiről azt gondolja, hogy a legjobban szolgálja a választók érdekeit. Azért választották meg, hogy a saját és nem az őt megválasztók véleményét fejtse ki, elsődleges kötelezettsége, hogy véleményét függetlenül határozza meg.<sup>176</sup>

A ma már általánosan elfogadottnak tekinthető szabad mandátum elve alapján tehát az országgyűlési képviselő megválasztása pillanatában elválnak az őket konkrétan megválasztó, azaz az őt megbízó, az őt mandátummal felruházó személyektől és általánosságban a szuverén, azaz a nép hatalomgyakorlását valósítja meg személyén keresztül.<sup>177</sup> Sieyès abbé

---

<sup>173</sup> Ld.: 2/1993 (I.22.) AB határozat [ABH 1993, 33, 38.]

<sup>174</sup> Uo.

<sup>175</sup> DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1998, 82. p.

<sup>176</sup> Marc van der, HULST: *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000, 7-9. o. Online elérhető: [http://archive.ipu.org/pdf/publications/mandate\\_e.pdf](http://archive.ipu.org/pdf/publications/mandate_e.pdf) (letöltés ideje: 2021.03.04.)

<sup>177</sup> Ld. részletesebben: CSERVÁK Csaba: *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)* PhD dolgozat, témavezető: Paczolay Péter; megjelenés/védés éve: 2010; illetve CSERVÁK Csaba: *Választási és kormányzati rendszerek összefüggései*,

megfogalmazásában, „a képviselő az egész nemzetet képviseli, a polgárok összességének megbízottja.”<sup>178</sup>

Nemzetközi összevetésben megállapítható, hogy a szabad mandátum elve, mint a parlamenti képviselői jogállás alapja a legtöbb európai állam alkotmányos szinten, a legmagasabb szintű jogi normájában szabályozza. Az Európai Unió huszonhat kartális alkotmánnyal rendelkező tagállamából például csupán öt tagállam, Ciprus, Írország, Luxemburg, Málta és Svédország alkotmánya nem az alkotmányában rögzíti ezen kérdést.<sup>179</sup>

Az egyes külföldi államok alkotmányai a szabad mandátum megfogalmazásában viszonylag nagy változatosságot mutatnak. Egyes államokban ezen elv akként jelenik meg, hogy a képviselik az egész népet, nemzetet képviselik. A belga alkotmány 42. cikkében és az olasz alkotmány 67. cikkében a nemzet képvisellete jelenik meg. A bolgár alkotmány 67. cikkében, a német alkotmány 38. cikkében, a román alkotmány 69. szakaszában és a szlovén alkotmány 82. cikkében is nép képvisellete jelenik meg. A néphez és a nemzethez hasonló, de azoktól eltérő megfogalmazást használ a litván alkotmány 59. cikke, mely például az állam, a portugál alkotmány 152. cikke az ország, a szlovák alkotmány 73. cikke pedig az állampolgárok képviselétére hivatkozik. Mint azt alább is láthatjuk, a magyar Alaptörvényben megjelenő „köz” fogalmát is ezen csoportba sorolhatjuk. Az eddigiektől eltérő logikát láthatunk például a francia alkotmány 27. cikkében és a horvát alkotmány 75. cikkében, melyek önmagában a kötött mandátum létét tagadják. A francia alkotmány szerint a kötött mandátum semmis, a horvát alkotmány szerint a parlament képviselőinek nincs kötelező mandátuma.<sup>180</sup>

A nemzetközi kitekintés alapján egyértelműen megállapíthatjuk, hogy legyen bármilyen változatos is az egyes országok alkotmányaiban szereplő megfogalmazás, a szabad mandátum elve egyértelműen érvényesül, melynek alapvető jellemzője, hogy a megválasztott képviselő

---

Jogelméleti Szemle 2007. 2007/2. és CSERVÁK Csaba: *A népakarattól az állami döntésig* Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2018. 165. p.

<sup>178</sup>TÓTH (2014) i. m. 86. p.

<sup>179</sup> ERDŐS Csaba: *Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások* In.: Parlamenti Szemle 2017/2. 11. o.

<sup>180</sup> Uo. 11-13 pp.

nem az őt konkrétan megválasztó választókat, vagy választókerületét képviseli, hanem általánosságban az egész népet.

### **V.3 A szabad mandátum elve a magyar jogban**

A szabad mandátum történeti fejlődését vizsgálva az Alkotmánybíróság a 2/1993 (I. 22.) AB határozatban leszögezte, hogy *„Magyarországon 1949 előtt egyértelműen szabad mandátum volt. Bár az 1949-ben elfogadott Alkotmány a kötelező választói utasítást nem mondta ki (csak közérdekű megbízásról szólt), mégis beszámolásra kötelezte a képviselőket és a választók általi visszahívást is lehetővé tette. Ezzel a képviselőket nem vált egyértelműen kötötté, de elvileg létrehozta a képviselők választók előtti azonnali, az általános választások időpontjáig nem késleltetett politikai felelősségét, amely elsősorban a visszahívási lehetőség jogi megfogalmazásában jelent meg. Más kérdés – s ez már a politikai rendszerrel, az egypártrendszerű struktúrával függ össze –, hogy a visszahívásnak évtizedeken át gyakorlatilag alig volt jelentősége.”*<sup>181</sup>

Magyarország tekintetében a szabad mandátum elvét jelenleg megjelenítő, a hatályos Alaptörvényben is használt megfogalmazást, mely szerint a képviselők a „köz” érdekében végzik munkájukat, a korábbi Alkotmány 1972. évi módosítása vezette be. Az 1972. évi I. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 20. § (2) bekezdése szerint *„[A]z országgyűlési képviselők tevékenységüket választóik, a köz érdekében végzik”*.<sup>182</sup> Figyelemmel azonban a „köz” előtt szereplő „a választóik” kitételre, illetve a képviselő választók általi visszahívhatóságának jogi lehetőségére, megállapíthatjuk, hogy az 1972-ben az Alkotmányba bekerült „köz” nem az a „köz” volt, amely a rendszerváltozás utáni Alkotmány szövegében, illetve a jelenleg hatályos Alaptörvényben szerepel.

Az Alkotmány szövegében 1972 és 1989 között szereplő „köz” nyelvtani értelmezésünk szerint a „választóik” megfogalmazás duplikálásának, egyfajta tovább magyarázásának

---

<sup>181</sup> 2/1993. (I. 22.) AB határozat, Indokolás III/3/b) pont.

<sup>182</sup> Ld.: 1972. évi I. törvény

tekinthető, így kijelenthetjük, hogy Hazánkban 1949-től egészen a rendszerváltozásig, 1989-ig nem érvényesült a szabad mandátum elve az országgyűlési képviselői mandátum vonatkozásában.

A rendszerváltozás idején, az 1949. évi XX. törvényt, demokratikus, jogállami alkotmánnyá alakító 1989. évi XXXI. törvény akként módosította, az Alkotmány 20. § (2) bekezdését, hogy a „választóik” szót elhagyta, ezzel megadva azt a jelentést a „köz”-nek, melyet az alkotmányjogi szakirodalom a mai napig tulajdonít neki, azaz a szabad mandátum elvének kifejeződését. 1989. október 23-tól, az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 20. § (2) bekezdés akként rendelkezett, hogy „[A]z országgyűlési képviselők tevékenységüket, a köz érdekében végzik”<sup>183</sup>

Az 1989. évi XXXI. törvény, Alkotmány 20. § (2) bekezdését megállapító rendelkezésekhez indokolása szerint „a képviselő feladata nem valamely település, megye vagy foglalkozási csoport érdekeinek védelme, hanem az egész nemzet szolgálata. Ezért írja elő: az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.”<sup>184</sup> Az Alkotmány 20. § (2) bekezdése vonatkozásában kijelenthetjük tehát, hogy a rendszerváltozás idején az alkotmányozó hatalom egyetlen szó törlésével állította vissza Magyarországon a szabad mandátum, modern demokráciákban általánosan elfogadott elvét. 1989. október 23-át követően tehát Magyarország az országgyűlési képviselői mandátum vonatkozásában visszatért a szabad mandátum elvéhez.

Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban, az Alkotmány témánk szempontjából, releváns rendelkezései kapcsán megállapította, hogy „A választójog egyenlőségének elve mindazonáltal túlmutat a választópolgárok egyenlőségén, mivel az országgyűlési képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik. Egyebek mellett ezt fejezi ki az Alkotmány 20. § (2) bekezdése: „Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.” Ilyen értelemben az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre (Alkotmány 70. §) is vonatkozik.”<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> Ld.: 1989. évi XXXI. törvény 6. §

<sup>184</sup> ERDŐS (2017) i. m. 13. p.

<sup>185</sup> ABH 2005, 246, 248.

Megállapítható tehát, hogy a rendszerváltozáskor átalakult demokratikus berendezkedésünk egyik alappillére a szabad mandátum elve lett,<sup>186</sup> melynek értelmében a megválasztott képviselő közjogi értelemben nem egyes csoportokat, vagy a konkrétan őt megválasztó személyeket képviseli, hanem az egész nemzetet, függetlenül attól, hogy melyik párt listájáról, avagy melyik egyéni választókerületből került az Országgyűlésbe az adott képviselő.

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

Magyarország Alaptörvényének 4. cikk (1) bekezdése a korábbi Alkotmányban és azt értelmező alkotmánybírósági gyakorlatban meghatározott jogi alapvetésekkel egyezően akként fogalmaz, hogy *„az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.”*<sup>187</sup>

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

Témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű továbbá az Alkotmánybíróság azon határozata, amely jelenleg hatályos Alaptörvény szabad mandátummal kapcsolatos rendelkezéseit értelmezte. Az Alkotmánybíróság a 10/2013. (IV. 25.) AB határozata kifejtette,

---

<sup>186</sup> CSERVÁK Csaba *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően Pro Futuro – a jövő nemzedékek joga* 2015. 2015/2 24-37. pp.

<sup>187</sup> Magyarország Alaptörvénye 4. cikk (1) bekezdés

hogy „*A szabad mandátum jogintézménye történetileg a kötött, ún. imperatív mandátummal szemben alakult ki. Az imperatív mandátum jellemzője a követ vagy küldött (parlamenter) kötöttsége az őt megválasztó közösség által adott utasításokhoz; a követ szavazatainak ellenőrzése; végül a követ visszahívhatósága, ha a neki adott utasításokat nem tartja be. Ezzel szemben a szabad mandátum – annak érdekében, hogy a követ ne pusztán az őt megválasztó kisebb közösséget, hanem országa (nemzete) egészét képviselhesse – azt jelentette és azt jelenti ma is, hogy a parlamenter független a választók akaratától, azaz nem utasítható, mandátuma lejárt előtt jogi értelemben képviselői tevékenysége, szavazatai miatt nem számoltatható el, és nem hívható vissza. A szabad mandátum tehát nem az Országgyűléstől, hanem a választóktól való szabadságot jelenti.*”<sup>188</sup>

A 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában az eddigi hivatkozásainkat megerősítve az Alkotmánybíróság<sup>189</sup> akként foglalt állást, hogy „*A szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza. [...] A szabad mandátum e jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz – mint a választási törvény mondja – jogaik és kötelességeik azonosak. A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat – vagyis, hogy pártlistáról, vagy egyéni választással kerültek – e a parlamentbe –, és ennek megfelelően mandátumuk mögött több vagy kevesebb szavazat áll; nem lehet különböztetni aszerint sem, hogy a képviselőt párt indította, vagy támogatta-e, avagy pártoktól független jelöltként indult; s aszerint sem, hogy megválasztott képviselőként csatlakozott-e valamely párt képviselőcsoportjához, vagy sem.*”<sup>190</sup> Ezen határozatában az Alkotmánybíróság a szabad mandátum elvéhez kapcsolódóan fontos elvi élű megállapításokat tett. Kimondta, nem lehet különbséget tenni a képviselők között aszerint, hogy milyen módon

---

<sup>188</sup> 10/2013. (IV. 25.) AB határozat Indokolás [16] [ABH 2013, 356, 362-363.]

<sup>189</sup> CSERVÁK (2013.) i. m. 215. p.

<sup>190</sup> ABH 1998, 197, 200-201.

nyerték el mandátumukat, illetve mennyi választópolgár szavazata áll egy-egy képviselő mögött.

Mindez témánk szempontjából különösen jelentős, ugyanis a nemzetiségi képviselő egy az általánostól eltérő, kedvezményes választójogi megoldás révén<sup>191</sup>, látszólag a többi képviselőkhöz képest lényegesen kevesebb szavazatszámmal juthat az Országgyűlésbe.<sup>192</sup>

Felmerül tehát a kérdés, hogy az Alaptörvény bármelyik egyéb rendelkezése megbontja-e a képviselői jogállást nemzetiségi és „hagyományos” képviselők között, azaz a fentebb ismertetett képviselői jogállásra vonatkozó alkotmánybírói joganyag fenntartás nélkül alkalmazható-e a nemzetiségi listáról megválasztott képviselőre is.

A válasz a felmerült kérdésre egyértelműen az, hogy az Alaptörvény az országgyűlési képviselőkről szóló rendelkezései nem tesznek ilyen különbségtételt, ezért a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőre egyértelműen ugyanazok a megállapítások alkalmazandók, mint bármely más országgyűlési képviselőre. Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés, nem tesz ugyanis kivételt a szabad mandátum elve alól, mivel „csupán” a hivatkozott

---

<sup>191</sup> Ehelyütt fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a Velencei Bizottság több ízben foglalkozott a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályok alkotmányosságától. A jó választási gyakorlatokat tartalmazó ajánlása szerint (Code of good practice in electoral matters) a nemzetiségek számára adandó különféle kedvezmények, fix képviselőbiztosítása nem ellentétes a választójogi egyenlőségének elvével. Ld.: The Code of Good Practice in Electoral Matters 23. pont

<sup>192</sup> Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy látszólagosság alatt nem a nemzetiségi mandátum kedvezményes jellegét kívánjuk megkérdőjelezni, illetve magát a kedvezményt ‘kevelessélni’. Mindössze arra kívánjuk a kifejezéssel, és annak jelen lánkjegyzetben történő magyarázatával felhívni a figyelmet, hogy a nemzetiségi listás mandátum a látszattal ellentétben nem tekinthető egyfajta tömeg támogatottság nélküli, ‘ ingyen mandátumnak’. A jogalkotó – mint azt alább láthatjuk – egy valós mögöttes társadalmi támogatottsághoz köti a nemzetiségi mandátumhoz szükséges szavazatszámot, tiszteletben tartva ezzel a nemzetiségek politikai képviseletének elősegítése mellett a választójogi egyenlőségének alkotmányos elvét is. Lényegében ugyanezen álláspontot foglalja el *Schanda Balázs* is, aki arra hívja fel a figyelmet, hogy ennél nagyobb kedvezmény biztosítása ellentétes lenne a választójogi egyenlőségének elvével. Ld.: SCHANDA Balázs: *Az államalkotó tényezők*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2014. 103. Arra kívánjuk tehát felhívni a figyelmet, hogy a 2018-as országgyűlési választásokon a kedvezményes kvóta szabályai alapján 23831 szavazatot gyűjtött a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján az egyéni képviselői mandátumokat a választókerületek túlnyomó többségében 20 000 körüli szavazatszámmal szerezték meg jelöltek, tehát a 2018-ban, a német nemzetiségi listáról mandátumot szerzett Ritter Imre mögött nagyságrendileg egy egyéni képviselővel azonos támogatottság áll a szavazatok számát figyelembe véve. Hangsúlyozzuk, hogy jelen összehasonlítás egyéni és nemzetiségi listás képviselő között – tekintettel az eltérő választási módszerre – kizárólag csak a nemzetiségi listán mandátumot nyert képviselő mögött álló szavazatszám elhelyezhetőségét célozza a más csatornán mandátumot szerzett képviselőkhöz képest.



rendelkezés annyit foglal magában, hogy „[A] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” A képviselői jogállás tehát továbbra is egységes, csupán a mandátum keletkezésének módjában van választójogi különbség, az egyéni választókerületből, a pártlistáról, illetve a nemzetiségi listáról megválasztott képviselő között.

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

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

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

Láthatjuk tehát, hogy a nemzetiségek parlamenti képviseletét nem tekinthetjük a képviselő és az őt megválasztók közötti közjogi kapcsolatnak, mivel ez a kötött mandátum elvének alkalmazásához vezetne el minket. Felmerül azonban kérdés, hogy nemzetiségi képviselet alatt közjogi értelemben mit érthetünk, mi az a körülírható, körülhatárolt jogi matéria, aminek a képében azonosíthatjuk ezt a sokat használt és alkalmazott fogalmat.

Álláspontunk szerint szigorúan véve közjogi értelemben nemzetiségek parlamenti képviselete alatt mindössze azon általános szabályozástól eltérő, kisebbségekre vonatkozó,

speciális választójogi szabályok összességét érthetjük, amelyek elősegítik a kisebbségek politikai értelemben vett képviseletének megvalósulását. Azokban az országokban, ahol a választójog nem tartalmaz ilyen speciális szabályokat, de az általános választójogi szabályok alapján mégis kerülnek be a törvényhozásba etnikai jellegű pártok, kisebbségi képviselők, ott közjogi értelemben kisebbségi parlamenti képviseletről nem beszélhetünk, legfeljebb politikai értelemben vett kisebbségi parlamenti képviseletről.

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

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

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

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

*a) nemzetiségi listán mandátumot szerzett nemzetiségi képviselő,*

*b) nemzetiségi szószóló*

*láthatja el.”*

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

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

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

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

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

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

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

## **V.5 A parlamenti képviselet fogalmának politikai dimenziója**

A szabad mandátum elvével kapcsolatban megjegyzendő, hogy Pap András László a szabad mandátum elvét, ezen keresztül pedig az egész nemzet érdekében – azaz a köz – érdekében végzendő tevékenységet az egyik nemzetiségi képviselettel kapcsolatos képviseletelméleti aggályaként tünteti fel.<sup>193</sup>

Szente Zoltán azon dilemmát vetette fel, hogy ha a képviselők a köz érdekeit képviselik, akkor a nemzetiségi képviselők megválasztása vagy azt jelentheti, hogy a nemzetiségi érdekek nem részei a „köz”-nek vagy pedig azt, hogy a nemzetiségek képviselete megkettőződik, tekintettel arra, hogy a „köz”-be ők is beletartoznak így egyszerre képviselik őket a „sima” képviselők és a nemzetiségi képviselők.<sup>194</sup>

Erdős Csaba, aki a fenti dilemmákra szintén kitért, arra a következtetésre jutott, hogy a nemzetiségi képviselő a nemzetiség és nem a „köz” érdekét kell, hogy képviselje. A magyar szabályozás kapcsán, a nemzetiségi képviselő, nemzetiségek bizottságában törvény által elfoglalt helye okán álláspontja szerint nem hagyja maga mögött mandátuma forrását, szorosabban kötődik az őt megválasztókhöz, ami ugyanakkor nem éri el az utasíthatóság szintjét, de a „köz” érdekétől eltávolítja a nemzetiségi képviselőt.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> PAP (2011) i. m. 5-6. pp.

<sup>194</sup> SZENTE Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In: TÉGLÁSI András (szerk.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011. 88. p.

<sup>195</sup> ERDŐS (2017) i. m. 24-25. pp.

Ezen aggályokat álláspontunk szerint a képviselet politikai dimenziója oldja fel, amit az Alkotmánybíróság a 2/1993 (I. 22.) AB határozatban ki is fejtette, hogy: „A képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg abban a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újból, illetőleg a mögötte álló pártot nem támogatják szavazataikkal.”<sup>196</sup>

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

Schönbaum Attila, aki politika-tudományi oldalról vizsgálta az Európa törvényhozásaiban megvalósuló etnikai-kisebbségi képviseletet, a parlamenti képviseletről alkotott definíciójában éppen a mi meghatározásunk szerinti képviselet politikai dimenziójára mutat rá, amikor azt írta, hogy „[P]arlamenti (és kormányzati) képviseleten az adott állam politikai intézményrendszerének legmagasabb szintjén, a parlamentben, illetve ezzel összefüggésben a kormányzatban való részvételt értem.”<sup>197</sup>

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

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

A nemzetiségi képviselő „különlegessége” közjogi szempontból abban fogható meg, hogy speciális választójogi szabályok vonatkoznak megválasztására, melynek személyi köre –

---

<sup>196</sup> ABH 1993, 33, 38.

<sup>197</sup> SCHÖNBAUM Attila: *Nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselete Európában – Egy dolgozat hipotézisei* In.: Kisebbségkutatás - 2008. 1. szám Online elérhető: <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00037/1530.htm> (letöltés ideje: 2021. május 23.)

legalábbis a magyar választójogban – az adott nemzetiség választópolgáraiból tevődik össze, ezért politikai értelemben a szavazóbázis összetétele okán a nemzetiségi képviselőnek az adott nemzetiség érdekeit kell szem előtt tartania politikája alakítása során.

## **V.6 Konklúzió**

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

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

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

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

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

Ehelyütt előadott érvelésünk mintegy megerősítéseként hivatkozunk a Deák Ferenc által, az 1868. évi nemzetiségi törvény részletes vitájában elmondottakra, amely szerint „Magyarország sok választókerületében egyik vagy másik nemzetiség van többségben, de azért e kerületek képviselői nem az egyes nemzetiségek, hanem az ország képviselői.”<sup>198</sup>

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

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

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

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

---

<sup>198</sup> MIKÓ (1944.) i. m. 224. p.

A magyarországi nemzetiségeket közjogi értelemben álláspontunk szerint a szószólok vonatkozásában megilleti a képviselő, figyelemmel a szószólok eltérő jogállására, melynek nem része az Országgyűlési plenumán történő szavazás joga, azaz a törvényhozás maga.

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

Mindezek alapján, *de lege ferenda* a hatályos Njtv. rendelkezései vonatkozásában álláspontunk szerint jobban el kellene határolni egymástól a nemzetiségi szószólok és a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő jogállását. A nemzetiségi szószólok vonatkozásában azon rendelkezések, miszerint a nemzetiségek képviselőt láthatja el (Njtv. 21/A. § b) pont) és *tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi* (Njtv. 21/B. § (1) bekezdés) kiállják véleményünk szerint az alkotmányosság próbáját, azonban ugyanez nem mondható el ugyanezen rendelkezésekről, a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő vonatkozásában, így a legbölcsebb, talán az lenne, ha a nemzetiségi képviselőt az Njtv. 21/A. §-ból és a 21/B. § (1) bekezdésből törölné.

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

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



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

### **VI.1 Bevezetés, témafelvetés**

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

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

Mindezek mellett nyilvánvalóan nem hagyhattuk figyelmen kívül a jogtudomány kisebbségi parlamenti képviselővel kapcsolatos álláspontját, melynek legfontosabb alapvetéseit szintén jelen fejezetben kívánjuk megjeleníteni.

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

Pokol szerint, politika, mint a társadalom egyik nagy alrendszere, az ellenzékben lenni vagy kormányozni értékduálon alapul.<sup>199</sup>

Bihari megfogalmazásában<sup>200</sup> a politika komplex fogalmát és az egymással összekapcsolódó fogalmi elemeket a következőképpen foglalhatjuk össze:

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

Bihari a politika lényegét és rövid definícióját akként határozza meg, hogy a politika érdek által meghatározott, célokat követő és akaratlagos tevékenység, amely a hatalom megszerzésére irányul.<sup>201</sup>

Bihari gondolatát mindössze annyiban egészítjük ki, hogy egyes párok, főleg a kisebb rétegpártok, mint pl. a klasszikus kisebbségi-etnikai pártoknak nem feltétlenül a hatalom

---

<sup>199</sup> POKOL Béla: *A társadalom rendszerei. A szociológiai rendszerelmélet kategóriái.* Szociológia, 1988/4. 343–360. pp.

<sup>200</sup> BIHARI Mihály: *POLITOLÓGIA – A politika és a modern állam Pártok és ideológiák* Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zrt. 2013. 49. p.

<sup>201</sup> Uo.

megszerzésére, hanem legfeljebb befolyásolására irányul a tevékenységük (pl. koalícióra lépés vagy eseti együttműködés más pártokkal a kisebbségnek kedvező jogszabályok elfogadásáért cserébe).

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

Stein Rokkan az 1967-ben megjelent művében, a szerzőtársként közreműködő amerikai kutató, Martin Lipset segítségével vetette papírra az ún. törésvonal elméletet, amely a politikatudományban a mai napig meghatározó.<sup>202</sup> Rokkan elmélete alapján az európai politikát a 20. század első kétharmadában jellemző fő politikai töréspontok a 16. és 19. század között végbe ment társadalmi-gazdasági változások eredményeként jöttek létre.

Álláspontjuk szerint az európai politika négy fő törésvonala:

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

Az elmélet alapján vallási törésvonal mentén jelentek meg a kereszténydemokrata és keresztényszocialista pártok, a nyelvi-etnikai törés mentén a (többségi) nacionalista és a (kisebbségi) nemzetiségi-etnikai pártok, a vidék-város ellentét mentén az agrárpártok, a munkatőke ellentét mentén a baloldali munkáspártok, a szociáldemokrata és kommunista szervezetek.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> PÁL Gábor (Szerk.): *Politológia betekintés a politika világába*, Budapest Dialóg Campus 2018. 219-220. pp.

<sup>203</sup> Uo.

Megjegyezzük, Hazánkban, már a kiegyezést követően a dualizmus korszakában az egyik meghatározó politikai és pártpolitikai törésvonalként jelentkezett a nemzetiségi kérdés<sup>204</sup>, mely amellet, hogy politikai kérdésként polarizálta az egyes pártokat, létrehozta a kifejezetten etnikai jellegű politikai pártokat is, melyek a magyar politikai élet szereplőivé váltak, akár azon időszakot vesszük figyelembe, amikor passzivitásukkal, akár pedig azt, amikor aktív politizálással kívántak ráhatást gyakorolni a magyar politikai életre.

A fentieket Scönbaum Attila kutatása is alátámasztja, aki Európai 37 országának politikai berendezkedését vizsgálta, az etnikai politizálás szempontjából, melynek során megállapította, hogy a kisebbségi politizálás, létező és elterjedt jelenség kontinensünkön.<sup>205</sup>

### VI.3 A kisebbségi pártok meghatározása

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

Donald Horowitz az etnikai, kisebbségi pártot, olyan pártként definiálja, amely valamely kisebbségi csoport érdekeit szolgálja, jeleníti meg politikai tevékenysége során. Horowitz, tehát az kisebbségi-etnikai párt meghatározása során kizárólag a választói célcsoportot tekinti meghatározó ismérvek.<sup>206</sup>

John T. Ishiyama és Marijke Breuning „*Ethonpolitics in the new europe*” című közös művében, - melyben a bulgáriai török, a szlovákiai magyar, a balti orosz, a belgiumi, valamint a nagy-britanniai skót és walesi kisebbségi-etnikai pártokat vonták vizsgálat alá - tovább gondolta Horowitz kizárólag választói célcsoportra vonatkozó meghatározását és a kisebbségi

---

<sup>204</sup> BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944) – Parlament, Pártok, Választások* ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2008. 33. p.

<sup>205</sup> SCHÖNBAUM Attila: *A kisebbségi pártok az európai pártrendszerekben* In.: *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban* Szerk.: KÁNTOR Zoltán - MAJTÉNYI Balázs - SZARKA László - TÓTH Norbert - VIZI Balázs Gondolat Kiadói Kör Kft. Budapest, 2009 35.p.

<sup>206</sup> HOROWITZ, Donald: *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press. 1985. 293. p.

érdekek képviselete mellett a politikai hatalom befolyásolásának, kisebbség helyzetének erősítésének célzatával egészítette ki az etnikai párt meghatározását.<sup>207</sup> Megjegyezzük ezen utóbbi célzat a politika sajátosságaiból fakadó törvényszerűség, mely természetesen minden politikai formációra, így az kisebbségi-etnikai jellegű pártokra is vonatkozik. Ezen szempontból a jellegadó különbség a mainstream ideológiai jellegű politikai pártok és az kisebbségi-etnikai pártok között az, hogy míg egy ideológiai jellegű párt törekedhet a politikai hatalom kizárólagos megszerzésére – azaz abszolút többség megszerzésére a törvényhozásban – egy kisebbségi-etnikai párt annak rétegpárt jellege, azaz behatárolt célközönsége és szavazóbázisa okán inkább a politikai hatalom számára előnyös befolyásolására, például koalíciós partnerségre törekedhet reálisan.

Találhatunk további olyan sokat hivatkozott, meghatározást is a vonatkozó szakirodalomban, mely az etnikai párt kisebbségeket mobilizálni, mozgósítani kívánó, valamint a kisebbségek minél nagyobb állami forráshoz juttatását célzó jellegét helyezi középpontba.<sup>208</sup>

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

A nemzetközi szakirodalomban sokat hivatkozott Kanchan Chandra a kisebbségi-etnikai párt definícióját viszonylag egyszerűen határozza meg, ugyanis álláspontja szerint az etnikai párt olyan párt, amely síkra száll egy adott etnikai csoport vagy etnikai csoportok érdekeiért. A fentebb idézett Ishiyama és Breuning féle meghatározás kapcsán kiemeli, hogy a definíciójuk első fele lényegében megegyezik az övével, ugyanakkor a Ishiyama és Breuning féle

---

<sup>207</sup> ISHIYAMA, John T. – BREUNING, Marijke: *Ethnopolitics in the new europe* Lynne Rienner Publishers Inc. Colorado (USA) – London (UK) 1998. 171-180 pp.

<sup>208</sup> DIAMOND, Larry – GUNTHER, Richard: *Types and Functions of Parties* In.: DIAMOND, Larry – GUNTHER, Richard eds.: *Political Parties and Democracy* The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001. 22-23 pp.

meghatározás második felét illetően, amely politikai hatalom befolyásolásának, kisebbség helyzetének erősítésének célzatát foglalja magában, akként nyilatkozik, hogy ezt nem tartja definíciós elemnek. Chandra megkülönbözteti a multietnikus pártokat, melyek a társadalom összes szignifikáns kisebbségéért síkra szállnak és az etnikai pártokat, amely valamelyik kisebbségért száll síkra. Ezen utóbbiak, azaz az etnikai pártok álláspontja szerint kimondva vagy kimondatlanul kizárnak valamilyen csoportot szavazóbázisukból. Mindezek mellett Chandra elsősorban az indiai pártokon keresztül bemutatta, hogy ha különböző tulajdonságok, azaz például a nevük szerint, vagy a szavazóbázisuk alapján kívánjuk a kisebbségi-etnikai pártokat külön-külön felkutatni, milyen eltérő eredményeket kapunk.<sup>209</sup>

A vonatkozó magyar szakirodalmat illetően megemlíthetjük Scönbaum Attila munkásságát, aki etnikai alapon szerveződő pártok alatt azokat a rétegpártokat érti, amelyek elsőszámú feladatnak tekintik egy adott etnokulturális közösség (nemzeti, etnikai vagy nyelvi kisebbség) politikai érdekképviseletét és ezt programjukban nyíltan vagy burkoltan fel is vállalják.<sup>210</sup>

A nemzeti kisebbségi pártok meghatározásával kapcsolatban a Bundestag Tudományos Szolgálata 2009-ben készített egy tanulmányt<sup>211</sup>, melyben szintén kifejezésre juttatja, hogy a nemzeti kisebbségi párt fogalma objektíve nem konkrétan tisztázott a német szakirodalomban és az ítélkezési gyakorlatban. A tanulmány szerint arra a kérdésre, hogy az adott párt nemzeti kisebbség pártja-e, a választási folyamatot megelőző, azon kívüli tényezők, különösen a párt önképe és működése adják meg a választ. Nem elégséges, ha a szóban forgó párt kiáll egy adott kisebbség érdekei és céljai mellett, önmeghatározásában, tagsági-szervezeti összetételében is tükröznie kell az adott nemzeti kisebbséget. A tanulmány Bodo Pieroth álláspontjára is hivatkozik, aki szerint meghatározó irányadó elvnek kell lennie, hogy szerkezetileg egy nemzeti kisebbséghez tartozó párt egyértelműen megkülönbözteti magát a többi párttól. Mindezek

---

<sup>209</sup> CHANDRA, Kanchan: *What is an ethnic party?* (Party Politics 17/2), Sage Publications, New York University, 2011, 155-168 pp.

<sup>210</sup> SCHÖNBAUM (2008.) i. m.

<sup>211</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste: *Kriterien für die Anerkennung nationaler Minderheiten*  
WD 3-3000-067/09 Deutscher Bundestag 2009. Online elérhető:  
<https://www.bundestag.de/resource/blob/418438/81e43b425de854eda21f13759f9c3f5b/wd-3-067-09-pdf-data.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

figyelembevételével a tanulmány az alábbi kritériumokat határozta meg, amelyeknek egy nemzeti kisebbségi pártnak meg kell felelnie<sup>212</sup>:

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

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

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

Mindezek mellett nem mehetünk el egy harmadik tényező, a párt tagsága-funkcionáriusai és jelöltjei jellemzően adott kisebbséghez való tartozása mellett. Tekintettel arra, hogy politológiai értelemben – hangsúlyozzuk politológiai és nem jogi értelemben – a pártnak és képviselőinek a választóit kell megjelenítenie a törvényhozásban, ezért a keresleti és kínálati oldal mellett, a képviseleti oldalon jelentkező kisebbség specifikusság is jellemző és hangsúlyos tulajdonsága a kisebbségi-etnikai pártoknak. A harmadik jellemző tulajdonsága tehát a kisebbségi-etnikai pártnak véleményünk szerint:

---

<sup>212</sup> Uo. 5-6 pp.

- a pártszervezet (beleértve természetesen a jelölteket), azaz a képviseleti oldal többnyire a képviselni kívánt adott kisebbség soraiból kerül ki

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

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

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

#### **VI.4 A kisebbségi és a klasszikus politikai ideológia összeegyeztethetősége**

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

Az előző bekezdésben megfogalmazott állításaink alátámasztása érdekében alább az Európai Parlament összetételét tekintettük át és tárjuk az olvasó elé, mely több indokból is véleményünk szerint jól és egyértelműen szemlélteti állításainkat:



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

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

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

- Romániából az ottani magyar kisebbséget képviselő Romániai Magyar Demokrata Szövetség (UDMR/RMDSZ) juttatott be két képviselőt az Európai Parlamentbe.<sup>213</sup> Megjegyzendő, hogy az RMDSZ a frakciótagság mellett, a jobbközép Európai Néppárt, mint európai pártcsalád egyik tagpártja is.<sup>214</sup>
- Olaszországból a dél-tiroli németajkú lakosságot képviselő SVP (Südtiroler Volkspartei) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.<sup>215</sup> Megjegyzendő, hogy az SVP a frakciótagság mellett, a jobbközép Európai Néppárt, mint európai pártcsalád egyik tagpártja is.<sup>216</sup>
- Belgiumból az ottani német kisebbséget képviselő CSP (Christlich-Soziale Partei) szintén egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.<sup>217</sup>

Viszonylag kevésbé ismert és kutatott a magyar szakirodalomban, az egyes Európai Unió államok Európai Parlamentre vonatkozó választójoga, ezért ehelyütt csupán megjegyezzük, hogy lényegében mindkét utóbbi esetben, azaz Olaszország és Belgium esetében kisebbségre vonatkozó kedvezményes választójogi szabály alapján jutott be képviselő az Európai Parlamentbe.

---

<sup>213</sup> Ld.: [National results Romania | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://www.rmdsz.ro/page/rolunk> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>214</sup> Az EPP tagpártjait illetően lásd: [http://www.epgencms.euoparl.europa.eu/cmsdata/upload/fa89ed3f-40c2-4533-bf47-e0959803fe6e/2019\\_07\\_11\\_EPP\\_List\\_of\\_member\\_parties.pdf](http://www.epgencms.euoparl.europa.eu/cmsdata/upload/fa89ed3f-40c2-4533-bf47-e0959803fe6e/2019_07_11_EPP_List_of_member_parties.pdf) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>215</sup> Ld.: [National results Italy | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://www.svp.eu/de/programm-931.html> (letöltés ideje: 2021.02.14.) és <https://www.svp.eu/de/programme-1003.html> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>216</sup> Az EPP tagpártjait illetően lásd: [http://www.epgencms.euoparl.europa.eu/cmsdata/upload/fa89ed3f-40c2-4533-bf47-e0959803fe6e/2019\\_07\\_11\\_EPP\\_List\\_of\\_member\\_parties.pdf](http://www.epgencms.euoparl.europa.eu/cmsdata/upload/fa89ed3f-40c2-4533-bf47-e0959803fe6e/2019_07_11_EPP_List_of_member_parties.pdf) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>217</sup> Ld.: [National results Belgium | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://www.csp-dg.be/ziele> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

Az Európai Néppártban helyet foglaló kisebbségi-etnikai pártok kapcsán mindenképp meg kell említenünk egy olyan tagállamot és pártot, mely ugyan juttatott képviselőt az Európai Parlamentbe a 2019-es választásokon, de a tagállam 2004-es csatlakozásától folyamatosan, három cikluson keresztül az adott kisebbségi-etnikai párt folyamatosan jelen volt az Európai Parlamentben és ezen belül is az Európai Néppárt frakciójában. A 2019-es választásokon is csupán 0,04%-nyi szavazattal maradt el a bejutási küszöbtől. Ez a Párt Szlovákiából az ottani magyar kisebbséget képviselő Magyar Közösség Pártja (SMK/MKP). Megjegyzendő, hogy a 2019-est megelőző 2014-es választásokon a Magyar Közösség Pártja mellett a részben szintén magyar kisebbséget képviselő Most-Híd is bejutott az Európai Parlamentbe és szintén az Európai Néppárt frakciójában foglalt helyet. Megjegyzendő, hogy az MKP és a Most-híd is a korábbi frakciótagság mellett, jelenleg is a jobbközép Európai Néppárt, mint európai pártcsalád tagpártjai is.<sup>218</sup>

A dolgozat írása idején legutóbbi 2019-es Európai Parlament választásokat követően a balközép Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (Progressive Alliance of Socialists and Democrats – S&D) frakciójába egy tagállamból került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

- Lettországból az ottani orosz kisebbséget képviselő Harmónia Szociáldemokrata Párt (Saskaņa Sociāldemokrātiskā Partija) két képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.<sup>219</sup> Megjegyzendő, hogy a Harmónia Szociáldemokrata Párt a frakciótagság mellett, a balközép Európai Szocialisták Pártja (Party of European Socialists – PES), európai pártcsalád egyik tagpártja is.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Az EPP tagpártjait illetően lásd: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/fa89ed3f-40c2-4533-bf47-e0959803fe6e/2019\\_07\\_11\\_EPP\\_List\\_of\\_member\\_parties.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/fa89ed3f-40c2-4533-bf47-e0959803fe6e/2019_07_11_EPP_List_of_member_parties.pdf) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>219</sup> Ld.: [National results Latvia | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](http://nationalresults.lv/2019-election-results) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://saskana.eu/saskana-socialdemokratiskas-partijas-programma/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>220</sup> A PES tagpártjait illetően lásd: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/c26bbe89-4212-4fdd-9a0a-280c16778c9c/2019\\_07\\_12\\_PES\\_List\\_of\\_member\\_parties.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/c26bbe89-4212-4fdd-9a0a-280c16778c9c/2019_07_12_PES_List_of_member_parties.pdf) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

A dolgozat írása idején legutóbbi 2019-es Európai Parlament választásokat követően a liberális Újítsuk meg Európát (Renew Europe – RE) frakciójába három tagállamból került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

- Spanyolországból az ottani baszk kisebbséget képviselő Baszk Nacionalista Párt (EAJ-PNV) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.<sup>221</sup>
- Finnországból az ottani svéd kisebbséget képviselő a Svéd Néppárt (SFP) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.<sup>222</sup> Megjegyzendő, hogy az SFP a frakciótagság mellett, a liberális Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Párt (Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party – ALDE Party), európai pártcsalád egyik tagpártja is.<sup>223</sup>
- Bulgáriából az ottani török kisebbséget képviselő Mozgalom a Jogokért és Szabadságokért (DPS) három képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.<sup>224</sup> Megjegyzendő, hogy a DPS a frakciótagság mellett, a liberális Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Párt (Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party – ALDE Party), európai pártcsalád egyik tagpártja is.<sup>225</sup>

---

<sup>221</sup> Ld.: [National results Spain | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://www.eaj-pnv.eus/eu/historia-eta-ideologia/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>222</sup> Ld.: [National results Finland | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://sfp.fi/en/party/about-us/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>223</sup> Az ALDE Party tagpártjait illetően lásd: [http://www.epgencms.euoparl.europa.eu/cmsdata/upload/771d0d84-14ec-4d52-8da2-06e3bdb59d8f/2019\\_07\\_15\\_ALDE\\_List\\_of\\_member\\_parties.pdf](http://www.epgencms.euoparl.europa.eu/cmsdata/upload/771d0d84-14ec-4d52-8da2-06e3bdb59d8f/2019_07_15_ALDE_List_of_member_parties.pdf) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>224</sup> Ld.: [National results Bulgaria | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve [Bulgarians protest controversial MEP listing \(euobserver.com\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) és <https://www.dps.bg/za-dps/programna-deklaracziya.html> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>225</sup> Az ALDE Party tagpártjait illetően lásd: [http://www.epgencms.euoparl.europa.eu/cmsdata/upload/771d0d84-14ec-4d52-8da2-06e3bdb59d8f/2019\\_07\\_15\\_ALDE\\_List\\_of\\_member\\_parties.pdf](http://www.epgencms.euoparl.europa.eu/cmsdata/upload/771d0d84-14ec-4d52-8da2-06e3bdb59d8f/2019_07_15_ALDE_List_of_member_parties.pdf) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

A dolgozat írása idején legutóbbi 2019-es Európai Parlament választásokat követően a zöld-regionista Zöldek/Európai Szabad Szövetség (The Greens/European Free Alliance – Greens/EFA) frakciójába négy tagállamból került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

- Lettországból az ottani orosz kisebbséget képviselő Lettországi Orosz Unió (LKS) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.<sup>226</sup> Megjegyzendő, hogy az LKS a frakciótagság mellett, a regionalista Európai Szabad Szövetség (European Free Alliance – EFA), európai pártcsalád egyik tagpártja is.<sup>227</sup>
- Spanyolországból az ottani katalán kisebbséget képviselő Katalán Republikánus Baloldal (ERC) két képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe, akik közül az egyik ült be a zöld frakcióba.<sup>228</sup> Megjegyzendő, hogy az ERC a frakciótagság mellett, a regionalista Európai Szabad Szövetség (European Free Alliance – EFA), európai pártcsalád egyik tagpártja is.<sup>229</sup>
- Nagy-Britanniából az ottani skót lakosságot képviselő Skót Néppárt (SNP) három, míg a walesi lakosságot képviselő Plaid Cymru (PC-PW) további egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.<sup>230</sup> Megjegyzendő, hogy az SNP és a PC a frakciótagság mellett,

---

<sup>226</sup> Ld.: [National results Latvia | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](https://europa.eu/europa/en/national-results-latvia-2019-election-results) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://rusojuz.lv/category/partija/programma/> (letöltés ideje: 2021.02.14.) és <https://rusojuz.lv/programma-partii-russkij-sojuz-latvii-na-vyborah-v-evropejskij-parlament-2019-goda-za-druguju-evropu/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>227</sup> Az EFA tagpártjait illetően lásd: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/dbae90c2-c03f-4329-86d9-71c2da258858/2019\\_03\\_08\\_Articles\\_of\\_association\\_EFA.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/dbae90c2-c03f-4329-86d9-71c2da258858/2019_03_08_Articles_of_association_EFA.pdf) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>228</sup> Ld.: [National results Spain | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](https://europa.eu/europa/en/national-results-spain-2019-election-results) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://en.esquerra.cat/en/what-we-are> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>229</sup> Az EFA tagpártjait illetően lásd: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/dbae90c2-c03f-4329-86d9-71c2da258858/2019\\_03\\_08\\_Articles\\_of\\_association\\_EFA.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/dbae90c2-c03f-4329-86d9-71c2da258858/2019_03_08_Articles_of_association_EFA.pdf) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>230</sup> Ld.: [National results United Kingdom | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](https://europa.eu/europa/en/national-results-united-kingdom-2019-election-results) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve [https://www.partyof.wales/polisiau\\_policies](https://www.partyof.wales/polisiau_policies) (letöltés ideje: 2021.02.14.) és <https://www.snp.org/policies/> (letöltés ideje: 2021.02.14.) valamint <https://www.snp.org/about/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

a regionalista Európai Szabad Szövetség (European Free Alliance – EFA), európai pártcsalád egyik tagpártjai is.<sup>231</sup>

- Franciaországból a korzikaiak képviseletében, François Alfonsi, a francia zöld párt az Europe Écologie Les Verts (EELV) listájáról jutott be, a Régions et Peuples Solidaires (R-PS) színeiben.<sup>232</sup> Az R-PS-t egy olyan politikai szövetségként jellemezhetünk, amely számos francia kisebbségi-etnikai pártot fog össze. Alfonsi ezen politikai szövetségen belül a Korzikai Nemzet Pártjában (Partitu di a Nazione Corsa – PNC) politizál és korábban 2009-ben szintén bejutott az Európai Parlamentbe.<sup>233</sup> Emellett megjegyzendő az is, távolabbra visszatekintve, hogy 1989-1994 között, ugyancsak a francia zöld párt listájáról, az Unione di u Populu Corsu (UPC) színeiben, Max Simeoni korábban is képviseltette a korzikaiakat az Európai Parlamentben.<sup>234</sup>

A dolgozat írása idején legutóbbi 2019-es Európai Parlament választásokat követően a konzervatív Európai Konzervatívok és Reformisták (European Conservatives and Reformists – ECR) frakciójába egy tagállamból került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

- Litvániából az ottani lengyel kisebbséget képviselő Litvánia Lengyelek Választási Akciója – Keresztény Családok Szövetsége (LLRA – KŠS) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.<sup>235</sup> Megjegyzendő, hogy az LKS a frakciótagság mellett, a konzervatív, Konzervatívok és Reformisták Szövetsége Európában (Alliance of

---

<sup>231</sup> Az EFA tagpártjait illetően lásd: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/dbae90c2-c03f-4329-86d9-71c2da258858/2019\\_03\\_08\\_Articles\\_of\\_association\\_EFA.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/dbae90c2-c03f-4329-86d9-71c2da258858/2019_03_08_Articles_of_association_EFA.pdf) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>232</sup> Ld.: [européennes 2019 - site officiel de Régions et Peuples Solidaires \(federation-rps.org\)](http://europeennes2019.site-officiel-de-regions-et-peuples-solidaires.federation-rps.org) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve [9th parliamentary term | François ALFONSI | MEPs | European Parliament \(europa.eu\)](http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/9th-parliamentary-term/francois-alfonsi) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>233</sup> Ld.: [7th parliamentary term | François ALFONSI | MEPs | European Parliament \(europa.eu\)](http://www.europarl.europa.eu/meps/fr/7th-parliamentary-term/francois-alfonsi) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>234</sup> Ld.: [Élus élections européennes 1989 \(france-politique.fr\)](http://www.elections.europeennes1989.france-politique.fr) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>235</sup> Ld.: [National results Lithuania | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](http://www.europarl.europa.eu/elections-results/2019/national-results-lithuania) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve [http://www.awpl.lt/?page\\_id=43&lang=lt](http://www.awpl.lt/?page_id=43&lang=lt) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

Conservatives and Reformists in Europe – ACRE) európai pártcsalád egyik tagpártja is.<sup>236</sup>

A dolgozat írása idején legutóbbi 2019-es Európai Parlament választásokat követően a szocialista-kommunista Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal (European United Left/Nordic Green Left – GUE/NGL) frakciójába egy tagállamból került a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt.

- Spanyolországból az ottani baszk kisebbséget képviselő Euskal Herria Bildu (EH Bildu) egy képviselőt juttatott az Európai Parlamentbe.<sup>237</sup>

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

A fentiekből levonatjuk azon következtetést ad2, hogy a kisebbségi-etnikai pártok, illetve az ilyen pártokat képviselők az Európai Parlament szinte összes, politikai ideológiák alapján csoportosuló frakciójában megjelennek, így a jobbközép, a balközép, a liberális, a zöld, a

---

<sup>236</sup> Az ACRE tagpártjait illetően lásd: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/e354d1f4-813c-4e92-9645-6ef70b22bf50/2019\\_06\\_26\\_ACRE\\_List\\_of\\_Member\\_Parties.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/e354d1f4-813c-4e92-9645-6ef70b22bf50/2019_06_26_ACRE_List_of_Member_Parties.pdf) (letöltés ideje: 2021.02.14.)

<sup>237</sup> Ld.: [National results Spain | 2019 Election results | 2019 European election results | European Parliament \(europa.eu\)](#) (letöltés ideje: 2021.02.14.) illetve <https://ehbildu.eus/#eskaintza> (letöltés ideje: 2021.02.14.)

konzervatív és a baloldali tömörülésekben is. Az Európai Parlament mindösszesen hét frakciója közül csupán egyetlenben, a jobboldali, nacionalista, populista Identitás és Demokrácia (Identity and Democracy – ID) frakciójában nem szerepel a definíciónk szerinti kisebbségi-etnikai párt. Az egyes kisebbségi-etnikai pártoknál, a programjaikat áttekintve láthatjuk, hogy a kisebbségi-etnikai jelleg mellett jól tudnak idomulni a klasszikus politikai programok mentén is. Akár a nagy-britanniai Skót Nemzeti Pártot, akár a dél-tiroli SVP programját, vagy akár a finnországi Svéd Néppárt programját tekintjük meg, abban többnyire olyan programpontokat fedezhetünk fel, melyek a klasszikus, kisebbségi-etnikai értelemben semleges pártoknál is szerepelnek.<sup>238</sup> A Skót Nemzeti Párt például rendelkezik politikai irányelvekkel a védelempolitikától, a környezetvédelemtől egészen a sportig minden lényeges szakpolitikai területen. A finnországi Svéd Néppárt az északi (Nordic) együttműködés mellett a liberalizmus, a szociális biztonság és a magánkezdeményezéseket támogató gazdaság mellett is pálcát tör. Mindezek alapján láthatjuk, hogy a kisebbségi-etnikai pártok széles skálán, szinte mindegyik klasszikus politikai ideológiát képviselő térfélen el tudnak helyezkedni, ezen politikai törésvonalak alapján szabdalt arénában is tudnak orientálódni, nem hoznak létre alternatív struktúrákat, nem viselkednek idegen testként.

A fentiekből levonatjuk azon következtetést ad<sup>3</sup>, hogy ugyanazon tagállamból, ugyanazon kisebbséget egyszerre más-más politikai orientációjú párt is képviselheti, tehát – bár ezen eset a ritkább, tekintettel arra, hogy a kisebbségi-etnikai pártok célja többnyire inkább bejutás, ezért a szétforgácsolódást kevésbé engedhetik meg maguk a kisebbségek – az adott kisebbségen belül is megfigyelhetők bizonyos esetben a politikai törésvonalak. Lettországból például az orosz kisebbséget Lettországi Orosz Unió (LKS) a Zöldek/Európai Szabad Szövetség frakciójában, míg a Harmónia Szociáldemokrata Párt (Saskaņa Sociāldemokrātiskā Partija) frakcióban, a balközép Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége frakcióban képviseli. Spanyolországból, az ottani baszk kisebbséget a Baszk Nacionalista Párt (EAJ-PNV) a liberális Újítsuk meg Európát frakcióban, Euskal Herria Bildu (EH Bildu) a baloldali Egységes Európai Baloldal/Északi Zöld Baloldal frakcióban képviseli.

---

<sup>238</sup> Ld.: <https://www.snp.org/policies/> (letöltés ideje: 2021.02.14.); <https://www.svp.eu/de/programme-1003.html> (letöltés ideje: 2021.02.14.); <https://sfp.fi/en/party/about-us/> (letöltés ideje: 2021.02.14.)



A fentiekből levonatjuk azon következtetést ad4, hogy ugyanazon klasszikus politikai ideológián belül, ugyanazon tagállamból is megfigyelhetünk orientálódást a többségi nemzet által választott párt és az ugyanazon európai pártcsaládba tartozó kisebbségi-etnikai párt között. Példa erre Spanyolország, ahol az országos bázissal rendelkező Polgárok – A Polgárság Pártja (Cs) hét képviselője, és a Baszk Nacionalista Párt (EAJ-PNV), további egy képviselővel is ugyanazon liberális, Újítsuk meg Európát frakcióban. szerepel. Megjegyzendő, hogy előbbi országos bázissal rendelkező párt Baszkföldön is jelen van, ugyanis az ottani regionális parlamentben is rendelkeznek képviselővel, bár nyilvánvalóan lényegesen kevesebb, mint a Baszk Nacionalista Párt. Emellett Olaszországot is példaként hozhatjuk, ahol a speciális választójogi szabályok amúgy is ösztönzik a politikai ideológiailag együttműködésre képes kisebbségi-etnikai és klasszikus „sima” politikai pártokat. Olaszországban a kisebbségi-etnikai pártként számontartott dél-tiroli németajkúakat képviselő SVP a jobbközép olasz párttal, a Forza Italia-val kötött együttműködést, mely pártnak a hat képviselője ugyanúgy az Európai Néppárt frakciójában politizál, mint az SVP egy képviselője.

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

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

Pokol Béla 2000-ben a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozásának előkészítése során, országgyűlési bizottsági elnökként a sajtó munkatársainak úgy nyilatkozott, hogy „amiatt tartja aggályosnak a kisebbségek teljes jogú

képviselétét, mert néhány fős kormánytöbbség esetén túl sok múlhatna a kisebbségi honatyák szavazatain.”<sup>239</sup>

Jakab András álláspontja szerint „[M]eglehetősen kínos lenne ugyanis a helyzet, ha valamely kormány pont a parlamenti többség határán mozog. Ha a kormánnyal együtt szavaznak a nemzetiségi képviselők, akkor az ellenzékben erősödhet fel a nemzetiség-ellenesség, ha pedig az ellenzékkel, akkor a kormánypártban. Ha esetleg tartózkodnak vagy nem szavaznak, akkor meg a haza ügyei iránti közömbösség vádjával lennének illethetők, és vélhetően mindkét oldalon ellenérzések gyűlnének.”<sup>240</sup>

Pap András László meglátása szerint „[K]iemelt aggodalomra adhat okot, hogy a jelenleg taxált tizenhárom kisebbség képviselében, visszaélészerűen élve a kisebbségi többletjogokkal, többségi politikusok juthatnak be a parlamentbe, jelentősen befolyásolva ezáltal a választási eredményeket. (A jelenlegi szabályok alapján egy 200 fős parlamentben egy további 13 fős alkisebbségi frakció alapvetően átrajzolhatja a választási eredményeket.)”<sup>241</sup>

Móré Sándor véleménye szerint „[L]ényeges szempont továbbá, hogy a politikai képviselettel a nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések is növekedhetnek, hiszen eljuthatunk oda - különösen a 199 képviselőre csökkentett Országgyűlésben -, hogy a mérleg nyelvét a nemzetiségi parlamenti képviselők fogják adni.”<sup>242</sup>

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

---

<sup>239</sup> Ld.: <https://www.origo.hu/itthon/20000516afidesz.html> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

<sup>240</sup> JAKAB (2011.) i. m. 20. p.

<sup>241</sup> PAP (2011) i. m. 5. p.

<sup>242</sup> MÓRÉ Sándor: *A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon* In.: Magyar Jog 2015/10. szám 586 p.

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

Az esetleges negatív fennhangok léte inkább tekinthető egy helytelen politikai-társadalmi magatartásnak – ami fejlett a politikai kultúrában fel sem kellene, hogy merüljön – amely önmagában nem képezheti ellenérvét a kisebbségi parlamenti jelenlétnek. Véleményünk szerint a politikai kultúra javításával inkább az esetleges negatív hangokat kell visszaszorítani és a társadalomból kivezetni, mintsem a negatív fennhangok absztrakt veszélye miatt elfogadni, tényként kezelni (ezzel pedig hallgatólagosan támogatni) egy esetleges helytelen kulturálatlan politikai-társadalmi hozzáállást, mellyel a kisebbségek parlamenti képviselőinek visszaszorítása vagy a kisebbség parlamenti jelenléte ellen lehet érvelni.

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

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

A fentebb, jelen sorok írója által képviselt állásponttal egyező véleményt fogalmazott meg Pach János kérdésére az akkor mandátumszerzésre készülő magyarországi német interjúalany:

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

243

Azon újságírói felvetésre, miszerint Hazánkban a kisebbségek parlamenti képviseletével szemben gyakran hangoztatott ellenérv, hogy amennyiben képviselethez jutnak, felboríthatják a parlamenti aritmetikát, s kiélezett esetben döntő befolyást gyakorolhatnak a törvényhozás menetére, Kaltenbach Jenő, akkori kisebbségi ombudsman azt mondta, hogy *„Schleswig-Holsteinben a dán képviselő tényleg gyakran döntött el szavazatával kiélezett vitákat. Ők azonban kisebbségi szempontból ezt nem hátrányként, hanem előnyként értelmezik. Óriási tévedés - idézte a németországi dánokat Kaltenbach -, hogy egy kisebbségi párt, amikor bejut a parlamentbe, csak kizárólag olyan ügyekről dönt, amelyeknek közvetlen kisebbségi relevanciája van. A hazai ombudsman hozzátette: a parlamentben hozott minden döntés végső soron valamilyen módon érinti a kisebbségeket. Németországban úgy tűnik, a többi politikai*

---

<sup>243</sup> PACH János: *A nem területi autonómia magyar modellje - Értékelés a hatékony közéleti részvétel fogalmi aspektusai, régiós példái és a Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képviseletének szemszögéből* PhD értekezés Pécs 2018. 170. p.

*erő - legalábbis tartományi szinten - megbékélt azzal, hogy időnként a dán képviselő szavazatán múlik egy-egy döntés.*"<sup>244</sup>

A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy találhatunk természetesen példát kevésbé aktív politikai szerepvállalásra is olyan kisebbségi képviselőtől, aki kedvezményes választójogi szabályok alapján jutott a törvényhozásba. Ilyen volt az 1996-os szlovéniai választások után az olasz és a magyar kisebbségi képviselő, akik a választásokat követően semleges pozícióban igyekeztek maradni. Végül az 1996-os választások után egy hárompárti koalíció szűk többséget (90 mandátumból 49) szerzett a szlovén parlamentben.<sup>245</sup>

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

Megjegyezzük, hogy a magyar jogi szakirodalomban az úgynevezett „mérleg nyelve probléma” mellett felmerült azon kifogás is, hogy a kedvezményes választójogi szabályokkal megválasztott képviselők nem tudják megakadályozni a kisebbségellenes döntéshozatalt, így parlamenti jelenlétük csak szimbolikus gesztus marad.<sup>246</sup> Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a „mérleg nyelve” ellenérv és a „csupán szimbolikus jelenlét”, mint ellenérv eleve kizárja egymást véleményünk szerint, hiszen az egyik (túlzottan) felnagyítja a kisebbségi képviselő jelentőségét, míg a másik (túlzottan) lekicsinyli azt. A két ellenérv nem fér meg egymás mellett

---

<sup>244</sup> Magyar Nemzet 1996. március 21. 5. p.

<sup>245</sup> SZILÁGYI Imre: *Vonzások és választások Szlovéniában*. In.: Pro Minoritate, 1996/4. szám 59. p.

<sup>246</sup> PAP (2011) i. m. 5. p.

véleményünk szerint, vagy az egyiket vesszük figyelembe, vagy a másikat, ugyanakkor találhatunk olyan érvrendszert, mely mindkettőt tartalmazza.<sup>247</sup>

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

Láthatjuk tehát, hogy a politológia mintegy természetesnek veszi a nemzetiségi, etnikai aspektusok esetleges megjelenését a párt alapú népképviselőkben. Ezzel szemben a jogász szakirodalom álláspontja erőteljesen megosztott a tekintetben, hogy a nemzetiségi képviselőnek van-e helye a modern pártalapú népképviselői alapon szerveződő parlamentekben.

Tabajdi Csaba alapvetően pozitívan értékeli a kisebbség parlamenti jelenlétének lehetőségét. Álláspontja szerint a kisebbség megjelenése a törvényhozásban ellensúlyozza nyilvánvalóan hátrányosabb helyzetüket és növeli önbecsülésüket, még akkor is, ha a kedvezményes mandátumok lehetősége az érdekvédelem képesség vonatkozásában csupán jelképes.<sup>248</sup>

Pap András László több érvet, ellenérvet sorakoztatott fel a kisebbségek parlamenti képviselőivel kapcsolatban. Véleménye szerint a kisebbségek parlamenti képviselői mellett szóló érv, hogy számos nemzetközi szervezet dokumentumai, ajánlásai támogatják, továbbá „[E]z a jogvédelem és az érdekvédelem hatékony, szükséges eszköze” illetve „[E]z a jogvédelem és az érdekvédelem exportképes: a szomszédos országoktól is elvárható, számonkérhető formája”.<sup>249</sup>

Pap álláspontja szerint ugyanakkor „kizárólag a kisebbség képviselőit ellátó képviselő az egykamarás parlamentben nehezen fér meg a kompetitív néppártok rendszerében, hiszen (a parlamenti munkarend túlnyomó többségét kitevő) kisebbségsemleges kérdések tárgyalásakor a kizárólag a kisebbségi képviselő biztosítása végett mandátumhoz jutott képviselő vagy frakció

---

<sup>247</sup> Ld.: ii. pont és iii. pont (c) alpont. PAP (2011) i. m. 5-6. pp.

<sup>248</sup> TABAJDI Csaba: *Az önazonosság labirintusa*, Budapest, CP Stúdió, 1998. 664–668. pp.

<sup>249</sup> PAP (2011) i. m. 5. p.

*nehezen indokolhatja jelenlétét, leadott szavazataik ráadásul a valódi képviseleti legitimitáció hiányát is mutatják, hiszen mandátumukat a politikai verseny terepén kívülől szerezték”.*<sup>250</sup>

Az előző bekezdésben foglaltakhoz hasonlóan Sente Zoltán is megfogalmazott képviselet-elméleti aggályokat a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselite kapcsán. Véleménye szerint Nyugat-Európában elképzelhetetlen és ismeretlen a nemzeti és etnikai képviselet, továbbá szinte megoldhatatlan problémákat vet fel.<sup>251</sup>

Kukorelli István szerint „[a] pártpluralizmusra épülő képviselőházban ez a nemzetiségi képviseleti elv csak zavarokat okoz. A magyar politikai elit 30 éve retteg a második kamarától és felelősséget visel a lényegében betartatlan (és betarthatatlan) ‘nagy ígéreterért’. Az elit túlpolitizálta a nemzetiségek országgyűlési képviseletét.”<sup>252</sup> Kukorelli a véleménye szerint a nemzetiségek, azaz ahogy ő fogalmaz „a +13 bevitele a pártpluralizmusra épülő népképviseletbe kockázatos vállalkozás lenne, ez a parlamenti jog idegen testként működne.”<sup>253</sup>

Móré Sándor a magyar képviseleti modell elemzése során a nemzetiségek parlamenti/politikai képviseletétől elhatárolta a nemzetiségi érdekképviselet. Álláspontja szerint lényeges szempont, hogy a nemzetiségi képviselői mandátum megteremtésével politikai képviselet, egyfajta pártképviselet jön létre, ami látszólag „minden” érdek mentén szerveződik, és ettől mindenképpen elhatárolja a nemzetiségi szósólói intézményt, mint nemzetiségi érdekképviseletet.<sup>254</sup>

---

<sup>250</sup> PAP (2011) i. m. 5-6. pp.

<sup>251</sup> SZENTE (2011.) i. m. 87-88. pp.

<sup>252</sup> KUKORELLI István: *A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviseletük szabályozására*, *Parlamenti Szemle* 2018. 2018/1. 5-26. pp.

<sup>253</sup> KUKORELLI István: *A második kamara, mint nemzeti intézmény*, In.: *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Szerk.: TÉGLÁSI András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011. 72. p.

<sup>254</sup> MÓRÉ Sándor: *A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek* Budapest NKE 2018. 8. p.

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

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

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

Az RMDSZ kapcsán külön megemlítendő, hogy bár Romániában kedvezményes megoldás is létezik a kisebb létszámú nemzetiségi szervezetek alsóházi mandátumszerzése vonatkozásában, az RMDSZ az általános szabályok szerint jut be a parlamentbe, tehát nemzetiségi képviselői jellege mellett az általános politikai verseny<sup>255</sup> résztvevője. Láthatjuk tehát, hogy a klasszikus politikai paletta integráns része lehet a nemzetiségi politikai képviselő,

---

<sup>255</sup> A politikai versenyről, annak mérhetőségéről általánosságban részletesen ld.: CSERVÁK Csaba – FARKAS György Tamás – RIMASZÉCSI János: *Demokrácia* In.: *Jó Állam Jelentés 2017.* szerk.: KAISER Tamás, Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2017. 118-144. pp.



amely megférhet a klasszikus politikai pártok mellett, sőt mint alább láthatjuk a kettő akár vegyülhet is egymással.

Várfalvi a fentiek kapcsán kifejtette, hogy Magyarországon, a parlamentarizmus kezdete óta mindvégig voltak olyan kisebbséghez tartozó parlamenti képviselői, akik hivatalos kapcsolatban álltak kisebbségi szervezetekkel.<sup>256</sup>

Várfalvi fentebbi megállapításaival szemben ugyanakkor Pap akként érvel, hogy:

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

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

- jelen dolgozat, más fejezetében kimutattuk, hogy a nemzetközi jog, ezen belül is különösen a regionális, európai nemzetközi jog ismeri, sőt támogatja a kisebbségek kedvezményes mandátumhoz jutását a politikai alapokon szerveződő népképviselési szervekben. Az Európa Tanács, alkotmányjoggal foglalkozó bizottsága, az úgynevezett Velencei Bizottság is több, jelen dolgozatban általunk hivatkozott dokumentumában is egyértelműen kifejezi ezen álláspontját, így véleményünk szerint nem fedi a valóságot, az, hogy az alkotmányjogban általános jelleggel nemkívánatos lenne a kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályok alkalmazása. Megjegyezzük, egyfajta ideiglenes jelleggel, még a kizárólag Szlovéniában honos kisebbségek számára nyújtott többlet szavazat sem ellentétes az európai alkotmányjogi hagyományokkal, ahogyan azt a vonatkozó – általunk jelen dolgozat más fejezetében hivatkozott – jelentésében a Velencei Bizottság is kifejtette.

---

<sup>256</sup> VÁRFALVI Attila: *Nemzetiségek és parlament* (szakdolgozat). Országgyűlési Könyvtár, Budapest. 1998. 40. p.

- Másik oldalról az is megkérdőjelezhető, hogy az egykamarás parlamentekben ne lenne bevett a kedvezményes kisebbségi képviselő biztosítása. Pap ezen felvetését két oldalról is igyekszünk megcáfolni. Egyik oldalról több példát hozhatunk arra, hogy a ténylegesen egykamarás parlamenttel rendelkező országokban is alkalmazzák ezen speciális választójogi szabályozásokat. A teljesség igénye nélkül Hazánk, Szerbia, Horvátország, Montenegró is egykamarás parlamentben alkalmaz ilyen kedvezményeket. Emellett még a szintén egykamarás parlamenttel rendelkező Finnország is megemlíthető példaként, ahol a svéd kisebbség által lakott Åland szigetek külön területi alapú választókerületet képez<sup>257</sup>, - holott a sorban következő második legkisebb választókerület (Lappföld) is hatszor nagyobb - és akkor is jogilag garantált egy képviselő választásának joga, ha pusztán a népessége alapján erre nem lenne jogosult<sup>258</sup>. Ugyanakkor szintén több olyan külföldi példát lehet felhozni, ahol bár kétkamarás a parlament, de a kisebbségek számára járó választójogi kedvezmény mégis a népképviselői alapú „alsóházban” jelenik meg. Ilyen Németország, Lengyelország és Románia választójogi szabályozása is. Ezen államokban, habár kétkamarásak a törvényhozások, mégis az „első kamarában” valósul meg a kisebbségek számára biztosított választójogi kedvezmény.<sup>259</sup>
- Az első kamara kontra második kamara kérdéskörre ehelyütt mindenképp folytatnunk kell az előző gondolatjelben kifejtett gondolatokat, tekintettel arra, hogy ez a téma viszonylag népszerű a magyar szakirodalomban. A magyar szakirodalom, a

---

<sup>257</sup> The Finnish Election System – overview Publications of the Ministry of Justice Finland 2020:3 13. p. Ld.: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162011/OM\\_2020\\_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162011/OM_2020_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. április 24.)

<sup>258</sup> Finnország Alkotmánya 25. cikk (részlet) angol nyelven: „*For the parliamentary elections, the country shall be divided, on the basis of the number of Finnish citizens, into at least twelve and at most eighteen constituencies. In addition, the Åland Islands shall form their own constituency for the election of one Representative*” Ld.: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (letöltés ideje: 2021. május 8.) és <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (letöltés ideje: 2021. május 8.)

<sup>259</sup> A teljes igazság kedvéért hozzá kell tennünk, hogy Lengyelország és Románia esetében is népképviselői alapú a második kamara is.

jogtudomány jeles képviselői – itt megemlíthetjük teljesség igénye nélkül Dezső Mártát<sup>260</sup>, Pokol Bélát,<sup>261</sup> Cservák Csabát,<sup>262</sup> Kukorelli Istvánt<sup>263</sup>, Bihari Mihályt,<sup>264</sup> Kulcsár Kálmánt,<sup>265</sup> Móré Sándort<sup>266</sup>, és Salamon Lászlót is<sup>267</sup> – alapvetően egy kétkamarás törvényhozás második kamarájában tartja kívánatosnak elhelyezni a kisebbségeket. Emellett a magyar szakirodalom kapcsán megemlítendő az Alaptörvény előkészítése során az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottság elnökének felkérésére eljáró szakértők, Patyi András, Szalay Péter és Varga Zs. András által előkészített szabályozási elvek, mely az Országgyűlés vonatkozásában „B variánsként” elképzelhetőnek tartotta egy második kamara (Felsőház vagy Szenátus néven) létrehozását, ahová többek között a kisebbségek képviselőit is becsatornázták volna<sup>268</sup>, tehát a szakértők is egy második kamarában tartották indokoltnak megjeleníteni ezt. Mind ezekkel, azaz a magyar szakirodalom uralkodó álláspontjával alapvetően jelen sorok írója is egyetért, azonban azzal egészíti ki ezt, hogy nemzetközi példák figyelembevételével – van több állam, ahol az egykamarás parlamentben szintén van ilyen, illetve vannak államok, ahol bár kétkamarás a parlament még is az első kamara megválasztása során észlelhetünk speciális választójogi szabályokat a kisebbségek megválasztása vonatkozásában – a kisebbségi képviselők egy első kamarában sem „idegen testek”, hanem a kisebbségek képviselőit elősegítő, a választási rendszerek

---

<sup>260</sup> Ld.: DEZSŐ Márta: A második kamarák alkotmányos funkciói In.: Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Szerk.: TÉGLÁSI András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011. 59. p.

<sup>261</sup> Ld.: <https://www.origo.hu/itthon/20000516afidesz.html> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

<sup>262</sup> Ld.: CSERVÁK Csaba: *Népek, nemzetiségek, kisebbségek*. In.: Jogelméleti Szemle 2014/3. 57. p

<sup>263</sup> Ld.: KUKORELLI (2011) i. m. 72. p.

<sup>264</sup> Ld.: BIHARI Mihály - POKOL Béla: *Politológia*, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. Budapest 2010., 615.p.

<sup>265</sup> Ld.: KULCSÁR Kálmán: *A kétkamarás országgyűlés problémája*, In.: Társadalmi Szemle, 1995/10.

<sup>266</sup> Ld.: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve In.: Parlamenti Szemle 2016/2. szám 30. p.

<sup>267</sup> Ld.: SALAMON László: Az egykamarás és kétkamarás parlament kérdése az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság munkájának fényében In.: Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Szerk.: TÉGLÁSI András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011. 77. o.

<sup>268</sup> Ld.: PATYI András; SZALAY Péter; VARGA Zs. András: *Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat* In.: Pázmány Law Working Papers 2011/31. 12. p.

általános szabályait kiegészítő speciális választójogi szabályozás – mint Európában általános ismert, elismert és a gyakorlatban létező, alkalmazott választójogi megoldás – eredményeképp mandátumot szerzett képviselők.

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

Tényleg említés, felvillantás szintjén – mivel a későbbiekben ezen államokkal foglalkozunk majd – ilyen például Taiwan, ahol ugyan az őslakosoknak külön választókerületeik vannak, de az őslakos jelöltek és ezáltal leendő képviselők többnyire az országos politikai pártok közül kerülnek ki, amit jelen dolgozat későbbi fejezetében be is mutatunk.

Ehhez hasonlatos Új-Zéland is, ahol a maorik egyéni választókerületeiben induló Maori jelöltek az országos politikai pártok színeiben is indulnak. 2017-ben például az említett hét Maori választókerületből hat helyet vitt el a Labour, azaz a Munkáspárt jelöltje.<sup>269</sup> Megjegyzendő, hogy az új-zélandi politikai életben Maori Párt is van, amely 2014-ben két képviselői helyet szerzett a törvényhozásban.<sup>270</sup>

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

Természetesen a fentiekkel szemben találhatunk példát olyan államra is, ahol országos szinten nehezen elképzelhető a nemzetiségi politikai képviselet megvalósulása, akár annak ellenére is, hogy van kedvezményes választójogi szabály a nemzetiségi pártok számára.<sup>271</sup>

---

<sup>269</sup> Ld.: [https://electionresults.govt.nz/electionresults\\_2017/](https://electionresults.govt.nz/electionresults_2017/) (2019. május 24.)

<sup>270</sup> Ld.: [https://electionresults.govt.nz/electionresults\\_2014/](https://electionresults.govt.nz/electionresults_2014/) (2019. május 24.)

<sup>271</sup> Példaként szolgál erre Németország, ahol a Bundestag választásokon a nemzetiségi pártok mentesülnek az egyéb pártokra vonatkozó 5%-os küszöb alól a listán. Ld.: BWahlG 6. § (3) *[Bei Verteilung der Sitze auf die*

Ennek mintegy ellentettjére is hozhatunk ugyanakkor példát, olyan országot, ahol kifejezetten tilalmazott a nemzetiségi politikai pártok létrehozása, de mindezek ellenére az – nemzetiségi szempontból semleges név alatt – mégis megvalósul a politikai gyakorlatban.<sup>272</sup>

Mindezek mellett, ahogy azt Pap fentebb idézett soraiból láthatjuk, a magyar jogi szakirodalomban felmerült azon kifogás is, hogy a kisebbségsemleges kérdésekben a kisebbségi képviselő nehezen indokolhatja jelenlétét, szavazatát.<sup>273</sup>

Ezen felvetés helyességét jelen sorok írója megkérdőjelezi. Fentebb, az Európai Parlament kisebbségi-etnikai pártjai tekintetében ugyanakkor láthattuk, hogy a kisebbségi-etnikai jelleg mellett igenis rendelkezhetnek szakpolitikai kérdésekben is programmal, a kisebbségi-etnikai jellemző többnyire nem az egyetlen programpontjuk. Emellett fontos felhívunk a figyelmet arra, hogy eleve vannak olyan szakpolitikák, melyek különösen kisebbség-érzékenyek, ilyen például az oktatás és a kultúra területe. Arra kívánjuk felhívni ugyanakkor a figyelmet, hogy a kisebbségi képviselőt is választópolgárok választják – még ha kedvezményes szabályokkal is adott esetben – akik között ugyanúgy adódik, adódhat, idős, fiatal, munkavállaló, vállalkozó, vidéki, városi stb. a kisebbségi tulajdonsága mellett. Ezt figyelembe véve pedig a kisebbségi

---

*Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung.* J. Ld.: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (2019. június 25.). A Bundestag választásokon ugyanakkor ennek ellenére sem jellemző a nemzetiségi pártok részvétele. Megjegyzendő, hogy Schleswig-Holstein tartomány dán nemzetiségének pártja, a Südschleswigscher Wählerverband (SSW) az első 1949-1953 közötti Bundestagba juttatott egy képviselőt, 1961 óta azonban részt sem vesznek a szövetségi választásokon, regionális pártként működnek, melynek keretében a tartományi, schleswig-holsteini parlamentben egy rövid periódustól eltekintve (1954-1958) folyamatosan képviseltetik magukat. Megjegyzendő, hogy a közelmúltban az SSW újra fontolóra vette a Bundestag választásokon történő részvételt. Ld.: <http://www.ssw.de/de/t/a/der-ssw-setzt-zum-comeback-in-den-bundestag-an.html> (2019. június 25.) és a 2021-es Bundestag választásokon ténylegesen el is fognak indulni. Ld.: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/SSW-stimmt-fuer-Teilnahme-an-der-Bundestagswahl-2021-,ssw226.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

<sup>272</sup> Bulgária alkotmányának 11. cikk (4) bekezdése kifejezetten tiltja, hogy politikai párt etnikai (nemzetiségi) alapon szerveződjön, amely a gyakorlatban főleg az ottani török nemzetiség visszaszorítását célozza. Mindezt azonban a török kisebbség akként oldotta fel, hogy pártjuk nemzetiség-semleges néven méretteti meg magát a bolgár politikai arénában. A legutóbbi, 2017-es bolgár választásokon, a török kisebbség pártja, a – szándékosan nemzetiség semleges néven induló – Mozgalom a Jogokért és a Szabadságért (DPS) a 240 fős bolgár parlamentben 26 képviselői helyet szerzett. Ld.: [http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2045\\_E.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2045_E.htm) (2019. június 25.).

<sup>273</sup> Ld.: PAP (2011) i. m. 5-6. pp.

választók által – akár kedvezményes választójogi szabályokkal – megválasztott képviselő politikailag ugyanúgy érintett minden olyan kérdésben, amelyben a többi képviselő is.

Hazánkban a 2018-ban német nemzetiségi listáról megválasztott Ritter Imre egyértelműen állást foglalt megválasztását követően arról a politikáról, melyet teljes jogú országgyűlési képviselőként folytatni kíván. Eszerint a kisebbség-specifikus kérdésekben a magyarországi nemzetiségek érdekeit szem előtt tartva, míg a kevésbé kisebbség-specifikus kérdésekben a mindenkori kormányoldalt támogatva foglal állást.<sup>274</sup> Kállai Péter 2020-ban megjelent tanulmányában vizsgálta Ritter Imre és a nemzetiségi szöszölók 2018-2022-es országgyűlési ciklus első felében kifejtett parlamenti politikai aktivitását, politizálását és lényegében ugyanazon következtetésekre jutott, mint amit maga Ritter Imre maga is előre jelzett 2018-as megválasztásakor. Kállai elemzése során arra a megállapításra jutott, hogy „nemzetiségi kérdéseken túlmenően nem szól hozzá az Országgyűlésben zajló vitákhoz”, nem szavaz a kormánydallal szemben, és az „egyébként is kétharmados kormánytöbbség mindig számíthat a szavazatára”.<sup>275</sup>

Azt nem kérdőjelezzük meg, hogy a politikai kérdések elég nagy hányada nem kifejezetten kisebbség-specifikus, emellett pedig vannak kifejezetten kisebbség-specifikus kérdések is. Ezen az elhatárolás alapján tehát egyértelműen lehet különbséget tenni a politikai paletta témái között a kisebbségi képviselő vonatkozásában, ahogy például a német nemzetiségi listáról mandátumot szerzett Ritter Imre is teszi. Ugyanakkor tekintettel arra, hogy a kisebbségi képviselő politikai értelemben olyan kisebbségi választópolgárokat képvisel, akiket a mindennapi élet legkevésbé kisebbség-specifikus kérdése is ugyanúgy érint, mint bármely más szavazót, ezért nem tagadható meg a kisebbségi képviselőtől a nem kisebbség-specifikus kérdésekben történő állásfoglalás, szavazás joga sem. Az, hogy a kisebbségi képviselő mennyire koncentráll csak a kisebbség-specifikus kérdésekre és mennyire folytat aktív vagy

---

<sup>274</sup> Ld.: [https://hvg.hu/itthon/20180419\\_Nemet\\_nemzetisegi\\_kepviselo\\_A\\_mindenkori\\_kormanyt\\_tamogatom](https://hvg.hu/itthon/20180419_Nemet_nemzetisegi_kepviselo_A_mindenkori_kormanyt_tamogatom) (letöltés ideje: 2021.02.25.) és [https://hvg.hu/itthon/20180625\\_Ritter\\_Imre\\_alkotmanymodositas\\_betelepites](https://hvg.hu/itthon/20180625_Ritter_Imre_alkotmanymodositas_betelepites) (letöltés ideje: 2021.02.25.)

<sup>275</sup> KÁLLAI Péter: *Képvisel-e a képviselő?: nemzetiségi parlamenti képviselő Magyarországon* In.: ELTE POL-IR working paper series 2020/6. szám 22. p.

passzív politizálást a nem kisebbség-specifikus kérdésekben, a képviselő politikai felelőssége, működése körébe tartozó kérdés.

Amennyiben politikai tekintetben kiszemeznénk, hogy adott szakpolitikai kérdés, milyen szavazóbázissal rendelkező pártnak kevésbé releváns az meglátásunk szerint veszélyes tendenciákat indíthatna be a társadalmon belül, például egy urbánus bázissal rendelkező párt ne szavazhatna vidékfejlesztési kérdésekben, mert a szavazóik szinte kizárólagosan városiak, avagy az ország egyik feléből megválasztott képviselő ne szavazhatna olyan kérdésben, ami mondjuk az ország másik felében épülő autópályával kapcsolatos. Nyilvánvalóan abszurdak ezek a felvetések, mint ahogy az is, hogy például a nyugdíj politikai kérdésben ne nyilvánulhatna meg egy kisebbségi képviselő, hiszen vélhetően az ő szavazói bázisában is van nyugdíjas választó. Mindezek mellett kiemeljük, hogy azon kérdést, hogy adott képviselő szavazóbázisa számára mely kérdés releváns vagy irreleváns, eleve legfeljebb csak politológiai értelemben vizsgálhatjuk, jogi értelem ugyanis az egyenlő és a szabad mandátum elve kizárja az ilyen jellegű érvelést, akár valaki kedvezményes választójogi szabályok alapján jut parlamentbe, akár az általános szabályok szerint listáról, akár az általános szabályok alapján egyéni körzetből.

## VI.7 Összegzés

Mindezek alapján az ismertetett példák fényében véleményünk szerint kijelenthető, – akár azon példákat vesszük figyelembe, ahol a gyakorlatban megvalósul, akár azokat, ahol esetleg kifejezetten tiltják<sup>276</sup> – hogy adott nemzetiség képvisellete egyúttal politikai programként is funkcionálhat, a klasszikus jobb vagy baloldali háttér mellett vagy helyet. Az, hogy adott államban elképzelhető-e a (részben) nemzetiségi alapú parlamenti képviselet, avagy idegenül hat-e ezen szervező elv, inkább az adott állam társadalmi, gazdasági, történelmi, valamint egyéb

---

<sup>276</sup> Utóbbi esetben épp a tiltás ténye mutat rá, hogy egyébként a gyakorlatban minden további nélkül megvalósulhat, sőt a bolgár példát alapul véve láthatjuk, még így is megvalósul a nemzetiségi alapú képviselet a tisztán politikai alapon szerveződő törvényhozásban, amennyiben erre választói igény mutatkozik.

jogon túli tulajdonságai határozzák meg<sup>277</sup>, mintsem az, hogy a nemzetiségi parlamenti képviselet alapjaiban véve idegen, avagy teljesen összeegyeztethetetlen lenne a politikai alapon szerveződő törvényhozással.

A „minden mindennel összefügg” elve alapján arra kívánjuk tehát felhívni a figyelmet, hogy a kisebbségi-nemzetiségi képviselet és a politikai képviselet nem magától értetődően és objektíve két elkülönülő és egymással összeegyeztethetetlen kategória. A politológia tudománya és a politika gyakorlata régóta ismeri a kisebbségi-etnikai pártokat, a kisebbségi-etnikai érdek politikai programként történő megjelenítését. Az, hogy mindez adott országban elfogadott-e, létező-e, pusztán az adott állam történelmi, politikai társadalmi és egyéb jogon túli normarendszereiből következő tényező.

Nem lehet tehát véleményünk szerint objektív módon, általánosságban kijelenteni azt, hogy ezért vagy azért – gondolhatunk itt például a jelen fejezetben említett mérleg nyelve kérdésére – etnikai párt vagy kisebbség nem való a törvényhozásba, ott kizárólag a klasszikus jobb-, baloldali, liberális, zöld stb. képviselő foglalhat helyet.

Egyértelműen kijelenthetjük ugyanakkor, hogy akár helyeseljük, akár nem, a klasszikus párt alapú politikának és a kisebbségek parlamenti képviseletének van közös mezszyéje a politika gyakorlatában akár a választójogi szabályokat, akár a politológia-tudományt vizsgáljuk, tehát a kisebbségi képviselet nem egyfajta idegen test, politológiai szempontból és véleményünk szerint ezen a gyakorlati tényhez a jogi elméleti megalapozás során alkalmazkodnunk kell, mivel jognak meglátásunk szerint elsősorban a társadalom jelenségeire, igényeire, tényeire kell reagálnia és nem fordítva.

Mindezek mellett, ha szigorúan a választójogi szabályokat vesszük górcső alá, azt sem jelenthetjük ki, hogy a klasszikus népképviseleti alapú törvényhozások választójogi szabályozásában lenne „idegen test” a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi

---

<sup>277</sup> A jog és a politológia is társadalomtudomány, ebből következően a jog a társadalom működését állami kényszerrel szabályozni kívánó, a társadalom változásaira folyamatosan reagáló tudomány. Természetes tehát, hogy a jog – és a politológia is – aktív kölcsönhatásban áll külső tényezőkkel, pl. az adott állam történelmi, társadalmi, gazdasági fejlődésével, így ezen külső tényezők magától értetődően hatnak adott állam jogi és politikai rendszerére.



szabályozás. Akár egykamarás, akár kétkamarás törvényhozással rendelkező államot tudunk példaként hozni arra, hogy a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás a népképviselési alapú alsóházban valósul meg. Figyelembe véve a választási rendszer kialakítását illető nagy belső-jogalkotói mozgásteret és a nemzetközi soft-law támogatását álláspontunk szerint megállapítható, hogy - bár nyilván van sok olyan állam, melynek alkotmányos hagyományaitól idegen a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozás a népképviselési alapú törvényhozásban - általánosságban nem ördögtől való, az alkotmányossággal, a demokráciával ellentétes az, ha adott állam ilyen választójogi szabályozást alkot. A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás egy nem kötelező, de lehetséges kiegészítő részhalma a választási rendszereknek és ennek folytán meglátásunk szerint ezen választójogi megoldások mindenképp alkalmasak és figyelemre méltók az összehasonlító, dogmatikai jellegű vizsgálatra.

## VII. A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás – nemzetközi kitekintés

### VII.1 Bevezetés

Ahogy Andrew Reynolds is rámutatott arra, hogy a kisebbségek számára fenntartott helyek a nemzeti törvényhozásban sokkal elterjedtebbek és kevésbé sajátos, egyedi megoldások, mint azt sokan korábban gondolnák.<sup>278</sup>

Jelen fejezet célja a nemzetközi térben, az egyes államokban megjelenő, kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozások átfogó összehasonlító-elemző vizsgálata, mely a kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő, rájuk nézve az általános szabályoknál kedvezőbb választójogi rendelkezések absztrakt és dogmatikai jellegű általános rendszerezésére irányul, melyek fő nézőpontja az általános és a speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályok csatlakozási pontjai a választási rendszeren, mint egészen belül.

A szakirodalmat áttekintve, jelen dolgozat írása idején legfrissebb 2021-ben megvédett témánkat érintő doktori értekezésben M. Balázs Ágnes a garantált mandátumot, illetve az eltérő bejutási küszöböt határolta el, mint a kisebbségek parlamenti képviselőt biztosító különleges szabályokat.<sup>279</sup>

Pap András László megközelítése alapvetően egy tágabb kontextust ölel fel a választójogi megoldásoknál ugyanis fő kategorizálása alapján a kétkamarás parlamentben megjelenő képviselőt, az egykamarás parlamentben megjelenő képviselőt és a jogalkotási, politikai döntéshozatal speciális formáit különítette el, mely utóbbiba sorolta Pap példaként a kisebbségi önkormányzatoknak biztosítható törvénykezdeményezési jogot. A témánk szempontjából igazán releváns csoportosítást Pap az egykamarás parlamenten belül megjelenő képviselőt

---

<sup>278</sup> REYNOLDS, Andrew: *Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note*, Legislative Studies Quarterly, vol. 30, no. 2, 2005, pp. 301–310. JSTOR, [www.jstor.org/stable/3598674](http://www.jstor.org/stable/3598674). (letöltés ideje: 2021. március 28.)

<sup>279</sup> M. BALÁZS Ágnes: *Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma doktori értekezés* 2021.168-170. pp.

belül tette, ahol kisebbségi képviselet szempontjából három alkategóriát különböztetett meg, ad1 az általános szabályok szerint parlamentbe jutó kisebbségi képviselők, ad2 a politikai pártok keretein belül, de kisebbségi szervezettel hivatalos kapcsolatban álló képviselők és ad3 „virtuális második kamara”, mely alatt a kisebbségi képviselők megválasztását illető preferenciális eljárást, kvótákat, delegálásra, kooptálást értett.<sup>280</sup> Láthatjuk tehát, hogy Pap a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást az imént említett ad3 alkategóriaként fogalmazta meg, tehát alapvetően tágabb kontextust vizsgált.

Várfalvi Attila a területi elvű és a szimbolikus képviseletet határolja el. Előbbibe álláspontja szerint olyan államok tartoznak, melyeknek választókerületi beosztása követi az etnikai viszonyokat, így természetes módon valósul meg az egyes etnikumok politikai alapú képviselete. A másik csoportba Várfalvi azon rendszereket sorolta, ahol könnyített vagy garantált módon juthatnak mandátumhoz a kisebbségek.<sup>281</sup>

Kovács Péter megkülönbözteti azon államokat, melyek rendelkeznek kisebbségeket segítő speciális szabályozással és azokat melyek nem rendelkeznek ilyennel (mi alapvetően csak az előbbi kategóriát vizsgáljuk). A speciális szabályozások között megkülönbözteti a garantált mandátumot, a bejutási küszöb alóli mentesülést, a kedvezményes bejutási küszöböt és a plurális szavazatot.<sup>282</sup>

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályokat feldolgozó szakirodalom meglátásunk szerint, ahogy a fenti példák is bemutatják jellemzően vagy a garantált mandátum kontra kedvezményes mandátum origón csoportosítja egyes országok modelljeit, avagy egy-egy konkrét választójogi eszközt emel ki pl. „kedvezményes bejutási küszöb” és ez alapján végez csoportosítást.

---

<sup>280</sup> PAP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 171-172. pp.

<sup>281</sup> VÁRFALVI Attila: *Nemzetiségek és parlament* (szakdolgozat), Országgyűlési Könyvtár Budapest, 1998. 4.3 alfejezet – Hivatkozza PAP (2007.) i. m. 188. p.

<sup>282</sup> KOVÁCS Péter: *A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben*, In.: Kisebbségkutatás 2014/1. szám 23-27. pp.

Véleményünk szerint a kisebbség, mint speciális, kedvezményezett és a jogalkotó nevesített választói kör, valamint a választási rendszer kapcsolódási pontjainak absztrakt jellegű vizsgálata, csoportosítása ezen sokat kutatott témakörben is nyújthat számunkra tudományos újdonságot és új látásmódot az esetleges további elemzésekhez.

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

Ahhoz tartjuk ezt az elhatárolást hasonlatosnak, mint amikor a választási rendszerek általános elemzése során akként határoljuk el a választási rendszereket, hogy van többségi és listás (meg persze vegyes) rendszer, ami szintén a mandátumszerzés, a választás eredménye felől tesz elhatárolást.

A többségi rendszereket sokszor szinonimaként azonosítják az egyéni rendszerekkel, az arányos rendszereket pedig a listásokkal. Mint, ahogy Cservák Csaba is egyértelművé tette ezek a párosítások ugyanakkor nem szinonimák. Bár többnyire a többségi rendszer egyben egyéni rendszer is, valamint az arányos rendszer egyben listás rendszer is, van számos példa nemzetközi összevetésben, mely megmutatja, hogy egy többségi rendszer is lehet listás és egy arányos rendszer is lehet egyéni.<sup>283</sup>

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

Láthatjuk tehát, hogy a választás kimenetelére vonatkozó csoportosítás mellett a választási rendszerek általános dogmatikája ismer egy más logikájú párhuzamos elhatárolást is mely magára a szavazatra vonatkozik. Álláspontunk szerint a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozások csoportosítását is elvégezhetjük általános jelleggel más logikai mentén, mint a mandátumszerzés vagy egyes konkrét választási jogi megoldása alapján. Azt

---

<sup>283</sup> CSERVÁK (2010.) i. m. 95. p

kellett tehát azonosítanunk, hogy mi az a különös ismerv, ami a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok célját-értelmét jelenti, ez mutatja meg nekünk ugyanis azt, hogy mi az a mandátumszerzéssel párhuzamos, de attól megkülönböztethető logika, ami alapján vizsgálhatjuk az általános és speciális kisebbségi választójogi szabályozás kapcsolódási pontjait.

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályok azt hivatottak elősegíteni, hogy az adott kisebbség a választott testületben hatékonyabban képviseltesse magát. A speciális választójogi szabályozás célközönsége tehát maga a kisebbség, mint körül határolt választói közösség. Éppen ezért alapvetően a kisebbségi választók nézőpontjából közelítettük meg a kérdést, azaz onnan, hogy a kisebbségi szavazó a szavazatának leadása, azaz az aktív választójog gyakorlása során a nem kisebbségi szavazókhoz viszonyítva miképp gyakorolja választójogát.

Két fő halmazt azonosítottunk a kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozások vizsgálata során.

Az egyik halmazban az aktív választójog felől megközelítve nem érvényesül a közvetlen szavazat elve, az ilyen megoldások a közvetlen választójogon kívüli megoldások. Az ilyen szabályozások jellemzően a közvetett választás, delegálás, kooptálás jogi eszközt alkalmaznak. Az ilyen fajta szabályozásokat nem tekintettük kutatásunk fő csapásirányának, – éppen a közvetlen választójog hiánya okán – ugyanakkor törekedtünk ennek bemutatására is, mivel napjainkban is – bár nem sok helyütt – léteznek ilyen megoldások nemzetközi összevetésben (és mellesleg a magyar jogalkotó is ilyen szabályozást alkotott 1990-ben, mely ugyan nem került gyakorlati alkalmazásra, de hatályos jogként képezte egy rövid ideig a magyar választási rendszer részét).

A másik nagy halmaz, azon választójogi megoldások, ahol a közvetlen szavazat elvén belül oldotta meg a jogalkotó a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozást. Ezen halmazon belül további két fő modellt különböztetünk meg, a kiemelő (aktív) és az integratív (passzív) modelleket. A kutatás során alapvetően főirányként ezen halmazt vizsgáltuk.

Azon választójogi megoldásokat, melyeknél a kisebbségi szavazó a nem kisebbségi szavazóktól elkülönülten szavazhat és képletesen szólva a kisebbségi szavazatok külön, objektíve elhatárolható kupacot képezhetnek az össze szavazat között, kiemelő rendszerként

címkeztük.<sup>284</sup> Itt a speciális szabályozás lényege, hogy a kisebbségi választók elkülönülhessenek a nem kisebbségi választóktól és eképp a többségi társadalom befolyásától mentesen választhassanak. Az elkülönítés alapja lehet területi vagy személyi. Előbbi csupán, de facto kisebbségi speciális szabály, ugyanis az elkülönítés alapja nem a kisebbség, a terület lakossága teszi ténylegesen kisebbségi jellegűvé a szabályozást. Utóbbi konkrétan a kisebbséget érinti, mint választói közösséget emeli ki és biztosít lehetőséget arra, hogy a kisebbség a maga körében választhasson, a nem kisebbségi szavazók befolyás nélkül.

A kiemelő rendszerekkel szemben az integráló rendszereket jegyezhetjük fel. Az ilyen rendszerekben a kisebbség választóit nem emelik ki, jellegzetessége, hogy a kisebbségi választók ugyanolyan feltételek-körülmények mellett, ugyanazon választási lehetőségekkel gyakorolhatják aktív választójogukat, mint az összes többi nem kisebbségi választó. A kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabály itt tehát nem az aktív választójogot gyakorlók közösségének meghatározására vonatkozik, hanem a kisebbségi választók által választható jelölőszervezetek (vagy azok egy része, melyek kisebbségi jellegűek) részesülnek speciális szabályozásban, és a kisebbségi választó szavazata a jelölőszervezetre vonatkozó speciális szabályon keresztül érvényesülhet hatékonyabban kisebbségi szempontból.

---

<sup>284</sup> A „kiemelő” megjelölés, mint jelzőválasztás magyarázata: Azért döntöttünk a kiemelő jelző mellett, mert ezzel a rendszer kisebbségek szempontjából pozitív voltát kívántuk kihangsúlyozni. Az „elkülönítő” megjelölés nem tartottuk szerencsésnek az esetleges negatív fennhangok és asszociáció – elkülönítés-szegregáció – okán. Ezért a félreértések elkerülése érdekében döntöttünk a „kiemelő” jelző mellett, melyben az emelés véleményünk szerint a pozitív jelleget és a kisebbség közügyekben való részvételi lehetőségének emelését is hangsúlyozza. A kisebbségi választók elkülönítése egyébként szolgálhat elítélendő célokat kirekeszthet is, erre van is történelmi példa, elegendő akár a maorikra vonatkozó új-zélandi választójog fejlődését ismernünk, avagy a dél-afrikai apartheid rendszert is felhozhatjuk. Álláspontunk szeirnt két lényeges feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy egy pozitív. kisebbséget segítő kiemelő rendszer ne negatív, a kisebbséget kirekesztő-elkülönítő megoldás legyen. Az egyik feltétel, hogy a kisebbség számára legyen lehetőség a többségi társadalommal együtt résztvenni a választásokban és a kisebbségi választó döntése legyen az, hogy estleg a speciális szabályok alapján kíván szavazni. A másik feltétel, hogy a speciális választójogi szabályozás alapján szerezhető mandátumok száma az általános rendszerben szerezhető mandátumok számához képest előnyt-kedvezményt és ne hátrányt jelentsen a kisebbség számára, a kisebbség számarányát és területi elhelyezkedését figyelembe véve. Könnyen beláthatjuk, hogy egy olyan kisebbség számára, mely mondjuk az össznépszerűség 30%-át képezi nem igazán jelent kedvezményes-előnyös szabályozást, ha pl. egy 100 mandátumos törvényhozásban az egész kisebbség egyetlen személyi alapú választókörzetben megválasztható mandátumhoz juthat.

Az integráló rendszerek összehasonlító kutatásunk során a gyakorlatban listás rendszerek esetén merült fel, így erről a modellről véleményünk szerint az állapítható meg, hogy a listás típusú szavazáshoz tapad (bár a mauritiusi rendszert is ide soroltuk, ahol nincs pártlista, de mint alább láthatjuk, a mauritiusi választási rendszer teljesen egyedi megoldás). Ennek megfelelően végeztük az integráló rendszereken belüli csoportosítást, mely során a nemzetközi példákat figyelembe véve két altípust azonosítottunk, a listás rendszerbe integráló megoldást, melynek lényege, hogy a kisebbségi választókat a listás rendszerbe csatornázza be és a kisebbségeket politikailag képviselni hivatott jelölőszervek (pártok) részesülnek speciális szabályozásban, mely leginkább a bejutási küszöb alóli mentesség vagy még ennél is kedvezőbb küszöb megállapításában ölt testet. A másik altípusaként az integráló rendszereknek a pártlistába integráló altípust azonosítottuk, melynek fő jellemzője, hogy nem egy kedvezményben részesített kisebbségi jellegű jelölőszervezet (párt) felé, hanem a mainstream politikai pártok felé csatornázzák be a kisebbségi választókat. Ezen modelleknél jellemzően az egyes pártok felé állítanak speciális szabályokat, mely a lista összetételét érinti.

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

Az egyes országok választójogának összehasonlító vizsgálata és a fenti elhatárolási elv alapján két fő típusát határoztuk meg azon rendszereknek, ahol van speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás:

1. Közvetlen választójogon kívüli megoldások
2. Közvetlen választójogon belüli megoldások
  - kiemelő (aktív) rendszerek
    - területi alapú (de facto) kiemelő rendszer
    - személyi alapú (de jure) kiemelő rendszer
  - integráló (passzív) rendszerek
    - listás rendszerbe integráló rendszer
    - pártlistába integráló rendszer

Az általunk vázolt elhatárolás egyedi jellegét és megkülönböztettségét támasztja alá más elhatárolásokhoz képest (azaz nem pusztán „átcimkézés”) az is, – mint azt az alábbi összehasonlító jogi vizsgálat is bemutatja majd – hogy hasonlóan az általános választójogi dogmatikában megismert többségi-egyéni és arányos-listás párokhoz, a kiemelő rendszerek is többnyire garantált mandátumot biztosítanak, míg az integratív rendszerek többnyire kedvezményest, ugyanakkor mindez – ahogy az az általános választójogi dogmatikából hozott példánál is fennáll – nem törvényszerűség, tekintettel arra, hogy más az elhatárolás alapja, mint a garantált-kedvezményes elhatárolásé. Egy kiemelő rendszer is biztosíthat „csupán” kedvezményes mandátumot pl. Hazánk esetében, míg integratív rendszer is biztosíthat garantált mandátumot, pl. ilyet láthatunk Szingapúrban.

Szintén az az általunk körülírt elhatárolási szempont más eddigi elhatárolásoktól való függetlenségét szemlélteti az is, hogy rendszerint a kiemelő rendszerek egyéni szavazással párosulnak, azaz egyéni jelöltekre adhatják voksaikat a kisebbségi szavazók, mint pl.



Taiwanban, Új-Zélandon vagy Szlovéniában, de kiemelő rendszer is lehet listás, azaz itt is szavazhatnak listákra a kisebbségi választók, példa erre éppen Hazánk szabályozása.

Az integratív rendszerek ugyan a listás szavazáshoz kötődnek, de eredményét tekintve, azaz de facto ezek között is fedezhetünk fel adott esetben olyan jegyeket, mely mégis az egyéni szavazáshoz hasonlíthatók. Példa erre Koszovó, ahol egyes kisebbségek számára a listás választási rendszerben egy garantált mandátumot biztosít a jogalkotó és az adott kisebbségi jelölőszervezetek bár listát indítanak ezen egy mandátumért versengenek, ráadásul a listák nyíltak, azaz a listákon belül a választó egy további szavazatot is leadhat az általa preferált jelöltre, így lényegében a többségi, azaz legtöbb szavazatot kapó listára szavazóknak a többsége választja meg egyénre szavazva a győztes listán belül a kisebbségi mandátumban részesülő jelöltet.

Mіндеzen elméleti megalapozás után nincs más hátra, mint az általunk vizsgált egyes államok kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályozásainak egyedi-közelebbi vizsgálata!

## **VII.2 A közvetlen választójogon kívüli megoldások**

### **VII.2.1 Az őslakos kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályok Venezuelában, különös tekintettel a venezuelai alkotmánybíróság 2020-as döntésére**

#### **VII.2.1.1 A venezuelai választási rendszer általánosságban, az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok 2020-ig**

Venezuela politikai életét és választójogi szabályozását az elmúlt években jelentős változások jellemezték, melyek nem hagyták érintetlenül az őslakos kisebbségek kedvezményes választójogi szabályozását sem. Venezuela 2020-ig hatályos őslakosokra vonatkozó kedvezményes választójogi szabályai önmagukban, mint azt alább láthatjuk, különösebb specialitást nem hordoznak, ugyanakkor Venezuela Legfelsőbb Bíróságának (El Tribunal Supremo De Justicia) Alkotmányjogi Tanácsa, normakontroll keretében 2020-ban olyan döntést hozott, mely alapjaiban változtatta meg az őslakos kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozást, azzal, hogy megsemmisítette az addig hatályos

rendelkezéseket. Véleményünk szerint ezen alkotmánybíróági döntés és annak lényegi tartalma már csak aktualitása okán is olyan tényező, melynek okán szükséges ezen országra kitérnünk.

Venezuela 2020 előtt hatályos választási rendszerét és az őslakosokra vonatkozó kedvezményes választójogi szabályait nagy vonalakban az alábbiak szerint foglalhatjuk össze. Venezuelában vegyes választási rendszert azonosíthatunk, mely alapján a Nemzetgyűlés (la Asamblea Nacional) 113 képviselőjét többségi rendszer szerint, 51 képviselőt pedig listás választás alapján, d'Hondt módszerrel választottak.<sup>285</sup>

A témánk szempontjából igazán jelentős maradék 3 mandátum a venezuelai alkotmány 186. cikke alapján a venezuelai őslakosok részére volt (és van) fenntartva. Az alkotmány a három őslakos képviselő megválasztásának szabályainak meghatározását a választási törvényre delegálja, mindössze azt a követelményt támasztja a választási törvény rendelkezéseivel szemben, hogy a választási szabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az őslakosok hagyományait és szokásait (*tradiciones y costumbres*).<sup>286</sup>

A választási eljárásról szóló organikus törvény 177. cikke szerint a három őslakos képviselőt relatív többségi elv alapján választják meg<sup>287</sup>, három területi alapon meghatározott választókerületben. Az őslakos képviselők megválasztására a választási eljárásról szóló törvény 179. cikke alapján az alábbi választókerületeket alakították ki:

- nyugati választókerület, amely Zulia, Mérida and Trujillo államokból,
- déli választókerület, amely Amazonas and Apure államokból,

---

<sup>285</sup> Ld.: [http://archive.ipu.org/parline/reports/2347\\_B.htm](http://archive.ipu.org/parline/reports/2347_B.htm) (letöltés ideje: 2021. március 28.)

<sup>286</sup> Venezuelai Alkotmány 186. cikk eredeti spanyol nyelvű szövege szerint: *“Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres”* Ld.: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/309870-0068-5620-2020-20-0215.HTML> (letöltés ideje: 2021. március 28.)

<sup>287</sup> Választási eljárásról szóló organikus törvény (Venezuela) 177. cikk eredeti spanyol nyelvű szövege szerint: *„The election system corresponding to the representation of indigenous peoples established in the Constitution of the Republic, laws and international agreements, is the relative majority of valid votes.”* A jogszabály szövegét lásd: Ld.: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/309870-0068-5620-2020-20-0215.HTML> (letöltés ideje: 2021. március 28.)

- keleti választókörizet, amely Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas és Sucre államokból áll.

Mint, ahogy azt alább láthatjuk a 2020-as legfelsőbb bírósági döntésből, az aktív választójog vonatkozásában a jogalkotó nem alkotott speciális szabályozást, ugyanakkor a passzív választójog, azaz a jelöltté válás vonatkozásában speciális feltételeket támasztott a választási eljárásról szóló törvény 181. cikke, melynek értelmében az őslakos körzetekben jelölteknek beszélniük kell az őslakos nyelvet, valamint az alábbi feltételek közül legalább egynek meg kellett felelniük:

- az őslakos közösségen belül tisztség betöltése
- az őslakos kulturális identitás elismeréséért folytatott társadalmi küzdelemben kifejtett tevékenység
- az őslakos népek és közösségek érdekében kifejtett tevékenység
- legalább hároméves működéssel rendelkező, törvényesen létrehozott őslakos szervezet tagja

#### **VII.2.1.2 A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa 0068. számú ítélete, az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok alkotmányellenessége**

A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa a 2020. június 05-én kelt, 0068. számú ítéletében, mindössze néhány hónappal a soron következő választások előtt megsemmisítette a választási eljárásról szóló törvény őslakosokra vonatkozó szabályozását. A Legfelsőbb Bíróság indokolása szerint a választási eljárásról szóló törvény rendelkezései nincsenek figyelemmel az egyes különböző őslakos népek<sup>288</sup> közötti kulturális különbségekre, egységes csoportként kezeli az őslakos népeket.<sup>289</sup>

---

<sup>288</sup> Venezuelában több mint ötven különböző őslakos nép él. A venezuelai őslakosság nagyságrendileg 2,8%-a tartozik valamely őslakos néphez ld.: <https://www.iwgia.org/en/venezuela/3632-iv-2020-venezuela.html> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>289</sup> A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa 0068/2020. számú ítéletének eredeti spanyol nyelvű szövege szerint: „*En efecto, si bien es cierto que, de conformidad con el Texto Constitucional, el ejercicio*

Az alkotmányértést konkrétan abban jelölte meg a Legfelsőbb Bíróság, hogy a választás relatív többségi rendszere, továbbá azon körülmény, miszerint nem csak az őslakosok, hanem az összes adott választóközvetben lakó választó választja az őslakos képviselőket, nincs figyelemmel az őslakosok hagyományaira és szokásaira, ami ellentétes a venezuelai alkotmány 186. cikkével, mely kimondja, hogy a választási szabályoknak tiszteletben kell tartaniuk az őslakosok hagyományait és szokásait (tradiciones y costumbres).<sup>290</sup>

Mindezek alapján a Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályokat megállapító, választási eljárásról szóló organikus törvény 174-186. cikkeit a Venezuelai Alkotmány 186. cikkével ellentétesnek ítélte meg és a vizsgált választójogi szabályok alkalmazását megtiltotta.<sup>291</sup>

---

*del derecho a la participación política de los pueblos indígenas es de configuración legal, existe un claro mandato constitucional para el legislador, el cual debe respetar las tradiciones y costumbres de cada grupo étnico que conforma nuestra población originaria. En tal sentido, el sistema electoral desarrollado en los artículos 174 y siguientes de la Ley Orgánica de Procesos Electorales no toma en cuenta las especificidades culturales de cada grupo étnico; trata a toda la población indígena como si fuera un grupo indiferenciado, agrupándolos sobre la base de criterios territoriales en tres circunscripciones indígenas para la elección de los diputados y diputadas a la Asamblea Nacional: Occidente, conformada por los estados Zulia, Mérida y Trujillo; Sur, conformada por los estados Amazonas y Apure; y Oriente, compuesta por los estados Anzoátegui, Bolívar, Delta Amacuro, Monagas y Sucre (Vid artículo 179 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales).” Ld.: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/309870-0068-5620-2020-20-0215.HTML> (letöltés ideje: 2021. március 28.)*

<sup>290</sup> A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa 0068/2020. számú ítéletének eredeti spanyol nyelvű szövege szerint: „Pero, lo que constituye una clara contravención a la norma constitucional, es la imposición para todas las etnias indígenas, sin considerar sus tradiciones y costumbres, del sistema de elección de mayoría relativa de votos válidos (Vid artículo 178 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales). A esto se suma una circunstancia incompatible con el espíritu constituyente por cuanto, el representante de los pueblos originarios es elegido por todos los electores de los estados que conforman cada circunscripción y no solamente por la población indígena que los habita, circunstancia que altera sobremanera el ejercicio efectivo del derecho constitucional a la participación política de los pueblos indígenas, a través de sus legítimos representantes, de conformidad con sus tradiciones y costumbres.” Ld.: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/309870-0068-5620-2020-20-0215.HTML> (letöltés ideje: 2021. március 28.)

<sup>291</sup> A Venezuelai Legfelsőbb Bíróság Alkotmányjogi Tanácsa 0068/2020. számú ítéletének eredeti spanyol nyelvű szövege szerint: „Ello así, esta Sala Constitucional considera que la aplicación del sistema electoral y de elección de los representantes indígenas previsto en los artículos que van del 174 al 186 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales contraviene lo dispuesto en el artículo 186 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por lo que dichas normas deben ser objeto de desaplicación. Así también se decide.” Ld.: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/309870-0068-5620-2020-20-0215.HTML> (letöltés ideje: 2021. március 28.)

### VII.2.1.3 A döntés következményei, az őslakosokra vonatkozó hatályos választójogi szabályok Venezuelában

A Legfelsőbb Bíróság döntése okán a Venezuelai Választási Tanács (Consejo Nacional Electoral) 2020. június 30-án kelt 200630-0024 számú határozatában állapította meg a 2020. évi parlamenti választásokra irányadó szabályokat az őslakos képviselők választása tekintetében.

A határozat nem változtatott az őslakos képviselők mandátumának számán – holott 2020-ra az összes képviselő létszáma az addigi 167-ről 277-re nőtt – megmaradt továbbá a korábbi szabályozás területi felosztása<sup>292</sup> és a jelöltté válás feltételei is szinte teljességgel megegyeznek a korábbi szabályozásban foglaltakkal.<sup>293</sup>

Ugyanakkor a választás módja teljességgel átalakult és az őslakos képviselők választása elvesztette közvetlen jellegét. Az őslakosok a szabályozás szerint városenként, településenként az őslakosok közösségi gyűléseket alakíthatnak, melyek megválasztják a maguk szóvivőit, akik részt vehetnek és szavazhatnak az általános gyűléseken, melyekből egy-egy van választókerületenként, azaz mindösszesen három. A szóvivők, avagy küldöttek ezeken az általános gyűléseken választják meg a három választókerület egy-egy képviselőjét, akik a venezuelai törvényhozás képviselőivé válhatnak.<sup>294</sup>

---

<sup>292</sup> Venezuelai Választási Tanács (Consejo Nacional Electoral) 2020. június 30-án kelt 200630-0024 számú határozata 4. és 5. cikk ld.: [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/elecciones/2020/asamblea\\_nacional/documentos/reglamento\\_especial\\_para\\_regular\\_la\\_elecci%C3%B3n\\_de\\_la\\_representaci%C3%B3n\\_ind%C3%ADgena\\_en\\_la\\_asamblea\\_nacional\\_2020.pdf](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2020/asamblea_nacional/documentos/reglamento_especial_para_regular_la_elecci%C3%B3n_de_la_representaci%C3%B3n_ind%C3%ADgena_en_la_asamblea_nacional_2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>293</sup> Venezuelai Választási Tanács (Consejo Nacional Electoral) 2020. június 30-án kelt 200630-0024 számú határozata 6. cikk ld.: [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/elecciones/2020/asamblea\\_nacional/documentos/reglamento\\_especial\\_para\\_regular\\_la\\_elecci%C3%B3n\\_de\\_la\\_representaci%C3%B3n\\_ind%C3%ADgena\\_en\\_la\\_asamblea\\_nacional\\_2020.pdf](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2020/asamblea_nacional/documentos/reglamento_especial_para_regular_la_elecci%C3%B3n_de_la_representaci%C3%B3n_ind%C3%ADgena_en_la_asamblea_nacional_2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>294</sup> Venezuelai Választási Tanács (Consejo Nacional Electoral) 2020. június 30-án kelt 200630-0024 számú határozata 10. cikk 11. cikk 16. cikk ld.: [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/elecciones/2020/asamblea\\_nacional/documentos/reglamento\\_especial\\_para\\_regular\\_la\\_elecci%C3%B3n\\_de\\_la\\_representaci%C3%B3n\\_ind%C3%ADgena\\_en\\_la\\_asamblea\\_nacional\\_2020.pdf](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/elecciones/2020/asamblea_nacional/documentos/reglamento_especial_para_regular_la_elecci%C3%B3n_de_la_representaci%C3%B3n_ind%C3%ADgena_en_la_asamblea_nacional_2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. március 29.)

2020. decemberében az új szabályok alapján a Venezuelai Választási Tanács (Consejo Nacional Electoral) kihirdette a fenti szabályok alapján megválasztott őslakos képviselők és pótképviselők névsorát.<sup>295</sup>

#### VII.2.1.4 Következtetések

A 2020-ig hatályos és a Legfelsőbb Bíróság által megsemmisített, őslakosokra vonatkozó választójogi szabályozásról összességében megállapíthatjuk, hogy alapvetően két jogi eszközt alkalmaztak az őslakos közösségek törvényhozásbeli megjelenítése érdekében. Egyfelől megfigyelhetjük, hogy külön, területi alapon szerveződő választókerületi struktúrát alkalmaztak, a „lehető legegyszerűbb” választójogi megoldással, a relatív többségi egyéni rendszerrel.

Másfelől a jelöltséghez, azaz a passzív választójog gyakorlásához ezen őslakos választókerületeken belül speciális kritériumokat támasztottak, az aktív választójog érintetlenül hagyása mellett. Ez a megoldás meglátásunk szerint addig teszi lehetővé azt, hogy az őslakos közösségek hatékony politikai képviseletét ameddig a lakosság számbeli arányai az őslakosok hátrányára jelentősen nem változnak meg, tehát csupán a passzív választójog kisebbség specifikus szabályozása meglehetősen kitétté teszi a speciális kisebbségi választójogi szabályozást olyan tényezőktől, melyekre a kisebbségi közösségnek nincs ráhatása (országon belüli mobilizáció).

Véleményünk szerint két kevésbé előnyös következménnyel is járhat ezen szabályozás. Egyrészt az őslakos választópolgárok és a nem őslakos választók országon belüli mobilizációjára sem tud reagálni, másfelől pedig az őslakos választókerületekben élő nem őslakos választókat kötelező erővel csatornázza be a speciális választójogi szabályok keretébe, melynek során (elméletileg) csak őslakos háttérű jelöltre adhatják voksukat, ráadásul az ilyen és az ilyen területeken élő nem őslakos személyek (elméletileg) jelöltként sem indulhatnak a

---

<sup>295</sup> Ld.: <https://ultimasnoticias.com.ve/noticias/politica/cne-proclamo-a-representacion-indigena-del-nuevo-parlamento/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

választáson, tehát elsősorban a passzív, de bizonyos értelemben az aktív választójoga is sérül a nem őslakos választóknak.

A 2020-ig hatályos venezuelai szabályozásról mindenesetre kijelenthetjük, hogy garantált mandátumot biztosított, a jelölőszervezetekre speciális szabályt nem tartalmazott, így az általános politikai verseny képeződhetett le az őslakos körzetekben. Az aktív választójog szabályozásának általános jellege okán ugyanakkor a választások nem (kizárólag) az őslakosok választói akaratát képezte le, így a kisebbségi választói akarat szempontjából kevésbé hatékonynak tekinthető a rendszer. Ezzel szemben az aktív választójog érintetlenül hagyása kétségkívül egyszerűen alkalmazhatóvá teszi a rendszert, tekintettel arra, hogy nem kell külön szavazólapot és választói regisztert készíteni.

Az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok 2020-as változtatása sok negatív kritikát kapott, megjegyezzük nem feltétlenül alaptalanul. Juan Manuel Raffalli Arismendi alkotmányjogász felhívta a figyelmet arra, hogy az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok sértik az alkotmányba foglalt közvetlenség elvét, továbbá néhány hónappal a soron következő választásokat megelőzően átalakított szabályozás is legitimitási problémákat vet fel.<sup>296</sup> Tito Poyo őslakos aktivista mindezek mellett a venezuelai törvényhozás mandátumkiosztási belső arányainak eltolódására hívta fel figyelmet, ugyanis az őslakos képviselők létszáma maradt a korábbiak szerinti 3 fő, ugyanakkor a törvényhozás összlétszáma a korábbi 167-ről 277-re emelkedett. Ezáltal az őslakos parlamenti mandátumok és az őslakos szavazatok értéke is jelentősen csökkent.<sup>297</sup>

Azon törekvés, miszerint ne csak a passzív, hanem az aktív választójogosultság is erőteljesebben kötődjön az őslakos népekhez önmagában nem elvetendő, ugyanakkor a megvalósítás olyan általános választójogi elveket sért, mint például a választások közvetlensége. Az aktív választójog őslakosokhoz kötését - amennyiben ez valós cél volt -

---

<sup>296</sup> Ld.: <https://cronica.uno/cne-acabo-con-el-voto-directo-para-elegir-a-los-diputados-indigenas/?amp=1> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>297</sup> Ld.: <https://cronica.uno/dirigente-indigena-chavismo-denuncia-discriminacion-nuevo-cne-pueblos-originarios/?amp> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

meglátásunk szerint jobban szolgálhatta volna a területi alapú választókerületek személyi alapú választókerületekre cserélése.

Megjegyezzük, hogy az új szabályozás azon, a Legfelsőbb Bíróság által felvetett érvet sem orvosolta, miszerint az egyébként sok népből álló őslakos közösséget a választójogi szabályozás egységesként kezeli, hiszen ugyanúgy három területi alapon szerveződő választókerületből kerül ki egy-egy képviselő.

Az őslakos mandátum a jelenlegi közvetett választáson alapuló rendszerben is garantáltnak tekinthető és a közvetett jelleg szintén nem képezi akadályát annak, hogy az általános, országos politikai verseny képeződjön le a közvetett választások során.

Álláspontunk szerint ugyanakkor az új venezuelai szabályozás a közvetettségével, nem is a klasszikus politikai arénától, hanem magától a modern választójogtól távolította el az őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályozást, így az új szabályozás semmiképp sem tekinthető modellértékűnek véleményünk szerint, ugyanakkor azt tárja elénk, hogy létezik olyan speciális kisebbségi választójogi szabály, mely lényegében közvetett választáson alapul.

Venezuela esete felhívja a figyelmet arra, hogy azon kisebbségi speciális választójogi szabályozások esetén, melyek külön ágon szerveződnek az általános választójogi szabályokhoz képest, azaz speciális kisebbség specifikus személyi – vagy területi – alapon szerveződő választókerületet alkalmaznak, az aktív választójog kérdése különösen fontos tényező lehet, melyet a személyi alapon szerveződő választókerületi megoldás sokkal inkább kezelni tud, mint a speciális választókerület területi alapú megszervezése.

## **VII.2.2 A kooptálás, mint speciális kisebbségre vonatkozó választási szabály, avagy a Twa kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályok Burundiban**

### **VII.2.2.1 Burundi választójogi szabályozása, különös tekintettel Twa kisebbség parlamenti reprezentációjára vonatkozó szabályozása**

Burundi alkotmányos berendezkedésére alapvetően jellemző a Bosznia-Hercegovinában is ismert „etnikai balansz” konstrukció, azaz az állam egész közjogi berendezkedésére jellemző etnikai elv megjelenése. Szintén Bosznia példáját juttatja eszünkbe az is, hogy itt is egy véres polgárháborút követően, a tartós béke érdekében jött létre az a berendezkedés, mely az államon



belül etnikai alapon kíván egy jellemzően 60% - 40% arányú hatalmi egyensúlyt teremteni a Burundiban élő Hutu és a Tuzsi nép között.

A burundi törvényhozás alsóházát listás rendszerben, d'Hondt módszer alkalmazásával választják, 17 választókerületben. Az alkotmány 174. cikke értelmében a bejutási küszöb a szavazatok országos összevetésben megszerzett 2%-a.<sup>298</sup>

A Hutuk és Tuszik közötti etnikai balansz a Burundi választójogi szabályozásra is rányomja bélyegét. A Burundi alkotmány 173. cikke értelmében a választásokon szereplő listáknak minden három jelöltjéből legfeljebb kettő tartozhat ugyanazon etnikumhoz.<sup>299</sup> Emellett a Burundi alkotmány 169. cikke<sup>300</sup> és a választási törvény 108. cikke<sup>301</sup> előírja, hogy a

---

<sup>298</sup> Burundi alkotmány 174. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*Les candidats présentés par les partis politiques ne peuvent être considérés comme élus et siéger à l'Assemblée Nationale que si, à l'échelle nationale, leur parti a totalisé un nombre de suffrages supérieur ou égal à 2% de l'ensemble des suffrages exprimés. Les candidats indépendants ne peuvent être considérés comme élus et siéger à l'Assemblée Nationale que s'ils ont obtenu au moins 40% des suffrages exprimés dans la circonscription où ils se sont faits inscrire.*” Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/11/12/constitution-de-la-republique-du-burundi/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>299</sup> Burundi alkotmány 173. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*Les élections des députés se déroulent suivant le scrutin des listes bloquées à la représentation proportionnelle. Ces listes doivent avoir un caractère multiethnique et tenir compte de l'équilibre entre les hommes et les femmes. Pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur trois doit être une femme.*” Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/11/12/constitution-de-la-republique-du-burundi/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>300</sup> Burundi alkotmány 169. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*L'Assemblée Nationale est composée d'au moins cent députés à raison de 60% de Hutu et de 40% de Tutsi, y compris un minimum de 30% de femmes, élus au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans et de trois députés issus de l'ethnie Twa cooptés conformément au code électoral. Au cas où les résultats du vote ne reflètent pas les pourcentages sus-visés, il est procédé au redressement des déséquilibres y afférents au moyen du mécanisme de cooptation prévu par le Code Electoral. Le nombre de candidats à élire par circonscription est fixé par la loi électorale proportionnellement à la population.*” Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/11/12/constitution-de-la-republique-du-burundi/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>301</sup> Burundi választójogi törvény 108. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*L'Assemblée Nationale compte au moins 100 députés à raison de 60% de Hutu et 40% de Tutsi, y compris un minimum de 30% de femmes élus au suffrage universel direct sur base de listes bloquées à représentation proportionnelle constituées de manière que pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement appartiennent au même groupe ethnique et au moins un sur trois soit une femme. Au cas où les résultats du vote n'atteignent pas les pourcentages visés à l'alinéa précédent, la Commission*

törvényhozás alsóházának, a Nemzetgyűlésnek (l'Assemblée Nationale) legalább 100 tagja van. A képviselők megoszlását etnikai alapon határozza meg az alkotmány a Hutuk és Tuszik között 60% - 40% arányban. Amennyiben egyenlőtlenség áll be a választások alkalmával, kooptálással kell azt helyreállítani. Láthatjuk tehát, hogy a Burundi választójog általános szabályai között az etnikai balansz fenntartására érdekében kiegészítő szabályként van jelen a kooptálás intézménye.

Témánk, a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás szempontjából jelentősebb a burundi népesség mintegy 1%-át kitevő Twa kisebbség parlamenti reprezentációja a burundi törvényhozásban.

Az alkotmány fentebb már hivatkozott 169. cikke és a választási törvény 108. cikke előírja, hogy kooptálás útján 3 Twa nemzetiségű képviselő tagja a burundi Nemzetgyűlésnek. Emellett a burundi törvényhozás felsőházának a Szenátusnak is szintén tagja kooptálás útján 3 Twa

---

*Electoral* *Nationale* *Indépendante* *procède* *au*  
*redressement des déséquilibres constatés en attribuant à chaque parti politique ou coalition de partis politiques*  
*ayant atteint au moins deux pour cent (2%) des*  
*suffrages exprimés au niveau national un nombre proportionnel de députés supplémentaires appartenant à l'ethnie*  
*ou au genre sousreprésenté nécessaires pour*  
*résorber les déséquilibres.*  
*La cooptation est faite par la CENI en concertation avec les partis politiques ou les coalitions des partis politiques*  
*concernés et dans le respect de l'ordre établi sur*  
*les listes bloquées en s'assurant de la participation de toutes les ethnies dans le plus de circonscriptions possibles.*  
*La Commission Electorale Nationale Indépendante procède également à la cooptation de trois députés de l'ethnie*  
*Twa provenant de régions différentes.*  
*La cooptation des députés de l'ethnie Twa se fait sur base de listes présentées par leurs organisations les plus*  
*représentatives reconnues par l'autorité de tutelle,*  
*en tenant compte de la dimension « genre » et de la répartition géographique.”* Ld.:  
<https://www.ceniburundi.bi/2019/12/10/le-code-electoral/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

nemzetiségű képviselő az alkotmány 185. cikke<sup>302</sup> és a választási törvény 142. cikk értelmében.<sup>303</sup>

Megállapíthatjuk, hogy a burundi törvényhozás megválasztásának módja főszabály szerint eltér - ugyanis a Nemzetgyűlés listás rendszere mellett, a Szenátusban provinciánként 2-2 képviselőt delegálnak - de a kisebbségi Twa képviselők esetén megegyezik, mind létszámban, mind módszerben a Nemzetgyűlési és Szenátusi jelenlétük.

Egyértelműen láthatjuk tehát, hogy a kisebbségi speciális választójogi szabályozás tekintetében, tehát a kooptálás a főszabály.

A burundi választójogi törvény 108. cikke és 142. cikk b) pontja értelmében a kooptálást az alsó- és a felsőházba is a Független Választási Bizottság (a Commission Electorale Nationale Indépendante - CENI) végzi a nemi és földrajzi tényezők figyelembevételével a kisebbségi szervezetek által összeállított listák alapján.

A kooptálást végző CENI tagjait az alkotmány 91.cikke értelmében az elnöki jelölést követően a törvényhozás alsó és felsőháza külön-külön abszolút többséggel választja meg.<sup>304</sup>

---

<sup>302</sup> Burundi alkotmány 185. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*Le Sénat est composé de : 1° Deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des Conseils communaux de la province considérée, provenant des communautés ethniques différentes et élus par des scrutins distincts ; 2° Trois personnes issues de l'ethnie Twa; Il est assuré un minimum de 30% de femmes. La loi électorale en détermine les modalités pratiques, avec cooptation le cas échéant.*” Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/11/12/constitution-de-la-republique-du-burundi/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>303</sup> Burundi választójogi törvény 142. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*Le Sénat est composé de : a) deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des Conseils communaux de la province considérée, provenant de communautés ethniques différentes et élus au cours des scrutins distincts menés sur base des candidatures présentées par les partis politiques ou à titre indépendant ; b) trois membres de l'ethnie Twa cooptés par la Commission Electorale Nationale Indépendante et provenant des régions différentes ; c) des anciens Chefs d'Etat.*”

Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2019/12/10/le-code-electoral/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>304</sup> Burundi alkotmány 91. cikke hivatalos francia nyelvű szövege szerint: „*La Commission est composée de sept personnalités indépendantes. Ses membres sont nommés par décret après avoir été préalablement approuvés séparément par l'Assemblée Nationale et le Sénat à la majorité absolue.*” Ld.:

A legutóbb tartott 2020. május 28-i választások alkalmával, néhány hónappal a voksolást megelőzően a CENI székházában gyűltek össze a legrepresentatívabb Twa szervezetek, mindösszesen 11 szervezet. 2020 február 25. és 2020 március 15. között állíthattak a kisebbségi szervezetek jelöltek. A CENI szervezetenként két jelölt állítását várta el, de a kisebbségi szervezetek három jelöltet kívántak indítani.<sup>305</sup>

A Burundi Alkotmánybíróság mindezig nem vizsgálta érdemben a választási rendszer Twa nemzetiségű képviselőkre vonatkozó, az általános választási rendszertől teljesen különálló választójogi szabályokat. Az alkotmánybíróság elé kerülő ügyek, mint például az RCCB 236 számú ügy<sup>306</sup> jellemzően olyan technikai kérdéseket vizsgáltak, hogy mely szervezetek ismerhetők el olyan törvényes Twa szervezetekként, melyek a kooptálási folyamatban részt vehetnek.<sup>307</sup>

#### VII.2.2.2 Következtetések

Áttekintve a burundi választójogot, különös tekintettel a Twa kisebbségre vonatkozó speciális szabályokat, megállapíthatjuk, hogy Burundi esetében egy szintizta kooptáláson alapuló rendszer alakult ki, mely a választójog általános ágától és az általános politikai versenytől, arénától – melyben amúgy melleleg az etnikai megoszlás a két hatalmi szempontból domináns csoport a Hutu és a Tuszi között központi szerepet játszik – teljesen elkülönülten valósul meg. A Burundi rendszer speciális Twa kisebbségre vonatkozó ága hasonlóságot mutat a rendszerváltozás idején Hazánkban bevezetett, de a gyakorlatban nem alkalmazott kisebbségi választási rendszerrel.

---

<https://www.ceniburundi.bi/2019/11/12/constitution-de-la-republique-du-burundi/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>305</sup> Ld.: <https://www.ceniburundi.bi/2020/02/17/reunion-de-la-ceni-avec-les-representants-des-associations-de-lethnie-twa/> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>306</sup> Online elérhető francia nyelven: <https://medialibrary.uantwerpen.be/oldcontent/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Cour%20Constitutionnelle/CC%202005/RCCB236.pdf> (letöltés ideje: 2021. március 29.)

<sup>307</sup> VANDEGINSTE, Stef: *Political Representation of Minorities as Collateral Damage or Gain: The Batwa in Burundi and Rwanda* In.: Africa Spectrum , 2014, Vol. 49, No. 1 (2014), 7. p.

A legfőbb különbség az 1990-es magyar és a hatályos burundi szabályozás között az, hogy előbbiben közvetlenül a parlament kooptálta (volna) a képviselőket, utóbbiban pedig a CENI, mely a törvényhozás két háza által megválasztott testület, azaz a burundi megoldás még közvetettebb. Venezuelával összevetve, ahol a hatályos őslakos választási rendszer szintén kooptáláson alapul azt láthatjuk, hogy Venezuelában a közvetettséget az őslakos küldöttek jelentik, ezért ennek a rendszernek a közvetettsége szintén kisebb, mint a burundi megoldásnak.

A Burundi rendszer előnye – leginkább Pakisztánhoz viszonyítva – hogy legalább a jelölés folyamatában a Twa kisebbség szervezetei vesznek részt, azaz, ha a megválasztás nem is, de a jelölés a kisebbséghez köthető.

Végül, de nem utolsó sorban megállapíthatjuk, hogy a burundi rendszer, tekintettel a kooptálás rendszerére, a közvetettsége mellett teljességgel kizárja a klasszikus szavazatszerzésen alapuló politikai versenyt mind a kisebbség szervezetei, mind pedig a mainstream politikai pártok, de leginkább a Twa választók számára.

A burundi rendszer garantált mandátumot biztosít, ugyanakkor érdemben nem értelmezhető sem az aktív, sem pedig a passzív választójog oldaláról, illetve a politikai verseny szempontjából sem.

## **VII.2.3 Pakisztán vallási kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása**

### **VII.2.3.1 Bevezetés**

Pakisztán lakosságának elsöprő többsége, mintegy 96%-a az iszlám vallást követi, az egyéb vallást követők – akik főleg hinduk és keresztények – összesített aránya nem éri el a népesség 4%-át.<sup>308</sup> Pakisztán államiságának, a többségi lakosság identitásának meghatározó, elválaszthatatlan eleme az iszlám vallás, melyet többek között az állam hivatalos megnevezése - Pakisztáni Iszlám Köztársaság<sup>309</sup>; az állam létrejöttének történelmi előzményei – Brit India

---

<sup>308</sup>Ld.: <https://www.britannica.com/place/Pakistan/Religion> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

<sup>309</sup> Pakisztán Alkotmánya 1. cikk (1) bekezdés bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part1.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

gyarmat iszlám-hindu vallási alapú felosztása, továbbá az állam berendezkedése általánosságban – például az iszlám államvallás jellege<sup>310</sup>, vagy a Szövetségi Sharia Bíróság (Federal Shariat Court)<sup>311</sup>, mely a törvényeknek a Korán és az iszlám vallás szerinti normakontrollját végzi<sup>312</sup> – is egyértelműen alátámaszt.

Az ország törvényhozása kétkamarás, melyeket együtt Parlamentnek (Majlis-e-Shoora) nevezünk. A törvényhozás alsó háza a Nemzetgyűlés (National Assembly), felsőháza a Szenátus (Senate).<sup>313</sup>

A Szenátus mindösszesen 69 tagját közvetlenül, a szövetségi államok gyűlései választják. A Szenátusba Pakisztán négy szövetségi tartománya egy-egy nem muszlim képviselőt választ.<sup>314</sup>

---

*„Pakistan shall be a Federal Republic to be known as the Islamic Republic of Pakistan, hereinafter referred to as Pakistan”*

<sup>310</sup> Pakisztán Alkotmánya 2. cikk bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part1.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

*„Islam shall be the State religion of Pakistan.”*

<sup>311</sup> Pakisztán Alkotmánya 203C cikk (1)-(2) bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part7.ch3A.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

*„(1) There shall be constituted for the purposes of this Chapter a court to be called the Federal Shariat Court.*

*(2) The Court shall consist of not more than eight Muslim [Judges], including the [Chief Justice], to be appointed by the President [in accordance with Article 175A]”*

<sup>312</sup> Pakisztán Alkotmánya 203D cikk (1) bekezdés bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part7.ch3A.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

*„The Court may, [either of its own motion or] on the petition of a citizen of Pakistan or the Federal Government or a Provincial Government, examine and decide the question whether or not any law or provision of law is repugnant to the injunctions of Islam, as laid down in the Holy Quran and Sunnah of the Holy Prophet, hereinafter referred to as the Injunctions of Islam.”*

<sup>313</sup> Pakisztán Alkotmánya 203D cikk (1) bekezdés bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part3.ch2.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

*„There shall be a Majlis-e-Shoora (Parliament) of Pakistan consisting of the President and two Houses to be known respectively as the National Assembly and the Senate.”*

<sup>314</sup> Pakisztán Alkotmánya 59. cikk (1) bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part3.ch2.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

*„(1) The Senate shall consist of 118[ninety-six] 118, of whom-*

*(a) fourteen shall be elected by the members of each Provincial Assembly;*

Tekintettel arra, hogy a Nemzetgyűlés a nép által közvetlenül választott törvényhozó szerv ezért az alábbiakban elsősorban ezen szerv speciális választójogi szabályaira koncentrálunk.

### VII.2.3.2 A Nemzetgyűlési választások vallási kisebbségek számára fenntartott listás ága

A pakisztáni Nemzetgyűlés mindösszesen 342 képviselője közül 272 képviselőt az ország 272 választókerületében egyéni relatív többségi rendszer alapján választják. További 60 képviselői helyet „listán” női jelöltek között<sup>315</sup>, valamint még ezen felül 10 mandátumot nem muszlim jelöltek, azaz vallási kisebbségek jelöltjei között osztanak ki,<sup>316</sup> egy „országos listáról”.<sup>317</sup>

A pakisztáni választási rendszerben, mint láthatjuk, a „listás ág” eleve kizárólag a nők, illetve a vallási kisebbségek mandátumhoz jutását szolgálja, így ezen listás ágot tekinthetjük a pakisztáni választójog speciális ágának.

A vallási kisebbségeket megillető 10 mandátumot a választásokon induló pártok által állított listákról osztják ki. A listákat a jelölési határidő lejárta után a pártok nem módosíthatják, nem egészíthetik ki. A választási bizottság gondoskodik arról, hogy a pártok listái nyilvánosan

---

*(c) two on general seats, and one woman and one technocrat including aalim shall be elected from the Federal Capital in such manner as the President may, by Order, prescribe;*

*(d) four women shall be elected by the members of each Provincial Assembly;*

*(e) four technocrats including ulema shall be elected by the members of each Provincial Assembly; and*

*(f) four non-Muslims, one from each Province, shall be elected by the members of each Provincial Assembly:”*

<sup>315</sup> Ld.: Pakisztáni Alkotmány 25. módosítása szerinti táblázat (2017) <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part3.ch2.html#78> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

<sup>316</sup> Pakisztán Alkotmánya 203D cikk (1) bekezdés bekezdése angol nyelven. Online elérhető: <http://pakistani.org/pakistan/constitution/part3.ch2.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

*„In addition to the number of seats referred to in clause (3), there shall be, in the National Assembly, ten seats reserved for non-Muslims.”*

<sup>317</sup> 2017. évi pakisztáni választási törvény 18. cikk (3) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: *„The constituency for all seats reserved for non-Muslims in the National Assembly shall be the whole country.”* Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/Documents/laws2017/Election%20Act%202017.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

kihirdetésre kerüljenek.<sup>318</sup> A pártok által állított lista annyi jelöltet tartalmazhat, amennyit a párt szükségesnek tart, azaz nem kötelező annyi jelöltet állítaniuk a pártoknak, ahány kedvezményes mandátum fent van tartva a nem muszlimok részére.<sup>319</sup> Amennyiben az adott pártot a listáról mandátum illetné meg, de az nem tartalmaz elegendő jelöltet, a jogszabály lehetőséget ad arra, hogy a lehető leggyorsabban ezt a párt pótolja és a hiányzó helyet feltöltse,<sup>320</sup> azaz ebben az esetben a jelöltállítás követően is módosíthatja a párt a listáját.

A nem muszlimok számára fenntartott mandátumok elosztását a Pakisztáni Választási Bizottság végzi, az eredményt pedig a hivatalos közlönyben hirdetik ki.<sup>321</sup> A pártok által állított nem muszlim jelöltek tartalmazó listákról a mandátumok kiosztása a pártok jelöltjei által a 272 egyéni körzetben elért mandátumok százalékos aránya alapján történik.<sup>322</sup> Az egyes pártok

---

<sup>318</sup> 2017. évi pakisztáni választási törvény 104. cikk (1) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*For the purpose of election to seats reserved for women and non-Muslims in an Assembly, the political parties contesting election for such seats shall, within the period fixed by the Commission for submission of nomination papers, file separate lists of their candidates in order of priority for seats reserved for women and non-Muslims with the Commission or, as it may direct, with the Provincial Election Commissioner or other authorized officer of the Commission, who shall forthwith cause such lists to be published for information of the public: Provided that the list submitted by a political party shall not be subject to change or alteration either in the order of priority or through addition of new names in the list or omission of any name after expiry of the date of submission of nomination papers.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/Documents/laws2017/Election%20Act%202017.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

<sup>319</sup> 2017. évi pakisztáni választási törvény 104. cikk (2) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*The parties' lists referred to in sub-section (1) may contain as many names of additional candidates as a political party may deem necessary for contesting seats reserved for women and non-Muslims, to provide for any disqualification of candidates during scrutiny of nomination papers or for filling of any vacant seats during the term of an Assembly.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/Documents/laws2017/Election%20Act%202017.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

<sup>320</sup> 2017. évi pakisztáni választási törvény 104. cikk (4) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*If, at any time, the party list is exhausted, the political party may submit a name for any vacancy which may occur thereafter and the provisions of sub-sections (1), (2) and (3) shall, as nearly as possible, apply to fill such vacancy.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/Documents/laws2017/Election%20Act%202017.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

<sup>321</sup> 94. cikk (1) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*The Commission shall, by notification in the official Gazette, declare the total number of reserved seats won by each political party in the National Assembly and the Provincial Assemblies respectively.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/documents/laws2017/1-3-2020/The%20Election%20Rules,%202017%20as%20on%2024th%20February%202020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

<sup>322</sup> 94. cikk (2) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*The per centum share of each political party shall be worked out with reference to total number of general seats in the National Assembly, or, as the case may be, the respective Provincial Assembly.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/documents/laws2017/1-3-2020/The%20Election%20Rules,%202017%20as%20on%2024th%20February%202020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)



listáira jutó mandátumokat a listákon szereplő jelöltek sorrendjében osztják ki, melyen utólag nem lehet változtatni.<sup>323</sup>

### VII.2.3.3 Következtetések

Összegzésként a pakisztáni rendszerről megállapíthatjuk, hogy ténylegesen a kooptáló rendszerek közé tartozik. A pakisztáni választási rendszerrel kapcsolatban véleményünk szerint általánosságban és tömören az állapítható meg, hogy az egy „ál vegyes rendszer”.

A pakisztáni választójog álláspontunk szerint nélkülözi a valódi listás ágat, a listákra nem szavazhatnak külön a választópolgárok és nem is töredékszavazatok vagy egyéb mandátumot nem eredményező szavazatok hasznosulnak itt, hanem mindössze az általános választási ág relatív többségi rendszerében megszerzett mandátumarányok leképeződése történik. Ehelyütt fontos kiemelni, hogy még csak nem is a pártokra leadott szavazatok aránya és nem is a pártokra leadott szavazatok alapján arányosan keletkeztetett mandátumok száma határozza meg ennek a listás kiegészítő ágának az eredményét, hanem a relatív többségi rendszerben elnyert mandátumok számának az aránya, melynek okán ezt a listás megoldást semmiképp sem lehet (szavazat)arányosnak nevezni.

A pakisztáni választási rendszer nem muszlimok számára fennálló listás ága tehát egy olyan kiegészítő rendszer:

- amire közvetlenül szavazni nem lehet

---

<sup>323</sup> 94. cikk (4) bekezdésének angol nyelvű szövege szerint: „*The seats reserved for non-Muslims and women shall be divided among the political parties on the basis of their per centum share as worked out in sub-rule (2) and in order of priority of the names of candidates mentioned in the party list: Provided that the list submitted by a political party shall not be subject to change or alteration, either in the order of priority or through addition of new names or subtraction of old names after expiry of the date of submission of nomination papers.*” Online elérhető: <https://www.ecp.gov.pk/documents/laws2017/1-3-2020/The%20Election%20Rules,%202017%20as%20on%2024th%20February%202020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

- nem a töredék-, vagy egyéb mandátumot nem eredményező szavazatok hasznosulnak rajta, éppen ellenkezőleg az egyes relatív többségi egyéni választókerületekben a győztes jelöltre leadott szavazatok hasznosulnak újra közvetetten
- a relatív egyéni, többségi rendszerben elnyert mandátumok arányát képezi le, tehát egy az egyben a választások még csak nem is arányos, hanem relatív többségi fő ága határozza meg a kiegészítő listás ág eredményét. A relatív többségi rendszerben győztest erősíti még tovább ez a kiegészítő ág és mindezek okán nem sorolhatjuk ezt a listát az arányos rendszerek közé

A jellegadó tulajdonságait figyelembe véve kicsit lesarkítva, egy választást követő mandátumarányos pártdelegálásnak is tekinthetjük a pakisztáni választójog kiegészítő listás ágát, ugyanis közvetlenül nem a szavazatok, hanem a relatív többségi rendszerben keletkezett mandátumok keletkeztetik a listás mandátumot.

A vallási kisebbségek szempontjából sem nevezhetjük túlságosan hatékonynak a rendszert. Egyik oldalról a listák összeállításában nincs szerepük, azokat kizárólagosan a politikai pártok állítják össze, azaz a jelölésbe nem szólhatnak bele a vallási kisebbségek. Mindez önmagában még nem jelentené feltétlenül, hogy nem hatékony a rendszer, sok listás rendszer működik, úgy pl. a magyar is, hogy a választók nem avatkozhatnak be a listák sorrendjébe. Ugyanakkor a pakisztáni rendszerben nem csak jelölés oldaláról, hanem megválasztás oldaláról sem tudnak szinte semennyire sem beleszólni a kisebbségek a végkifejletbe. A listás ág mandátumait Pakisztán 272 relatív többségi egyéni körzete és az ott győztes jelöltek párjának kiléte határozza meg, tehát kijelenthetjük, hogy lényegében a pakisztáni többségi iszlám nemzet határozza meg azt, hogy kik lesznek a nem muszlimokat képviselők a törvényhozásban, azaz a pakisztáni választójog vallási kisebbségekre vonatkozó választási ága mind a jelölés, mind pedig a megválasztás szempontjából a vallási kisebbségektől függetlenül, az ő fejük felett működik.

Naeem Shakir, pakisztáni jogász a nem muszlimokra vonatkozó rendszert egyenesen bohózatként jellemezte és mint olyat, ami inkább a politikai pártok, mintsem a vallási kisebbségek érdekeit szolgálja. A nem muszlimok számára fenntartott helyeket legtöbbször olyan képviselők töltik fel, akik nem kompetensek és nem is képviselik a kvázi választóikat,

azaz a vallási kisebbségeket.<sup>324</sup> A jelenlegi pakisztáni rendszer hiányosságát, azt, hogy éppen a kisebbségekre nincs egyáltalán tekintettel és nem olyan személyek kerülnek be ezen a speciális ágon akik politikai értelemben képviselnék a kisebbségeket az is mutatja, hogy olyan párt is kapott a kisebbségi listáról mandátumot, ami konkrétan kisebbségellenes.<sup>325</sup>

A pakisztáni rendszer az aktív választójog vonatkozásában egyáltalán nem tartalmaz kisebbségspecifikus szabályozást, a fenntartott helyek vonatkozásában a passzív választójog tekintetében van kisebbségspecifikus szabályozás abból a szempontból, hogy nem muszlimnak kell lennie a listán szereplő jelöltnek.

Összefoglalásképp a pakisztáni modell kapcsán előnyként legfeljebb azt állapíthatjuk meg, hogy „valamilyen szabályozás” van és garantált mandátumot biztosít egy olyan országban, ahol a vallási kisebbségeket egyébként is sok atrocitás éri és ezen kisebbségek önerőből nem lennének képesek parlamenti mandátumot szerezni. Emellett, nem igényel érdemben külön infrastruktúrát, tekintettel arra, hogy nincs speciális kisebbségi szabályozás az aktív választójogra vonatkozóan, így nincs szükség külön választói regiszterre, szavazólapokra, infrastruktúrára.

A pakisztáni rendszer hátrányait sokkal bővebben tudnánk sorolni, röviden összefoglalva azt tartjuk a legkomolyabb hátránynak, hogy a kisebbségeknek sem a jelölés, sem pedig a megválasztás során sincs érdemi döntési pozíciója, azaz az egész teljesen a „fejük felett” történik, a vallási többség határozza meg lényegében a kisebbségi mandátumok sorsát. Mindezek alapján a pakisztáni választási rendszer speciális kisebbségi ága egy a kisebbségtől független, politikai párt alapú delegálásként értelmezhető, melynek hatékonysága a kisebbségi választói akarat érvényesülése szempontjából igen csekély.

A pakisztáni rendszer álláspontunk szerint kevesebbet nyújt, mint a Burundi kooptáláson alapuló rendszer, tekintettel arra, hogy Burundiban legalább a jelölés a kisebbség szervezeteihez köthető. Kevesebbet nyújt a pakisztáni rendszer a jelenleg hatályos venezuelai

---

<sup>324</sup> Ld.: <https://www.dawn.com/news/1280797> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

<sup>325</sup>Ld.: <https://www.hindustantimes.com/world-news/pakistan-s-non-muslim-voters-rise-by-30-hindus-maintain-majority/story-zjJWf3CHXCMarDrzPLNBJ.html> (letöltés ideje: 2021. április 8.)

kooptáláson alapuló rendszernél is véleményünk szerint, tekintettel arra, hogy ott az őslakosok végül is maguk választják, de közvetetten a képviselőiket.

### **VII.3 A kiemelő (aktív) választási rendszerek**

#### **VII.3.1 A személyi alapú kiemelő választási rendszerek**

##### **VII.3.1.1 Taiwan őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályai**

###### ***VII.3.1.1.1 Bevezetés***

A Kínai Köztársaság, más néven Taiwan államiségát a világ államainak túlnyomó többsége jelenleg nem ismeri el független, önálló szuverén országnak – köztük Magyarország sem –, melynek indoka a kínai polgárháború, illetve annak eredménye, ugyanis Kína szárazföldi területén 1949-ben megalakult a Kínai Népköztársaság, mely az egy Kína elve alapján saját magát tekinti Kína kizárólagos és szuverén képviselőjének. Megjegyzendő, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsában Kína helyét egészen 1971-ig Taiwan diplomatái foglalták el, mely helyzetet az ENSZ Közgyűlés 2758. számú határozata változtatta meg.<sup>326</sup> Mindezek ellenére Taiwan a mainapig de facto független államként kereskedelmi képviseletein keresztül a világ legtöbb államával informális diplomáciai kapcsolatot tart fenn. Az ország fejlett gazdasággal és demokratikus intézményrendszerrel rendelkezik, melynek része a taiwani őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályok. Mindezek okán mérlegelve az előadottakat, Taiwan államiségának limitált (hivatalos) nemzetközi elismerése mellett, avagy ennek ellenére is indokoltnak tartottuk Taiwan választási rendszerét, elsősorban annak speciális őslakosokra vonatkozó rendelkezéseit vizsgálatunk alá vonni.

Taiwan több mint 23,5 milliós népességének<sup>327</sup> mintegy 97%-a a többségi Han népcsoporthoz tartozik. A lakosság 2,4%-a, nagyságrendileg 559.000 fő tartozik valamely hivatalosan elismert taiwani őslakos közösséghez. Az állam 16 törzset ismer el hivatalosan

---

<sup>326</sup> UN A/RES/2758(XXVI) Online elérhető: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/2758\(XXVI\)](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758(XXVI)) (letöltés ideje: 2021. április 8.)

<sup>327</sup> Ld.: <https://eng.stat.gov.tw/point.asp?index=9> (letöltés ideje: 2021. április 9.)

őslakos törzsként, ezek az Amis, Atayal, Bunun, Hla'alua, Kanakaravu, Kavalan, Paiwan, Puyuma, Rukai, Saisiyat, Sakizaya, Seediq, Thao, Truku, Tsou és a Yami törzsek.<sup>328</sup>

A taiwani őslakosok rendelkeznek alaptörvénnyel (The Indigenous Peoples Basic Law), mely jogilag meghatározza többek között az őslakos nép, a törzs és az őslakos személy fogalmát<sup>329</sup>, valamint kiemelt a kiemelt státusukra vonatkozó legfontosabb szabályokat, például önkormányzásukhoz való jogukat<sup>330</sup>, jogukat földjeikhez és természeti erőforrásaikhoz<sup>331</sup>.

A választási rendszer kapcsán lesz jelentősége, ezért megjegyezzük, hogy az alaptörvény mellett az őslakosok státus törvénnyel (Status Act For Indigenous Peoples) is rendelkeznek, mely aprólékosan szabályozza azt, hogy milyen feltételek mellett, ki minősülhet őslakosnak. Szabályozza például a vegyes házasság kérdését és az ilyen házasságból született gyermek jogi helyzetét az őslakos jogállás szempontjából. Főszabály szerint az őslakos személynek nagykorúsága elérésekor, húsz éves korában kérvényeznie kell az őslakos jogállásának fenntartását, azaz az őslakos személy saját akaratnyilatkozatától függ, hogy őslakos jogállását folytatni kívánja-e.<sup>332</sup>

---

<sup>328</sup> Ld.: <https://minorityrights.org/country/taiwan/> (letöltés ideje: 2021. április 9.)

<sup>329</sup> Ld.: Taiwan The Indigenous Peoples Basic Law 2. cikk Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130003> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

<sup>330</sup> Taiwan The Indigenous Peoples Basic Law 4 cikk angol nyelven: „*The government shall guarantee the equal status and development of self-governance of indigenous peoples and implement indigenous peoples' autonomy in accordance with the will of indigenous peoples. The relevant issues shall be stipulated by laws.*” Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130003> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

<sup>331</sup> Taiwan The Indigenous Peoples Basic Law 20. cikk első mondata angol nyelven: „*The government recognizes indigenous peoples' rights to land and natural resources.*” Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0130003> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

<sup>332</sup> Taiwan Status Act For Indigenous Peoples 9. cikk angol nyelven: „*Under any one of the following circumstances, indigenous peoples are obliged to apply for status forfeiture:*

\* *indigenous peoples marries non-indigenous peoples*

\* *indigenous peoples are adopted by non-indigenous peoples*

\* *upon reaching the age of twenty, indigenous peoples chose to abandon indigenous peoples*”

Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130001> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

Szintén jelentőséggel bír a választójog szempontjából, hogy a státus törvény az őslakosokat két csoportra osztja, hegyvidéki őslakosokra (Mountain indigenous peoples), illetve síkvidéki őslakosokra (Plain-land indigenous peoples).<sup>333</sup>

A megkülönböztetés alapja területi, ugyanis azon őslakosok, illetve azok leszármazottai hegyvidéki őslakosok, akik a hegyvidéki adminisztratív zónában éltek Taiwan japán uralom alóli felszabadulása idején, ami meglehetősen archaikusnak hat napjainkban és olyan furcsa helyzeteket is szülhet, hogy a manapság egyazon városban élő őslakosok a felmenőik lakóhelye okán külön választóközretbe kerülnek.<sup>334</sup>

### ***VII.3.1.1.2 A taiwani őslakosokra vonatkozó speciális választójogi szabályozás***

A választási rendszer legalapvetőbb vonásait Taiwan Alkotmányának kiegészítő rendelkezései tartalmazzák, aminek az az oka, hogy az eredeti, 1947-ben elfogadott alkotmány rendelkezései<sup>335</sup>, tekintettel a Kínai Népköztársaság létrejöttére nem alkalmazhatók, ezért, ahogy az Alkotmány kiegészítő rendelkezéseinek „preambuluma” fogalmaz, a „nemzet egyesítéséig” a kiegészítő rendelkezésekben foglalt kiegészítésekkel alkalmazzák az Alkotmány rendelkezéseit.<sup>336</sup>

---

<sup>333</sup> Taiwan Status Act For Indigenous Peoples 2. cikk angol nyelven: „*The term "indigenous people" herein includes native indigenous peoples of the mountain and plain-land regions. Status recognition, unless otherwise herein provided, is as provided in the following:*  
\* *Mountain indigenous peoples: permanent residents of the mountain administrative zone before the recovery of Taiwan, moreover census registration records show individual or an immediate kin of individual is of indigenous peoples descent.*  
\* *Plain-land indigenous peoples: permanent residents of the plain-land administrative zone before the recovery of Taiwan, moreover census registration records show individual or an immediate kin of individual is of indigenous peoples descent. Individual is registered as a plain-land indigenous peoples e in the village (town, city, district) administration office.*”

Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0130001> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

<sup>334</sup> TEMPLEMAN, Kharis: *When do electoral quotas advance indigenous representation?: Evidence from the Taiwanese legislature* In.: *Ethnopolitics* 2018 Vol. 17. No. 3. 470. p. DOI: [10.1080/17449057.2018.1453597](https://doi.org/10.1080/17449057.2018.1453597)

<sup>335</sup> Ld.: *Constitution of the Republic of China (Taiwan)* Online elérhető angol nyelven: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000001> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

<sup>336</sup> Ld.: *Additional Articles of the Constitution of the Republic of China prealbulum*„*To meet the requisites of the nation prior to national unification, the following articles of the ROC Constitution are added or amended*

Az egykamarás taiwani parlament (Legislative Yuan - LY) megválasztására, összetételére vonatkozó legfőbb szabályokat az Alkotmány kiegészítő rendelkezései tartalmazzák tehát. A kiegészítő rendelkezések 4. cikke szerint<sup>337</sup> a parlament létszáma 113, melyből:

- 34 képviselőt arányos rendszerben, országos pártlistán választanak
- 73 képviselőt egyéni területi alapú választókerületekből választanak. A választókerületek beosztásának alapja az egyes települések, megyék, városok. Az egyes választókerületekből megválasztható képviselők létszáma az adott választókerület lélekszámához igazodik, de legalább minden választókerületből egy képviselőt lehet megválasztani.
- 6 képviselőt választanak relatív, egyéni, többségi rendszer alapján az őslakos közösségek, két személyi alapú, az egész országra kiterjedő választókerületben. Három képviselőt választanak a hegyvidéki őslakosok (Highland aborigines), a „hegyvidéki őslakos választókerületből” és 3 képviselőt választanak a síkvidéki őslakosok (Lowland aborigines) a „hegyvidéki őslakos választókerületből”. A választókerületben a kiosztható mandátumok száma három, de a választó által leadható szavazat csupán egy, azaz a taiwani egyéni rendszer nem MNTV (blokkszavazás), hanem SNTV rendszerű.

A taiwani választási rendszer, tehát, mint azt a kiegészítő rendelkezésekből láthatjuk egy vegyes választási rendszer, melynek egyéni ága két elkülöníthető részegységre bontható, az általánosnak tekinthető területi alapú és az őslakosok számára fenntartott külön, személyi alapú speciális ág.

---

*to the ROC Constitution in accordance with Article 27, Paragraph 1, Item 3; and Article 174, Item”* Online elérhető angol nyelven: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000002> (letöltés ideje: 2021. április 12.)

<sup>337</sup> Ld.: Additional Articles of the Constitution of the Republic of China 4. cikk Online elérhető angol nyelven: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000002>

Taiwanban a választási törvény a „köztisztviselők választásáról és visszahívásáról szóló törvény” (Civil Servants Election And Recall Act) nevet viseli. A törvény a parlamenti képviselőket a 2. cikk 1. pontjában központi köztisztviselőként definiálja.<sup>338</sup>

A választási törvény 35. cikk 1. pontja egyértelműen leszögezi, hogy az őslakos választókerzetek személyi alapú választókerzetek, azaz a hegyvidéki őslakosok választókerzete a hegyvidéki őslakos választók, a síkvidéki őslakosok választókerzete pedig a síkvidéki őslakos választók. A jogszabály leszögezi azt is, hogy a területi alapú egyéni választókerzetek, tehát a választási rendszer általános egyéni ágán, az egyes választókerzetekben lélekszám alapján megválasztható képviselők számításakor, az adott választókerzetben élő őslakos választókat figyelmen kívül kell hagyni<sup>339</sup>, melynek indoka egyszerű, ezen választók, a választási rendszer másik egyéni ágán, a speciális őslakos ágon gyakorolják választójogukat.

A személyi alapú speciális választókerzetek vonatkozásában az egyik legelső kérdés, ami felmerül és vizsgálni szükséges, az az, hogy a választókerzet személyi volta milyen személyi körre terjed ki, tehát elsődlegesen, kik a választók és másodlagosan persze, hogy kik a megválaszthatók. Ezen kérdésekre az aktív és passzív választójogosultság ad számunkra választ.

Az aktív választójog vonatkozásában a választási törvény 16. cikke egyértelműen leszögezi, hogy az őslakosokra vonatkozó speciális választókerzetben választóként csak a szavazati joggal rendelkező és az egyéb választókkal kapcsolatos általános, minden választóra vonatkozó feltételnek megfelelő, őslakos jogállással rendelkező személyek vehetnek részt.<sup>340</sup>

---

<sup>338</sup> Taiwan Civil Servants Election And Recall Act 2. cikk 1. pont szövege angol nyelven: „*Central civil servants: members of the Legislative Yuan.*” Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (letöltés ideje 2021. április 12.)

<sup>339</sup> Taiwan Civil Servants Election And Recall Act 35. cikk 3. pont szövege angol nyelven: „*Where the members of the Legislative Yuan are to be elected from the indigenous peoples in plain areas and the indigenous peoples in mountain areas, the electoral districts shall be the indigenous peoples in plain areas and the indigenous peoples in mountain areas*

*The population of the quota to be elected in the electoral districts of municipalities and counties (cities) referred to in Subparagraph 1 of the preceding Paragraph shall be deducted the indigenous population.*” Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (letöltés ideje 2021. április 12.)

<sup>340</sup> Taiwan Civil Servants Election And Recall Act 16. cikk szövege angol nyelven: „*For the election of the indigenous civil servants, the electors shall be the persons who are indigenous peoples with the right of suffrage*



A passzív választójogosultsággal rendelkezők személyi körét a választási törvény 24. cikke határozza meg. A jogszabály szerint az adott körzetben meglévő aktív választójog léte a jogszabály alapján alapvető feltétele a passzív választójognak, azaz a megválaszthatóságnak. Mindez azt is jelenti, hogy az őslakos körzetekben passzív választójoggal is csak az őslakos jogállású személyek rendelkeznek. Érdekesség, hogy a jogszabály a passzív választójogosultság gyakorlásához szükséges életkori követelményt az őslakos körzetek esetén 26. életévben, ugyanakkor a nem őslakos körzetben induló jelöltek vonatkozásban ez az életkori határ mindössze 23 életév.<sup>341</sup>

Az aktív és a passzív választójogosultság vonatkozásában kijelenthető, hogy a speciális őslakos személyi alapú, egyéni választási ág vonatkozásában mindkét oldalról, azaz a passzív és az aktív választójog oldaláról zárt, azaz megköveteli a speciális személyi feltétel fennállását, azaz az őslakos jogállást. A taiwani választási rendszerben választó és jelölt is csak őslakos jogállású személy lehet.

A jelölőszervezetek vonatkozásában jogszabályi megkötés nincs, melyet egyértelműen szemléltet, az is, hogy a választásokon a két őslakos körzetben a „mainstream politikai pártok” őslakos jelöltjei indulnak és szereznek mandátumot. A legutóbbi 2020-as választásokon például a mindösszesen 6 őslakos mandátum majdnem egészét a két legnagyobb párt a DPP (Democratic Progressive Party) és a KMT (Kuomintang) jelöltjei szerezték meg.<sup>342</sup> Az őslakos

---

*and meet the qualification requirements prescribed in the preceding Article.”* Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (letöltés ideje 2021. április 12.)

<sup>341</sup> Taiwan Civil Servants Election And Recall Act 24. cikk (1) bekezdés szövege angol nyelven: „*An elector who has completed his/her twenty-third year of age may apply for being registered as the candidate for civil servants in the electoral district where he exercises his/her right of suffrage. However, a candidate for the governor of a municipality or a county (city) shall have completed his/her thirtieth year of age, and a candidate for the chief of a township (city) or an indigenous district shall have completed his/her twenty-sixth year of age.*”

Online elérhető: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0020010> (letöltés ideje 2021. április 12.)

<sup>342</sup> Ld.: [https://web.archive.org/web/20200112210807mp\\_/https://www.cec.gov.tw/pc/en/L2/n0000000000000000.html](https://web.archive.org/web/20200112210807mp_/https://www.cec.gov.tw/pc/en/L2/n0000000000000000.html) (letöltés ideje 2021. április 12.) és [https://web.archive.org/web/20200112210806mp\\_/https://www.cec.gov.tw/pc/en/L3/n0000000000000000.html](https://web.archive.org/web/20200112210806mp_/https://www.cec.gov.tw/pc/en/L3/n0000000000000000.html) (letöltés ideje 2021. április 12.)

körzetekben folytatott kampány és politikai verseny ugyanakkor eltér a „sima” választókerületekben tapasztaltaktól., ugyanis itt a jelöltek személye sokkal nagyobb jelentőséggel bír, illetve a választásokon nem csupán a két nagy párt, a DPP és KMT juthat szerephez, eredményesek lehetnek független jelöltek is.<sup>343</sup>

Taiwan politikai palettáján őslakos párt nem szerepel, holott erre több próbálkozás is volt a taiwani politika történetében. Az első komolyabb próbálkozás az 1980-as évek végén létrehozott Indigenous People’s Party (IPP) volt, amely azonban nem tudott mandátumot szerezni a törvényhozásban. Később, a 2010-es években a Taiwan First Nation Party (FNP) próbálkozott, azonban ezt a próbálkozást is kevés siker koronázta. A 2016-os választásokon a hegyvidéki őslakos körzetben jelöltet sem tudtak állítani, a síkvidéki őslakos körzetben indított jelölt pedig kevesebb mint a szavazatok 1%-át szerezte meg.<sup>344</sup>

#### ***VII.3.1.1.3 Következtetések***

Összegzésként a taiwani rendszerről megállapíthatjuk, hogy a kiemelő, azon belül is a személyi alapon kiemelő rendszerek közé tartozik.

A választókörzet személyi jellegénél fogva az őslakos jogállással rendelkező személyek függetlenül attól, hogy az ország mely részén szavaznak, voksolhatnak a megfelelő őslakos körzetük jelöltjeire, amit abból a szempontból előnyösnek tartunk, hogy az országon belül nem „köti röghöz” az őslakos választókat, illetve nem enyészik el a speciális választójogi szabályokhoz való hozzáférhetőségük az esetleges költözéssel. Ez főleg a területi alapú választókerületi beosztással szemben jelent kisebbségi szempontból előnyt, ugyanis, ha csupán területi alapon szabályoz a jogalkotó, a kisebbségi jelleg könnyen megváltozhat a népesség mobilizációjával.

A személyi alapú választókerület kialakításával a jogalkotó külön speciális választójogi ágat alakított ki, eltérően az olyan rendszerektől, ahol a speciális kisebbségi választójogi

---

<sup>343</sup> TEMPLEMAN (2018.) i. m. 473. p.

<sup>344</sup> Uo.

szabályozást például a pártlistákon belül, vagy a listás rendszer keretei között helyezi el a jogalkotó. Ez a megoldás több szempontból is előnyös lehet:

- biztosítja az őslakos közösség országán belüli mobilitását, úgy, hogy speciális választójogosultságuk is megmaradjon
- garantált mandátumot biztosít
- a személyi jellegénél fogva biztos az adott közösség választói kezében marad a jelöltekéről való döntés lehetősége, így a mandátum mellett a kisebbséghez kötöttség is garantált

Ugyanakkor ahogy Kharis Templeman is utalt rá hátránya, hogy komoly szervezettséget és infrastruktúrát igényel, ugyanis az ország minden szavazó körében rendelkezni kell az őslakos körzetek szavazólapjaival és a helyben szavazó őslakos választók regisztereivel.<sup>345</sup>

A politikai verseny szempontjából láthatjuk, hogy a taiwani rendszer bár kisebbségi szempontból mindkét oldalról zárt - ami alatt azt értjük, hogy az aktív és a passzív választójog oldaláról is szükséges a kisebbségi jogállás -, ugyanakkor pártpolitikai szempontból teljesen nyitott, mivel nincs olyan szabályozás, amely a jelöltállítás során korlátozná a klasszikus politikai pártok indulását, ezért lényegében az országos pártpolitikai verseny játszódik le az őslakos körzetekben is, így a speciális kisebbségi ága a választásoknak, szerkezetileg hiába elkülönült, az általános politikai verseny színtere, itt az őslakos választók nem a politikai preferenciájuk vagy az őslakos preferenciájuk között választanak. Ez a politikailag nyitott rendszer az őslakos politikusok bevonódását elősegíti az országos „mainstream politikába”, de ahogy Templeman is felhívta rá a figyelmet a politikai különbségek megosztják Taiwanban az őslakos képviselőket, pártok feletti őslakos képviselők közötti együttműködés nincs, emellett pedig őslakos párt nem szerepel a taiwani politikai palettán.<sup>346</sup>

### VII.3.1.2. Új-Zéland Maorikra vonatkozó speciális szabályozásra

---

<sup>345</sup> TEMPLEMAN, (2018.) i. m. 470. p.

<sup>346</sup> TEMPLEMAN, (2018.) i. m. 463. p.

### *VII.3.1.2.1 Bevezetés*

Új-Zéland lakossága a 2020-as becslések szerint 5,1 millió fő<sup>347</sup>, melyből több mint 850.000 fő Maori őslakos<sup>348</sup>. Új-Zélandon a Maorikra vonatkozó speciális választójogi szabályozás hosszú múltra tekint vissza, mely során mind a speciális választójog szabályozás, mind pedig a maga az új-zélandi választási rendszer alapvető változásokon ment keresztül. Napjainkban Új-Zéland Maorikra választójogi szabályozása nemzetközileg sokat kutatót és összességében elismert rendszerré vált, olyannyira, hogy például Ausztrália Új-Dél-Wales államának törvényhozása is komolyan vizsgálta az 1990-es években egy esetleges saját őslakosokra vonatkozó választójogi reformjának előkészítése során, mely végül nem valósult meg.<sup>349</sup>

Hosszú utat tett meg a Maorikra vonatkozó szabályozás napjainkig, azaz a modellértékűvé válásáig. A Maorik parlamenti képviselőtét Új-Zélandon az 1867-es Maori Representation Act teremtette meg, mely egy teljesen elkülönített rendszerben négy Maori képviselő megválasztását tette lehetővé a Maori férfi választóknak. Új-Zélandon a nők, így a Maori nők is 1893-ban kaptak választójogot. A Maorikra vonatkozó választójogi rendszer olyannyira elkülönített volt, hogy 1951-ig még a választások is más napon történtek a Maorik számára és más napon az általános rendszerben. Annak ellenére, hogy az általános rendszerben már 1870-ben bevezették a titkos szavazást, ez a Maoriknál egészen 1938-ig várattott magára, addig a Maoriknak a választást bonyolító tisztségviselők szóban kellett elmondani, hogy kire szavaz. A Maorik 1949-ig választói névjegyzékkel sem rendelkeztek.<sup>350</sup>

Az aktív és a passzív választójogukat kötelezően csak a saját Maori képviselőválasztás keretében gyakorolhatták. A passzív választójog tekintetében 1967-ben, történt az áttörés, ekkortól ugyanis a Maori jelöltek indulhattak az általános képviselői helyekért is. Az 1967-es

---

<sup>347</sup> Ld.: <https://www.stats.govt.nz/topics/population> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>348</sup> Ld.: <https://www.stats.govt.nz/information-releases/maori-population-estimates-at-30-june-2020> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>349</sup> Ld.: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22library/prspub/MRE30%22> (letöltés ideje: 2021. április 18.) és <https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/the-political-representation-of-ethnic-and-racia/PoliticalRepFINALandINDEX.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>350</sup> Ld.: <https://nzhistory.govt.nz/politics/maori-and-the-vote/twentieth-century> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

módosítások érintették a Maori választókerületet is, ugyanis ekkortól nem Maorik is részt vehetnek jelöltként a választásokon, azaz rendelkeznek passzív választójoggal.<sup>351</sup> Az aktív választójog vonatkozásában 1975-től nyílt arra lehetőség, hogy a „Maori választási opció” (Maori electoral option) keretében a Maori választók választhassanak, hogy a Maori vagy az általános rendszerben kívánnak-e szavazni.<sup>352</sup>

Az új-zélandi választási rendszer történetében az 1993-as év fontos mérföldkő volt, ekkor vezették be ugyanis a mai napig is működő vegyes választási rendszert, ahol egyéni jelöltekre és pártlistákra is szavazhatnak egyszerre a választók. A Maorik mandátumainak száma 1996-ban négyről ötre, majd 2002-ben hétre emelkedett.<sup>353</sup>

Láthatjuk tehát, hogy a Maorikra vonatkozó választási rendszer lényege a kezdetekben inkább az elkülönítés volt, mintsem a kisebbségi képviselőlet biztosítása. Sokáig mind az aktív mind pedig a passzív választójog vonatkozásában a maorik ki voltak zárva a választások általános rendszeréből, emellett pedig súlyos garanciális deficit volt megfigyelhető, melynek legjobb példája a titkos szavazás és a választói jegyzék hiánya volt. Hosszú évtizedek alatt azonban ezek a garanciális hiányosságok eltűntek és elkülönítő-kirekesztő rendszerből az aktív és passzív választójogosultság megváltoztatásával egy speciális kisebbségi választójogi ággá, egy kiemelő rendszerré vált, melyet az alábbiakban kívánunk bemutatni.

#### ***VII.3.1.2.2. Új-Zéland választási rendszere, különös tekintettel a Maorikra vonatkozó speciális választójog szabályozásra.***

Az egykamarás új-zélandi parlamentet (House of Representatives) vegyes (Mixed Member Proportional – MMP) választási rendszer alapján választják. A mindösszesen 120 képviselőből 48 képviselőt országos listáról – a mandátumok kiosztása az 1993. évi választási törvény

---

<sup>351</sup> Ld.: <https://www.parliament.nz/mi/pb/research-papers/document/00PLLawRP03141/origins-of-the-m%C4%81ori-seats> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>352</sup> Ld.: <https://nzhistory.govt.nz/politics/maori-and-the-vote/twentieth-century> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>353</sup> Ld.: <https://nzhistory.govt.nz/politics/maori-and-the-vote/twentieth-century> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

rendelkezései alapján a Sainte-Lague módszer alapján történik<sup>354</sup>, 5%-os bejutási küszöb alkalmazásával<sup>355</sup> – választanak, 65 képviselőt az ország teljes területét lefedő 65 egyéni választókerületből relatív egyéni, többségi rendszer alapján – ezek az ún. általános egyéni választókerületek (General Electorate) – és további 7 képviselőt választanak az ország egész területét lefedő 7 egyéni választókerületből, relatív egyéni többségi rendszer alapján a Maorik.<sup>356</sup> Ezen utóbbiak a Maori választókerületek (Maori Electorate).<sup>357</sup>

A szavazóknak mindösszesen két szavazata van a választásokon, egyet mindenki az országos listákra adhat le, egyet pedig a körzetének megfelelő egyéni jelöltre. Az egyéni választókerületekben a választópolgár vagy az adott körzetnek megfelelő Maori választókerület jelöltjeire vagy pedig az adott körzetnek megfelelő általános egyéni választókerület jelöltjeire adhatja le a voksát, attól függően, hogy az általános választói névjegyzékben (General roll) szerepel, avagy a Maori választói névjegyzékben (Maori roll) szerepel.

---

<sup>354</sup> Új-Zéland választási törvénye 191. cikk (5) bekezdés angol nyelvű szövege: „*The Electoral Commission must then proceed to divide each of the remaining totals successively by a series of numbers beginning with 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13 and thereafter by every odd number as may be necessary to ensure that the number of seats required to be allocated by this section and sections 192 and 193 are allocated.*” Ld.: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>355</sup> Új-Zéland választási törvénye 191. cikk (4) bekezdés a) pont angol nyelvű szövege: „*The Electoral Commission must disregard any total under the name of any party that — has not achieved a total that is at least 5% of the total number of all the party votes received by all the parties listed on the part of the ballot paper that relates to the party vote.*” Ld.: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>356</sup> Ld.: <https://www.parliament.nz/en/mps-and-electoralates/electorate-profiles/> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>357</sup> Új-Zéland választási törvénye 45. cikk (1) bekezdés angol nyelvű szövege: „*It shall be the duty of the Commission, for the purpose of the representation of the Maori people in the House of Representatives, to divide New Zealand into Maori electoral districts from time to time in accordance with this section and section 269.*” Ld.: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

A Maorik szabadon választhatnak aközött, hogy az általános választói névjegyzékben, vagy az általános névjegyzékben kívánnak szerepelni.<sup>358</sup> Az új-zélandi választójogban ez az úgynevezett Maori opció (Maori option). A Maori opció alapján azok a választók, akik ún. első szavazók, azaz első ízben gyakorolhatják választójogukat választhatnak a két névjegyzéken való szereplés között, majd pedig ezt követően öt éves ciklusonként a népszámlálást követően négy hónap időtartamban ez a lehetőség<sup>359</sup>, azaz a Maori opció, melyre jelen dolgozat írása idején legközelebb 2024-ben lesz lehetőség.<sup>360</sup>

A választói névjegyzékkel összefüggésben fontos kiemelnünk, hogy az csak az aktív választójog gyakorlására vonatkozik, ugyanis 1967 óta a passzív választójog vonatkozásában egyáltalán nincs különbség a Maorik és nem Maorik, illetve az általános egyéni

---

<sup>358</sup> Új-Zéland választási törvénye 76. cikk (1) bekezdés angol nyelvű szövege: „*Subject to this section and to sections 77 to 79, a Maori who possesses the qualifications prescribed in that behalf by this Act shall have the option of being registered either as an elector of a Maori electoral district or as an elector of a General electoral district.*” Ld.: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>359</sup> Új-Zéland választási törvénye 77. cikk (1)-(5) bekezdés angol nyelvű szövege: „*Every elector who is a Maori may exercise periodically, in accordance with this section, the option given by section 76(1).*

*(2) The Minister shall, in accordance with this section, specify from time to time, by notice in the Gazette, a period of 4 months during which any Maori may exercise the option given by section 76(1).*

*(3) The Minister shall, as soon as practicable after the commencement of this section, and in accordance with section 269(2), publish the first notice under subsection (2).*

*(4) Subject to subsections (3) and (5) and to section 269(2), the Minister shall, in every year that a quinquennial census of population is taken, but in no other year, publish a notice under subsection (2).*

*(5) Notwithstanding subsection (4), where a Parliament is due to expire in a year in which a quinquennial census of population is to be taken, the Minister shall not, in that year, publish a notice under subsection (2), but shall instead, in the year following the year in which the quinquennial census of population is taken, publish such a notice.”* Ld.: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/1993/0087/latest/whole.html#DLM307519> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>360</sup> Ld.: <https://elections.nz/democracy-in-nz/what-is-an-electoral-roll/what-is-the-maori-electoral-option/> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

választókerületek és a Maori egyéni választókerületek között, mely alapján Maori jelöltek indulhat az általános egyéni választókerületekben és nem Maori jelöltek is indulhatnak a Maori egyéni választókerületekben.<sup>361</sup>

### ***VII.3.1.2.3 Következtetések***

Összegzésként az új-zélandi rendszerről megállapíthatjuk, hogy a kiemelő, azon belül is a személyi alapú kiemelő rendszerek közé tartozik.

Az új-zélandi választási rendszer áttekintése során azt láthatjuk, hogy az garantált mandátumot biztosít a Maori őslakosok számára, mely garantált mandátumot a vegyes választási rendszer egyéni ágán, az általános egyéni ágtól elkülönült speciális egyéni ágon szerezhetnek meg a jelöltek.

Az elkülönített speciális egyéni ágon a politikai verseny, annak résztvevői (azaz a pártok) lényegében megegyezik az általános (egyéni) rendszerben is szereplőkkel. A legutóbbi 2020-as választásokon a hét Maori egyéni körzetből hatban a Munkáspárt (Labour) jelöltje győzött egy körzetben pedig a Maori Párt (Maori Party) jelöltje. Érdekesség, hogy mindegyik körzetben az első két helyet ezen két párt jelöltje szerezte meg, azaz a hat Munkáspárt által megnyert körzetben a második helyen a Maori Párt jelöltje, az egyetlen Maori Párt által megnyert körzetben pedig a Munkáspárt jelöltje végzett a második helyen.<sup>362</sup> Láthatjuk tehát, hogy a speciális egyéni ága az új-zélandi választási rendszernek, a politikai verseny szempontjából teljesen nyitott, az általános választási ágon is szereplő politikai erők küzdenek meg itt is egymással, nincs olyan szabályozás, amely korlátozná a jelölőszervezeteket a speciális Maori választókerületekben való indulás tekintetében, azaz ebben egyezik a taiwani rendszerrel.

Az új-zélandi választási rendszer kisebbségi szempontból csupán félig zárt, tehát ebben különbözik a taiwani rendszertől. A választási kisebbségi specifikuma a személyi alapú

---

<sup>361</sup> Ld.: <https://www.parliament.nz/mi/pb/research-papers/document/00PLLawRP03141/origins-of-the-m%C4%81ori-seats> (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>362</sup> Ld.: <https://elections.nz/assets/2020-general-election/Attachment-B-Electorate-candidates-and-turnout.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 18.)



választóközrtekben csak az aktív választójog kisebbségi alapú meghatározásában érhető tetten. Az új-zélandi szabályozás felveti az elvi kérdést, pl. a taiwani szabályozással szembe állítva, hogy mi számít jobban, mi az a kisebbségi specifikum, amely „ténylegesen kisebbségivé teszi” a speciális, elkülönített választójogi ágat. Elegendő-e azon személyi kör kisebbségi alapú meghatározása, amely megválasztja a képviselőket, azaz az aktív választójog kisebbséghez kötése, vagy elegendő-e csupán azon személyi kör kisebbségi alapú meghatározása, akit megválaszthatnak a szavazók, azaz a passzív választójog kisebbséghez kötése, avagy netán mindkettőt, az aktív és a passzív választójogot is szükséges a kisebbséghez kötni.

Új-Zéland és Taiwan példája az elkülönített személyi alapú egyéni választókerületek vonatkozásában azt mutatja meg számunkra, hogy az aktív választójog kisebbséghez kötése elengedhetetlen, a választói akarat kisebbségi jellegének megőrzése miatt, illetve azért, mert a választók és nem a választhatók az a személyi kör, ami alapvetően meghatározza a személyi alapú választóközret „határvonalait”. A passzív választójog kisebbséghez kötése az új-zélandi tapasztalatok alapján nem esszenciális feltétele a kisebbségi, személyi alapú, elkülönült, speciális választóközret létehez.

Új-Zéland vonatkozásában is felvethetjük azon az elkülönült speciális választási ágakkal, választási közrtekkel kapcsolatos gazdaságossági szempontú észrevételt, hogy a választási rendszer költségeit, adminisztratív terheit (pl.: különböző választói névjegyzékek összeállítása, minden szavazóhelyiségben az ezeknek megfelelő szavazatok kiszállítása, választóknak való átadása) és komplexitását alapvetően növeli, azaz leegyszerűsítve drágább és komplikáltabb, mint a listás rendszerbe vagy magába a pártlistába integráló kedvezményes rendszerek, viszont a választói akarat szempontjából jobban és hatékonyabban fejezik ki a kisebbség politikai-választói akaratát.

Az új-zélandi vegyes választási rendszer listás-arányos ágáról is érdemes szólnunk néhány szót, ugyanis az arányos ág szintén lehetőséget ad a Maorik számára politikai akaratuk hatékonyabb kifejezésére, az új-zélandi választójog történetét, fejlődését figyelembe véve, a klasszikus angol típusú relatív egyéni-többségi rendszer után az 1993-as bevezetéssel a Maori őslakosság számára növelte a politikai lehetőségeket az arányos ág. Talán ezen arányos ágnak is köszönhető, hogy a Maorik nem csak egyéni jelöltek, hanem párt szinten is jelen vannak az országos politikában az etnikai jellegű Maori Párt képében. Ugyan a legutóbbi 2020-as

választásokon csupán egyetlen listás helyet szerzett a Maori Párt<sup>363</sup>, azonban a listás-arányos rendszer, a speciális Maori egyéni választóközrzetekkel együtt összességében viszonylag hatékony lehetőségeket biztosít Maori őslakosság politikai részvételére.

### **VII.3.1.3. Szlovénia választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra**

#### ***VII.3.1.3.1 Bevezetés***

Szlovénia népessége nagyságrendileg 2.1 millió fő, melynek több, mint 83%-a többségi szlovén nemzethez tartozik, 2%-a szerb, 1,8%-a horvát, 1,1%-a bosnyák nemzetiségű.<sup>364</sup> A magyar kisebbség létszáma a szlovén lakosság nagyságrendileg 0,3%-át teszi ki, lakóhelyük az ország keleti, Magyarországgal határos vidékén 30 községre és Lendva városára terjed ki.<sup>365</sup> Az olasz kisebbség a szlovén lakosság nagyságrendileg 0,1%-át teszi ki.<sup>366</sup>

A szlovén alkotmányozó hatalom a két utóbbi kisebb lélekszámú kisebbsége, a magyar és az olasz számára alkotott speciális választójogi szabályozást, melyet egyedülálló volta miatt a vonatkozó jogi szakirodalom sokszor és sokat vizsgált már.<sup>367</sup>

Szlovénia Alkotmányának 80. cikke szerint az egykamarás törvényhozás, a Nemzetgyűlés (Državni zbor Republike Slovenije) 90 képviselőből áll, akiket általános egyenlő, közvetlen és titkos szavazással választanak és ugyanezen cikk kimondja azt is, hogy ebből egy képviselőt az

---

<sup>363</sup> Ld.: [https://www.electionresults.govt.nz/electionresults\\_2020/](https://www.electionresults.govt.nz/electionresults_2020/) (letöltés ideje: 2021. április 18.)

<sup>364</sup> Ld.: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/slovenia/#people-and-society> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>365</sup> KOLLÁTH Anna, GASPARICS Judit, GRÓF Annamária, HORVAT Livija: *Hungarian in Slovenia: An Overview of a Language in Context* In.: Working Papers in European Language Diversity 2. ELDIA 2010. Online letölthető: <https://services.phaidra.univie.ac.at/api/object/o:102622/diss/Content/get> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>366</sup> Ld.: [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-77\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-77_en) (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>367</sup> Ld. pl.: M. BALÁZS (2021.) i. m. 137-140. pp.; GYŐRI SZABÓ Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és olasz közösség autonómiája, Kisebbségkutatás 2008. évi 1. szám 57-89. pp.

olasz nemzeti közösség és további egy képviselőt a magyar nemzeti közösség választ.<sup>368</sup> Emellett az alkotmány, a nemzeti közösségek alapvető speciális alapjogait tárgyaló 64. cikke is tartalmazza a két nemzeti közösség jogát a közvetlen képviseletre az önkormányzatokban és a Nemzetgyűlésben.<sup>369</sup>

Megjegyezzük, hogy Szlovénia esetében a törvényhozás mellett létezik egy kvázi második kamara, a Nemzeti Tanács (Državni svet Republike Slovenije), mely az alkotmány 96. cikke szerint a szociális, gazdasági, szakmai és helyi érdekeket hivatott képviselni, aminek megfelelően többek között a munkavállalókat, munkáltatókat, gazdákat, kereskedőket, szabad hivatásokat, és helyi érdekeket megjelenítő képviselők alkotják, akiket nem a közvetlen választójog alapján választanak.<sup>370</sup> Az alkotmány 97. cikkében foglaltaknak megfelelően jellemzően törvénykezdeményező, véleményező és a magyar köztársasági elnök politikai vétójához hasonlatos törvényvisszaküldési jogköre van,<sup>371</sup> így inkább a törvényhozó hatalom egyfajta közreműködőjének, mintsem gyakorlójának tekinthető.

A szlovén választási rendszerről általánosságban elmondhatjuk, hogy a törvényhozás 88 tagját területi arányos-listás rendszer alapján választják. A mandátumkiosztásban azok a pártok vesznek részt, melyek elérték a 4%-os bejutási küszöböt. A mandátumok kiosztása a d'Hondt

---

<sup>368</sup> Szlovénia Alkotmánya 80. cikk (részlet) angol nyelven: „*The National Assembly is composed of deputies of the citizens of Slovenia and comprises ninety deputies. Deputies are elected by universal, equal, direct, and secret voting. One deputy of the Italian and one deputy of the Hungarian national communities shall always be elected to the National Assembly.*” Ld.: <https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

<sup>369</sup> Szlovénia Alkotmánya 64. cikk (részlet) angol nyelven: „*The two national communities shall be directly represented in representative bodies of local self-government and in the National Assembly.*” Ld.: <https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

<sup>370</sup> Szlovénia Alkotmánya 96. cikk angol nyelven: „*The National Council is the representative body for social, economic, professional, and local interests. The National Council has forty members. It is composed of: four representatives of employers; four representatives of employees; four representatives of farmers, crafts and trades, and independent professions; six representatives of non-commercial fields; twenty-two representatives of local interests. The organisation of the National Council is regulated by law.*” Ld.: <https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

<sup>371</sup> Szlovénia Alkotmánya 97. cikk angol nyelven: „*The National Council may: propose to the National Assembly the passing of laws; convey to the National Assembly its opinion on all matters within the competence of the National Assembly; require the National Assembly to decide again on a given law prior to its promulgation; require inquiries on matters of public importance as referred to in Article 93. Where required by the National Assembly, the National Council must express its opinion on an individual matter.*” Ld.: <https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

módszer alapján történik. A további két mandátumból egy mandátumra az olasz, egyre pedig a magyar nemzeti közösség jogosult a témánkat képező speciális választójogi szabályok alapján.<sup>372</sup>

#### **VII.3.1.3.2 A szlovén választójog speciális kisebbségekre vonatkozó szabályai**

A választási törvény már a 8. cikkében leszögezi, hogy a nemzeti közösségek speciális személyi alapú választóköreikben választó és választható is csak olyan személy lehet, aki tagja az adott nemzeti közösségnek és az általános szabályok szerint rendelkezik választójoggal, tehát mind az aktív, mind pedig a passzív választójog szigorúan az adott kisebbség tagjaihoz kötött.<sup>373</sup>

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Szlovéniáról szóló legutóbbi ACFC/OP/IV(2017)003 számú véleményében a nemzeti közösségi tagságról, azaz a speciális személyi alapú kisebbségi választókerületekhez kapcsolódó aktív és passzív választójog keletkezéséről is tett megjegyzést, melyben kifejtette, hogy a szlovén alkotmánybíróság 2011-es döntése alapján 2013-ban elfogadta a választói jegyzékről szóló törvényt, mely alapján, amennyiben egy választó az adott nemzeti közösség szavazója kíván lenni, nyilatkoznia kell a az adott közösséghez tartozásáról, az adott nemzeti közösség bizottsága előtt, mely a nyilatkozat és egyéb kritériumok alapján hozza meg döntését a nemzeti közösségi hovatartozásról<sup>374</sup> (és

---

<sup>372</sup> Ld.: <https://www.dvk-rs.si/index.php/hu/hol-es-hogyan-szavazhatok/v-laszt-si-rendszer-a-szlov-n-k-zt-rsas-gban> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

<sup>373</sup> Szlovén választási törvény 8. cikk szlovén nyelven: „Pravico voliti in biti voljen za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti imajo pripadniki teh narodnih skupnosti, ki imajo volilno pravico.” Ld.: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

<sup>374</sup> ACFC/OP/IV(2017)003 85. bekezdés (részlet) angol nyelven: „The Italian and Hungarian national minorities continue to be represented at central level (there is a reserved seat in the National Assembly for each of the two communities) and at local level in the municipalities in the ethnically mixed areas. The Advisory Committee notes that, following a Constitutional Court decision in 2011,67 the National Assembly adopted the Voting Rights Register Act of 2013, which introduced a new procedure for the entry of persons belonging to national minorities in their special electoral registers in connection with their dual right to vote at parliamentary and local elections. According to this procedure, a citizen wishing to exercise the right to vote as a community member must provide the commission of the respective community with a statement of community affiliation. The commission makes a decision on the basis of this statement and more detailed criteria which should be elaborated

ezzel együtt a személyi alapú speciális választókerületekben fennálló aktív és passzív választójogról). A törvény szerint a döntés során a nyilatkozat melletti egyéb kritériumok körében olyan tényezőket kell mérlegelni, mint például a nemzeti közösséggel fenntartott hosszú, szilárd és tartós kapcsolat, törődés mindazzal, ami meghatározza a közösség identitását pl. kultúra, nyelv, családi kapcsolat olyan személlyel, aki az adott nemzeti közösség tagja.<sup>375</sup>

A választási törvényt a szlovén parlament a közelmúltban, 2021. február 16-án elfogadott törvényével módosította, mely érintette a nemzeti közösségek speciális választójogi szabályozását, mind a jelöltséghez szükséges ajánlások, mint pedig a mandátum kiosztás módjában.

A módosítás 7. cikke megváltoztatta a választási törvény jelölésre vonatkozó 45. cikkét, melynek értelmében a 2021. februártól hatályos szabályok alapján ahhoz, hogy a jelölt indulhasson az adott nemzeti közösség személyi alapú választókerületében a választásokon, legalább az adott nemzeti közösség választóinak 1,5%-ának ajánlását kell megszereznie.<sup>376</sup>

A módosítás 14. cikke megváltoztatta a választási törvény 74. cikkét is, mely szerint a kisebbségek speciális választókerületeiben az addig használatos Droop kvótát - melynek

---

by the self-governing national communities on the basis of Article 12(3) of this act.” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-slovenia-adopted-on-21-june-2017/16807843c7> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

<sup>375</sup> ACFC/OP/IV(2017)003 68. l. ábráján angol nyelven: „According to the translation of Article 12(3), provided by the authorities, these criteria should be based in particular on: maintaining long, solid and lasting ties with their community, or care to maintain everything that constitutes the common identity of individual communities, including their culture or language, or family ties up to the second degree in direct line with a citizen who has already been granted the voting right as community member.” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-slovenia-adopted-on-21-june-2017/16807843c7> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

<sup>376</sup> Szlovén választási törvényt módosító törvény 7. cikk szlovén nyelven: „45. člen se spremeni tako, da se glasi: »45. člen Kandidata za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti določijo s podpisi volivci, pripadniki italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti. Število potrebnih podpisov znaša najmanj 1,5% števila volivcev, pripadnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, ki so imeli na zadnjih volitvah pravico voliti za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti. Državna volilna komisija najpozneje dan po dnevu, ki je določen za začetek volilnih opravil, na svojih spletnih straneh objavi število volivcev – pripadnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti, ki so imeli na zadnjih volitvah pravico voliti za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti.«”

A törvényt módosítás letölthető a szlovén parlament honlapjáról, az alábbi felületről: [http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z/1/04\\_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfJjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE5D7C12586860029FE26&db=spr\\_zak&mandat=VIII](http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z/1/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfJjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPFAAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4!/dz/d5/L2dBISvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE5D7C12586860029FE26&db=spr_zak&mandat=VIII) (letöltés ideje: 2021. május 6.)

lényege az volt, hogy a szavazónak sorrendbe kellett tenni a jelölteket, az így felállított sorrend segítségével a választók „pontozták” a jelölteket és a legtöbb „pontot” szerzett jelölt nyerte el a mandátumot - felváltotta a lényegesen egyszerűbb, de a választónak a jelöltek között kevesebb mozgásteret biztosító relatív többségi-egyéni módszer, mely alapján a legtöbb szavazatot kapó jelölt nyeri el a mandátumot az adott nemzeti közösség speciális személyi alapú választókörzetében. A választási törvény módosított 74. cikk 2. bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a választó csak egy jelöltre szavazhat.<sup>377</sup> A választási törvény 2021. február óta hatályos 96. cikke szerint a legtöbb szavazatot kapó jelöltet az adott nemzeti közösség képviselőjévé választják. Ha két vagy több jelölt ugyanannyi szavazatot kap, a választást sorsolással kell eldönteni, melyet az adott nemzeti közösség választási bizottsága bonyolít. A választások eredményeiről készített jegyzőkönyvet az adott nemzeti közösség választási bizottsága az állami választási bizottság részére küldi meg.<sup>378</sup>

A speciális kisebbségi személyi alapú választókörzetekben tehát, - melyből, mindösszesen kettő van egy olasz és egy magyar - egy-egy parlamenti mandátum keletkezik, mely a közelmúltban módosított szabályozás alapján klasszikus relatív többségi-egyéni szisztéma alapján kerül kiosztásra, azaz az adott személyi alapú kisebbségi választókörzetben a legtöbb szavazatot kapó jelölt nyeri el a mandátumot.

---

<sup>377</sup> Szlovén választási törvényt módosító törvény 14. cikk szlovén nyelven: „V 74. členu se v prvem odstavku druga alineja spremeni tako, da se glasi: »– zaporedne številke ter imena in priimke kandidatov po vrstnem redu kandidatov s seznama kandidatur.«. Drugi odstavek se spremeni tako, da se glasi: »Volvec glasuje samo za enega kandidata, in sicer tako, da obkroži zaporedno številko pred imenom in priimkom kandidata, za katerega glasuje.«”

A törvényt módosítás letölthető a szlovén parlament honlapjáról, az alábbi felületről: [http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04\\_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfaAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAxcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE5D7C12586860029FE26&db=spr\\_zak&mandat=VIII](http://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfaAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAxcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C1257A70003EE5D7C12586860029FE26&db=spr_zak&mandat=VIII) (letöltés ideje: 2021. május 6.)

<sup>378</sup> Szlovén választási törvény 96. cikk szlovén nyelven: „Za poslanca italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti je izvoljen tisti kandidat, ki je dobil največje število glasov. Če je dvoje ali več kandidatov dobilo enako največje število glasov, med njimi o izvolitvi odloči žreb. Žreb opravi volilna komisija posebne volilne enote ob navzočnosti kandidatov oziroma njihovih predstavnikov.

Volilni izid iz prejšnjega odstavka ugotovi volilna komisija posebne volilne enote. O tem in o svojem delu sestavi zapisnik, ki ga podpišejo predsednik in člani komisije. Zapisnik in drug volilni material pošlje državni volilni komisiji.” Ld.: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

A választási adminisztráció vonatkozásában a két nemzeti közösségnek különálló választási bizottsága van<sup>379</sup>, mely ellátja többek között a választói névjegyzékek, a választások eredményének megállapítása vonatkozásában, azaz a speciális kisebbségi alapú választókörzetek választással kapcsolatos adminisztratív, igazgatási tevékenységeit.<sup>380</sup> Láthatjuk tehát, hogy az aktív és a passzív választójog mellett még a speciális választókörzetekre vonatkozó választási igazgatás is az adott kisebbségek szerveinek kezében van.

A szlovén választójog speciális kisebbségekre vonatkozó szabályozásának egyik nemzetközileg is legismertebb eleme a nemzeti közösségek javára biztosított plurális szavazat, mely az egész világon egyedülállóvá teszi a szlovén szabályozást. A szlovén jogban biztosított plurális szavazat alapján a nemzeti közösséghez tartozó választónak nem kell választania aközött, hogy az általános vagy a speciális kisebbségi választási ágban kívánja-e leadni voksát, mindkét rendszerben szavazhat, melynek okán a nemzetiségi közösséghez tartozó választónak több szavazat, ezáltal nagyobb beleszólása van a szlovén törvényhozás megválasztásába, mint egy átlagos választónak, aki nem tagja egyik nemzeti közösségnek sem. A szlovén alkotmánybíróság a nemzeti közösséghez tartozó választók plurális szavazata kapcsán többek között megállapította, hogy az a közösség tagjai alkotmányos védelmének része. Az alkotmánybíróság álláspontja szerint, ha a nemzeti közösséghez tartozó szavazónak választania kellene aközött, hogy az általános szabályok vagy a speciális kisebbségi szabályok keretei között szavaz két alkotmányos joguk közül az egyiktől meg lennének fosztva tehát éppen az

---

<sup>379</sup> Szlovén választási törvény 23. cikk szlovén nyelven: „*Volilne komisije so: 1. državna volilna komisija, 2. volilne komisije volilnih enot, 3. okrajne volilne komisije.*

*Za volitve poslancev italijanske in madžarske narodne skupnosti se imenujeta volilni komisiji posebnih volilnih enot.*” Ld.: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

<sup>380</sup> Szlovén választási törvény 39. cikk szlovén nyelven: *Okrajna volilna komisija: 1. določa volišča in območja volišč, 2. imenuje volilne odbore, 3. ugotavlja izid glasovanja v volilnem okraju, 4. vodi neposredno tehnično delo v zvezi z volitvami, 5. opravlja druge naloge, ki jih določa zakon.*

*Naloge iz prejšnjega odstavka pri volitvah poslancev italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti opravlja volilna komisija posebne volilne enote.* Ld.: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO185> (letöltés ideje: 2021. május 6.)

eredményezne alkotmányellenes helyzetet, ha választaniuk kellene a nemzeti közösséghez tartozó szavazóknak.<sup>381</sup>

A Velencei Bizottság a többes szavazat vonatkozásában arra jutott, hogy az egy kivételes szabályozás, melynek az alkotmány keretei között kell maradnia és bizonyos szempontjait figyelembe vennie az arányosságnak. Mindezek okán a többes szavazat alkalmazhatóságát illetően egy hármas feltételrendszert állított fel<sup>382</sup>, melyek az alábbiak:

- kevésbé korlátozó, az egyenlő választójogot nem sértő intézkedésekkel a kívánt célt nem lehet elérni
- ideiglenes jellegű
- alacsony lélekszámú kisebbségre vonatkozik

Láthatjuk tehát, hogy a Velencei Bizottság alkotmányosnak tartja a kisebbségek számára biztosított többes szavazat lehetőségét, de csak szigorú feltételek teljesülése mellett.

#### ***VII.3.1.3.3 Következtetések***

Összegzésként a szlovén rendszerről megállapíthatjuk, hogy a kiemelő, azon belül is a személyi alapú kiemelő rendszerek közé tartozik. Ezzel a szlovén rendszer a taiwanihoz és az új-zélandihoz hasonlítható, ám azokhoz képest több egyedi vonással is rendelkezik.

A szlovén rendszer az aktív-passzív választójogot tekintve, kisebbségi szempontból teljesen zárt, választó és választható is csak az adott nemzeti közösséghez tartozó, választójoggal rendelkező személy lehet. Megemlítendő, hogy a nemzeti közösség tagjává válás, azaz a

---

<sup>381</sup> M. BALÁZS (2021.) i. m. 139. p.

<sup>382</sup> Velencei Bizottság CDL-AD(2008)013 Report on Dual Voting for Persons belonging to National Minorities 71. bekezdés angol nyelven: „On the basis of the previous developments, the Commission concludes that dual voting is an exceptional measure, which has to be within the framework of the Constitution, and may be admitted if it respects the principle of proportionality under its various aspects. This implies that it can only be justified if: - it is impossible to reach the aim pursued through other less restrictive measures which do not infringe upon equal voting rights; - it has a transitional character; - it concerns only a small minority.” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)013-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)013-e) (letöltés ideje: 2021. május 8.)



speciális választójog megszerzésének feltétele nem csupán az erre pályázó kinyilatkoztatása, hanem a nemzeti közösség bizottságának egyéb tényezők mérlegelésével történő döntése alapján történik. Emellett pedig a döntés és az eljárás a nemzeti közösségek bizottsága előtt történik. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a választójogi kedvezményel érintett személyi kör meghatározása kontrollált, mégpedig maguk a nemzeti közösségek szervei és nem az állam által.

A politikai versenyt vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az a mainstream politikától eltérő, ahhoz képest más politikai verseny zajlik a speciális választójogi szabályozással érintett két személyi alapú választókörzetben.

A szlovén választójog az egész világon egyedülálló a plurális szavazati jog biztosításával, azaz azzal, hogy a választási rendszer speciális kisebbségi ágán történő részvétel nem egy vagylagos lehetőség, hanem az általános választás mellett egy plusz lehetőség a nemzeti közösséghez tartozó személyek számára. A nemzeti közösséghez tartozó szlovén választók így a zárt és az országos mainstream politikától független, másfajta politikai jellegű versenyt hozó speciális személyi alapú választókörzetükben való szavazás mellett, az általános rendszerben is szavazva a klasszikus politikai preferenciáikat is ki tudják fejezni.

#### **VII.3.1.4 Horvátország választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra**

Horvátország legutóbbi 2011-es népszámlálás szerinti nem egészen 4,3 milliós népességéből nem egészen 3,9 millió fő tartozik a többségi horvát nemzethez. Horvátországban számos kis lélekszámú kisebbség él, - amit majd a speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás kapcsán is látni fogunk – a legnagyobb lélekszámúak a több mint 186 ezer fős lélekszámával a szerb kisebbség, a több mint 31 ezer fős lélekszámával a bosnyák kisebbség, a 17 ezer fős albán kisebbség, a 16 ezer fős roma kisebbség és a 14 ezer fős magyar kisebbség.<sup>383</sup>

---

<sup>383</sup> Ld.: [https://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/results/htm/e01\\_01\\_12/E01\\_01\\_12.html](https://www.dzs.hr/Eng/censuses/census2011/results/htm/e01_01_12/E01_01_12.html) (letöltés ideje: 2021. május 9.)

Horvátország Alkotmánya preambulumban a viszonylag részletes történelmi felvezetés mellett kimondja, hogy az Horvátország a horvát nép nemzeti állama továbbá az állampolgársággal rendelkező nemzeti kisebbséghez tartozók, szerbek, csehek, szlovákok, olaszok, magyarok, zsidók, németek, osztrákok, ukránok, ruténok, bosnyákok, szlovénok, montenegróiak, macedónok, oroszok, bolgárok, lengyelek, romák, románok, törökök, vlachok, albánok és mások állama.<sup>384</sup>

Az alkotmány 15. cikke alapján törvény - az általános választójogi szabályok mellett - különleges szabályokat állapíthat meg a nemzeti kisebbségek vonatkozásában annak érdekében, hogy képviselőiket megválasszák a horvát parlamentbe.<sup>385</sup> Az alkotmány ezen rendelkezése képezi tehát a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás alkotmányos alapját.

Horvátország egykamarás törvényhozó szerve a Parlament (Hrvatski sabor).<sup>386</sup> Az alkotmány 72. cikke alapján parlament legalább 100 legfeljebb 160 képviselőjét általános egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján választják meg.<sup>387</sup>

A horvát törvényhozás választásának általános szabályai szerint a parlamentet az ország területét lefedő 10 választási körzetben, területi listás rendszerben választják, ahol minden körzetben 14 képviselőt választhatnak a szavazók. A listás szavazás során a választóknak egy preferenciális szavazata van, mellyel egy képviselőt az általa választott listán előnyben részesíthet. A mandátumok kiosztása d'Hondt módszer alapján történik. A tíz területi

---

<sup>384</sup> Horvátország Alkotmánya preambulumban (részlet) horvát nyelven: „*Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina: Srba, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova, Nijemaca, Austrijanaca, Ukrajinaca, Rusina, Bošnjaka, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca, Rusa, Bugara, Poljaka, Roma, Rumunja, Turaka, Vlaha, Albanaca i drugih, koji su njezini državljani*” Ld.: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

<sup>385</sup> Horvátország Alkotmánya 15. cikk (részlet) horvát nyelven: „*Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.*” Ld.: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

<sup>386</sup> Horvátország Alkotmánya 71. cikk horvát nyelven: „*Hrvatski sabor je predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj.*” Ld.: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

<sup>387</sup> Horvátország Alkotmánya 72. cikk horvát nyelven: „*Hrvatski sabor ima najmanje 100, a najviše 160 zastupnika koji se, na temelju općeg i jednakoga biračkog prava, biraju neposredno tajnim glasovanjem.*” Ld.: <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

választókerület mellett van két nem területi alapú választókerülete a horvát választójognak, az egyik a külföldön élő horvát diaszpóra körzete, a másik pedig a témánk szempontjából releváns XII. választókerület, a nemzeti kisebbségeké. A nemzeti kisebbségek képviselőit a választás fő ágától eltérően nem listás, hanem relatív többségi-egyéni rendszerben választják.<sup>388</sup>

A kisebbségekre vonatkozó speciális szabályokat illetően a választási törvény 16. cikke rögzíti, hogy Horvátország a nemzeti kisebbségeinek képviselőinek a képviselő jogát a Parlamentben. A nemzeti kisebbségek jogosultak nyolc parlamenti képviselő megválasztására, akiket az ország egész területét kitevő különleges választókerületben választanak meg. Ugyanezen cikk azt is leszögezi, hogy a választási törvény általános szabályi szerinti preferenciálás a kisebbségekre vonatkozó speciális választási ág esetén nem alkalmazandó.<sup>389</sup>

A választási törvény 16. cikke alapján tehát egyértelműen megállapíthatjuk, hogy a horvát választási rendszer speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozása személyi alapú kiemelő rendszer.

A választási törvény 17. cikke felsorolja az egyes kisebbségeknek járó mandátumok számát is<sup>390</sup>, mely szerint:

---

<sup>388</sup> Ld.: <https://www.izbori.hr/site/en/about-elections-referenda/elections-of-representatives-to-the-croatian-parliament/1724> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

<sup>389</sup> választási törvény 16. cikk horvát nyelven: „*Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj ostvarenje prava na zastupljenost u Saboru. Pripadnici nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj imaju pravo birati osam zastupnika u Sabor koji se biraju u posebnoj izbornoj jedinici koju čini područje Republike Hrvatske. „Odredbe ovoga Zakona o preferencijskom glasovanju ne odnose se na glasovanje za izbor zastupnik nacionalnih manjina”* Ld.: <https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

<sup>390</sup> választási törvény 17. cikk (részlet) horvát nyelven: „*Pripadnici srpske nacionalne manjine biraju tri zastupnika u Sabor u skladu s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina.*

*Pripadnici mađarske nacionalne manjine biraju jednog zastupnika u Sabor.*

*Pripadnici talijanske nacionalne manjine biraju jednog zastupnika u Sabor.*

*Pripadnici češke i slovačke nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.*

*Pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.*

*Pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.”*

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

Különlegességként jegyezhetjük fel tehát a horvát szabályozást illetően, hogy az alacsonyabb lélekszámú kisebbségeit „közös kalapba helyezi” és lényegében egymás jelöltjeivel versenyezteti, ami mindenképp egy egyedi választási versengést szül az egyes kisebbségek jelöltjei között.

A választási törvény 17. cikke rögzíti azt is, hogy a szerb, magyar és olasz kisebbség vonatkozásában a képviselőjelölt mellett helyettes képviselőt is választanak, aki a képviselővel együtt választanak meg. A többi kisebbség vonatkozásában a választók csak képviselőt választanak, akinek helyére az utána következő legtöbb szavazatot kapó jelölt kerülhet.<sup>391</sup>

Különlegessége továbbá a horvát speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás jogtörténeti fejlődésének, hogy 2010-ben a horvát jogalkotó kísérletet tett, a szlovén rendszerben látott plurális választójog bevezetésére, amikor is akként rendelkezett,

---

Ld.: <https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

<sup>391</sup> választási törvény 17. cikk (részlet) horvát nyelven: „*Pripadnici nacionalnih manjina iz stavka 1., 2. i 3. ovoga članka uz kandidata za zastupnika predlažu i kandidata za njegovu zamjenika koji se bira zajedno s njim.*

*Pripadnici nacionalnih manjina iz stavka 4., 5. i 6. ovoga članka predlažu samo kandidata za zastupnika, a njegovim zamjenikom postaje zastupnički kandidat koji je iza izabranog zastupnika dobio najviše glasova.*” Ld.: <https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor> (letöltés ideje: 2021. május 9.)

hogyan azon nemzeti kisebbségekhez tartozók, melyek a népesség kevesebb, mint 1,5%-át teszik ki az általános választójoguk mellett a speciális kisebbségi választókerületben is szavazhat. A horvát alkotmánybíróság 2011-es a döntést alkotmányellenesnek találta (The Constitutional Court of the Republic of Croatia Nos. U-I-3597/2010, U-I-3847/2010, U-I-1692/2011, U-I-898/2011, U-I-994/2011 Zagreb, 29 July 2011.), így Szlovénia maradt az egyetlen ország, mely a gyakorlatban plurális választójogot biztosít kisebbségek számára. Az alkotmánybíróság ezen döntését M. Balázs Ágnes doktori értekezésében részletesen elemezte, melynek során megállapította, hogy végső soron nem mondták ki a plurális választójog tilalmát, de „*még csak addig sem jutott el, hogy azt állítsa: a horvát alkotmány vonatkozó cikke alapján vagy minden kisebbségnek biztosítandó a plurális választójog, vagy egyiknek sem*”. Döntésében az alkotmánybíróság a választójog egyenlőségének sérelmét állapította meg, ugyanis a vizsgált szabályozást nem tartotta a választójog egyenlőségének „legitim célon alapuló és arányos korlátozásának”.<sup>392</sup>

Összegzésként a horvát rendszerről megállapíthatjuk, hogy a kiemelő, azon belül is a személyi alapú kiemelő rendszerek közé tartozik, tekintettel arra, hogy a kisebbségek számára, mint láthatjuk külön személyi alapú választókerületet hozott létre a jogalkotó, melyben személyi alapon a kisebbségi választók szavazhatnak. Ezzel a horvát rendszer a szlovénhoz, a taiwanéhoz és az új-zélandihoz hasonlítható.

A horvát rendszer is személyi alapú kiemelő rendszerek általános tulajdonságaival előnyeivel és hátrányaival rendelkezik, melyeket ehelyütt nem kívánunk megismételni.

### **VII.3.2. A területi alapú kiemelő választási rendszerek**

Területi alapú választási rendszerről akkor beszélhetünk, amikor a jogalkotó a jogszabályban bár nem nevesít egy vagy több konkrét kisebbséget, azaz választói csoportot, mint speciális választójogi szabályok jogosultját, azonban a jogalkotása alapján más ismérv alapján – és ez a területi behatárolás – mégis akként alkotja meg a választási rendszert, hogy a kisebbségi

---

<sup>392</sup> M. BALÁZS (2021.) i. m. 140-143. pp.

választók maguk határozhassanak egy választókerületen belül a megválasztott jelölt személye felől.

Láthatjuk, hogy az alapvető megközelítés itt is az aktív választójog felől érkezik, azaz a választók meghatározásán, csak éppen nem a kisebbség, mint személyi kör az aktív választók körének meghatározása alapjául szolgáló ismérv, hanem az a földrajzi terület, ahol a kisebbségi választók élnek.

Az ilyen rendszerekben tehát szigorúan véve nem kisebbségi speciális szabályt, hanem területi speciális szabályokat azonosíthatunk, ugyanis nem a kisebbség, hanem egy adott terület a szabályozás alanya. Mindezek okán az ilyen rendszereket de facto kisebbségi speciális választójogi szabályozásnak tekintjük, melynek okán részletesen nem vizsgáltuk ezen rendszereket.

Személtetésül Finnország példáját kívánjuk ismertetni, ahol a választási rendszer területi alapú nyílt listás rendszer, az egyes területi listákról az aktuális népesség alapján meghatározott számú mandátum keletkezhet.

A svéd kisebbség által lakott Åland szigetek külön választókerületet képez a finn választási rendszerben.<sup>393</sup> Az ålandi választókerület lényegesen kisebb, mint Finnország egyéb választókerületei, de garantált számára, hogy egy képviselőt, mindenképp a sziget szavazói választanak meg.<sup>394</sup> Anélkül, hogy az Åland szigetek autonómiáját részletesen ismertetnénk felhívjuk a figyelmet azon körülményre, miszerint a sziget autonómiája – mely alapján pl.: a hivatalos nyelv a svéd, az ingatlanvásárlási lehetősége erősen korlátozott azoknak, akik nem

---

<sup>393</sup> Finnország Alkotmánya 25. cikk (részlet) angol nyelven: „*For the parliamentary elections, the country shall be divided, on the basis of the number of Finnish citizens, into at least twelve and at most eighteen constituencies. In addition, the Åland Islands shall form their own constituency for the election of one Representative*” Ld.: <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731> (letöltés ideje: 2021. május 8.) és <https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (letöltés ideje: 2021. május 8.)

<sup>394</sup> The Finnish Election System – overview Publications of the Ministry of Justice Finland 2020:3 13. p. Ld.: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162011/OM\\_2020\\_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162011/OM_2020_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (letöltés ideje: 2021. április 24.)

rendelkeznek alandi polgársággal (mely egyfajta helyi állampolgárságként funkcionál)<sup>395</sup> – jelentősen hozzájárul ahhoz, hogy a választókerület kisebbségi jellege megmaradjon.

Megállapíthatjuk tehát, hogy az Aland szigetekre, mint választókerületre vonatkozó szabályozás speciális, hiszen főszabály szerint népességarányosan nem illetné meg mandátum, ugyanakkor a szabályozás alanya nem az ott élő svéd kisebbség, hanem maga a sziget, jó személtető példát nyújt így finn választási rendszer a területi alapú kiemelő rendszerek vonatkozásában.

## **VII.4 Az integráló (passzív) rendszerek**

### **VII.4.1 A pártlistába integráló rendszerek**

#### **VII.4.1.1 Nepál választójoga, avagy a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok egy vegyes választási rendszer listás ágán**

##### ***VII.4.1.1.1 Bevezetés***

A nepáli külügyminisztérium adatai szerint az ország hozzávetőlegesen 26 millió fős népessége mintegy 126 kasztból, etnikai csoportból áll, akik 123 különböző nyelvet beszélnek és tíz vallást követnek, többek között a hindut, buddhistát, muszlimot és keresztényt.<sup>396</sup>

Nepál kétkamarás törvényhozásában mindkét kamarában megjelenik a kisebbségeket segítő speciális szabályozás, azonban tekintettel arra, hogy a törvényhozás felsőháza, a Nemzetgyűlés (Rastriya Sabha - National Assembly) választása közvetett módon történik, választójogi szempontból elsősorban a nepáli törvényhozás alsóházának a Képviselőháznak (Pratinidhi Sabha - House of Representatives) választójogi megoldását kívánjuk az olvasó elé tárni és bemutatni egy olyan választójogi megoldást, ahol a pártlistákra vonatkozó speciális szabályok jelentik a kisebbségek vonatkozásában a speciális választójogi megoldást.

---

<sup>395</sup> Ld.: <https://um.fi/the-special-status-of-the-aland-islands#domicile> (letöltés ideje: 2021. május 8.)

<sup>396</sup> Ld.: <https://mofa.gov.np/about-nepal/nepal-profile/> (letöltés ideje: 2021. április 7.)

Tekintettel arra, hogy az alábbiakban a közvetlenül megválasztott Képviselőházra fókuszálunk, ehelyütt röviden összefoglaljuk a közvetetten választott Nemzetgyűlésre vonatkozó legfontosabb kisebbségi vonatkozású ismérveket. A nepáli törvényhozás felsőházát, a Nemzetgyűlést közvetetten, elektorok útján választják. Az ország hét provinciájából mindösszesen 2056-an szavaznak, többek között helyi tanácsok tagjai, polgármesterek, összesen 1506 küldötte, valamint a provinciák gyűléseinek (State Assemblies) 550 küldötte. Az egyes küldöttek különböző súlyú szavazattal rendelkeznek. A provinciák gyűléseinek küldöttei 1 szavazata 48-at ér, a helyi tanácsok küldötteinek 1 szavazata, pedig 18-at ér. A Nemzetgyűlés 59 mandátumából két mandátum a Dalitoknak kettő pedig fogyatékos vagy kisebbségi jelöltek számára van fenntartva. Ezen fenntartott és garantált mandátumokat külön ágon relatív többségi rendszer alapján szerezhetik meg a legtöbb szavazatot kapó jelölt.

#### ***VII.4.1.1.2 A nepáli Képviselőház kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása***

A nepáli alkotmány 84. cikk (1) bekezdése meghatározza, hogy a Képviselőház mindösszesen 275 képviselőből áll, akik közül 110 képviselőt egyéni, relatív többségi rendszer alapján, 165 képviselőt pedig országos listás, arányos rendszerben választanak meg,<sup>397</sup> a módosított Sainte-Laguë módszer segítségével.

Az alkotmány 84. cikk (2) bekezdése emellett előírja, hogy a választójogi törvény rendelkezései szerint a pártlistákon a földrajzi és tartományi egyensúly szem előtt tartásával szerepelniük kell Adibasi Janajati, Khas Arya, Madhesi, Tharu, muszlim jelölteknek is. A

---

<sup>397</sup> Nepáli alkotmány 84. cikk (1) bekezdés angol nyelven:

„(1) *The House of Representatives shall consist of two hundred and seventy five members as follows:-*

*a. One hundred and sixty five members elected through the first-past-the-post electoral system consisting of one member from each of the one hundred and sixty five electoral constituencies formed by dividing Nepal into 165 constituencies based on geography, and population.*

*b. One hundred and ten members elected from proportional representation electoral system where voters vote for parties, while treating the whole country as a single electoral constituency.”*

Online elérhető: <https://www.lawcommission.gov.np/en/archives/category/documents/prevaling-law/constitution/constitution-of-nepal> (letöltés ideje: 2021. április 7.)



hivatkozott magyarázatként hozzáteszi, hogy a Khas Arya fogalma alatt a Chhetri, Brahmin, Thakuri and Sannyasi (Dasnami) közösségeket érti az alkotmány.<sup>398</sup>

A 2017-ben elfogadott képviselőházi választásokról szóló törvény alkotmányban foglaltakat akként érvényesíti, hogy a pártlistákon az egyes kisebbségek soraiból kikerült jelölteket a választási törvényben meghatározott arányban kell szerepeltetni. Ennek megfelelően a pártlistáknak az alábbi Dalit (13.8%), Adivasi Janajati (28.7%), Khas Arya (31.2%), Madhesi (15.3%), Tharu (6.6%) and Muslim (4.4%) kisebbségi arányoknak kell megfelelniük, melyeket a pártlisták összeállítása során a nepáli választási bizottság ellenőriz és segít a pártoknak a komplex feltételeknek való megfelelésben (jelen dolgozatnak témája ezért nem is térünk ki rá, de a kisebbségi mellett női kvóta is van a pártlisták összeállítása során).<sup>399</sup>

A nepáli politikai gyakorlat azt mutatja, hogy a legnagyobb pártok, az UML a Maoisták és a Nepali Congress is a Khas Arya közösségbe tartozó jelölteket indítanak többnyire az egyéni körzetekben és a listás ágon jellemzően kisebbségek kapnak helyet. A Khas Arya közösség magasan felülreprezentált népeségarányosan az alsóház egészét nézve, a Dalitok és a muszlimok pedig lélekszámukhoz képest alulreprezentáltak.<sup>400</sup>

Az Európai Unió választási megfigyelői, a legutóbbi 2017-es képviselőházi választásokról készített jelentésükben a fentieket is érzékelve olyan ajánlást tettek a jogi keretek vonatkozásában, miszerint a pártlistás kvótarendszert felül kellene vizsgálni, a Khas Arya

---

<sup>398</sup> Nepáli alkotmány 84. cikk (1) bekezdés angol nyelven:

*„(2) Provision shall be made according to Federal law for the representation of political parties to file candidacy for the election of the House of Representatives for proportional representation system through closed list of women, Dalit, Adibasi Janajati, Khas Arya, Madhesi, Tharu, Muslim, and backward regions. Balance in geography and province shall be considered for such candidacy.*

*Explanation: For the purpose of this provision, Khas Arya means Chhetri, Brahmin, Thakuri and Sannyasi (Dasnami) community..”*

Online elérhető: <https://www.lawcommission.gov.np/en/archives/category/documents/prevailing-law/constitution/constitution-of-nepal> (letöltés ideje: 2021. április 7.)

<sup>399</sup> EU Election Observation Mission to Nepal 2017 House of Representatives and Provincial Assembly Elections [26 November and 7 December 2017] 17. p. Online elérhető: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/final\\_report\\_eu\\_eom\\_nepal\\_2017\\_23\\_march2018.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/final_report_eu_eom_nepal_2017_23_march2018.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 7.)

<sup>400</sup> Ld.: <https://www.recordnepal.com/dalits-and-women-the-most-under-represented-in-parliament> (letöltés ideje: 2021. április 7.)

közösséget kivenni a kedvezményezett csoportok közül és olyan csoportok számára fenntartani a kedvezményes választójogi szabályokat, melyek hátrányosak.<sup>401</sup>

#### ***VII.4.1.1.3 Következtetések***

Összegzésként a nepáli rendszerről megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a pártlistába integráló rendszerek közé tartozik.

Láthatjuk tehát, hogy a nepáli törvényhozás alsó házában a választása során a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályokat egy az egyben a választási rendszer általános rendszerébe csatornázták be, mégpedig a vegyes választási rendszer listás ágába, azon belül is az egyes pártlistákba.

Az ilyen listába integráló - és megjegyezzük, hogy a listás rendszerbe integráló - rendszerek általános jellemzője, hogy kisebbségi szempontból az aktív választójogot illetően nyitott, hiszen bárki, akár kisebbségi, akár nem, bármelyik listára szavazhat, amivel befolyásolja a kisebbségi mandátum keletkezését. A passzív választójog szempontjából - a listába integráló rendszereknél jellemzően a kisebbségi jelölt személyén, a listás rendszerbe integráló rendszerben pedig általánosságban kisebbségi jelölőszerkezeten keresztül - kvázi zárt, hiszen (elméletileg) a kisebbségi jelöltnek az adott kisebbséghez kell tartoznia.

Azzal, hogy a pártlisták összeállítása során kell bizonyos kisebbségi kritériumoknak megfelelniük a pártoknak, a kisebbségi reprezentáció az általános pártalapú politikai verseny keretei között valósul meg. Az ilyen típusú rendszerek azt ösztönzik, hogy a kisebbségi választók a klasszikus politikai pártpaletta felé forduljanak, kevésbé az etnikai alapú pártok felé, valamint az egyes politikai alapon szerveződő pártok felé is törvényi követelményt támaszt annak érdekében, hogy kisebbségi politikusokat is foglalkoztassanak.

---

<sup>401</sup> EU Election Observation Mission to Nepal 2017 House of Representatives and Provincial Assembly Elections [26 November and 7 December 2017] 36. p. Online elérhető: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/final\\_report\\_eu\\_eom\\_nepal\\_2017\\_23\\_march2018.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/final_report_eu_eom_nepal_2017_23_march2018.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 7.)

Tekintettel arra, hogy bár az egyes listákon nem befutó helyet garantál a választási törvény a kisebbségeknek, ugyanakkor az összes pártnak meg kell felelnie a listaállítás során a kisebbségi jelöltállítás kötelezettségének inkább garantálnak tekinthetjük a kisebbségi mandátum keletkezését mintsem kedvezményesnek, bár elméletileg elképzelhető olyan eset, amikor olyan sok kis párt jut a törvényhozásba, hogy minden listáról csak az első néhány jelölt jut be.

A nepáli modell - és ezzel együtt általánosságban a pártlistán belüli speciális szabályozás - legfőbb előnye álláspontunk szerint az egyszerűségében rejlik, ugyanis onnantól kezdve, hogy az egyes pártok a kisebbségi kvóták szerint összeállítják listáikat, már nincs szükség külön kisebbségi választói regiszterre, külön kisebbségi jelölőszervezetekre, elkülönített kisebbségi választási ágra és egyéb speciális szabályozásra, azaz infrastrukturálisan többleterőforrást nem igényel. Előny lehet emellett, hogy a kisebbségi választók kisebbségi preferenciájuk mellett klasszikus politikai preferenciáikat is egyszerre kinyilváníthatják.

A nepáli modell hátránya ugyanakkor, hogy a pártlistán belül nem garantált számukra a „befutó hely”, a pártlista összeállítására az egyes kisebbségi kvóták arányán túl egyéb előírás nincs, ami nem garanciát nyújtana arra, hogy az egyes kisebbségek választói pártlistákra leadott szavazatai hatékonyan érvényesüljenek. Megjegyezzük, hogy Nepálban a női kvóta vonatkozásában van olyan mechanizmus, mely abban az esetben, ha nem jön ki a választások eredményei alapján a megfelelő női képviselői létszám, a pártlisták bejutó helyeit módosítja.<sup>402</sup>

---

<sup>402</sup> Nepáli alkotmány 84. cikk (8) bekezdés angol nyelven:

*„(8) Notwithstanding anything contained elsewhere in this Part, at least one third of the total number of members elected from each political party representing in the Federal Parliament must be women. If women are not so elected as to constitute one third of the elected members of any political party under sub-clause (a) of clause (1) and sub-clause (a) of clause (2) of Article 86, such political party must, in electing members under sub-clause (b) of clause (1), so elect that women members constitute at least one third of the total number of members elected to the Federal Parliament from that party...”*

Online elérhető: <https://www.lawcommission.gov.np/en/archives/category/documents/prevailing-law/constitution/constitution-of-nepal> (letöltés ideje: 2021. április 7.)

Emellett felhívjuk a figyelmet arra a hátrányos tényezőre is – ami általánosságban a nepálihoz hasonló „pártlistába integráló” rendszereknél jelentkezik – hogy bár szerepelnek kisebbségek az egyes pártlistákon, de a mandátumot szerzett kisebbségi képviselők nem elsősorban a kisebbség választói akaratából szereznek mandátumot, hanem minden választó pártpreferenciája alakítja ki azt a kompozíciót, hogy az egyes pártok milyen arányban, az egyes pártlistákról mely jelöltek, köztük mely kisebbségi szereznek mandátumot. Az ilyen rendszereknél a kisebbségi választói akarat érvényesülésének hatékonyságát kisebbnek véljük azon rendszereknél, ahol elkülönített személyi alapú választókörzetből választhatnak képviselőket a kisebbségek.

Megjegyzendő - amint azt fentebb is meghivatkoztuk - hogy a nepáli politikai gyakorlatban a választások listás ágán többnyire a kisebbségeket szerepeltetik, így a gyakorlatban mandátumokban is kifejeződnek a kisebbségek listás szavazatai, bár így is vannak olyan közösségek, melyeknél ez kevésbé érvényesül.

A nepáli modell további hátránya még az is, amire az EU küldöttei is felhívták a figyelmet, hogy a kedvezményes szabályozás, azaz a pártlistákra irányuló kisebbségi kvótarendszernek részese a politikailag, társadalmilag domináns Khas Arya közösség is, melynek felülvizsgálata indokolt lehet.

#### **VII.4.1.2 Szingapúr kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásra**

##### ***VII.4.1.2.1 Bevezetés***

Szingapúr állampolgársággal – így szavazati joggal is – rendelkező lakossága mindösszesen nagyságrendileg 3,5 millió fő, ugyanakkor további több mint kétmillió fő él az országban.<sup>403</sup> Az állampolgársággal – így szavazati joggal is – rendelkező lakosság több mint 75%-a kínai, 15%-a maláj, 7,5%-a indiai származású.<sup>404</sup>

---

<sup>403</sup> Ld.: <https://www.strategygroup.gov.sg/files/media-centre/publications/population-in-brief-2020.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>404</sup> Uo.

Szingapúr legmagasabb szintű jogszabályában is rendelkezik a kisebbségekről, valamint a maláj őslakosok kiemelt szerepéről. Az Alkotmány 152. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány felelőssége figyelmet fordítani a szingapúri faji és vallási kisebbségek érdekeire.<sup>405</sup> Az Alkotmány 152. cikk (2) bekezdése külön kiemeli a maláj kisebbséget, mint Szingapúr őslakosságát. A hivatkozott rendelkezés szerint a Kormány feladata, hogy védje, támogassa, ösztönözze a politikai, oktatási, vallási, gazdasági, szociális és kulturális érdekeiket, valamint a maláj nyelvet.<sup>406</sup>

Az alkotmány a választási rendszer kapcsán is tartalmaz külön rendelkezést a kisebbségeket illetően, ugyanis a szingapúri választójog csoportos képviseleti választókörzetei (Group Representation Constituencies – GRC) vonatkozásában az alkotmány 39A. cikk (1) bekezdés jelzi, hogy ezen körzeteken keresztül biztosítja a maláj, illetve az indiai és egyéb kisebbségek parlamenti képviselését.<sup>407</sup>

A választójogi szabályozással kapcsolatban az Alkotmány 39A. cikk (4) bekezdés a maláj őslakosokat és az indiai, illetve egyéb kisebbséghez tartozókat is meghatározza mely, mint azt alább látjuk, a passzív választójog szempontjából bír jelentőséggel. Ezen rendelkezések szerint a maláj közösséghez tartozik az a maláj, aki magát malájként határozza meg és a maláj közösség is malájként fogadja el. Indiai és egyéb kisebbséghez tartozók vonatkozásában is hasonló az alkotmányos meghatározás.<sup>408</sup>

---

<sup>405</sup> Szingapúr Alkotmánya 152. cikk (1) bekezdés angol nyelven: „*It shall be the responsibility of the Government constantly to care for the interests of the racial and religious minorities in Singapore.*” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>406</sup> Szingapúr Alkotmánya 152. cikk (2) bekezdés angol nyelven: „*The Government shall exercise its functions in such manner as to recognise the special position of the Malays, who are the indigenous people of Singapore, and accordingly it shall be the responsibility of the Government to protect, safeguard, support, foster and promote their political, educational, religious, economic, social and cultural interests and the Malay language.*” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>407</sup> Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (1) bekezdés angol nyelven: „*The Legislature may, in order to ensure the representation in Parliament of Members from the Malay, Indian and other minority communities, by law make provision for*” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>408</sup> Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (4) bekezdés angol nyelven: „*In this Article —*

Mindezek okán indokoltnak tartottuk közelebbről figyelemmel kísérni a szingapúri választójog speciális kisebbségekre vonatkozó szabályait, melynek keretében elsősorban a GRC választókörzetek és annak kisebbségi parlamenti képviselőre gyakorolt hatása képezik vizsgálódásunk tárgyát.

#### ***VII.4.1.2.2 A szingapúri választási rendszer, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó szabályozása***

A szingapúri választási rendszer alapvetően egy többségi rendszer, de többcsatornás. Az állam területén egyéni relatív többségi választókerületek (Single Member Constituencies – SMC) – melyből csak a legtöbb szavazatot kapó jelölt nyer mandátumot – és úgynevezett csoportos képviselői választókörzetek (Group Representation Constituencies – GRC) kerülnek kialakításra. Mint, ahogy azt fentebb is említettük, ezen utóbbi hivatott elősegíteni a maláj, valamint az indiai és egyéb kisebbségek parlamenti képviselőtét, azaz a szingapúri választójog GRC-re vonatkozó szabályozásában szerepel a speciális kisebbség-specifikus választójogi szabályozás.

Mielőtt közelebbről vizsgálnák a GRC választókörzetekre vonatkozó választójogi szabályozást, a szingapúri törvényhozás teljes személyi összetételét illetően meg kell említenünk, hogy a szingapúri alkotmány 39. cikk (1) bekezdése alapján alapvetően három különböző módon lehet mandátumhoz jutni a törvényhozásban, a választott képviselők mellett (SMC és GRC körzetekből), vannak a törvényhozásnak az államfő által kinevezet tagjai, illetve

---

*“person belonging to the Malay community” means any person, whether of the Malay race or otherwise, who considers himself to be a member of the Malay community and who is generally accepted as a member of the Malay community by that community;*

*“person belonging to the Indian or other minority communities” means any person of Indian origin who considers himself to be a member of the Indian community and who is generally accepted as a member of the Indian community by that community, or any person who belongs to any minority community other than the Malay or Indian community.*

” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

egyfajta legjobb vesztes rendszerhez (best loser system) hasonlítható mechanizmus alapján mandátumot szerzett tagjai is.<sup>409</sup>

Az SMC és GRC választóközetek mellett a törvényhozás 9 tagját az elnök nevezi ki, legfeljebb 12 mandátum pedig a százalékos arányban legjobban szereplő, mandátumot nem szerzett nem kormánypárti jelöltek között kerülhet kiosztásra (Non-constituency Member of Parliament - NCMP). Az ilyen módon kiosztott mandátumok pontos számát az határozza meg, hogy mennyi nem kormánypárti jelölt szerzett mandátumot a többségi választás során. Tizenkettő és az ellenzék által megszerzett mandátumok különbségének megfelelő mandátumot lehet így kiosztani, ezzel biztosítva azt, hogy az egyik párt teljes győzelme esetén is legyen legalább 12 ellenzéki képviselő. A legutóbbi 2020-as választáson például 10 mandátumot szerzett az ellenzék, így két NCMP mandátumot osztottak ki.<sup>410</sup> Láthatjuk, hogy a szingapúri választójog NCMP választási ága talán a mauritiusi best loser systemhez hasonlítható abból a szempontból, hogy a legnagyobb százalékos arányt elérő, de mandátumot nem szerzett jelöltek részesülhetnek mandátumban ezen mechanizmus alapján. Az NCMP céljaként a klasszikus relatív többségi rendszerekből adódó esetleges aránytalanságok kiküszöbölését jelölhetjük meg.<sup>411</sup>

A GRC körzetekben listák versengenek egymással és lakosság arányosan 3-6 mandátum osztható ki egy-egy ilyen körzetben az Alkotmány 39A. cikk (1) bekezdés a) pontjában foglalt

---

<sup>409</sup> Szingapúr Alkotmánya 39. cikk (1) bekezdés angol nyelven: „*Parliament shall consist of—*

(a) *such number of elected Members as is required to be returned at a general election by the constituencies prescribed by or under any law made by the Legislature;*

(b) *such other Members, not exceeding 12 in number, who shall be known as non-constituency Members, as the Legislature may provide in any law relating to Parliamentary elections to ensure the representation in Parliament of a minimum number of Members from a political party or parties not forming the Government; and*

(c) *such other Members not exceeding 9 in number, who shall be known as nominated Members, as may be appointed by the President in accordance with the provisions of the Fourth Schedule.”* Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>410</sup> Ld.: <https://www.straitstimes.com/politics/ge2020-two-pp-candidates-from-west-coast-grc-team-to-be-offered-ncmp-seats-as-best-losers> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>411</sup> A klasszikus relatív többségi rendszerek esetleges aránytalanságának iskolapéldája, hogy ha minden körzetben 51%-49% arányban A párt jelöltje nyer akkor a mandátumok megoszlása 100%-0% A párt javára, holott országos összesítésben a támogatottságuk közel azonos 51%-49% arányú.

rendelkezéseknek megfelelően.<sup>412</sup> A választóközeteket azaz az SMC és GRC körzeteket, valamint az egyes GRC körzetekhez tartozó kiosztható mandátumok pontos számát a választások előtt hirdetik ki, a lakosság létszáma, területi elhelyezkedésének figyelembevételével. A dolgozat írása idején legutóbbi 2020-as választásokat megelőzően a választási körzeteket felülvizsgáló bizottság parlament elé terjesztett jelentésében mindösszesen 31 választási körzet felállítását javasolta, melyek közül 14 SMC és 17 GRC körzet. A 17 GRC körzet közül 6 „négyfős” és 11 „ötfős”, azaz ennyi mandátum osztható ki az adott körzetben, az egyes listáknak ennyi jelöltet kell tartalmazniuk. Mindezek alapján a 2020-as választásokon Szingapúrban 93 mandátum keletkezett választás útján.<sup>413</sup> A 93 választás útján keletkező mandátumból tehát a GRC körzetek számának megfelelő, azaz 17 garantált mandátumhoz juthattak mindösszesen a kisebbségek.

Az Alkotmány 39A. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a GRC körzetekben állított listákon csak egy adott politikai párt jelöltjei vagy kizárólag független jelöltek szerepelhetnek.<sup>414</sup> A GRC körzetben az a lista szerzi meg az összes kiosztható mandátumot, melyre a legtöbb szavaznak. Kisebbségi szempontból a legfontosabb specifikus választójogi

---

<sup>412</sup> Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (1) bekezdés a) pont angol nyelven: „*The Legislature may, in order to ensure the representation in Parliament of Members from the Malay, Indian and other minority communities, by law make provision for any constituency to be declared by the President, having regard to the number of electors in that constituency, as a group representation constituency to enable any election in that constituency to be held on a basis of a group of not less than 3 but not more than 6 candidates*” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>413</sup> Ld.: <https://www.eld.gov.sg/ebrc.html> (letöltés ideje: 2021. április 21.) és [https://www.eld.gov.sg/pdf/White\\_Paper\\_on\\_the\\_Report\\_of\\_the\\_Electoral\\_Boundaries\\_Review\\_Committee\\_2020.pdf](https://www.eld.gov.sg/pdf/White_Paper_on_the_Report_of_the_Electoral_Boundaries_Review_Committee_2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>414</sup> Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (2) bekezdés c) pont angol nyelven: „*Any law made under clause (1) shall provide for —*

(b) *the establishment of —*

(i) *a committee to determine whether a person desiring to be a candidate belongs to the Malay community; and*

(ii) *a committee to determine whether a person desiring to be a candidate belongs to the Indian or other minority communities,*

*for the purpose of any election in group representation constituencies;”* Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)



szabályozása GRC körzeteknek, hogy minden választáson elinduló listán szerepelnie kell legalább egy maláj vagy egy indiai, illetve egyéb kisebbséghez tartozó jelöltnek.<sup>415</sup>

Az aktív választójog vonatkozásában nincs kisebbség specifikus szabályozás, ugyanakkor a GRC körzetek maláj vagy indiai és egyéb őslakos jelöltjei esetén a választásokat megelőzően külön bizottságnak kell jóváhagynia a jelölt maláj, vagy indiai és egyéb őslakos minőségét, így az egyes GRC körzetekben induló listák kötelező kisebbségi helyét illetően van kisebbségspecifikus szabályozás a passzív választójog tekintetében.

Az Alkotmány 39A. cikk (2) bekezdés b) pontja két olyan bizottság létrehozásáról rendelkezik, melyek közül az egyik célja a maláj őslakosok, a másik célja pedig az indiai és egyéb őslakos minőség megállapítása.<sup>416</sup> A választási törvény 27B. cikk (3) bekezdés c) pontja szerint a GRC körzetben induló kisebbségi jelölt a listán csak a bizottság őslakos minőséget tanúsító igazolása birtokában indulhat jelöltként.<sup>417</sup> A bizottság a választási törvény 27C. cikk

---

<sup>415</sup> Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (2) bekezdés a) pont angol nyelven: „Any law made under clause (1) shall provide for —

(a) *the President to designate every group representation constituency —*

(i) *as a constituency where at least one of the candidates in every group shall be a person belonging to the Malay community; or*

(ii) *as a constituency where at least one of the candidates in every group shall be a person belonging to the Indian or other minority communities; ”* Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>416</sup> Szingapúr Alkotmánya 39A cikk (2) bekezdés b) pont angol nyelven: „Any law made under clause (1) shall provide for —

(c) *all the candidates in every group to be either members of the same political party standing for election for that political party or independent candidates standing as a group;”* Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>417</sup> Szingapúri választási törvény 27B cikk (3) bekezdés c) pont angol nyelven: „Every candidate in a group shall, at the time of the nomination of the group, deliver to the Returning Officer —

(c) *if he is a person belonging to —*

(i) *the Malay community and is nominated as such a person for election in any constituency designated under section 8A(1)(b)(i); or*

(ii) *the Indian or other minority communities and is nominated as such a person for election in any constituency designated under section 8A(1)(b)(ii),*

(2)-(3) bekezdései értelmében az adott kisebbségi közösséghez tartozó elnökből és további négy tagból áll, akiket az államfő nevez ki, a kisebbségi jogokért felelős elnöki tanács jelölése alapján. A kisebbségi jogokért felelős elnöki tanács a jelöléseket az adott közösség szervezeteivel történő konzultáció után jelöli a bizottság tagjait.<sup>418</sup> A bizottság a tagjai szavazatának többségével dönt, szavazategyenlőség esetén pedig a bizottság elnökének szavazata dönt, aki ekkor ismételten leadhat egy döntő szavazatot.<sup>419</sup> A bizottság óslakos minőségben hozott döntésével szemben, a választási törvény 27C cikk (4) bekezdés alapján nincs helye jogorvoslatnak.<sup>420</sup>

A szingapúri politikai verseny vonatkozásában azon egyszerű megállapítást tehetjük, hogy ezt évtizedek óta egyetlen párt a Népi Akciópárt (People's Action Party - PAP) dominálja, melynek választói jellemzően a többségi kínai származású lakosok. A maláj óslakosok többnyire a mindenkori többséget élvező domináns párttal szembeni ellenzéki érzelműek, az indiai és egyéb kisebbségek általánosságban elégedettek a PAP kormányzásával.<sup>421</sup> A legutóbbi

---

*a certificate issued to him under section 27A(6) certifying that he is a person belonging to the Malay community or a person belonging to the Indian or other minority communities, as the case may be.*” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>418</sup> Szingapúri választási törvény 27C cikk (2)-(3) bekezdései angol nyelven: „(2) *The Malay Community Committee shall consist of a chairman and 4 other members, all of whom shall be persons belonging to the Malay community and shall be appointed by the President on the nomination of the Presidential Council for Minority Rights established under Article 69 of the Constitution after consulting such organisation of the Malay community as the Council thinks fit.*”

(3) *The Indian and Other Minority Communities Committee shall consist of a chairman and 4 other members, who shall be persons belonging to the Indian or other minority communities and shall be appointed by the President on the nomination of the Presidential Council for Minority Rights established under Article 69 of the Constitution after consulting such organisations of the Indian and other minority communities as the Council thinks fit.*” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>419</sup> Szingapúri választási törvény 27C cikk (4) bekezdés angol nyelven: „*A decision of any such Committee shall require a simple majority of the members present and voting, except that in the case of an equality of votes, the chairman or the member presiding shall have a casting vote in addition to his original vote.*” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>420</sup> Szingapúri választási törvény 27C cikk (8) bekezdés angol nyelven: „*Any decision of a Committee established under this section shall be final and conclusive and shall not be appealed against or called in question in any court.*” Ld.: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PEA1954> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>421</sup> FETZER, Joel S. *Election Strategy and Ethnic Politics in Singapore* In.: *Taiwan Journal of Democracy*, Volume 4, No.1: 135-153 pp. Ld.:

2020-as választásokon a választások útján megszerezhető 93 mandátumból 83 mandátumot szerzett a PAP.<sup>422</sup>

#### ***VII.4.1.2.3 Következtetések***

Összegzésként a szingapúri rendszerről megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a pártlistába integráló rendszerek közé tartozik.

Le kell szögeznünk, hogy a szingapúri GRC egy listás rendszer, de nem arányos, hanem relatív többségi. A választó listák között és nem egyes személyek között választ, ugyanakkor, eredménye nem arányosan képezi le a választói akaratot, hanem a győztes mindent visz elve alapján a győztes lista szerzi meg az összes kiosztható mandátumot. A speciális kisebbségi választójogi szabályozás tulajdonképp az egyes pártlistákkal szemben támaszt kötelezettséget arra, hogy azokon kisebbségi jelöltet szerepeltessenek, azaz a „listába integráló” rendszerek közé sorolhatjuk. Tekintettel arra, hogy az egyes GRC körzetekben győztes listák minden jelöltje mandátumhoz jut, így kisebbségi szempontból garantált mandátumot nyújtó megoldások közé tartozik a szingapúri.

Az aktív választójog vonatkozásában nincs semmiféle speciális kisebbségi szabályozás, a passzív választójog vonatkozásában, ugyanakkor figyelmet érdemel, hogy a GRC körzetekben a passzív választójog gyakorlása a kisebbségi jelölt számára egy külön erre a célra létrehozott bizottság jóváhagyásától függ. Ez kisebbségi szempontból egyfelől lehetne garancia arra, hogy ténylegesen kisebbségi jelöltek kerülnek be a GRC körzetekből, viszont némiképp árnyalja ezt, hogy a bizottság állásfoglalásával szemben nincs helye jogorvoslatnak. Az aktív-passzív választójog szempontjából mindenesetre megállapíthatjuk, hogy a passzív választójog tartalmazza a választójogi szabályozás kisebbségi specifikumát.

A rendszer hátránya, hogy – mint ahogy a listába integráló rendszerek esetében általánosságban – nem a kisebbségi választók, hanem a többségi nemzet választja elsősorban a

---

[https://www.researchgate.net/publication/228651265 Election Strategy and Ethnic Politics in Singapore](https://www.researchgate.net/publication/228651265_Election_Strategy_and_Ethnic_Politics_in_Singapore)  
(letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>422</sup> Ld.: <https://www.eld.gov.sg/finalresults2020.html> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

kisebbségi képviselőket is, tekintettel arra, hogy az egyes GRC körzetek győztes listáját túlnyomórészt a nem kisebbségek szavazatai határozzák meg, így a kisebbségi választók szavazatai kisebbségi szempontból kevésbé hatékonyak.

A rendszer előnye, hogy – mint ahogy a listába integráló rendszerek esetében általánosságban – viszonylag egyszerű és olcsó, kevésbé komplex a külön személyi választókerületi rendszerekhez képest, ugyanis nem igényel külön szavazólapot, választói regisztert, infrastruktúrát. Előny továbbá az is, hogy a kisebbséghez tartozó politikusok bevonódhatnak az országos politikába, illetve a kisebbségi választók pártpolitikai identitásukat is kifejezhetik.

Jaclyn L. Neo a szingapúri választási rendszer azon tulajdonságára hívja fel a figyelmet, miszerint a rendszer anélkül biztosítja a kisebbség parlamenti részvételét, hogy azt „túlpolitizálná” és az etnikai különbségeket hangsúlyozná. Álláspontja szerint a választási rendszer életképtelené teszi az etnikai pártokat, biztosítja, hogy egyetlen politikai párt sem folytathat kampányt csak etnikai kérdésekre alapozva. Mindezek okán véleménye szerint a választási rendszernek kisebbségi szempontból, bizonyos értelemben depolitizáló hatása van.<sup>423</sup>

Susanna Yim a szingapúri választási rendszerrel összefüggésben kiemeli, hogy a kisebbségek számára fenntartott helyek elősegítik az alul reprezentált közösségek számára a szubsztantív egyenlőség elérését, ezáltal pedig az egyenlőség alkotmányos elvének érvényesülését.<sup>424</sup>

#### **VII.4.1.3 Örményország választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra**

---

<sup>423</sup> NEO, Jaclyn L.: *Navigating Minority Inclusion and Permanent Division: Minorities and the Depoliticization of Ethnic Difference* In.: Jus Politicum, n° 17 Ld.: <http://juspolicum.com/article/Navigating-Minority-Inclusion-and-Permanent-Division-Minorities-and-the-Depoliticization-of-Ethnic-Difference-1156.html> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

<sup>424</sup> YIM, Susanna: *The Reserved Election Mechanism: A Step in the Right Direction for Promoting Multiracialism and Protecting Minority Rights?* In.: Singapore Law Review Juris Illuminae Vol 9. (2017/18) Ld.: <http://www.singaporelawreview.com/juris-illuminae-entries/2017/the-reserved-election-mechanism-a-step-in-the-right-direction-for-promoting-multiracialism-and-protecting-minority-rights> (letöltés ideje: 2021. április 21.)

Örményország népessége megközelítőleg hárommillió fő, melynek több mint 98%-a a többségi örmény nemzethez tartozik. A legnagyobb lélekszámú kisebbségek Örményországban az orosz, a yezid, a kurd, az asszír, a görög, az ukrán és a zsidó.<sup>425</sup>

Örményország Alkotmányának 88. cikk 2. pontja szerint a törvényhozó hatalmat az egykamarás Nemzetgyűlés gyakorolja (Azhayin Zhoghov). Az alkotmány 89. cikk 1. pontja alapján a törvényhozás legalább 101 képviselőből áll. Ugyanezen cikk 2. pontja leszögezi, hogy a nemzeti kisebbségek képviselői a választási törvény rendelkezései szerint jogosultak parlamenti mandátumra, tehát Örményországban a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásnak konkrétan az alkotmányban rögzített jogalapja van. Különlegessége az örmény választójog általános rendelkezésinek azon alkotmány 89. cikk 3. pontjában rögzített szabálya, miszerint abban az esetben, ha a választások során nem jön létre kormányzóképes stabil többség, második fordulót kell tartani a stabil többség létrehozása céljából.<sup>426</sup>

Az örmény választási törvényt, a fentebb megjelölt alkotmányos rendelkezések érintetlenül hagyásával éppen a dolgozat megírása idején, 2021. tavaszán, 2021. április 01-i hatályba lépéssel módosították, néhány hónappal az esedékes 2021. évi parlamenti választások előtt. Általánosságban kijelenthetjük, hogy a módosítások a választások általános szabályait viszonylag jelentősen érintették, de a vizsgáldásunk tárgyát képező speciális, kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályokat a módosítás érintetlenül hagyta. Saját megfigyelésünk

---

<sup>425</sup> Ld.: <https://www.gov.am/en/demographics/> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>426</sup> Örményország Alkotmánya 89. cikk angol nyelven: „*Composition of the National Assembly and Procedure for the Election Thereto*  
1. *The National Assembly shall be composed of at least one hundred and one Deputies.*  
2. *Representatives of national minorities shall be allocated with seats in the National Assembly under the procedure prescribed by the Electoral Code.*  
3. *The National Assembly shall be elected through proportional electoral system. The Electoral Code shall guarantee formation of stable parliamentary majority. Where stable parliamentary majority is not formed as a result of elections or through formation of a political coalition, a second round of election may be held. In case of holding a second round of elections, the formation of new alliances shall be permitted. The restrictions on, conditions and procedure for formation of political coalition shall be prescribed by the Electoral Code.*” Ld.: <https://www.primeminister.am/en/constitution/> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

mellett mindezt egyértelműen a Velencei Bizottság is megerősítette CDL-PI(2021)006 számú dokumentumában.<sup>427</sup>

A választási törvény 2021. évi módosítása érintetlenül hagyta örmény választási rendszer arányos-listás jellegét, azonban, ahogy a Velencei Bizottság dokumentuma is megfogalmazza egyszerűsödött a rendszer, mely a területi listákat vezette ki a rendszerből, meghagyva az országos listákat.<sup>428</sup> A korábbi, 2016-tól 2021-ig hatályos rendszerben ugyanis a képviselőket egy zárt országos listáról és egy nyitott területi listáról választották, mely utóbbin lehetősége volt a választónak a listán szereplő jelöltek között a preferenciájának kifejezésére. A mandátumok felét a területi listákról, másik felét az országos listáról osztották ki.<sup>429</sup>

---

<sup>427</sup> Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 52. bekezdés angol nyelven: „*There has been no substantial amendment to the distribution of the four mandates allocated to national minorities. The assessment of the 2016 Joint Opinion thus stands, including the concern for the allocation of minorities mandates arbitrarily shifting the balance between the political parties.*” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>428</sup> Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 23. bekezdés angol nyelven: „*The amendments to the Electoral Code adopted on 1 April 2021 would simplify the electoral system. Even though the abolishment of the territorial candidates lists does not alter the electoral system proper, it does appear to formally change the way votes are turned into mandates in terms of geographical representation. In this sense, the abolishment of the territorial candidate lists appears to be a change of a fundamental element of the electoral system shortly before the election. However, the simplification of the proportional electoral system appears to enjoy a broad support by most of the political forces and the civil society. It is also significant that the changes had been discussed and prepared for a long time following an inclusive and transparent political process. One of the arguments justifying this change is the need to reduce regional inequalities in the value of the ballot. Although the next parliamentary elections would take place in less than three months, in purely technical terms the new system does not seem to have a major impact either on the capacity of the electoral administration to organise such elections, or on the understanding of the procedures by the voters.*” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>429</sup> Velencei Bizottság CDL-PI(2016)004 számú dokumentum 23. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*The National Assembly is elected by a complex system. In line with the Constitution, the electoral system in Armenia has changed from a mixed one to a mainly proportional one. There is a variable number of parliamentarians, which cannot be less than 101 (not including the minority representatives). The ballot paper includes one page with the national list and one page with the district candidates. The district candidates have to appear on the national list. The voter can, in addition to choosing a ballot with the list of the party, also give a preference vote to a district candidate. The seats are distributed between the parties nationally; then, half of the seats allocated to each party are distributed proportionally to the 13 district lists. The district seats are then allocated to candidates according to the number of preferences expressed by voters. The other half of the seats is allocated to candidates from the national list, in the order of the list.*”

A választási törvény módosítása a pártokra vonatkozó bejutási küszöböt 5%-ról 4%-ra vitte le, amit a Velencei Bizottság üdvözölt,<sup>430</sup> ugyanakkor a pártszövetségek, több párt közös listája vonatkozásában emelte, aminek átgondolását javasolta a Velencei Bizottság.<sup>431</sup>

Az örmény választási rendszer speciális kisebbségekre vonatkozó legfontosabb választójogi szabályait a törvény 83. cikk 5. pont és a 95. cikk 9. pontja tartalmazza. A szabályozás lényege, hogy az országos listának van egy „első része” és egy „második része”, mely utóbbi foglalja magába a pártok kisebbségi jelöltjeit, ahonnan a legutóbbi népszámlálás szerinti a négy legnagyobb lélekszámú kisebbség soraiból 1-1 jelölt szerezhethet mandátumot, azaz az országos lista „második része” négy jelöltre áll.<sup>432</sup> A pártoknak nem kötelező, csupán egy lehetőség a lista „második részének” felállítására. Az országos lista „második részén” az egyes kisebbségek jelöltjeinek sorrendjét a kisebbségek lélekszáma határozza meg<sup>433</sup>, azaz minden listán a négy legnagyobb kisebbség jelöltjei az egyes kisebbségek alapján ugyanazon sorrendben

---

<sup>430</sup> Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 47. bekezdés angol nyelven: „Article 99.4 of the draft law reduces the threshold for political parties for participating in the distribution of mandates from 5% to 4%. This amendment is a step towards a more pluralistic composition of the parliament and is to be welcomed. The second paragraph of Article 99.4 has a very complex and unclear wording. This may be due to the English translation. If not, the text should be clarified.” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>431</sup> Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 51. bekezdés angol nyelven: „The amendments pertaining to thresholds are not coherent as some are lowered while others are raised without a clear justification. The ODIHR and the Venice Commission recommend reconsidering accordingly the provisions relating to thresholds with the aim of keeping the right balance between the necessary stability of the parliament majority and the plurality proper to proportional systems.” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>432</sup> Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 40. bekezdés angol nyelven: „Articles 83.5 and 95.9 enable the national lists of each party or alliance to include a second part, with candidates of the four largest national minorities. This second part of the list has four sections, one for each group, and for each section the list shall include up to four candidates. With the smallest minority groups, it may be difficult for some parties to find qualified candidates. It is not mandatory for lists to have candidates for the minority groups, but if they have, they may have up to four for each group. Therefore, if there are no candidates of a certain group, it cannot be represented.” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>433</sup> Örményország választási törvénye 83. cikk 5. pont örmény nyelven: „Ընտրական ցուցակը կարող է ունենալ երկրորդ մաս, որում, սույն հոդվածի 6-րդ մասին համապատասխան, կարող են ընդգրկվել ընտրություններին նախորդող վերջին մարդահամարի տվյալներով առավել մեծ թվով մշտական բնակչություն ունեցող առաջին չորս ազգային փոքրամասնությունների ներկայացուցիչներ: Ընտրական ցուցակի երկրորդ մասում ընդգրկված ազգային փոքրամասնության ներկայացուցիչ պատգամավորի թեկնածուն կարող է ընդգրկվել նաև ընտրական ցուցակի առաջին մասում:” Ld.: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=152093> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

szerepelnek. A 2011-es népszámlálás adatai alapján a negyedik legnagyobb kisebbség nagyságrendileg kétezer fős, a legnagyobb kisebbség pedig 35 ezres lélekszámú.<sup>434</sup>

Az országos lista kisebbségi, „második részéről” a mandátumokat a bejutási küszöböt átlépő pártlisták „első részeiben” megszerzett mandátumok alapján osztják ki, a d’Hondt módszer segítségével. A listák „második részéről” történő mandátum kiosztás során tehát a listák első részéből megszerzett mandátumok száma szerepel a számlálóban, a nevezőben pedig 1-4 közötti osztók, mely során a négy legnagyobb együttthatóhoz tartozó párt szerez mandátumot az országos lista „második részéről”. Amennyiben adott párthoz nem tartozik a lista második részén adott kisebbség soraiból jelölt, úgy a soron következő legmagasabb együttthatójú párt nyeri el a mandátumot, aki az adott kisebbségből állított jelöltet. Amennyiben adott kisebbségből egyetlen parlamentbe jutott párt sem állított jelöltet az adott kisebbség parlamenti mandátuma betöltetlen marad.<sup>435</sup>

Az örmény választási törvény 95. cikk 9. pontja az érthetőség érdekében matematikai képletet is meghatároz<sup>436</sup> a kisebbségi mandátumok elosztására, mely az alábbi:

---

<sup>434</sup> Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 39. bekezdés (részlet) angol nyelven: „According to the latest census, in 2011, the four largest minority groups constituted between 0.1 per cent and 1.2 per cent of the population, or between 2,000 and 35,000 people.” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>435</sup> Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 41. bekezdés (részlet) angol nyelven: „The candidates representing national minorities may be listed in part two of the national list, where their ethnicity is indicated. Article 95.9 states that the d’Hondt method will be used for the distribution of the four additional seats. According to Article 95.9 the mandate is passed on to the next party if the party does not have a minority candidate; according to Article 100.2, if a party has been awarded a minority seat and the party does not have a candidate from a minority which has not been filled yet, the seat remains vacant.” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>436</sup> Örményország választási törvénye 95. cikk 9. pont örmény nyelven: „Պատգամավորների 4 մանդատ բաշխվում է ազգային փոքրամասնության ներկայացուցիչների միջև՝ ընտրություններին նախորդող վերջին մարդասանարի տվյալներով առավել մեծ թվով մշտական բնակչություն ունեցող առաջին չորս ազգային փոքրամասնություններից յուրաքանչյուրին՝ մեկ մանդատ սկզբունքով: Այդ նպատակով մանդատները բաշխվում են արգելապատնեչը հաղթահարած կուսակցությունների (կուսակցությունների դաշինքների) միջև՝ ըստ յուրաքանչյուր մանդատի համար ստացված գործակցի, որը հաշվարկվում է հետևյալ բանաձևով:

$$= \frac{Q_i}{U_i + 1}$$



$$C_p = \frac{F_m}{M_m + 1}$$

$C_p$  – a pártlista együttthatója;

$F_m$  – a pártlista által az országos lista első részéből elért mandátumok száma

$M_m$  – az összes a pártlista által már megszerzett mandátum (a négy nemzeti kisebbségi képviselői mandátumból), ami a soron következő mandátum számításához használatos

A politikai gyakorlatot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a legutóbbi 2018-as választásokon mindössze három párt, a Bright Armenia; My Step Alliance és a Prosperous Armenia and the Rule of Law Party állított kisebbségi listát.<sup>437</sup> A választásokat a My Step Alliance nagy fölényrel nyerte, a szavazatok mintegy 70%-át szerzete meg és mind a négy kisebbségi mandátumot, azaz az orosz, a yezid, az asszír és a kurd kisebbségek 1-1 mandátumát ennek a politikai formációnak a jelöltjei szerezték meg.<sup>438</sup>

---

դրսեղ՝

Գլ -ն կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) գործակիցն է,

Ամ -ն կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքին) ցուցակի առաջին մասից հասած մանդատների թիվն է,

Մի -ն հերթական մանդատի համար կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) գործակիցը հաշվելիս ազգային փոքրամասնության ներկայացուցիչների չորս մանդատներից կուսակցությանը (կուսակցությունների դաշինքին) արդեն բաժին հասած ընդհանուր թիվն է:

Ազգային փոքրամասնության ներկայացուցիչների մանդատները կուսակցությունների (կուսակցությունների դաշինքների) միջև բաշխվում են բառ գործակիցների նվազման հերթականության: Հավասար գործակիցների դեպքում մանդատը բաշխվում է վիճակահանությամբ:

Ազգային փոքրամասնությունների ներկայացուցիչների մանդատները բաշխելիս կուսակցությունը (կուսակցությունների դաշինքը) մանդատը տրամադրում է իր ցուցակի դեռևս մանդատ չունեցող առավել փոքր հերթական համար ունեցող ազգային փոքրամասնությանը: Եթե այդպիսին չկա կուսակցության (կուսակցությունների դաշինքի) ընտրական ցուցակի երկրորդ մասում, ապա բաշխման հերթը փոխանցվում է մեծությանը հաջորդ գործակից ունեցող կուսակցությանը (կուսակցությունների դաշինքին): Եթե նման գործընթացում այլևս հնարավոր չէ բաշխել ազգային փոքրամասնությունների ներկայացուցիչների մանդատ, ապա համապատասխան մանդատը մնում է թափուր:” Ld.: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=152093> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>437</sup> A 2018. évi örmény parlamenti választásról az Európa Tanács által készített jelentés (Doc. 14801) 22. bekezdés angol nyelven: „For these elections, only Bright Armenia, My Step Alliance, Prosperous Armenia and the Rule of Law Party registered lists of national minority candidates.” Ld.: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=25251&lang=en> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>438</sup> Ld.: <https://news.am/eng/news/486541.html> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

Összegzésképp az örmény rendszert a nepálihoz hasonlíthatjuk, azaz az integráló rendszereken belül a pártlistába integráló rendszerek egy némileg specifikáltabb verziójaként tekinthetünk Örményország kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályaira. Mindezek okán a legfontosabb megállapításaink alapvetően, de bizonyos módosításokkal a nepáli választási rendszerrel tett következtetésekkel korrelálnak.

Az örmény választójog a nepálihoz hasonlóan a választások általános rendszerén belül foglalja magába a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályokat és az aktív-passzív választójog vonatkozásában is hasonló megállapításokat tehetünk.

Az örmény rendszer nem garantált mandátumot ígér a kisebbségeknek, mivel a pártoknak csak lehetőség a második listarész felállítása, azaz a pártok akár teljes mértékben el is hagyhatják ezt, ami látszólag gyengébbé teszi a Nepálhoz hasonló listán kötelező kisebbségi kvótát megkövetelő szabályozással szemben, ugyanakkor a politikai verseny logikája okán, a minél több mandátum megszerzése érdekében a pártok (legalábbis akiknek reális lehetősége van) érdekeltek a kisebbségi listarész felállításában és amennyiben akár egyetlen parlamentbe bejutó párt is felállítja a lista „második részét” akkor már garantálnak tekinthető a kisebbségi mandátum. Mindent egybevetve a leírtak okán kvázi garantálnak tekintjük az örmény rendszerben a kisebbségi mandátum keletkezését, melyet összességében erősebbnek vélünk a nepáli rendszerrel, ahol szintén kvázi garantált a mandátum, ugyanakkor elvileg a kisebbségek ott kerülhetnek a lista végére, „nem befutó” helyre is.

A politikai versenyt tekintve a nepálihoz hasonlóan az általános pártversengés keretei között keletkeznek kisebbségi mandátumok és akár ez előny is lehet abból a szempontból, hogy a kisebbségi választók kifejezhetik általános politikai preferenciáikat, ugyanakkor figyelembe kell vennünk azt a hátrányos tényezőt, miszerint a kisebbségi jelöltek alapvetően a többségi nemzet pártpreferenciái alapján és nem a kisebbségi választók által nyerik el mandátumaikat, továbbá a kisebbségnek az egyes pártok belső jelölési és kiválasztási folyamataira is kis ráhatásuk van, így a kisebbségi választói akarat csak kis mértékben befolyásolja a kisebbségi mandátum keletkezését.

Megjegyzendő, hogy a Velencei Bizottság a jelenleg is alkalmazandó örményországi speciális kisebbségi választójogi szabályozását illetően nem a kisebbségi választók ráhatása felől, hanem éppen fordított aspektusból közelítette meg a szabályozást és azon megállapítást

tette miszerint, a kisebbségek számára biztosított mandátumok megváltoztathatják a pártok közötti politikai egyensúlyt és megfontolandó lehetne a kisebbségi jelöltek „rendes listán” történő szerepeltetése.<sup>439</sup>

Előnye a rendszernek, szintén a nepálihoz hasonlóan a viszonylagos egyszerűsége és kis infrastrukturális igénye, azaz nem igényel sem külön szavazólapot, sem külön választói jegyzéket.

#### **VII.4.1.4 Mauritius választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségek kompenzációs megoldására, avagy az úgynevezett „best loser system” működése**

##### ***VII.4.1.4.1 Bevezetés***

Mauritius lakosságát politikai értelemben az alkotmány által nevesített négy közösség alkotja, a hindu, a muszlim, a kínai, valamint az úgynevezett általános népesség (general population). A szigetország nagyságrendileg fele, 50,3%-a hindu, 16,1%-a muszlim, 2,9%-a kínai.<sup>440</sup> Emellett negyedik közösségként a mauritiusi alkotmány nevesíti az úgynevezett általános népességet, mely tulajdonképp azokat foglalja magába, akik egyik nevesített közösségbe sem tartoznak, illetve nem kívánnak tartozni. Az általános népesség elsősorban az afrikai, francia és egyéb vegyes származású népességet, valamint származásra tekintet nélkül a keresztényeket foglalja magába.<sup>441</sup> Az általános népesség az összlakosság 30,7%-át fedi le.<sup>442</sup>

---

<sup>439</sup> Velencei Bizottság CDL-PI(2021)006 számú dokumentum 42. bekezdés angol nyelven: „*The arrangement of extra seats for national minorities may change the political balance among the parties. Having minority representatives taken within the seats won by the parties and filled from the ordinary candidate lists could be considered.*” Online elérhető: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2021)006-e) (letöltés ideje: 2021. május 2.)

<sup>440</sup> MATHUR. Raj: *Parliamentary Representation of Minority Communities: The Mauritian Experience.*, In.: Africa Today, vol. 44, no. 1, 1997, 61. p.

<sup>441</sup> Mauritius delegációja az ENSZ Rasszizmus és Diszkrimináció ellenes Bizottságában (CERD) jellemezte ekként az általános népességet 1996-ban az 1174. találkozáson. Ld.: CERD/C/SR.1174 számú dokumentumom 3-4 o. eredeti angol nyelvű szöveg: *“general population”, the latter term referring to people of French, African and mixed descent and possibly devised as a designation of all Christians, of whatever origin or race.*” online elérhető: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FSR.1174&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FSR.1174&Lang=en) (letöltés ideje: 2021. április 6.)

<sup>442</sup> MATHUR (1997) i. m. 61. p.

Mauritius választójogának integráns és fontos eleme ezen négy alkotmányosan nevesített közösség, tekintettel arra, hogy amint az alább is láthatjuk, a választójog a klasszikus relatív többségi választási rendszer domináns jellegének megtartása mellett, az általános választójogi rendszerben, ahhoz kapcsolódóan, azzal szerves összefüggésben, speciális külön ágon egészül ki olyan arányos rendszerrel, amely egyszerre figyelembe veszi az adott választás eredményeit és az alkotmányosan elismert közösségek számbeli súlyát, mellyel egyértelműen elősegíti az alkotmányosan nevesített muszlim és kínai kisebbség parlamenti reprezentációját az általános politikai verseny keretein belül. Ezen kiegészítő választójogi megoldás az úgynevezett „best loser system”, mely Mauritius egyedi és különleges választójogi megoldása a kisebbségi parlamenti reprezentáció elősegítésére.

#### ***VII.4.1.4.2 A mauritiusi választójog fő ága***

Az egykamarás mauritiusi Nemzetgyűlés (National Assembly) 70 képviselőjéből, 62 képviselőt relatív többségi rendszerben, blokkszavazás (multiple non-transferable vote - MNTV) útján választanak az ország 21 választókerületében. Húsz választókerületben három-három képviselőt, míg a huszonegyedik választókerületből, Rodrigues szigetéről két képviselőt választanak meg. A választóknak annyi szavaztuk van, ahány mandátumot az adott az adott választókerületből meg lehet szerezni, azaz a választóknak főszabály szerint három szavaztuk van, a kivételt Rodrigues szigete jelenti, ahol kettő szavazattal rendelkeznek a választók.<sup>443</sup> A

---

<sup>443</sup> Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 1. (1)-(3) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.)

*„1. Elected members to be returned by constituencies*

*(1) There shall be 62 seats in the Assembly for members representing constituencies and accordingly each constituency shall return 3 members to the Assembly in such manner as may be prescribed, except Rodrigues, which shall so return 2 members.*

*(2) Every member returned by a constituency shall be directly elected in accordance with this Constitution at a general election or by-election held in such manner as may be prescribed.*

*(3) Every vote cast by an elector at any election shall be given by means of a ballot which, except in so far as may be otherwise prescribed in relation to the casting of votes by electors who are incapacitated by blindness or other physical cause or unable to read or understand any symbols on the ballot paper, shall be taken so as not to disclose how any vote is cast; and no vote cast by any elector at any general election shall be counted unless he*

választás ezen főága tehát hasonlatos a magyar jogból ismert úgynevezett kislistás választási rendszerhez, melyet Hazánkban a 10.000 főnél kisebb települések önkormányzati képviselőtestületeinek választásánál alkalmaznak.

A mauritiusi Nemzetgyűlés további 8 képviselőjét az úgynevezett best loser system segítségével, arányos választási rendszerben, külön együttható számításával választják, melynek működésére alább térünk ki.

A választáson a jelöltek függetlenként, vagy pártok színeiben indulhatnak, továbbá 2014-ig azt is meg kellett jelölnie a választásokon induló összes jelöltnek, hogy az ország 4 alkotmányosan elismert közössége közül melyikhez tartozik, de 2012-ben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága elmarasztalta Mauritust ezen kötelezettségért<sup>444</sup>, ezért a jelölteknek ez már nem kötelező. Amennyiben ugyanakkor a jelölt nem jelöli meg azt a közösséget, ahová tartozik, az úgynevezett best loser system mandátumelosztási rendszerében nem vehet részt,<sup>445</sup> tehát ezen kiegészítő mandátumelosztási rendszer, illetve mandátumszerzési lehetőség kifejezetten az egyes alkotmányosan elismert közösségek soraiból kikerülő jelöltek számára tartja fenn a jogalkotó.

#### ***VII.4.1.4.3 A mauritiusi választási rendszer kiegészítő ága, az ún. best loser system***

Az alkotmány akként fogalmaz, hogy a best loser system alkalmazása az „egyes közösségek igazságos és megfelelő képviseletének biztosítása érdekében” történik.<sup>446</sup> A mauritiusi

---

*cast valid votes for 3 candidates in the constituency in which he is registered or, in the case of an elector registered in Rodrigues, for 2 candidates in that constituency.”*

<sup>444</sup> Ld.: Devianand Narain et al v Mauritius (2012) Human Rights Committee Communication No. 1744/2007 CCPR/C/105/D/1744/2007. illetve *Mauritius 2017 Human Rights Report* In.: United States Department of State Country Reports on Human Rights Practices for 2017. online elérhető: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/Mauritius.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 6.)

<sup>445</sup> Ld.: Constitution (Declaration of Community) (Temporary Provisions) Act 2014. Online elérhető: <https://mauritiusassembly.govmu.org/Documents/Bills/intro/2014/bill0514.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 6.)

<sup>446</sup> Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 5. (1) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.) „*In order to ensure a fair and adequate representation of each community, there shall be 8 seats in the Assembly, additional to the 62 seats for members representing constituencies, which shall so far as is possible be allocated to persons belonging*

választójog kiegészítő ágának, az úgynevezett best loser systemnek lényege, hogy az általános blokkzavazás alapján mandátumot nem nyert jelöltek közül, a közösségek egymáshoz viszonyított számarányának és a blokkzavazás során az egyes közösségek tagjai által elnyert mandátumok számának figyelembevételével arányos rendszerben elsősorban közösségi hovatartozás szerint ossza el az ezen rendszerben elnyerhető nyolc mandátumot.

A best loser system alkalmazása során egyfelől az 1972-es mauritiusi népszámlálás adatait veszik figyelembe, mely meghatározza az alkotmányosan elismert négy közösség egymáshoz való viszonyát. Ezen népszámlálási adatok lesznek azok az értékek, melyeket az egyes közösségekhez tartozó együtthatók számítása során az osztás számlálójaként funkcionál. Az 1972-es népszámlálás szerint Mauritiuson 428.167 fő hindu, 137.081 fő muszlim, 24.034 fő kínai és 236.867 általános népességhez tartozó személy élt.<sup>447</sup> Az egyes közösségek (1972-es) lélekszámához eltérő értékű, az együttható számításához szükséges kiinduló nevező tartozik. Minden közösség kiinduló nevezője az adott közösség tagjai által a blokkzavazás során elnyert mandátumok számának eggyel növelt értéke.<sup>448</sup>

Amennyiben tehát például a blokkzavazás során 34 hindu közösséghez tartozó képviselőt választottak meg, akkor az első d'Hondt kvóta értéke a hindu közösségnél 35 lesz, a második 36 és így tovább. A d'Hondt módszer szerint az egyes osztások után azon közösséghez kerül a mandátum, amelyiknél a legnagyobb szám marad az osztás után.

A best loser system működését az alábbi táblázattal szemléltetjük, mely az 1972-es népszámlálási adatok tekintetében valós, a blokkzavazás során elnyert adott közösséghez

---

*to parties who have stood as candidates for election as members at the general election but have not been returned as members to represent constituencies.”*

<sup>447</sup> Ld.: 1972-es mauritiusi népszámlálás adatai online elérhető: <https://statsmauritius.govmu.org/Pages/Censuses%20and%20Surveys/Census/Census-1972.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.)

<sup>448</sup> Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 5. (8) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.) „*The appropriate community means, in relation to the allocation of any of the 8 seats, the community that has an unreturned candidate available (being a person of the appropriate party, where the seat is one of the second 4 seats) and that would have the highest number of persons (as determined by reference to the results of the published 1972 official census of the whole population of Mauritius) in relation to the number of seats in the Assembly held immediately*

*before the allocation of the seat by persons belonging to that community (whether as members elected to represent constituencies or otherwise),”*

tartozó mandátumok tekintetében pedig fiktív adatokkal dolgozik. Félkövér betűtípussal a mandátumot eredményező kvótát jelöltük meg, zárójelben pedig azt, hogy az összesen nyolcból hányadikként keletkezett az adott mandátum. A mandátumok kiosztásának sorrendje, mint alább látjuk majd szintén jelentőséggel bír.

	Hindu közösség	Muszlim közösség	Kínai közösség	Általános népesség
Az 1972-es népszámlálás szerinti lélekszám	428.167	137.081	24.034	236.867
A blokkszavazás során az adott választáson megszerzett mandátumok száma	34	9	0	19
1. együttható	428.167/35= <b>12.</b> <b>233 (4)</b>	137.081/10= <b>13.</b> <b>708 (2)</b>	24.034/1= <b>24.</b> <b>034 (1)</b>	236.867/ 20= <b>11.843</b> <b>(7)</b>
2. együttható	428.167/36= <b>11.</b> <b>894 (6)</b>	137.081/11= <b>12.</b> <b>461 (3)</b>	24.034/2= <b>12.</b> <b>017 (5)</b>	236.867/ 21=11.279
3. együttható	428.167/37= <b>11.</b> <b>572 (8)</b>	137.081/12=11. 423	24.034/3=8.0 11	236.867/ 22=10.767
4. együttható	428.167/38=11. 268	137.081/13=10. 545	24.034/4=6.0 08	236.867/ 23=10.299

5. együttható	$428.167/39=10.$ 979	$137.081/14=9.7$ 92	$24.034/5=4.8$ 07	$236.867/$ 24=9.869
6. együttható	$428.167/40=10.$ 704	$137.081/15=9.1$ 39	$24.034/6=4.0$ 06	$236.867/$ 25=9.475
7. együttható	$428.167/41=10.$ 443	$137.081/16=8.5$ 68	$24.034/7=3.4$ 33	$236.867/$ 26=9.110
8. együttható	$428.167/42=10.$ 194	$137.081/17=8.0$ 64	$24.034/8=3.0$ 04	$236.867/$ 27=8.773

A mandátumszámítás módszeréből nyilvánvalóan láthatjuk, hogy meghatározó szerepe van a közösségek lélekszámának és az adott választásokon az adott közösség jelöltjei által elért mandátumoknak. Matematikai bizonyosság, hogy amennyiben az egyik közösség jelöltjei lélekszámarányosan viszonylag kevesebb mandátumot szereznek a blokkszavazás során, ezen kiegészítő rendszerben a mandátumkiosztás során előnybe kerülnek, ugyanis az adott közösség népszámlálás szerinti lélekszámát kisebb értékű számjeggyel kell elosztanunk, ami az osztás után nagyobb értékű maradékot, ezáltal pedig a mandátumkiosztási mátrixban több mandátumszerzést eredményez.

Mint ahogy azt az általunk készített szemléltető táblázat is bemutatja ez a rendszer nem csupán a kisebbségeket, hanem a legnagyobb, a mauritiusi társadalom nagyságrendileg felét kitevő hindu közösséget is mandátumhoz juttathatja, ugyanakkor kisebbségi szempontból azért tartjuk figyelemre méltónak ezen megoldást, mivel egy alapvetően relatív többségi alapon szerveződő választási rendszert korrigál a tényleges számarányuknál kevesebb szavazatot szerző közösségek javára.

A relatív többségi rendszerek jellemzően nem a kisebbségeknek kedveznek, hacsak a választókerületi beosztás nincs rájuk figyelemmel. Természetéből adódóan a relatív többségi rendszerek, ahol a győztes mindet visz, könnyen teremthetnek olyan helyzetet, amelyben a kisebb lélekszámú közösségek a tényleges lélekszámuknál is jóval kevesebb jelöltet juttathatnak mandátumhoz. A mauritiusi választási rendszer kiegészítő ága, az úgynevezett best



loser system ezt a relatív többségi rendszerekben rejlő kisebbségek szempontjából hátrányos tényezőt kívánja kiküszöbölni ezért is figyelemreméltó ezen speciális választójogi megoldás kisebbségi szempontból.

A nagyobb közösségek ebben a rendszerben akkor jutnak több mandátumhoz, ha a blokkszavazás során a számarányuknál kisebb mértékben szereztek az adott közösséghez tartozó jelöltek mandátumot, így kiegyensúlyozó tulajdonsága nem csak a kisebbségek, hanem akár a népeség felét kitevő hindu közösség irányába is működik.

A fenti mandátumszámítás alapján az egyes közösségeknek járó mandátumokat, azon jelöltek között osztják szét, akik a blokkszavazáson százalékos arányát tekintve a legnagyobb arányú szavazatot kapták, de nem jutottak mandátumhoz<sup>449</sup>, tehát a fenti példa táblázatunk alapján a muszlim közösségnek járó két mandátum azon muszlim közösséghez tartozó jelölteké lesz, akik a 21 mauritiusi választóközetben a szavazatok legnagyobb és második legnagyobb százalékos arányát érték el, de a blokkszavazás során nem jutottak mandátumhoz. Ezért nevezik ezt a megoldást best loser systemnek, azaz legjobb vesztes rendszernek.

Utaltunk már arra, hogy a mandátumok kiosztásának sorrendje nem indifferens tényező. Az első négy kiosztott mandátum a táblázat szerinti közösséghez tartozó legjobb veszteseknek párthovatartozásuk figyelembevételével kiosztásra kerül<sup>450</sup>, a második négy mandátum azonban tekintettel van a politikai párt hovatartozásra is, ugyanis ebből a négy mandátumból főszabály szerint annyi mandátumot szerez a választásokon győztes párt jelöltje, ahányat az első négy mandátumból a nem győztes párt jelöltjei szereztek meg.<sup>451</sup>

---

<sup>449</sup> Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 5. (1) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.) „*In order to ensure a fair and adequate representation of each community, there shall be 8 seats in the Assembly, additional to the 62 seats for members representing constituencies, which shall so far as is possible be allocated to persons belonging to parties who have stood as candidates for election as members at the general election but have not been returned as members to represent constituencies.*”

<sup>450</sup> Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 5. (3) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.) „*The first 4 of the 8 seats shall so far as is possible each be allocated to the most successful unreturned candidate, if any, who is a member of a party and who belongs to the appropriate community, regardless of which party he belongs to.*”

<sup>451</sup> Ld.: Mauritius Alkotmánya First schedule 5. (4) para. Online elérhető: <https://electoral.govmu.org/Pages/Legislation/Legislation.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.) „*When the first 4*

A második négy mandátum politikai hovatarozásra tekintettel lévő mechanizmusának a célja, ahogy arra Krishna Sham Seegobin is utalt, elsősorban a blokkzavazás során kialakult politikai viszonyok fenntartása, azaz annak az elkerülése, hogy adott esetben éppen ezen kiegyensúlyozó rendszer borítsa fel a blokkzavazás során a választók által kialakított politikai arányokat.<sup>452</sup>

#### **VII.4.1.4.4 Következtetések**

A mauritiusi rendszer egy teljesen unikális és különleges választási rendszer melynek besorolása is meglehetősen nehézkes. Bizonyos fő jellegzetességeit kiragadva – így a kisebbségi szempontból nyitott aktív választójogot, valamint a best loser system listás jellegét – inkább az integráló rendszerek közé sorolhatjuk az egyedi mauritiusi választási rendszer kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozását, de szem előtt kell tartani, hogy alapvetően egy teljesen egyedi és ezáltal nehezen kategorizálható megoldás a mauritiusi. Az integráló rendszereken belül közelebbi rokonságban áll a pártlistába integráló rendszerekhez, tekintettel arra, hogy a mainstream politikai pártokon keretei között indulnak az egyes közösségekhez tartozó jelöltek és a nem a saját külön közösségi politikai szervezetei részesülnek speciális szabályozásban.

Mindezek mellett még egyszer hangsúlyozzuk, hogy a mauritiusi rendszer teljesen egyedi, nehezen illeszthető bármilyen sémába (már csak azért is mert valójában nincs is pártlista ebben a rendszerben, az egyéni körzetek vesztés jelöltjei vesznek részt a best loser system szerinti mandátumkiosztásban) ugyanakkor de facto, a gyakorlatban megnyilvánuló jellege, mint a kiemelést mellőző aktív választójogi szabályozás és az egyes különböző közösséghez tartozó

---

*seats (or as many as possible of those seats) have been allocated, the number of such seats that have been allocated to persons who belong to parties, other than the most successful party, shall be ascertained and so far as is possible that number of seats out of the second 4 seats shall one by one be allocated to the most successful unreturned candidates (if any) belonging both to the most successful party and to the appropriate community or where there is no unreturned candidate of the appropriate community, to the most successful unreturned candidates belonging to the most successful party, irrespective of community.”*

<sup>452</sup> SEEOBIN, Krishna Sham: *The human rights implications of The ‘Best Loser System’ in Mauritius and prospect of reform* ..... The Faculty of Law of the University of Pretoria, 2009. 3. p.

jelölteknek a mainsteam politikai pártokon belüli csoportosulása a pártlistába integráló rendszerek fő jellegzetességeit mutatják.

Seegobin a mauritiusi best loser systemről írt munkájában utalt arra, hogy annak van néhány negatív tulajdonsága. Többek között ilyen az is, hogy jelenleg is az 1972-es népszámlálási adatokat veszi figyelembe a mandátumelosztás során a jogalkotó, mely napjainkban nem biztos, hogy helytálló.<sup>453</sup> Megjegyezzük, ennek oka az, hogy a mauritiusi népszámlálások történetében utoljára 1972-ben rögzítették a közösségi hovatartozást<sup>454</sup>, ugyanakkor kétségkívül a hatályos mauritiusi választójognak ez álláspontunk szerint is egy gyenge pontja. Egyéb észrevételek mellett Seegobin megjegyzi azt is, hogy a best loser system nem közvetlen választói döntésen alapul, hanem olyan számításokon, melyeket előre a választó nem láthat át, továbbá olyan jelöltek jutnak itt szóhoz, akik választókerületükben lényegében elbuktak.<sup>455</sup>

A mauritiusi szabályozást megállapíthatjuk, hogy a közösségek arányos képviseletét elősegítő speciális választójogi szabályokat - mely főszabály szerint a kisebb közösségeket juttathatja többlet lehetőségekhez egy relatív többségi választási rendszerben - az általános választási rendszer keretei között, annak kiegészítő ágaként hozta létre a jogalkotó. Azon jelöltek, akik a best loser systemben jutnak mandátumhoz, az általános politikai versenyben, a választási rendszer fő ágán mérettetek meg és egy utólagos, a választások eredményein, valamint a közösségek lélekszámbeli arányain alapuló elosztási mechanizmusban vesznek részt.

A mauritiusi rendszerben tehát van is és nincs is külön ág a kisebbségek részére a választáson. Van külön rendszer abból a szempontból, hogy a blokkszavazástól mégis eltérő, más logikájú arányos rendszer alapján keletkeznek a „best loser mandátumok”, ugyanakkor abból a szempontból nincs külön ága a választásnak, hogy a „best loser mandátumok” a választás fő ágán leadott szavazatokból keletkeznek ugyanúgy, nincs külön szavazat, se

---

<sup>453</sup> SEEOBIN (2009.) i. m. 4-5 pp.

<sup>454</sup> Ld.: mauritiusi népszámlálások adatsorai online: <https://statsmauritius.govmu.org/Pages/Censuses%20and%20Surveys/Housing-and-Population-Census.aspx> (letöltés ideje: 2021. április 6.)

<sup>455</sup> SEEOBIN (2009.) i. m. 4-5 pp.

preferencia, az általános választási rendszerben keletkezett eredményeken, leadott szavazatokon alapul.

A mauritiusi best loser system nem csak a kisebbségi közösségekre (muszlim, kínai), hanem a legnagyobb közösségre, a hindura is tekintettel van. Kiegyensúlyozó hatása rájuk is kihat, amennyiben számbeli arányuknál kevesebb mandátumhoz jutnának a választásokon, így ez a rendszer nem tekinthető tisztán kisebbségi speciális választójogi szabálynak. Ugyanakkor, mivel egy alapvetően relatív többségi választási rendszert egyensúlyoz ki a mauritiusi best loser system a kisebbségi közösségekre általánosságban pozitív hatást gyakorol.

Mindemellett a mauritiusi szabályozás tekintettel van a párt-erőviszonyok fenntartására is és elősegíti azt is, hogy a politikai pártok közösségi szempontból sokszínűek, befogadók legyenek, az egyes politikai formációkban több különböző közösségből származó politikus is helyet kapjon.

A mauritiusi modell tehát azon rendszerek közé tartozik, melyek a választások általános rendszerében a közösségek arányos képviselétét a klasszikus pártalapú politikai képviselőten keresztül oldja meg, azaz az országot jellemző kisebb-nagyobb alkotmányosan elismert közösségek az egyes politikai pártokon belül kapnak szerepet. A kisebbségi közösségek mandátuma a mauritiusi rendszerben garantáltnak tekinthető, ugyanis, mint azt fentebb kifejtettük, a best loser system tulajdonságánál fogva azon közösséget részesíti előnyben, amely az általános blokkzavazás során kevesebb mandátumot szerzett így, ha a blokkzavazás során valamely kisebb közösség mandátum nélkül maradna vagy kevesebb mandátumot szerezne, a best loser system ezt matematikai összefüggés szerint orvosolja. Amennyiben esetleg a blokkzavazás során az adott kisebb közösség lélekszám arányos mennyiségű mandátumot vagy ennél többet szerezne a best loser system arányaiban nem növeli tovább a mandátumok számát, de ebben az esetben ilyenre a blokkzavazás eredménye okán nincs is erre szükség, azaz a legjobb vesztes rendszer azt is meggátolja, hogy a kisebb közösségek, amelyek esetleg nagyon jól szerepelnek az általános választáson ezzel a kiegészítő rendszerrel túlsúlyra tegyenek szert.

A best loser system jellegéből adódóan azonban kétségtelenül felmerül a kérdés, hogy az ilyen módon keletkezett mandátumok mögött milyen nagyságú valós választói akarat áll, ugyanis egyáltalán nem előre látható, hogy adott közösség részére jutó best loser mandátumot mely jelöltek kapják. A százalékos megoszlások nagyban függenek az egyes választókörzet

helyi sajátosságaitól és egyáltalán nem bizonyos, hogy két best loser systembe jutott azonos közösségbe tartozó jelölt közül az élvezi a közösség egészének nagyobb támogatását, aki a saját választókeretében nagyobb arányú szavazatot szerzett.

Az aktív-passzív választójogot vizsgálva, a mauritiusi választójog a passzív választójog oldaláról tartalmaz csupán kisebbség specifikus szabályozást, azzal, hogy a jelölteknek – amennyiben élni kívánnak venni a best loser system nyújtotta mandátumszerzési lehetőséggel – nyilatkozniuk kell etnikai hovatartozásukról. Az aktív választójog vonatkozásában kisebbség specifikus szabályozás nincs. A best loser system előnye tehát, hogy nem igényel sem külön szavazólapot, sem külön választói regisztert, azaz nem terheli meg a választási infrastruktúrát.

A best loser system, előnye tehát, hogy az egyes közösségek közötti többségi választás során előforduló egyenlőtlenséget ugyan kezeli és ezzel kisebbség konform, ugyanakkor hátránya az összetettsége, komplexitása, a több előre nem kalkulálható tényezőtől való függése, melyek okán nem bizonyos, hogy a tényleges közösségen belüli választói akaratot juttatja érvényre.

## **VII.4.2 A listás rendszerbe integráló rendszerek**

### **VII.4.2.1 A német választási rendszer kisebbségre vonatkozó rendelkezései szövetségi és tartományi szinten**

#### ***VII.4.2.1.1 Bevezetés***

A német jog és jogfejlődés általánosságban az alkotmányjogtól a polgári jogig sok államban jelentett és jelent a mai napig mintát. A magyar jog történelmi, földrajzi, társadalmi, gazdasági okokból is általánosságban a német jogfejlődést követte, tekintette mintaként. Az magyar alkotmányjogot, alkotmányfejlődést vizsgálva elegendő a konstruktív bizalmatlansági indítványra, magára az alkotmánybírárságra vagy akár Magyarország Alaptörvénye XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jog kapcsán megjelenő „társadalmi felelősség klauzulára” gondolnunk ahhoz, hogy belássuk, a német jog komoly hatást gyakorol a magyar jog fejlődésére is, ami megkerülhetetlenné teszi a német jog vonatkozó rendelkezéseinek vizsgálatát témánk nemzetközi kitekintése során.

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás vonatkozásában a német megoldást tekinthetjük a listás rendszeren belül megvalósuló speciális szabályozások egyik mintapéldájának, mely több más államban, pl.: Lengyelországban, Szerbiában is lényegében ugyanilyen módon jelenik meg az ottani választási rendszerbe ágyazva. Tekintettel arra, hogy a német választójog szövetségi szintén és Schleswig-Holstein tartományban már az 1950-es évek óta, más európai államokat megelőzve ismeri ezt a megoldást, ezért a dolgozatban német típusú rendszernek is nevezzük a jelen fejezetben tárgyalthoz hasonló speciális választójogi megoldásokat.

A német jog vizsgálata során nem mehetünk el az állam szövetségi típusú berendezkedése mellett, mely alapján azonosíthatunk egy összállami szövetségi szintet annak törvényhozó és végrehajtó hatalmával, illetve azonosíthatunk egy tagállami szintet, melynek szintén saját törvényhozó és végrehajtó hatalma van. A szintek egymáshoz való viszonyát a szövetségi állam legmagasabb szintű jogszabálya, a Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - GG) 20-37. cikkei, a szintek közötti törvényhozási kompetenciamegosztást pedig a GG 70-74. cikke tartalmazza, mely meghatározza a szövetségi szint és a tagállami szint törvényhozási kompetenciáit is.<sup>456</sup>

Németország föderális berendezkedése – tekintettel arra, hogy témánk a törvényhozáshoz kapcsolódó speciális választójogi szabályok vizsgálata – szükségessé teszi számunkra, hogy a szövetségi szint mellett a tagállami szintű törvényhozásokat és vizsgáljuk. Németország 16 szövetségi állama (Bundesland) közül kettőben, Schleswig-Holstein és Brandenburg tartományban található kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozást, melyeket ezáltal szintén vizsgálunk a szövetségi szintű választójogi szabályok mellett. Megjegyezzük, hogy a schleswig-holsteini szabályozás és a dán kisebbség ezáltal megvalósuló politikai képviselete viszonylag ismert és sokat tárgyalt a magyar szakirodalomban. Többek között már az 1990-es

---

<sup>456</sup> Ld.: GG 20-37 cikkei és 70-74. cikkei német nyelven <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

évek közepén tanulmányozta a schleswig-holsteini rendszert testközelből az akkori magyar kisebbségi ombudsman is.<sup>457</sup>

Németország szövetségi szinten négy kisebbséget ismer el, a dán kisebbséget, a fríz népcsoportot, a szintókat és romákat, valamint a szorb népet.<sup>458</sup> Az elismert németországi kisebbségek létszáma az ország összlakosságához viszonyítva viszonylag alacsony. A schleswig-holsteini tartományi választójog szempontjából releváns dán kisebbség létszáma nagyságrendileg 50.000 fő<sup>459</sup>, de a legnépesebb szintó és roma közösség lélekszáma is 500.000 fő körül mozog.<sup>460</sup>

#### **VII.4.2.1.2 Szövetségi szintű választójogi szabályozás Németországban, különös tekintettel a kisebbségre vonatkozó speciális rendelkezésekre**

A német törvényhozás kétkamarás, felsőháza a Szövetségi Tanács (Bundesrat), mely lényegében az egyes tartományok küldötteiből áll. Az egyes tartományok lakosságuk létszáma alapján küldhetnek meghatározott számú képviselőt a Bundesrat-ba.<sup>461</sup> A törvényhozás alsóháza a Szövetségi Gyűlés (Bundestag), melynek tagjait általános, közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választásokon választják. Képviselői az egész népet képviselik, nem kötik

---

<sup>457</sup> Ld.: Magyar Nemzet 1996. március 21. 5.p.

<sup>458</sup> Ld.: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/minderheiten/minderheiten-in-deutschland/minderheiten-in-deutschland-node.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

<sup>459</sup> Ld.: <https://www.landtag.ltsh.de/parlament/daenische-minderheit/> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

<sup>460</sup> Ld.: [https://www.aussiedlerbeauftragter.de/Webs/AUSB/DE/themen/minderheiten-sprachgruppen/sinti-und-roma/sinti-und-roma.html;jsessionid=63B221AFB507C2BC30510BD8EFE80710.2\\_cid364](https://www.aussiedlerbeauftragter.de/Webs/AUSB/DE/themen/minderheiten-sprachgruppen/sinti-und-roma/sinti-und-roma.html;jsessionid=63B221AFB507C2BC30510BD8EFE80710.2_cid364) (letöltés ideje: 2021. április 24.)

<sup>461</sup> Németország Alaptörvénye (GG) 51. cikk német nyelven: „(1) Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden.

(2) Jedes Land hat mindestens drei Stimmen, Länder mit mehr als zwei Millionen Einwohnern haben vier, Länder mit mehr als sechs Millionen Einwohnern fünf, Länder mit mehr als sieben Millionen Einwohnern sechs Stimmen.

(3) Jedes Land kann so viele Mitglieder entsenden, wie es Stimmen hat. Die Stimmen eines Landes können nur einheitlich und nur durch anwesende Mitglieder oder deren Vertreter abgegeben werden.” <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

utasítások.<sup>462</sup> Tekintettel választójoggal összefüggő témánkra egyértelmű tehát, hogy vizsgálódásunk tárgyát szövetségi szinten a Bundestag képezi.

A Bundestag képviselőinek létszáma választási rendszer sajátosságai okán a választások eredményeitől függően alakul ki, de a választási törvény (Bundeswahlgesetz - BWahlG) 1. § rendelkezéseinek megfelelően a Bundestag létszáma főszabály szerint 598 képviselő, akik közül 299 képviselőt választanak relatív többségi egyéni körzetekben, a többit pedig pártlistáról.<sup>463</sup> A választóknak a BWahlG 4. § alapján két szavazata van, melyek közül az egyiket, melyet a német választójog „elsőszavazatként” (Erststimme) nevesít, a lakóhely szerinti körzet egyéni jelöltjeire (Wahlkreisabgeordneten), a másikat, melyet a német választójog „másodszavazatként” (Zweitstimme) pedig a lakóhely szerinti tartományi pártlistájára (Landesliste) adhat le a választó.<sup>464</sup>

Főszabály szerint a listás mandátumok kiosztása során el kell érniük a bejutási küszöböt, azaz a pártoknak országos átlagban el kell érniük a szavazatok 5%-át, vagy pedig három egyéni körzetben kell győznie a párt jelöltjének. A bejutási küszöböt elérő pártok között első ízben országos szinten, majd a tartományi listák között is elosztják a mandátumokat. Tartományon belül az adott pártnak járó mandátumszámból levonják az ugyanazon párt egyéni jelöltjei által megszerzett mandátumok számát. Amennyiben adott párt több mandátumhoz jut, adott tartományon belül, az egyéni körzetekben nyerő jelöltjeivel együtt, mint ami az arányos

---

<sup>462</sup> Németország Alaptörvénye (GG) 38. cikk (1) bekezdés német nyelven: „*Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.*” <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

<sup>463</sup> Németország választási törvénye (BWahlG) 1. § német nyelven: „*(1) Der Deutsche Bundestag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten. Sie werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl von den wahlberechtigten Deutschen nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.*

*(2) Von den Abgeordneten werden 299 nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und die übrigen nach Landeswahlvorschlägen (Landeslisten) gewählt.*” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

<sup>464</sup>Németország választási törvénye (BWahlG) 4. § német nyelven: „*Jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten, eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste.*” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)



kiosztás szerint járna neki a többletet megtarthatja.<sup>465</sup> Fontos kiemelnünk tehát, hogy csupán a törvényhozás mandátumainak lekisebb száma kőbe vésett (598), az úgynevezett túlnyúló mandátumok (Überhangmandate) és kiegyenlítő mandátumok (Ausgleichmandate) miatt a mandátumok pontos száma az adott választás eredményeire tekintettel alakul ki.

Látszólag a német választási rendszer a magyarhoz hasonló vegyes választási rendszer, melynek van egy egyéni és egy listás ága, azonban Cservák Csaba doktori értekezésében ezt árnyalja. Cservák megállapítja ugyanis a német választási rendszerről, hogy „szigorú értelmezésben nem is vegyes, hanem ún. perszonalizált PR-rendszer. Arányos rendszer az eredmények ismeretében is, hiszen az aránytalanság 1% körüli. Arányos (listás) mivoltát az a tény is alátámasztja, hogy a mandátumok elosztása kizárólag a listás szavazatok alapján történik,„<sup>466</sup>

A német választási rendszerben a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást a listás mandátumok kiosztása kapcsán felállított bejutási küszöb kapcsán azonosíthatjuk, ugyanis a BWahlG 6. § (3) bekezdése értelmében bejutási küszöb követelménye – azaz a pártokra vonatkozó országos átlagban megszerzett 5% arányú szavazat vagy győzelem a párt jelöltje által legalább 3 egyéni körzetben – a nemzeti kisebbségek pártjainak listáira nem vonatkozik,<sup>467</sup> mely alapján csak az ún. természetes küszöböt, a legalább egy mandátumhoz szükséges szavazatszámot kell elérniük.

A német választójog emellett nem csak a mandátumszerzés, hanem a választásokon történő elindulás vonatkozásában is speciális szabályokat határoz meg a nemzeti kisebbségek pártjai számára. A BWahlG 6. § (3) bekezdés alapján az egyéni körzetekben a nemzeti kisebbségek pártjainak jelöltje ugyanis mentesül azon egyéb pártokra vonatkozó azon követelmény alól,

---

<sup>465</sup> CSERVÁK (2010.) i. m. 105-106. pp.

<sup>466</sup> Uo.

<sup>467</sup> Németország választási törvénye (BWahlG) 6. § (3) bekezdés német nyelven: „Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung.” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

miszerint a jelöltséghez 200 választói aláírást kell összegyűjteni.<sup>468</sup> A BWahlG 27. § (1) bekezdés alapján hasonló kedvezményben részesül a nemzeti kisebbségek pártjainak tartományi listái is, melyeknek nem kell az egyéb pártokra vonatkozó választók létszámának egy ezred része, de legfeljebb 2000 választópolgár ajánlását megszereznie.<sup>469</sup>

Arról, hogy egy adott párt nemzeti kisebbség pártjaként ismerhető el és ennél fogva megilletik a választójogi kedvezmények, a Szövetségi Választási Bizottság (Bundeswahlauss) dönt, a választások előtti 79. napon tartott ülésén.<sup>470</sup> Láthatjuk tehát, hogy eseti jogalkalmazói döntés tehát a nemzeti kisebbségi párt státus eldöntése, egyéb objektív jogilag szabályozott kritériumrendszer ateinketben, hogy milyen feltételek szükségesek ezen státus megítéléséhez.

A nemzeti kisebbségi pártok meghatározásával kapcsolatban a Bundestag Tudományos Szolgálat 2009-ben készített egy tanulmányt<sup>471</sup>, melyben szintén kifejezésre juttatja, hogy a nemzeti kisebbségi párt fogalma objektíve nem konkrétan tisztázott a német szakirodalomban

---

<sup>468</sup> Németország választási törvénye (BWahlG) 20. § (2) bekezdés német nyelven: „Kreiswahlvorschläge von Parteien müssen von dem Vorstand des Landesverbandes oder, wenn Landesverbände nicht bestehen, von den Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände, in deren Bereich der Wahlkreis liegt, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Kreiswahlvorschläge der in § 18 Abs. 2 genannten Parteien müssen außerdem von mindestens 200 Wahlberechtigten des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein; die Wahlberechtigung muß im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein und ist bei Einreichung des Kreiswahlvorschlages nachzuweisen. Das Erfordernis von 200 Unterschriften gilt nicht für Kreiswahlvorschläge von Parteien nationaler Minderheiten.” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

<sup>469</sup> Németország választási törvénye (BWahlG) 27. § (1) bekezdés német nyelven: „Landeslisten können nur von Parteien eingereicht werden. Sie müssen von dem Vorstand des Landesverbandes oder, wenn Landesverbände nicht bestehen, von den Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände, die im Bereich des Landes liegen, bei den in § 18 Abs. 2 genannten Parteien außerdem von 1 vom Tausend der Wahlberechtigten des Landes bei der letzten Bundestagswahl, jedoch höchstens 2.000 Wahlberechtigten, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Die Wahlberechtigung der Unterzeichner eines Wahlvorschlages einer der in § 18 Abs. 2 genannten Parteien muß im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein und ist bei Einreichung der Landesliste nachzuweisen. Das Erfordernis zusätzlicher Unterschriften gilt nicht für Landeslisten von Parteien nationaler Minderheiten.” <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

<sup>470</sup> Ld.: <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/n/nationale-minderheiten.html#id-0> (letöltés ideje: 2021. április 24.) „Bei Bundestagswahlen stellt der Bundeswahlausschuss in seiner Sitzung am 79. Tag vor der Wahl fest, ob eine Partei für die jeweils bevorstehende Wahl als solche anzuerkennen ist und ob sie möglicherweise den Status einer Partei nationaler Minderheiten beanspruchen kann.”

<sup>471</sup> Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste: *Kriterien für die Anerkennung nationaler Minderheiten* WD 3-3000-067/09 Deutscher Bundestag 2009. Online elérhető: <https://www.bundestag.de/resource/blob/418438/81e43b425de854eda21f13759f9c3f5b/wd-3-067-09-pdf-data.pdf> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

és az ítélkezési gyakorlatban. A tanulmány szerint arra a kérdésre, hogy az adott párt nemzeti kisebbség pártja-e, a választási folyamatot megelőző, azon kívüli tényezők, különösen a párt önképe és működése adják meg a választ. Nem elégséges, ha a szóban forgó párt kiáll egy adott kisebbség érdekei és céljai mellett, önmeghatározásában, tagsági-szervezeti összetételében is tükröznie kell az adott nemzeti kisebbséget. A tanulmány Bodo Pieroth álláspontjára is hivatkozik, aki szerint meghatározó irányadó elvnek kell lennie, hogy szerkezetileg egy nemzeti kisebbséghez tartozó párt egyértelműen megkülönbözteti magát a többi párttól. Mindezek figyelembevételével a tanulmány az alábbi kritériumokat határozta meg, amelyeknek egy nemzeti kisebbségi pártnak meg kell felelnie<sup>472</sup>:

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

A Német Alkotmánybíróság (Bundesverfassungsgericht - BVerfG) témánk szempontjából releváns gyakorlatából a BVerfGE 6, 84 számú döntését emelhetjük ki. Ezen hivatkozott döntésében az alkotmánybíróság leszögezte, hogy a nemzeti kisebbségek pártjai sajátos helyzetben vannak, mely nem hasonlítható össze egyéb kis pártokéval. Az a specifikum, amely megkülönbözteti a nemzeti kisebbségek pártjait az összes többi párttól, a választási folyamaton kívül keresendő. A nemzeti kisebbségek pártjainak kedvezményben részesítése nem ellentétes az egyenlőség elvével. A jogalkotó a saját belátása szerint tekinthet adott pártot a parlamenthez méltónak, függetlenül a megszerzett szavazatok számától és a közvetlen mandátumok megszerzésétől, olyan politikai körülmények miatt, amelyek indokolják a választási folyamat speciális szabályozását. Az egyenlő választás elvének megsértését csak akkor lehet

---

<sup>472</sup> Uo. 5-6 pp.

megállapítani egy ilyen kivétel esetén, ha a speciális szabályozás alapjául szolgáló kritériumok más pártokra is vonatkoznak.<sup>473</sup>

A hivatkozott alkotmánybíróági döntés leszögezi továbbá, hogy a nemzeti kisebbségek helyzete egyedülálló, ötvözi a német állampolgárságot az idegen etnikummal és a nemzetközi jog, valamint bizonyos körülmények között valamely külföldi állam, amelyhez a kisebbség tartozik is érdekelt a státusuk iránt. Mindez kellően alátámasztja a speciális választójogi szabályozást. Az alkotmánybíróság a döntésében mindezek mellett utalt arra a magyar nemzetiségi jogban is gyakorta megjelenő motívumra, miszerint, a külföldi államokban élő német nemzeti kisebbségek vonatkozásában tanúsított jobb bánásmód iránti érdek is indokolhatja a nemzeti kisebbségek pártjainak felmentését az arányos képviselőt küszöbértékének alól.<sup>474</sup>

---

<sup>473</sup> BVerfGE 6, 84 (97) „Die Benachteiligung von politischen Parteien beim Verhältnisausgleich durch § 6 Abs. 4 kann auch nicht dadurch verfassungswidrig werden, daß § 6 Abs. 4 Satz 2 eine Ausnahme für die Parteien nationaler Minderheiten statuiert. Wäre diese Ausnahme unzulässig, so würde daraus höchstens folgern, daß § 6 Abs. 4 Satz 2 ungültig sein würde, nicht aber könnte daraus gefolgert werden, daß § 6 Abs. 4 Satz 1 ungültig ist, oder daß Ausnahmen für weitere Parteien gemacht werden müßten. Bei den Parteien nationaler Minderheiten liegen besondere Verhältnisse vor, die mit der Situation anderer kleiner Parteien nicht zu vergleichen sind. Die Merkmale der großen Stimmenzahl oder der Direktmandate erlangt eine Partei erst im und durch den Wahlvorgang, während das Merkmal, das die Parteien nationaler Minderheiten von allen anderen Parteien unterscheidet, außerhalb des Wahlvorgangs liegt. Es handelt sich also um nicht vergleichbare Tatbestände. Der Gleichheitssatz verbietet nicht, Parteien wegen eines Kriteriums, das in einem anderen Bereich liegt zum Verhältnisausgleich zuzulassen, wenn Parteien mit geringer Stimmenzahl und Parteien ohne örtliche Schwerpunkte davon ausgeschlossen werden. Der Gleichheitssatz gebietet andererseits auch nicht, daß für alle Parteien, die sich durch Merkmale charakterisieren lassen, die außerhalb des Wahlvorganges liegen, eine Ausnahme gemacht wird, wenn eine Partei ausnahmsweise zum Verhältnisausgleich zugelassen wird, weil sie eine nationale Minderheit repräsentiert. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, ob er eine Partei ohne Rücksicht auf die erzielte Stimmenzahl und die Erringung von Direktmandaten wegen politischer Umstände, die eine besondere Regelung gerade im Wahlverfahren rechtfertigen, für parlamentswürdig erachtet oder nicht. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Wahl könnte in einer solchen Ausnahme nur dann gefunden werden, wenn die Kriterien, die den Anlaß für die besondere Regelung geben, auch für andere Parteien zutreffen würden” Online elérhető: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html#Rn034> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>474</sup> BVerfGE 6, 84 (98) „Das ist im Verhältnis der Parteien nationaler Minderheiten zu anderen politischen Parteien nicht der Fall. Die Lage der nationalen Minderheit, die deutsche Staatsangehörigkeit mit fremder Volkszugehörigkeit verbindet, ist innerstaatlich einzigartig, da das Völkerrecht und unter Umständen ein fremder Staat, dessen Volkstum die Minderheit zugehört, Interesse an ihrem Status nimmt. Es ist darum ein die wahlrechtliche Sonderregelung hinreichend rechtfertigendes Anliegen des Gesetzgebers, der nationalen Minderheit zur Vertretung ihrer spezifischen Belange die Tribüne des Parlaments zu eröffnen, wenn sie nur die für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl aufbringt. Auch die Rücksicht auf die Behandlung deutscher nationaler Minderheiten in fremden Staaten durch den ausländischen Gesetzgeber kann es sehr wohl rechtfertigen, Parteien nationaler Minderheiten von der Sperrklausel beim Verhältniswahlrecht auszunehmen (vgl. BVerfGE 5, 83).” Online elérhető: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv006084.html#Rn034> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

A Német Alkotmánybíróság BVerfG, 17.11.2004 - 2 BvL 18/02 számú döntése arra világít rá, hogy a nemzeti kisebbségek általános politikai versenyben történő részvétele és az, hogy ennek során olyanok is szavazhatnak a kisebbségi pártra, akik nem tagjai az adott kisebbségnek, önmagában nem jelenti a kisebbségi jelleg – és ezáltal a választójogi státus – elvesztését, ugyanis nem zárható ki, hogy a nem kisebbségi szavazók is törvényesen előmozdíthassák a kisebbség integrációját. A nemzeti kisebbség saját képviselőinek biztosítása az állami parlamentben az integrációpolitikai kérdés.<sup>475</sup>

A németországi szövetségi szintű politikai versenyt vizsgálva megállapítható, hogy a Bundestag választásokon nem jellemző a nemzetiségi pártok részvétele. Szövetségi szinten, a Bundestag választások során mindössze Schleswig-Holstein tartomány dán kisebbségének pártja, a Südschleswigscher Wählerverband (SSW) juttatott képviselőt. személy szerint Hermann Clausen-t az első, 1949-1953 közötti, 1961 óta azonban részt sem vesznek a szövetségi választásokon<sup>476</sup>, regionális pártként működnek, melynek keretében a tartományi, schleswig-holsteini parlamentben egy rövid periódustól eltekintve (1954-1958) folyamatosan képviseltetik magukat. Megjegyzendő, hogy 60 év távollét után, az SSW a legközelebbi, 2021-es Bundestag választásokon, melyet 2021. szeptember 26-án rendeznek, ismét rész fog venni.<sup>477</sup> Az SSW szereplését a 2021-es választásokon és ezzel együtt a német választójog speciális szabályainak gyakorlati alkalmazását nagy szakmai érdeklődéssel várhatjuk tehát.

---

<sup>475</sup> BVerfG, 17.11.2004 - 2 BvL 18/02 Rn. 31. „*Im Übrigen ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die mit der Privilegierung verfolgte Integration der nationalen Minderheit in legitimer Weise auch dadurch gefördert werden kann, dass Wähler, die nicht selbst der dänischen Minderheit angehören, das Integrationsanliegen durch eine Stimmabgabe zu Gunsten von Parteien dieser Minderheit unterstützen. Dem integrationspolitischen Anliegen, der nationalen Minderheit eine eigene Vertretung im Landesparlament zu sichern*” Online elérhető: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/11/lk20041117\\_2bv1001802.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/11/lk20041117_2bv1001802.html) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>476</sup> Ld.: *Wahlprogramm des SSW zur Bundestagswahl am 26. September 2021. EntwurfsStand 04.03.2021.* 3. p. Online letölthető: <https://www.ssw.de/bundestagswahl> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>477</sup> Ld.: <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/SSW-stimmt-fuer-Teilnahme-an-der-Bundestagswahl-2021-ssw226.html> (letöltés ideje: 2021. április 24.)

### **VII.4.2.1.3 Tartományi szintű választójogi szabályozás Németországban, különös tekintettel a kisebbségre vonatkozó speciális rendelkezésekre**

Mint, ahogy azt fentebb említettük a 16 németországi szövetségi tartomány közül kettőben a tartományi törvényhozás választójoga szintén tartalmaz kedvezményes választójogi szabályozást a kisebbségek számára. Ez a két szövetségi tartomány Schleswig-Holstein és Brandenburg. Előbbiben a helyi dánokra vonatkoznak választójogi kedvezmények, utóbbiban pedig a helyi szorbokra.

Schleswig-Holstein szövetségi tartomány törvényhozásának választásáról szóló törvény (Landeswahlgesetz - LWahlG) 1. § (1) bekezdés rendelkezéseinek megfelelően a Tartományi Gyűlést (Landtag) főszabály szerint 69 képviselő alkotja, akik közül 35 képviselőt választanak relatív többségi egyéni körzetekben, a többit pedig pártlistáról.<sup>478</sup> A választóknak a LWahlG 1. § (2) bekezdés alapján két szavazata van, melyek közül az egyiket, melyet a német választójog „elsőszavazatként” (Erststimme) nevesít, a lakóhely szerinti körzet egyéni jelöltjeire (Bewerber/Bewerberin im Wahlkreis), a másikat, melyet a német választójog „másodszavazatként” (Zweitstimme) pedig egy párt listájára (Landesliste) adhat le a választó.<sup>479</sup> Láthatjuk eddig is, hogy a schleswig-holsteini tartományi választójog a német szövetségi választójoghoz hasonlatos és mindez általánosságban kisebb különbségekkel ugyan,

---

<sup>478</sup> Schleswig-Holstein szövetségi tartomány választási törvénye (LWahlG) 1. § (1) bekezdés német nyelven: „Der Landtag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 69 Abgeordneten. 35 Abgeordnete werden durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, die übrigen durch Verhältniswahl aus den Landeslisten der Parteien auf der Grundlage der im Land abgegebenen Zweitstimmen und unter Berücksichtigung der in den Wahlkreisen erfolgreichen Bewerberinnen und Bewerbern gewählt.” <https://www.gesetzesprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WahlG+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>479</sup> Schleswig-Holstein szövetségi tartomány választási törvénye (LWahlG) 1. § (2) bekezdés német nyelven: „Jede Wählerin und jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl einer Bewerberin oder eines Bewerbers im Wahlkreis, eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste.” <https://www.gesetzesprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WahlG+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

de igaz a választási rendszer további jellemzőire, a mandátumok kiosztására és a törvényhozás választási eredményektől függő „mozgó létszáma” is.<sup>480</sup>

A dán kisebbségre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályok, ugyancsak a szövetségi választójogban megismert megoldáshoz hasonló. A LWahlG 3. § (1) bekezdés szerint ugyanis a pártoknak ahhoz, hogy a listás mandátumkiosztásból részesedhessenek, vagy legalább egy egyéni körzetben győztes jelölttel kell rendelkezniük, vagy pedig a pártlistákra leadott szavazatok legalább 5%-át meg kell szerezniük. Ezen bejutási küszöb alól a dán kisebbség pártjai mentesülnek,<sup>481</sup> mely alapján csak az ún. természetes küszöböt, a legalább egy mandátumhoz szükséges szavazatszámot kell elérniük. Ez a természetes küszöb a választási gyakorlatot figyelembe véve nagyságrendileg 20.000 szavazatot jelent.<sup>482</sup>

A schleswig-holsteini tartományi választójog kapcsán mindenképp meg kell említenünk, hogy a dánokra vonatkozó választójogi kedvezményeknek szövetségi és tartományi szinten is nemzetközi jogi alapjai vannak. A II. világháborút követően, 1955-ben Németország és Dánia küldöttsége, amelyben a két kormány javaslatot tett az országaikban élő német és dán kisebbségekre vonatkozóan. E javaslatok eredménye többek között a schleswig-holsteini tartományi választójog dán kisebbségre vonatkozó rendelkezései.<sup>483</sup> Az 1955. március 28-án kelt német-dán feljegyzés I. fejezet 2. pontja a német szövetségi választójog vonatkozásában ígér kedvezményt<sup>484</sup>, míg az I. fejezet 3. pont a) alpontja a schleswig-holsteini tartományi

---

<sup>480</sup> Ld.: Schleswig-Holstein szövetségi tartomány választási törvénye (LWahlG) 2-3 §§ <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WahlG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>481</sup> Schleswig-Holstein szövetségi tartomány választási törvénye (LWahlG) 3. § (1) bekezdés német nyelven: „An dem Verhältnisausgleich nimmt jede Partei teil, für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen worden ist, sofern für sie in mindestens einem Wahlkreis eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter gewählt worden ist oder sofern sie insgesamt fünf v. H. der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erzielt hat. Diese Einschränkungen gelten nicht für Parteien der dänischen Minderheit.” <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=WahlG+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>482</sup> Ld.: <https://www.ssw-sh.de/ueber-uns/geschichte> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>483</sup> Ld.: <https://www.wahlrecht.de/news/2005/08.htm> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>484</sup> Deutsch-Dänisches Papier vom 28. März 1955. I. fejezet 2. pont német nyelven: „Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, daß die im Bundeswahlgesetz vom 8.7.1953 (BGBl. I S. 470) in § 9 Abs. 5 zu Gunsten der nationalen Minderheiten getroffenen Regelung in das künftige Bundeswahlrecht übernommen wird.” Ld.: <https://www.wahlrecht.de/doku/doku/19550328.htm> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

választójog kapcsán konkrétan az 5%-os bejutási küszöb alóli mentesülést ígéri a dán kisebbség pártjainak.<sup>485</sup>

A schleswig-holsteini tartományi alkotmánybíróság (Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein - LVerfG) 2013-ban meghozott LVerfG 9/12 számú döntése lényeges és alapvető kérdéseket tisztáz a kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályokat illetően, ezért ezen döntés lényegi tartalmának ismertetését mindenképp lényegesnek tartjuk a schleswig-holsteini tartományi.

A tartományi alkotmánybíróság a hivatkozott döntésében mindenekelőtt meghatározást adott a speciális szabályozás alanyára, a dán kisebbség pártjára. Ezek szerint egy párt akkor a dán kisebbség pártja, ha az a kisebbség soraiból kerül ki, a kisebbség támogatja és programjuk a kisebbség által formált. Ezen körülmények fennálltát minden Landtag választás előtt ellenőrizni kell. A döntés leszögezte azt is, hogy a 18. Landtag választás idején az SSW volt a dán kisebbség pártja a kritériumok mérlegelése alapján.<sup>486</sup>

Az alkotmánybíróság álláspontja szerint a választás egyenlőségében történő differenciálás – azaz a bejutási küszöb alóli mentesség alkalmazása – abban az esetben jogszerű, ha azt különleges, objektív és legitimált, azaz törvény által elismert „kényszerítő ok” igazolja és ugyanezen követelmények vonatkoznak a felek esélyegyenlőségére is.<sup>487</sup>

---

<sup>485</sup> Deutsch-Dänisches Papier vom 28. März 1955. I. fejezet 3. pont a) alpont német nyelven: „Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat die Bundesregierung davon unterrichtet, daß sie bereit ist: 4

a) darauf hinzuwirken, daß der Schleswig-Holsteinische Landtag eine Ausnahmebestimmung von der 5 %-Klausel in § 3 des Schleswig-Holsteinischen Landeswahlgesetzes in § 3 des Schleswig-Holsteinischen Landeswahlgesetzes zu Gunsten der dänischen Minderheit baldmöglichst beschließt,” Ld.: <https://www.wahlrecht.de/doku/doku/19550328.htm> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>486</sup> LVerfG 9/12 (13.09.2013) Leitsatz 1. német nyelven: „Eine Partei ist eine Partei der dänischen Minderheit, wenn sie aus der Minderheit hervorgegangen ist und sie gegenwärtig personell von der Minderheit getragen wird sowie programmatisch von ihr geprägt ist. Dies ist für jede Landtagswahl erneut zu prüfen. Der SSW war bei der Wahl zum 18. Schleswig Holsteinischen Landtag eine Partei der dänischen Minderheit.” <https://www.gesetzesprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bssshoprod.psml&max=true&doc.part=L> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>487</sup> LVerfG 9/12 (13.09.2013) Leitsatz 2. német nyelven: „Differenzierungen der Wahlgleichheit - etwa durch die 5% Klausel oder eine Rückausnahme hiervon - bedürfen zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen, sachlich legitimierten, "zwingenden" Grundes. Dieselben Maßstäbe gelten für die Chancengleichheit der Parteien (im Anschluss an Urteil vom 30. August 2010 LVerfG 1/10, Rn. 142 m.w.N. zur Rspr. des BVerfG, LVerfGE 21, 434 ff. = SchlHA 2010, 276 ff. = NordÖR 2010, 401 ff. = JZ 2011, 254 ff., Juris Rn. 148 ff.).” <https://www.gesetze->



Az alkotmánybíróság leszögezte, hogy a speciális választójogi szabályokat, a tartományi törvényhozás működésének és a pártok integrációs funkciójának biztosításának célja legitimálja, és nem sérti az arányosság elvét.<sup>488</sup>

A szavazatok egyenlőségének elvével összefüggésben a schleswig-holsteini tartományi alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy a dán kisebbség pártjaira vonatkozó bejutási küszöb alóli mentesség, a szavazati jogok egyenlőségét, a pártok egyenlő sikerével és esélyegyenlőségével összefüggésben érinti, de a szabályozást legitimálja a tartomány azon tartományi alkotmányba foglalt kötelessége, hogy megvédje a dán nemzeti kisebbség politikai részvételét, és nem sérti az arányosság elvét.<sup>489</sup>

A schleswig-holsteini tartományi politikai versenyt vizsgálva kijelenthetjük, hogy a dán kisebbségre vonatkozó speciális választójogi szabályozás az SSW-t érintik, amelynek képviselői egy rövid periódus (1954-1958) kivételével 1947 óta mindvégig tagjai voltak a schleswig-holsteini Landtag-nak.<sup>490</sup> Az ezredforduló óta eltelt két évtized komoly politikai sikerszériát eredményezett az SSW számára. A 2000-es Landtag választásokon a megelőző választásokon szerzett 38.285 szavazatot lényegesen felülmúlva 60.367 szavazatot, a voksok mintegy 4,1%-át szerezték meg. A 2005-ös választás kisebb visszaesést mutatott az 51.920 megszerzett szavazattal, mely a voksok 3,6%-át tette ki, ugyanakkor a soron következő 2009-es választásokon nagy sikert ért el a párt a 69.701 megszerzett vokssal és 4,3%-os szavazati

---

[rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bsshoprod.psml&max=true&doc.part=L](https://www.rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bsshoprod.psml&max=true&doc.part=L) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>488</sup> LVerfG 9/12 (13.09.2013) Leitsatz 5. német nyelven: „Die einfachgesetzlich geregelte 5% Klausel verletzt nicht die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien. Sie ist durch den Zweck legitimiert, die Funktionsfähigkeit des Landtages und die Integrationsfunktion der Parteien zu sichern und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.” <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bsshoprod.psml&max=true&doc.part=L> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>489</sup> LVerfG 9/12 (13.09.2013) Leitsatz 6. német nyelven: „Die Befreiung der Parteien der dänischen Minderheit in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWahlG als Rückausnahme von der 5% Klausel berührt zwar die Wahlrechtsgleichheit in ihrer Ausprägung als Erfolgswertgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien. Die Regelung ist aber durch die Schutzpflicht des Landes für die politische Mitwirkung der nationalen dänischen Minderheit nach Art. 5 Abs. 2 LV legitimiert und verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.” <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=KVRE002051315&psml=bsshoprod.psml&max=true&doc.part=L> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>490</sup> Ld.: <https://www.ssw-sh.de/en/ssw/history> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

arányal, mely szavazati arányt a 2012-es választások során 4,6%-ra tornáztak fel, melynek köszönhetően négy képviselőt küldhetett az SSW a Landtag-ba. A 2012-es választásokat követően az SSW a Németország Szociáldemokrata Pártjával (Sozialdemokratische Partei Deutschlands - SPD) és a Zöldekkel (Grünen) koalícióban, melyet a helyi politikában Künstenkoalition-nak neveztek. A legutóbbi 2017-es választásokon a párt 3,4%-ot ért el három képviselőt juttatott a tartományi törvényhozásba és ellenzéki pártként működik az SSW.<sup>491</sup>

A másik német szövetségi tartományra, Brandenburgra rátérve, melyben speciális választójogi szabályozás vonatkozik a szorbok parlamenti képviseletére, azt állapíthatjuk meg, hogy a brandenburgi tartományi gyűlés (Landtag) választójoga általánosságban az eddig szövetségi szinten és schleswig-holsteini tartományi választójog kapcsán megismert mintát követi.

Brandenburg szövetségi tartomány törvényhozásának választásáról szóló törvény (Brandenburgisches Landeswahlgesetz - BbgLWahlG) 1. § (1) bekezdés rendelkezéseinek megfelelően a Tartományi Gyűlést (Landtag) főszabály szerint 88 képviselő alkotja, akik közül 44 képviselőt választanak relatív többségi egyéni körzetekben, a többit pedig pártlistáról.<sup>492</sup> A választóknak a BbgLWahlG 1. § (2) bekezdés alapján két szavazata van, melyek közül az egyiket, melyet a német választójog „elsőszavazatként” (Erststimme) nevesít, a lakóhely szerinti körzet egyéni jelöltjeire (Wahlkreisabgeordneten), a másikat, melyet a német választójog „másodszavazatként” (Zweitstimme) pedig egy párt listájára (Landesliste) adhat le a választó.<sup>493</sup> Láthatjuk eddig is, hogy a brandenburgi választójog a szövetségi és a schleswig-holsteini tartományi választójoghoz hasonlatos és mindez általánosságban kisebb

---

<sup>491</sup> Ld.: <https://www.ssw-sh.de/ueber-uns/geschichte> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>492</sup> Brandenburg szövetségi tartomány választási törvénye (BbgLWahlG) 1. § (1) bekezdés német nyelven: „Der Landtag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 88 Abgeordneten. 44 Abgeordnete werden durch Mehrheitswahl in den Wahlkreisen, die übrigen durch Verhältniswahl nach den Landeslisten der Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen auf der Grundlage der im Land abgegebenen Stimmen und unter Berücksichtigung der in den Wahlkreisen erfolgreichen Bewerber gewählt.„ <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwahlg> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>493</sup> Brandenburg szövetségi tartomány választási törvénye (BbgLWahlG) 1. § (2) bekezdés német nyelven: „Jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten, eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste.„ <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwahlg> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

különbségekkel ugyan, de igaz a választási rendszer további jellemzőire, a mandátumok kiosztására és a törvényhozás választási eredményektől függő „mozgó létszámára” is.

Eltérőek ugyanakkor a brandenburgi választójog általános szabálya atekintetben, hogy a képviselői létszám maximumát is meghatározza a választási törvény 110 mandátumban<sup>494</sup>, továbbá a választások listás helyeiért nem csak pártok, hanem politikai egyesületek és egyesített listák is indulhatnak.<sup>495</sup>

A szorb kisebbségre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályok, ugyancsak a szövetségi és schleswig-holsteini választójogban megismert megoldáshoz hasonló. A BbgLWahlG 3. § (1) bekezdés szerint ugyanis a pártoknak, politikai egyesületeknek és listás szövetségeknek ahhoz, hogy a listás mandátumkiosztásból részelhessenek, vagy legalább egy egyéni körzetben győztes jelölttel kell rendelkezniük, vagy pedig a listákra leadott szavazatok legalább 5%-át meg kell szerezniük. Ezen bejutási küszöb alól a szorb kisebbség pártjai mentesülnek,<sup>496</sup> mely alapján csak az ún. természetes küszöböt, a legalább egy mandátumhoz szükséges szavazatszámot kell elérniük.

A brandenburgi tartományi választójog speciális kisebbségi szabályozásából sajátosságként a speciális választójogi szabályozásra jogosult pártok meghatározását, kijelölését, illetve ennek eljárását jelölhetjük meg, mely mind a szövetségi szintű, mind pedig a schleswig-holsteini tartományi választójogi szabályozástól eltérő. A fentebb már hivatkozott BbgLWahlG 3. § (1)

---

<sup>494</sup> Brandenburg szövetségi tartomány választási törvénye (BbgLWahlG) 3. § (7) bekezdés német nyelven: „Haben Parteien, politische Vereinigungen und Listenvereinigungen Überhangmandate errungen, wird die Gesamtzahl der Abgeordneten über Absatz 6 hinaus für einen Verhältnisausgleich, höchstens jedoch bis zur Zahl 110 erhöht.„ <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwahlg> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>495</sup> Ld.: BbgLWahlG 1. § (1) bekezdés szövegében (160. lj.): „...Verhältnismahl nach den Landeslisten der Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen...”

<sup>496</sup> Brandenburg szövetségi tartomány választási törvénye (BbgLWahlG) 3. § (1) bekezdés német nyelven: „Bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien, politische Vereinigungen und Listenvereinigungen berücksichtigt, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder mindestens in einem Wahlkreis einen Sitz errungen haben. Die Bestimmungen über die Sperrklausel nach Satz 1 finden auf die von Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen der Sorben/Wenden eingereichten Landeslisten keine Anwendung. Ob eine Landesliste von Parteien, politischen Vereinigungen oder Listenvereinigungen eine Landesliste der Sorben/Wenden ist, entscheidet der Landeswahlausschuss auf Vorschlag des Präsidiums des Landtages nach Anhörung des Rates für Angelegenheiten der Sorben/Wenden nach § 5 des Sorben/Wenden-Gesetzes.„ <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgwahlg> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

bekezdés alapján ugyanis arról, hogy mely pártokat illeti meg a választójogi kedvezmény, azaz mely pártok minősülnek a szorb kisebbségi pártnak, politikai egyesületnek vagy egyesített listának, a Választási Bizottság a Landtag elnökségének Szorb Tanács (Rat für Angelegenheiten der Sorben/Wenden - RASW) meghallgatása után tett javaslata alapján dönt.

A Szorb Tanácsról külön törvény rendelkezik, a szorb választók által megválasztott öt tagú testület.<sup>497</sup> A Szorb Tanács bevonása a kisebbségi párt meghatározásának folyamatába azért jelent tehát újdonságot a szövetségi és a schleswig-holsteini tartományi választójog szabályokhoz képest, mert itt a választójogilag kedvezményezett jelölőszervezetek körének meghatározására ráhatással van – még ha nem is a végső döntés jogával – olyan szervezet, mely autentikusan az adott kisebbség sorai közül kerül ki.

A brandenburgi tartományi gyűlési választásokat, a tartományi politikai versenyt vizsgálva megállapíthatjuk, hogy ellentétben Schleswig-Holstein tartománnyal itt nincs olyan szorb kisebbségi párt mely érdemben részt tudna venni a tartományi politikai versenyben, még a kedvezményes választójogi szabályozás ellenére sem.

#### ***VII.4.2.1.4 Következtetések***

Összegzésként a német rendszerről, mint szövetségi, mind pedig tartományi szintet vizsgálva, megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik

A német választási rendszer – értve itt a szövetségi és a tartományi szinten tapasztaltakat is – kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget és nem garantált mandátumot biztosít speciális választójogi szabályai által a kisebbségnek. A német választási rendszer kisebbségekre vonatkozó speciális szabályát röviden a bejutási küszöb alóli mentesítésben jelölhetjük meg.

---

<sup>497</sup> Brandenburg szövetségi tartomány választási törvénye (BbgLWahlG) 5. § (1) bekezdés német nyelven: „Jeweils für die Dauer einer Wahlperiode des Landtages wird ein Rat für Angelegenheiten der Sorben/Wenden gewählt. Dieser besteht aus fünf Mitgliedern. Die nach Absatz 2 gewählten Mitglieder des Rates werden durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Landtages in ihr Amt berufen. Bis zur Berufung des Rates für Angelegenheiten der Sorben/Wenden nimmt dessen Aufgaben der bisherige Rat wahr.“, <https://bravors.brandenburg.de/gesetze/swg> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

Tekintettel arra, hogy ez a kedvezmény Németországban már az 1950-es évek óta létezik és azóta Európában több állam (Szerbia, Lengyelország) is tiszta formájában honosította meg ezt, ezért „német típusú rendszernek” nevezetük el azon speciális választási rendelkezéseket, melyek a listás rendszerekben a bejutási küszöb alóli mentesítésben részesítik a kisebbségeket.

Fontos jellemzője az ilyen rendszereknek, hogy nem külön, speciális választási körzet kialakítása, nem is az egyes listák összetételére vonatkozó szabályok jelentik a speciális szabályozást, hanem a speciális szabályozás a listás rendszeren belül jelentkezik.

A bejutási küszöb alóli mentesség egy mandátum megszerzéséhez még mindig megköveteli az egy mandátumhoz szükséges szavazatszám, azaz a természetes küszöb átlépését, így bizonyos értelemben a német típusú, azaz a bejutási küszöb alóli mentességet biztosító rendszerek szem előtt tartják a mandátumok mögött álló választók egyenlőségét hovatartozástól függetlenül. A kedvezmény ezen rendszerekben tulajdonképp a törvényhozás fragmentációját, azaz az ún. weimarizációt megelőzni hivatott, törpepártokat kizáró, a természetes arányosság felett meghúzott határvonal alól ad kivételt a kisebbségi pártok számára.

A politikai versenyt vizsgálva kisebbségi jelölőszervezetek az általános politikai arénában mérettetnek meg a klasszikus ideológiai alapon szerveződő politikai pártokkal, azaz a kisebbségi választónak a szavazófülkében politikai alapon választania kell esetleges ideológiai és kisebbségi preferenciái között (megjegyezzük a két szavazatra tekintettel a kisebbségi választó akár meg is oszthatja szavazatát, listán kifejezve kisebbségi, míg körzete egyéni jelöltjei vonatkozásában kifejezve ideológiai preferenciáját).

Az ilyen küszöb alóli mentességet biztosító rendszerek tehát nem tartalmaznak külön rendelkezéseket az aktív választójog vonatkozásában, mindezek okán előnyük, hogy viszonylag egyszerűek, könnyen üzemeltethetők, nincs ugyanis szükség külön választási infrastruktúrára, választókerület kialakítására, választói regiszterre.

A némethez hasonló, a választások listás ágán belül kedvezményt nyújtó rendszerek esetén kulcskérdés a kedvezményezettek körének meghatározása, illetve annak módja, hogy miként dől el az, hogy kikre, mely jelölőszervezetekre vonatkozik a választójogi kedvezmény. A német választási rendszer a kisebbségi listán induló jelöltek személyét, azaz a passzív választójogot illetően sem tartalmaz speciális rendelkezéseket, ugyanakkor a jelöltek összességét, a jelölő pártot és listáját, már vizsgálja abból a szempontból, hogy az ténylegesen kisebbségi-e. Ennek

a vizsgálatnak az egyik kritériuma, mint láthatjuk, hogy az adott párt tagsága, szervezete többsége az adott kisebbség soriból kerüljön ki. Egyebekben a kisebbségi pártok meghatározására konkrét törvényi szempontrendszer, objektív mércék nincsenek, arról az illetékes választási bizottság dönt, azaz egyedi jogalkalmazói kérdés. A brandenburgi választási rendszer ugyanakkor ebből a szempontból némileg eltér a szövetségi és a schleswig-holsteini tartományi rendszertől. Itt a kisebbségi jelleg meghatározása némi hasonlóságot mutat a szingapúri választási rendszer GRC körzeteiben állított kisebbségi jelöltekével, tekintettel a kisebbségi jellegről az adott kisebbség soraiból álló bizottság tesz javaslatot, amit egyfajta többlet garanciának is tekinthetünk.

A rendszerről megállapíthatjuk tehát, hogy politikai verseny szempontjából az általános politikai verseny felé nyitott, ugyanakkor a kisebbség vonatkozásában nem a mainstream politikai verseny leképeződését láthatjuk, mint pl. Új-Zélandon, hanem a kisebbségi párt és a mainstream ideológiai alapú politikai pártok versenyét. A kisebbség szempontjából az aktív választójogot illetően a rendszer teljesen nyitott, azaz nem kisebbségek is szavazhatnak a kisebbségi listára. A német gyakorlat, mint láthatjuk, ezt nem tekinti negatív tényezőként, úgy tekint erre, mint a többségi társadalomhoz tartozók azon lehetőségére, hogy a kisebbség integrációját elősegítsék. A kisebbség szempontjából a passzív választójogot illetően a rendszer kvázi nyitott, ugyanis a listák vonatkozásában nincs konkrét, objektív jogi előírás, így arra akár nem kisebbségek is kerülhetnek fel, ugyanakkor túl sok nem kisebbségi jelölt esetén felmerül a kisebbségi jelleg és ezzel a kedvezményezett státusz elutasítása az illetékes szervek részéről.

A rendszer hátrányaként esetleges a kedvezményes tulajdonságát határozhatjuk meg, azaz azt, hogy a kisebbség politikai részvétele szempontjából nem minden esetben hatékony és eredményez mandátumot. Amennyiben bizonyos „kritikus tömeget” nem ér el az adott kisebbség és ezzel együtt saját politikai bázisa (ahol a „mainstream” nagy pártok is ellenfelei a kisebbségi pártnak) akkor a rendszer teljesen hatástalan. A német típusú rendszerekre különösen igaz, hogy „önmaguktól nem működnek”, azaz ott kellően hatékony az rendszer, ahol a jogon kívüli társadalmi-politikai viszonyok, illetve a kedvezményben részesíteni kívánt kisebbség létszáma legalább a reális esélyét felveti a tényleges mandátumszerzésre, melynek hiányában a német típusú rendszerek „tényleges jelentéstartalom nélküli díszfejezetei” lehetnek a választójogi törvénynek.

A fenti megállapításinkat erősíti a német rendszerhez hasonlóan bejutási küszöb alóli mentességet, mint kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályt alkalmazó Szerbia vonatkozásában a Nemzeti Kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által ACFC/OP/IV(2019)001 szám alatt készült legutóbbi vélemény, melyben a Tanácsadó Bizottság a 2. számú tematikus kommentárjában foglaltakra hivatkozva általánosan, elvi érveléssel kiemelte az ilyen rendszerek potenciálisan negatív hatását a nemzeti kisebbségek részvételére a választási folyamatban, melyet megfelelően figyelembe kell venni és általánosságban tanácsos megfelelő időszakonként felülvizsgálni a választási jogszabályokat, annak érdekében hogy azok megfelelően tükrözzék a társadalom fejlődését, a nemzeti kisebbségek igényeit. Alapvető fontosságú, hogy a választási jogszabályok tervezetinek kidolgozása és a jogszabály végrehajtásának monitoringja során a kormányzat konzultáljon a nemzeti kisebbségekkel, köztük a kisebb lélekszámúakkal is.<sup>498</sup> Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a Tanácsadó Bizottság 2. számú tematikus kommentárja azt is leszögezi, hogy a bejutási küszöb alóli mentesség biztosítása alapvetően hasznos a nemzeti kisebbségek választott testületekben történő részvétele szempontjából.<sup>499</sup>

#### **VII.4.2.2 Szerbia választási rendszerének „német típusú” kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása**

---

<sup>498</sup> ACFC/OP/IV(2019)001 120. bekezdés 36. p. angol nyelven: „*The Advisory Committee has noted over time that when electoral laws provide for a threshold requirement, its potentially negative impact on the participation of national minorities in the electoral process needs to be duly taken into account. It is generally advisable to carry out a periodical review to ensure that electoral laws adequately reflect developments in society and the needs of persons belonging to national minorities. It is essential that persons belonging to national minorities, including numerically smaller ones, are consulted in the process of drafting such legislation or monitoring its implementation. Electoral provisions aimed at promoting a balanced presence of women in elected bodies can be designed to have a positive impact on the participation of women belonging to national minorities in public affairs.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>499</sup> ACFC 2. számú tematikus kommentár 82. bekezdés angol nyelven: „*The Advisory Committee has noted that when electoral laws provide for a threshold requirement, its potentially negative impact on the participation of national minorities in the electoral process needs to be duly taken into account.26 Exemptions from threshold requirements have proved useful to enhance national minority participation in elected bodies.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

Szerbia speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályai a német szabályozáshoz képest rendszertanilag megegyezik, azaz a speciális, kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozásának lényegi eleme a Németország kapcsán ismertetett bejutási küszöb alóli mentesség.

Szerbia népszerű-kisebbségi viszonyai vonatkozásában az alábbiakat rögzíthetjük. A legutóbbi, 2011-es népszámlálás szerinti népessége mindösszesen 7,186 millió fő, melyből etnikai alapon 5,988 millió fő tartozik a többségi szerb nemzethez. Szerbia mindösszesen bő egy milliós kisebbsége sok különböző etnikum között oszlik meg, a szerbiai népszámlálás szerben kívül húsz kisebbségi csoport létszámát mérte. A legnagyobb szerbiai kisebbségek a magyarok 253 ezer fővel, a romák 174 ezer fővel, a bosnyákok 145 ezer fővel, a horvátok 57 ezer fővel, a szlovákok 52 ezer fővel, a montenegróiak 38 ezer fővel, a vlachok 35 ezer fővel és a románok 29 ezer fővel.<sup>500</sup>

Szerbia parlamentje (Nemzetgyűlés - Narodna skupština) a választási törvény 3. cikke értelmében 250 képviselőből áll,<sup>501</sup> akiket a választási törvény 4. cikke alapján egyetlen az egész ország területét képező választókerületből, listás rendszer alapján,<sup>502</sup> melyben a választási törvény 80. cikkének megfelelően a megszerzett szavazatoknak megfelelő arányban osztják ki a listák között a mandátumokat.<sup>503</sup> A listás mandátumok elosztásában azon pártok,

---

<sup>500</sup> Ld.: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/3102010403?languageCode=en-US#> (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>501</sup> Szerbia választási törvénye 3. cikk angol nyelven: „*The National Assembly of the Republic of Serbia shall consist of 250 MPs, elected to a four year term.*” <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és [https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text\\_4.12.2020.pdf](https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text_4.12.2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>502</sup> Szerbia választási törvénye 4. cikk angol nyelven: „*(1) The MPs shall be elected in the Republic of Serbia, as a single constituency, on the basis of lists of political parties, coalitions of parties, other political organizations and lists submitted by the groups of citizens (hereinafter referred to as: "electoral list").*

*(2) The mandates shall be distributed among the MPs in proportion to the number of the votes won.*” <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és [https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text\\_4.12.2020.pdf](https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text_4.12.2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>503</sup> Szerbia választási törvénye 80. cikk angol nyelven: „*Each electoral list shall be assigned a number of mandates proportional to the number of votes it has won.*”, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és



pártszövetségek és politikai szervezetek vehetnek részt a választási törvény 81. cikk (1) bekezdése szerint, melyek megszerzik a szavazatok legalább 3%-át.<sup>504</sup> Megjegyezzük, hogy a bejutási küszöböt korábban a választási törvény 5%-ban határozta meg, azaz a jelenlegi szabályozás lejjebb vitte a bejutási küszöböt.<sup>505</sup> A mandátumokat választási törvény 82. cikke értelmében a d'Hondt módszer alkalmazásával osztják el.<sup>506</sup>

A kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozást a választási törvény 82. cikk (2) bekezdésében találhatjuk, amely szerint a nemzeti kisebbségek pártjai, pártszövetségei és politikai szervezetei abban az esetben is rész vesznek a mandátumok kiosztásában, ha nem érik el a 3%-os bejutási küszöböt.<sup>507</sup>

---

[https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text\\_4.12.2020.pdf](https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text_4.12.2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>504</sup> Szerbia választási törvénye 81. cikk (1) bekezdés angol nyelven: „*Only electoral lists which have won at least 3% of votes of the total number of voters who have voted in the constituency shall take part in the distribution of mandates.*”, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és [https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text\\_4.12.2020.pdf](https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text_4.12.2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>505</sup> Ld.: <https://www.serbianmonitor.com/en/electoral-threshold-reduced-to-3/> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>506</sup> Szerbia választási törvénye 82. cikk angol nyelven: „*(1) The Republic Electoral Commission shall distribute the mandates by applying the system of the largest quotient.*

*(2) The mandates shall be distributed by dividing the total number of votes won by each individual electoral list by the numbers ranging from one to 250, inclusive.*

*(3) The quotients thus achieved shall be sorted by size, and 250 largest quotients shall be taken into account. Each electoral list shall be assigned the number of mandates that corresponds to the number of quotients assorted to the list concerned.*

*(4) If two or more electoral lists obtain the same quotient on the basis of which one mandate is to be assigned and there are no more unassigned mandates, the mandate shall be assigned to the list with the largest number of votes won.*

*(5) If none of the electoral lists has won at least 3% of votes, the distribution shall be performed in the manner specified in paragraphs 1-3 of this Article.*” <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és [https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text\\_4.12.2020.pdf](https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text_4.12.2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>507</sup> Szerbia választási törvénye 81. cikk (2) bekezdés angol nyelven: „*Political parties of national minorities and coalitions of political parties of national minorities shall participate in the distribution of mandates even if they have won less than 3% of the total number of votes cast, so that when the highest quotients system is applied to the distribution of the mandates, the quotients of all electoral lists of national minority political parties or coalitions of national minority political parties shall increase by 35%.*”, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és

A kedvezményezett kisebbségi pártokat, pártszövetségeket és politikai szervezeteket, azaz jelölő szervezeteket, amelyeket a Köztársaság Választási Bizottsága fő célja a nemzeti kisebbség érdekeinek képviselése és védelme, valamint védelme és fejlesztése. a nemzeti kisebbség tagjainak jogai a nemzetközi jogi normákkal összhangban

A Szerb Köztársaság Választási Bizottsága az a szerv, amely a kedvezményezett jelölő szervezetek körét meghatározza, ez a szerv dönt arról, hogy egy adott jelölőszervezet kisebbségi-e és ezáltal a speciális választójogi szabályok hatálya alá tartozik. A választási törvény 81. cikk (3) bekezdés értelmében azon pártok jogosultak a speciális választójogi szabályok alapján részt venni a választásokon, melyekről a Választási Bizottság megállapítja, hogy fő célja a nemzeti kisebbség érdekeinek képviselése és védelme a nemzetközi jogi normákkal összhangban.<sup>508</sup> A Választási Bizottság ezen döntését a választási törvény 81. cikk (4) bekezdése értelmében külön eljárásban hozza meg a listaállítás során, melynek során kikérheti az adott kisebbségnek megfelelő Nemzeti Tanács véleményét a kisebbségi jellegről.<sup>509</sup>

A politikai versenyt, politikai gyakorlatot, azaz a kisebbségi pártok szereplését illetően az alábbiakat jegyezhetjük fel. A 2016-os, tehát a legutóbbit megelőző szerbiai parlamenti

---

[https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text\\_4.12.2020.pdf](https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text_4.12.2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>508</sup> Szerbia választási törvénye 81. cikk (3) bekezdés angol nyelven: „*A political party of a national minority, within the meaning of paragraph 2 of this Article, shall be the party for which the Republic Electoral Commission has established that its main objective is to represent and advocate the interests of the national minority and to protect and improve the rights of the members of the national minority, in accordance with international legal standards.*”, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és [https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text\\_4.12.2020.pdf](https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text_4.12.2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

<sup>509</sup> Szerbia választási törvénye 81. cikk (4) bekezdés angol nyelven: „*Whether the submitter of an electoral list holds a status of a national minority political party or a coalition of national minority political parties, within the meaning of paragraph 2 of this Article, shall be subject to a special decision of the Republic Electoral Commission issued when proclaiming the electoral list, at the proposal of the submitter of the electoral list that needs to be put forth when submitting the electoral list. The Republic Electoral Commission may request an opinion of the competent National Council of the national minority on whether the submitter of the electoral list is a national minority political party or a coalition of national minority political parties.*”, <https://www.rik.parlament.gov.rs/tekst/en/68/laws.php> (letöltés ideje: 2021. április 28.) és [https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text\\_4.12.2020.pdf](https://www.rik.parlament.gov.rs/extfile/en/74/2020%20Law%20on%20the%20Election%20of%20Members%20of%20Parliament%20-%20inofficially%20consolidated%20text_4.12.2020.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 28.)

választásokon mindösszesen 68 kisebbségi listát vettek nyilvántartásba,<sup>510</sup> a parlamentbe pedig a magyar kisebbséget képviselő Vajdasági Magyar Szövetség és Vajdasági Magyar Demokrata Párt (VMSZ-VMDP) közös listája négy képviselőt, a bosnyák kisebbséget képviselő Szandzsáki Bosnyák Demokrata Unió (BDZS) és a Szandzsák Demokratikus Akció Pártja (SDA S) két-két képviselőt, az albán kisebbséget képviselő Demokratikus Akció Pártja (PVD) egy képviselőt és a szlovák kisebbséget képviselő Zöld Párt (ZS) szintén egy képviselőt juttatott a parlamentbe.<sup>511</sup>

A legutóbbi 2020-as választásokon négy párt-pártszövetség szerzett mandátumot a parlamentben. A Vajdasági Magyar Szövetség 9 képviselői mandátumot, a Muamer Zukorlic – Csak Jog – SPP – DPM összetételű pártszövetség 4 képviselői mandátumot, az Albán Demokratikus Alternatíva – Egyesült Völgy pártszövetség 3 képviselői mandátumot és az SDA-Szandzsák szintén 3 képviselői mandátumot szerzett.<sup>512</sup>

Szerbia vonatkozásában a jogon kívüli társadalmi-etnikai viszonyok alapján azt láthatjuk, hogy több kisebbség eredményesen tud élni a bejutási küszöb alóli mentességgel és az ún. természetes küszöböt átlépve képviselőket képesek bejuttatni a parlamentbe.

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által ACFC/OP/IV(2019)001 szám alatt készült legutóbbi véleménye, amellyel, hogy a bejutási küszöb alóli mentességet üdvözlendőnek tartja, megjegyezte ugyanakkor, hogy az csak néhány nagyobb lélekszámú kisebbséget érint érdemben.<sup>513</sup> A Tanácsadó Bizottság ajánlásában

---

<sup>510</sup> ACFC/OP/IV(2019)001 118. bekezdés 35. p. angol nyelven: „*The national authorities report 68 national minority political parties listed in the Register of Political Parties. Currently, national minority political parties have 9 seats in the Parliament, 116 thanks to the application of the so-called “natural threshold”* Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>511</sup> Ld.: [https://web.archive.org/web/20170516182651/http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni\\_rezultati.pdf](https://web.archive.org/web/20170516182651/http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni_rezultati.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>512</sup> Ld.: <https://www.srbija.gov.rs/vest/en/158391/final-results-of-parliamentary-elections-in-serbia-announced.php> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>513</sup> ACFC/OP/IV(2019)001 121. bekezdés 36. p. angol nyelven: „*While welcoming the “natural threshold” approach to mitigate the potentially negative impact of the 5% threshold on the representation of national minorities in the Parliament, the Advisory Committee notes that the system benefits mainly a few larger minorities. Criticism formulated by researchers support the recommendation the Advisory Committee made in its previous opinion to review the existing system, in consultation with the national minorities themselves, including*

felhívta Szerbiát arra, hogy vizsgálja felül szabályozását és ennek során folytasson konzultációt a kisebbségek szervezetivel, beleértve az alacsonyabb lélekszámú kisebbségeket is.<sup>514</sup>

Összegzésként a szerbiai rendszerről megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik. Tekintettel a német rendszerhez való hasonlóságra, német választási rendszer vonatkozásában tett következtetéseinket, megállapításainkat lényegében ehelyütt is irányadónak tekintjük.

#### **VII.4.2.3 Lengyelország választási rendszerének „német típusú” kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása**

Lengyelország speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályai a német szabályozáshoz képest rendszertanilag megegyezik, azaz a speciális, kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozásának lényegi eleme a Németország kapcsán ismertetett bejutási küszöb alóli mentesség.

Lengyelország törvényhozása a Lengyel Alkotmány 10. cikk 2. pont<sup>515</sup> és az alkotmány 95. cikk 1. pont alapján<sup>516</sup> kétkamarás, azaz a törvényhozó hatalom megoszlik az alsóház (Sejm)

---

*numerically smaller ones, and assess whether the approach cannot be further improved.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>514</sup> ACFC/OP/IV(2019)001 122. bekezdés 36. p. angol nyelven: „*The Advisory Committee calls on the authorities to review the provisions in place regarding the elections of the members of Parliament and to consult in so doing the representatives of all national minorities, including numerically smaller ones.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>515</sup> Lengyelország Alkotmánya 10. cikk 2. pont angol nyelven: „*Legislative power shall be vested in the Sejm and the Senate, executive power shall be vested in the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers, and the judicial power shall be vested in courts and tribunals.*” <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>516</sup> Lengyelország Alkotmánya 95. cikk 1. pont angol nyelven: „*Legislative power in the Republic of Poland shall be exercised by the Sejm and the Senate.*” <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

és a felsőház, a Szenátus között A Sejm 460 képviselőből, míg a Szenátus 100 szenátorból áll az alkotmány 96. cikk 1 pontja<sup>517</sup> és az alkotmány 97. cikk 1. pontja értelmében.<sup>518</sup>

A Szenátus választása során a választók egyéni jelöltekre szavazhatnak<sup>519</sup> az ország 100 egymandátumos választókörzetében.<sup>520</sup> A Szenátus választása során nem azonosíthatunk speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozást. A törvényhozás alsóházának, a Sejm képviselőit, az ország területén kialakított 41 választókörzetből,<sup>521</sup> listás-arányos rendszer alapján választják.<sup>522</sup> A választási törvény 196. cikk 1. szakasza bejutási küszöböt határoz meg a Sejm választásokat illetően, ugyanis azon listák vehetnek részt a mandátumok kiosztásában, melyek országos átlagban megszerezték a szavazatok 5%-át.<sup>523</sup>

A kisebbségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozást a választási törvény 197. cikk 1. szakasza alapján a nemezeti kisebbségek jelölőszervezetei kivételt élveznek a a Sejm választások során a bejutási küszöb követelménye alól. A kedvezményezett jelölőszervezetek, azaz a kisebbségi listák meghatározása a lengyel rendszerben az eddig a Németország, illetve a Szerbiában látottnál valamelyest kötöttebbek. Lengyelországban a választási törvény 197. cikk 1. szakasza alapján szintén a Választási Bizottság dönt arról, hogy az adott listát megilleti-e a

---

<sup>517</sup> Lengyelország Alkotmánya 96. cikk 1. pont angol nyelven: „*The Sejm shall be composed of 460 Deputies.*”, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>518</sup> Lengyelország Alkotmánya 97. cikk 1. pont angol nyelven: „*The Senate shall be composed of 100 Senators.*”, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>519</sup> Lengyelország választási törvénye 256. cikk lengyel nyelven: „*Do Senatu wybiera się 100 senatorów według zasady większości.*” <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/kodeks-wyborczy> (letöltés ideje: 2021. április 30.) és [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1598525869\\_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1598525869_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>520</sup> Ld.: <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/en/wyniki/senat/pl> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>521</sup> Ld.: <https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/en/wyniki/sejm/pl> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>522</sup> Lengyelország választási törvénye 193. cikk 1. szakasz lengyel nyelven: „*Do Sejmu wybiera się 460 posłów z list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych.*” <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/kodeks-wyborczy> (letöltés ideje: 2021. április 30.) és [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1598525869\\_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1598525869_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>523</sup> Lengyelország választási törvénye 196. cikk 1. szakasz lengyel nyelven: „*Do Sejmu wybiera się 460 posłów z list kandydatów na posłów w wielomandatowych okręgach wyborczych.*” <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/kodeks-wyborczy> (letöltés ideje: 2021. április 30.) és [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1598525869\\_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1598525869_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 30.)

kisebbségi kedvezmény azonban, regisztrált kisebbségi szervezetek kérhetik ezt legalább 5 nappal a választások előtt és be kell csatolniuk a választási bizottságnak egy dokumentumot az adott kisebbség országos szervezetétől, mely tanúsítja a kisebbségi jelleget.<sup>524</sup>

A lengyel jog vonatkozásában, a speciális választójogi szabályozással érintett jelölőszervezetek meghatározásával kapcsolatban az Emberi Jogok Európai Bírósága a Gorzelik kontra Lengyelország ügyben hozott érdemi, az egyesüléshez való alapvető jogot érintő ítéletet. Az ügyben a lengyel hatóságok elutasították egy szervezet nyilvántartásba vételét, mely magát az alapító okirat 30. bekezdésében a sziléziai nemzeti kisebbség szervezeteként határozta meg. Ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága megállapította, hogy nem sérült a panaszosok egyesüléshez való alapvető joga tekintettel arra, hogy a bíróság megállapítása szerint is a szervezet önmeghatározása egyértelműen nem másra irányult, mint hogy az akkor hatályos 1993. évi választási törvény szerinti speciális választójogi szabály alkalmazható legyen a szervezetre nézve.<sup>525</sup> A Bíróság álláspontja szerint mindezek okán a lengyel nemzeti hatóságok nem lehetetlenítették el a szervezet megalakítását, jogosultak, mert voltak mérlegelni azt, hogy az egyesülési jog korlátozása „sürgető társadalmi igényt” („pressig social need”) elégít-e ki és mindezek mellett a korlátozás a Bíróság álláspontja szerint arányos is volt, a bejegyzési kérelem visszautasítása a „demokratikus társadalom szükséges”

---

<sup>524</sup> Lengyelország választási törvénye 197. cikk 1. szakasz lengyel nyelven: „*Komitetu wyborcze utworzone przez wyborców zrzeszonych w zarejestrowanych organizacjach mniejszości narodowych mogą korzystać ze zwolnienia list tych komitetów z warunku, o którym mowa w art. 196 § 1, jeżeli złożą Państwowej Komisji Wyborczej oświadczenie w tej sprawie najpóźniej w 5 dniu przed dniem wyborów. Wraz z oświadczeniem, o którym mowa w zdaniu pierwszym, komitet jest obowiązany przedłożyć dokument właściwego organu statutowego organizacji mniejszości narodowej potwierdzający utworzenie komitetu przez wyborców będących członkami tej organizacji.*” <https://pkw.gov.pl/prawo-wyborcze/kodeks-wyborczy> (letöltés ideje: 2021. április 30.) és [https://pkw.gov.pl/uploaded\\_files/1598525869\\_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf](https://pkw.gov.pl/uploaded_files/1598525869_kodeks-wyborczy-2020-lipiec.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>525</sup> Gorzelik and others v. Poland (Application no. 44158/98) 105. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*Like the Chamber, the Grand Chamber finds it hard to perceive any practical purpose for this paragraph in relation to the association's proposed activities other than to prepare the ground for enabling the association and its members to benefit from the electoral privileges accorded by section 5(1) of the 1993 Elections Act to “registered organisations of national minorities” (see also paragraph 64 of the Chamber's judgment).*”

(“necessary in a democratic society”) döntése volt, ezért a lengyel hatóságok döntése nem sértette az Emberi Jogok Európai Egyezményének 11. cikkét.<sup>526</sup>

Lengyelországban az imént említett ügyben hozott döntést követő évben hozta meg a jogalkotó a nemzeti és etnikai kisebbségekről, valamint a regionális nyelvekről szóló 2005. évi törvényt, mely egyértelműsítette a jogi környezetet és taxatívén határozza meg a nemzeti kisebbségeket, azaz azon kisebbségeket, melyek regisztrált szervezetei a kedvezményes választójogi szabályozásra jogosultak. A törvény alapján nemzeti kisebbség a fehérorosz, cseh, litván, német, örmény, orosz, szlovák, ukrán és a zsidó.<sup>527</sup> Emellett a törvény 2. cikk 4. pont külön taxatívén meghatározza az etnikai kisebbségeket, is melyek a roma, a tatár, a karaim és a lemko.<sup>528</sup> A választási törvény megfogalmazásából láthatjuk, – amit a Tanácsadó Bizottság Lengyelországról készített ACFC/OP/IV(2019)003 számú véleménye is megerősít<sup>529</sup> – hogy a választójogi kedvezmény csak a nemzeti kisebbségekre vonatkozik, az etnikai kisebbségekre nem.

A kedvezményes választójogi szabályozás gyakorlati érvényesülését, azaz a politikai versenyt vizsgálva azt láthatjuk, hogy a kedvezmény 2001-es bevezetése óta kizárólag a német

---

<sup>526</sup> Gorzelik and others v. Poland (Application no. 44158/98) 106. bekezdés angol nyelven: „*The Court concludes, therefore, that it was not the applicants' freedom of association per se that was restricted by the State. The authorities did not prevent them from forming an association to express and promote distinctive features of a minority but from creating a legal entity which, through registration under the Law on associations and the description it gave itself in paragraph 30 of its memorandum of association, would inevitably become entitled to a special status under the 1993 Elections Act. Given that the national authorities were entitled to consider that the contested interference met a “pressing social need” and given that the interference was not disproportionate to the legitimate aims pursued, the refusal to register the applicants' association can be regarded as having been “necessary in a democratic society” within the meaning of Article 11 § 2 of the Convention. There has accordingly been no violation of Article 11 of the Convention.*”

<sup>527</sup> Nemzeti és etnikai kisebbségekről, valamint a regionális nyelvekről szóló 2005. évi törvény 2. cikk 2. pont angol nyelven: „*The following minorities shall be recognized as national minorities: 1) Byelorussians; 2) Czechs; 3) Lithuanians; 4) Germans; 5) Armenians; 6) Russians; 7) Slovaks; 8) Ukrainians; 9) Jews.*” [http://ksng.gugik.gov.pl/english/files/act\\_on\\_national\\_minorities.pdf](http://ksng.gugik.gov.pl/english/files/act_on_national_minorities.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>528</sup> Nemzeti és etnikai kisebbségekről, valamint a regionális nyelvekről szóló 2005. évi törvény 2. cikk 4. pont angol nyelven: „*The following minorities shall be recognized as ethnic minorities: 1) the Karaim; 2) the Lemko; 3) the Roma; 4) the Tartar.*” [http://ksng.gugik.gov.pl/english/files/act\\_on\\_national\\_minorities.pdf](http://ksng.gugik.gov.pl/english/files/act_on_national_minorities.pdf) (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>529</sup> ACFC/OP/IV(2019)003 165. bekezdés 41. p. „*As mentioned in previous opinions, the Advisory Committee regrets that “ethnic minorities” (Karaims, Lemkos, Roma and Tatars) do not benefit from the above-mentioned provisions. Furthermore, no specific advantages exist for elections to the Senate and in local elections.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-poland-en/1680993391> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

nemzeti kisebbség Opole választókerületből tudott képviselőt juttatni a Sejm-be,<sup>530</sup> így Lengyelországban viszonylag kevésbé hatékony a bejutási küszöb alóli mentességet biztosító speciális kisebbségi választójogi szabályozás, mint pl. Szerbiában, ahol több különböző kisebbség több mandátumot is szerez a speciális választójogi szabályozás segítségével.

Összegzésként a lengyel rendszerről megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik. Tekintettel a német rendszerhez való hasonlóságra, német választási rendszer vonatkozásában tett következtetéseinket, megállapításainkat lényegében ehelyütt is irányadónak tekintjük.

#### **VII.4.2.4 Montenegró választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásra**

Montenegró több mint 600 ezer fős népességéből a legnagyobb kisebbségek, a legutóbbi 2011-es népszámlálás adatai alapján a több, mint 50 ezer fős a bosnyák kisebbség, illetve a több mint 30 ezer főt számláló albán kisebbség. Megemlítendő még a több, mint 6000 fős lélekszámú horvát és a nagyságrendileg ugyanekkora roma kisebbség, melyet tehát nagyságrendileg a lakosság 1-1%-át teszik ki.<sup>531</sup>

Montenegró egykamarás törvényhozásának, azaz a montenegrói parlament (Skupština Crne Gore), az Alkotmány 83. cikke alapján 81 tagból áll,<sup>532</sup> akiket a választójogi törvény 12. cikke alapján egyetlen, az egész országot lefedő választókerületből, listás-arányos rendszerben választanak.<sup>533</sup> A mandátumok kiosztása a választójogi törvény 95. cikke alapján a d'Hondt

---

<sup>530</sup> ACFC/OP/IV(2019)003 165. bekezdés 41. p. „Consequently, since the introduction of this system in 2001, only the German minority in the Opole constituency has been able to have one candidate elected.” Online elérhető: <https://rm.coe.int/4th-op-poland-en/1680993391> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>531</sup> A montenegrói lakosság etnikai összetételét illetően lásd bővebben a Montenegrói Statisztikai Hivatal táblázatát, mely excel formátumban online letölthető: <http://www.monstat.org/eng/page.php?id=393&> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>532</sup> Montenegró Alkotmánya 83. cikk montenegrói nyelven: „Skupština ima 81 poslanika.” Online letölthető: <http://www.predsjednik.me/dokumenta.php> (letöltés ideje: 2021. április 30.)

<sup>533</sup> Montenegró választási törvénye 12. cikk angol nyelven: „The election of councillors shall be conducted in a municipality as a single electoral district. The election of members of parliament shall be conducted in Montenegro as a single electoral district.” Ld.:



módszer alapján történik.<sup>534</sup> A mandátumok kiosztásában főszabály szerint, a választójogi törvény 94. cikk 1. bekezdése azon pártok vehetnek részt, akik országos összesítésben elérték a szavazatok 3%-át.<sup>535</sup>

Montenegró kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi rendelkezéseit a választójogi törvény 94. cikke tartalmazza, mely a bejutási küszöb alóli mentességet illetően egy differenciált és a Németország, Szerbia vagy Lengyelország esetében látott egyszerű bejutási küszöb alóli mentességet biztosító, azaz csupán a természetes küszöböt megkövetelő szabályozásnál komplexebb, differenciáltabb és kedvezményesebb szabályozást tartalmaz.

A választójogi törvény 94. cikke tartalmazza a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályokat is, melynek értelmében azon kisebbségi listák, melyek legalább a leadott szavazatok 0,7%-át megszerzik, részt vehetnek a mandátumok elosztásában, de legfeljebb mindösszesen 3 mandátum kiosztása lehetséges ezen kedvezmény alapján.<sup>536</sup>

---

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

<sup>534</sup> Montenegró választási törvénye 95. cikk angol nyelven: „*The number of seats to be allocated to individual candidate lists shall be fixed by dividing the total number of votes received by each candidate list in the electoral district by 1, 2 and ... inclusive the number which matches the number of councillors or MPS who are elected in the electoral district. Quotients obtained in this manner shall be classified by size, with as many highest quotients being taken into consideration as the number of councillors or MPs being elected. Individual candidate lists shall receive the number of seats which corresponds to the number of those quotients they are entitled to. The seats won by the general candidate list shall be allocated to candidate list submitting entities which comprise the general candidate list by dividing the total number of votes received by individual candidate lists which comprises the general candidate list by 1, 2 and ... inclusive number of seats won by the general candidate list. Quotients obtained in this manner shall be classified by size, with as many highest quotients being taken into consideration as the number of seats won by the general candidate list. If two or more candidate lists get the same quotients on the basis of which they could win one seat, the candidate list to receive that seat shall be decided by drawing lots.*” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

<sup>535</sup> Montenegró választási törvénye 95. cikk 1. bekezdés angol nyelven: „*Candidate lists which received at least 3% of the total number of valid votes in the electoral district shall take part in the allocation of seats.*” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

<sup>536</sup> Montenegró választási törvénye 94. cikk (részlet) angol nyelven: „*candidate lists for election of MPs members of a certain national minority or minority ethnic community indicated in the application to contest elections or in the title of the candidate list, if none of them meet the requirement referred to in para.1 of this Article, or if they individually receive at least 0.7% of valid votes, shall acquire the right to participate in the allocation of seats as a single - general candidate list with the total number of valid votes received, provided that aggregation that ensures the winning of up to three seats shall be allowed for the purposes of computing the*

A horvát kisebbség listáira egy ennél is speciálisabb és kedvezményesebb szabály vonatkozik. Amennyiben ugyanis az előzőekben említett kisebbségi kedvezmény alapján nem tud a horvát kisebbség egyik listája sem mandátumot szerezni (amely megjegyzzük több mint valószínű a horvát kisebbség lélekszámát figyelembe véve), akkor a legjobban szereplő horvát lista egy mandátumot szerezhet, amennyiben eléri a szavazatok 0,35%-át.<sup>537</sup>

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

A kedvezményes választójogi szabályozásra a választójogi törvény 94. cikke szerint azon kisebbségek listái jogosultak, mely kisebbségek lélekszáma a legutolsó népszámlálás adatai alapján legfeljebb az össznépeség 15%-át teszi ki.<sup>538</sup>

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

---

*number of seats;*” Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

<sup>537</sup> Montenegró választási törvénye 94. cikk (részlet) angol nyelven: *„where none of the candidate lists for election of MPs members of the Croatian people in Montenegro meets the requirements referred to in para.1 of this Article and item 1 of this paragraph, the most successful of them, with at least 0.35% valid ballots, shall acquire the right to one MP seat;”* Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

<sup>538</sup> Montenegró választási törvénye 94. cikk (részlet) angol nyelven: *„The right referred to in para.2 item 1 of this Article shall be used by candidate lists of members of a certain (of the same) minority nation or of a certain (of the same) minority ethnic community, whose share is up to 15% in the total population of the electoral district, according to the last population census data.”* Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

ugyanakkor jogosultak a kedvezményes választójogi szabályok nyújtotta mandátumszerzési lehetőségre.<sup>539</sup>

A montenegrói választójog a pártok listaállítása, azaz a politikai versenybe történő belépés során is kedvezményt nyújt a kisebbségi listák számára. A választójogi törvény 43. cikke alapján főszabály szerint a lista állításhoz az előző választások idején regisztrált választók 0,8%-ának ajánlása szükséges. A kisebbségi listák esetében azonban ezer választó ajánlása elegendő. Akárcsak a kedvezményes mandátumszerzés esetén, az ajánlások esetén is kétlépcsős a montenegrói rendszer, ugyanis azon kisebbségek listáinál, melyek lélekszáma legfeljebb a montenegrói lakosság 2%-át teszi ki, elegendő háromszáz választói ajánlás a lista állításhoz.<sup>540</sup>

---

<sup>539</sup> Montenegro választási törvénye 94. cikk (részlet) angol nyelven: *„Participation of a candidate list of members of a certain minority nation or minority ethnic community in a pre-election coalition with candidate lists of members of other minority nations or minority ethnic communities or candidate lists of political parties or groups of citizens that are not exercising the right referred to in para.2 of this Article shall not preclude other candidate list submitting entities of the same minority nation or minority ethnic community from exercising the right referred to in para.2 of this Article.”* Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

<sup>540</sup> Montenegro választási törvénye 43. cikk angol nyelven: *„A candidate list for election of councillors or MPs may be accepted if it has been supported by signatures of at least 0.8% of voters out of the number of voters in the electoral district, counting according to the data on the number of voters in the elections which preceded the decision to call for elections, regardless of whether those were elections for the president of Montenegro or parliamentary elections. As an exception to para. 1 of this Article, candidate lists for election of councillors of political parties or groups of voters which represent a minority nation or a minority ethnic community may be accepted if supported by the signatures of at least 150 voters, that is, for election of members of parliament it may be accepted if supported by the signatures of at least 1,000 voters who are exercising the right referred to in Article 94 para. 2 of this Law. A candidate list for election of members of parliament which represents a minority nation or a minority ethnic community which constitutes up to 2% of the Montenegrin population according to the last census results may be accepted if supported by the signatures of at least 300 voters.”* Ld.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2020\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2020)031-e) (letöltés ideje: 2021. május 1.)

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Montenegroról szóló legfrissebb, ACFC/OP/III(2019)001rev szám alatt publikált véleményében, mint arra a dolgozatban már utaltunk, konkrét választójogi reformok megtételének szükségét vetette fel, mégpedig éppen a témánkat képező, kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok vonatkozásában. A Tanácsadó Bizottság a véleményében megjegyezte, hogy a roma kisebbség nem rendelkezik képvisellel a montenegrói törvényhozásban, holott létszáma nagyságrendileg megfelel a horvát kisebbségének, azonban a roma kisebbség részére a választójogi szabályozás nem biztosít olyan, a „kedvezményeshez képest is kedvezményes” bejutási küszöböt, mint a horvát kisebbség részére. A vélemény hivatkozott Goran Bašić, Mitja Žagar és Siniša Tatalović „Multiculturalism in Public Policies” című 2018-as művére is, mely szerint a választójogi szabályok módosítása növelné a roma közösség politikai részvételét. A Tanácsadó Bizottság aggodalmát fejezte ki, hogy mindez negatív hatással járhat a romák politikai részvételére és diszkriminatív lehet, mely sérti a Keretegyezmény 4. és 15. cikkeit.<sup>541</sup> A Tanácsadó Bizottság ajánlásában felhívta Montenegrot, hogy a kedvezményes intézkedéseket terjesszék ki a számszerűleg kis létszámú kisebbségekre különösen a romákra, annak érdekében, hogy

---

<sup>541</sup>ACFC/OP/III(2019)001rev 150. bekezdés angol nyelven: „*Specific provisions of Article 94 of the Law on the Election of Councillors and Members of Parliament allow for candidates in elections belonging to minorities to be elected with 0.7% of the vote, as opposed to 3% of the vote for any other political party. Candidates belonging to the Croat minority may be elected to parliament with 0.35% of the vote. The Croat political party has one Member of Parliament, the party representing Bosniaks two members, and a political party representing Albanians one. There is no Roma Member of parliament, nor a member belonging to the Muslim minority. The current cabinet of ministers, which is the executive separate from the legislative branch (parliament), is one third minorities. Five out of 24 cabinet members are from the Bosniak minority, and there is one each from the Croat, Muslim and Albanian minority. The Advisory Committee recalls that states parties are required to create the conditions necessary for the effective participation of persons belonging to minorities. It also recalls that ‘when electoral laws provide for a threshold requirement, its potentially negative impact on the participation of national minorities in the electoral process needs to be duly taken into account.’ The Advisory Committee regrets that the electoral legislation has not been amended, meaning this threshold is set at 0.7% for other political parties of numerically similar or larger minorities to the Croats, who have a threshold set at 0.35%, particularly given the fact that even though the Roma minority are similar in number to the Croat minority, no such provision is made for the Roma. In an exchange with the Advisory Committee, the authorities indicated that no change had been made because there is currently no political party representing the Roma in Montenegro, whilst Roma representatives expressed the view that it was unlikely that a political party would be formed without a realistic chance of it being elected. A study of the region has pointed out that changing this legislative norm would increase political participation within the Roma community. In this context, the Advisory Committee reiterates its concern that this provision may have a negative impact on the political participation of the Roma and Egyptians, and may lead to discrimination, contrary to the provisions of Articles 4 and 15 of the Framework Convention.” Online elérhető: <https://rm.coe.int/3rd-op-montenegro-en/168096d737> (letöltés ideje: 2021. május 1.)*

biztosítsák az egyenlő bánásmódot, a választójogi szabályozásban a választási küszöb vonatkozásában.<sup>542</sup>

A politikai versenyt vizsgálva a legutóbbi, 2020-ban tartott parlamenti választásokat illetően megállapíthatjuk, hogy a választásokon mindösszesen öt kisebbségi listát állítottak. Két-két listát állított a horvát és az albán kisebbséghez tartozó jelölőszervezetek, illetve további egy listát állított a bosnyák kisebbséghez tartozó Bosnyák Párt.<sup>543</sup> Utóbbi a választásokon 3,98%-ot ért el, tehát rá nem alkalmazandóak a kedvezményes választójogi szabályok, az általános szabályok alapján 3 képviselőt juttattak a parlamentbe. A két albán lista, a kedvezményes szabályok alapján, a megszerzett 1,14% és 1,58% szavazattal 1-1 képviselőt juttathattak a parlamentbe, míg a két horvát lista, a horvát kisebbségre vonatkozó még kedvezőbb választójogi szabályok dacára sem tudtak képviselőt juttatni a montenegrói parlamentbe. Az eredményesebben szereplő horvát lista 0,27%-ot szerzett, tehát a horvát kisebbségre irányadó speciális választójogi szabályok alkalmazhatóságától mindössze 0,08% szavazattal maradtak le.<sup>544</sup> A 2020-as montenegrói választások tapasztalatai alapján megállapíthatjuk az is, hogy az ún. természetes küszöb, azaz az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám nagyságrendileg 5 ezer volt, míg a kedvezményes 0,7%-os küszöb átlépéséhez elegendő volt kevesebb, mint 3 ezer szavazat is.

Összegzésként a montenegrói rendszerről megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik és erőteljes rokonságot mutat a bejutási küszöb alól mentesítő német, szerb és lengyel választási rendszerrel, így legfontosabb alapvető

---

<sup>542</sup> ACFC/OP/III(2019)001rev 152. bekezdés angol nyelven: „*The Advisory Committee reiterates its call on the authorities to extend affirmative action for numerically small national minority communities, in particular to the Roma, to ensure equal treatment between such communities in respect of thresholds in the electoral legislation.*” Online elérhető: <https://rm.coe.int/3rd-op-montenegro-en/168096d737> (letöltés ideje: 2021. május 1.)

<sup>543</sup> Ld.: <https://dik.co.me/wp-content/uploads/2020/08/zbirna-izborna-lista-2020-2.pdf> (letöltés ideje: 2021. május 1.)

<sup>544</sup> A 2020-as montenegrói választások részletes eredményet illetően lásd részletesen a Montenegrói Választási Bizottság honlapjáról excel formátumban online letölthető táblázatot: <https://dik.co.me/ukupni-rezultati-izboraz-poslanike-u-skupstinu-crne-gore-2/> (letöltés ideje: 2021. május 1.)

megállapításink is általánosságban ugyanazok mint, melyeket a német rendszer kapcsán tettünk.

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

Különleges a speciális montenegrói választójogi szabályozás abban, hogy a természetes küszöbnél kedvezőbb mandátumok számát limitálják. Véleményünk szerint ez egy bölcs jogalkotói megoldás, mely egyszerre igyekszik szem előtt tartani a választási rendszer belső arányosságát és a kisebbségek mandátumszerzési lehetőségének realitását.

Mind a természetes küszöb alatti kisebbségi küszöb, mint pedig az az alapján megszerezhető mandátum limitje kétlépcsős, a horvát kisebbségre egy még kedvezőbb lépcsőt is beiktatott egy mandátum erejéig a jogalkotó, mely a horvát kisebbség létszámát tekintve szintén a kisebbségi képviselőt tényleges megvalósítása iránti szándékként értelmezhetünk (más kérdés, hogy a legutóbbi választások alkalmával a horvát kisebbség erről éppen lemaradt).

Ehelyütt megjegyezzük, hogy a montenegrói megoldás erős rokonságot mutat jelenleg hatályos magyar választójogi szabályozás vonatkozó rendelkezéseivel a természetes küszöbnél kedvezőbb listás bejutás és ezen kedvezményes mandátumok limitált száma vonatkozásában.

Megemlítendő a montenegrói szabályozás azon módszere is, mely népeségarányosan meghatározza azon kisebbségek körét, melyek részesedhetnek a kedvezményes szabályok adta előnyökből. Montenegró vonatkozásában ez a megoldás a népszámlálás szerint a népesség közel harmadát kitevő szerb közösségre vonatkozhat.

A montenegrói választási rendszer speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozása kapcsán tehát kijelenthetjük, hogy rendszertanilag a német rendszerhez hasonlít, ezért általánosságban ugyanazon jellegadó tulajdonságokkal bír (melyeket ehelyütt nem kívánunk megismételni).

A montenegrói rendszer meglátásunk szerint tehát egy módosított német típusú rendszer, mely a németnél kedvezményesebb lehetőséget biztosít a kisebbségek számára és

differenciáltabb is annál, különös tekintettel a kedvezményes mandátumok limitált számára és a kedvezményezett kisebbségek körének meghatározására.

#### **VII.4.2.5 A koszovói választójog és a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása**

##### ***VII.4.2.5.1 Bevezetés***

Koszovó egyoldalúan 2008-ban kiáltotta ki a függetlenségét Szerbiától, nemzetközi elismertsége vitatott, nem tagállama az ENSZ-nek, nagyságrendileg az ENSZ tagállamainak fele ismer el jelenleg független államként. Szerbia nem ismeri el Koszovó függetlenségének egyoldalú kikiáltását, mint ahogy Oroszország, Kína, mint ahogy az Európai Unió tagállamai közül Románia, Spanyolország, Szlovákia, Görögország és Ciprus sem ismeri el. A másik oldalon elismeri Koszovó függetlenségét az Amerikai Egyesült Államok, az Egyesült Királyság és az Európai Unió imént felsorolt öt tagállam kívül az összes többi, közöttük Németország, Franciaország, Olaszország és Magyarország is.

Vitatott nemzetközi elismertsége ellenére, tekintettel arra, hogy egyéb államok mellett Hazánk is elismeri független államiságát és létező, működő államszervezettel rendelkezik, melyben ráadásul a törvényhozás választójoga speciális választójogi szabályokat tartalmaz, mindenképp indokoltnak tartottuk Koszovó választási rendszerét témánk szempontjából vizsgálat alá vonni.

Koszovó többségi nemzete az albán, mely a népesség megközelítőleg 93%-át teszi ki. Legnagyobb kisebbségei a népesség nagyságrendileg 1,5 - 1,5%-át kitevő bosnyák és szerb kisebbség, továbbá a népesség nagyságrendileg 1 - 1%-át kitevő török és ashkáli kisebbség, továbbá az egyiptomi, gorani és roma kisebbség.<sup>545</sup>

##### ***VII.4.2.5.2 A koszovói választójog és a kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása***

---

<sup>545</sup> Ld.: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/kosovo/> (letöltés ideje: 2021. május 2.)

Koszovó alkotmányának 63. cikke értelmében a törvényhozó hatalmat a nép által választott egykamarás parlament, a Koszovói Köztársaság Gyűlése (Kuvendi i Republikës së Kosovës) gyakorolja.<sup>546</sup>

Az alkotmány 64. cikk 1. pontja meghatározza a parlament összetételére vonatkozó legfőbb szabályokat, melyek között a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok legfőbb alkotmányos alapja is megtalálható. Az alkotmány 64. cikke rögzíti, hogy Koszovó törvényhozása 120 képviselőből áll, a választási rendszer pedig arányos és nyílt listás.<sup>547</sup>

Az alkotmány 64. cikk 2. pontja meghatározza a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás alkotmányos kereteit, mely szerint a koszovói kisebbségek számára a 120 fős törvényhozásból 20 mandátum garantált<sup>548</sup>, mégpedig az alábbi módon:

- Azon pártok, pártszövetségek, független jelöltek listája, melyek magukat a koszovói szerb közösség képviselőiként határozzák meg, a választásokon jogosultak legalább tíz mandátumra, amennyiben mindösszesen az ilyen jelölőszervezetek tíznél kevesebb mandátumot szereznének a választásokon.<sup>549</sup>

---

<sup>546</sup> Koszovó Alkotmánya 63. cikk angol nyelven: „*The Assembly is the legislative institution of the Republic of Kosovo directly elected by the people.*” Ld.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.) és <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

<sup>547</sup> Koszovó Alkotmánya 64. cikk 1. pont angol nyelven: „*The Assembly has one hundred twenty (120) deputies elected by secret ballot on the basis of open lists. The seats in the Assembly are distributed amongst all parties, coalitions, citizens’ initiatives and independent candidates in proportion to the number of valid votes received by them in the election to the Assembly.*” Ld.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.) és <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

<sup>548</sup> Koszovó Alkotmánya 64. cikk 2. pont angol nyelven: „*The Assembly has one hundred twenty (120) deputies elected by secret ballot on the basis of open lists. The seats in the Assembly are distributed amongst all parties, coalitions, citizens’ initiatives and independent candidates in proportion to the number of valid votes received by them in the election to the Assembly.*” Ld.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.) és <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

<sup>549</sup> Koszovó Alkotmánya 64. cikk 2. pont (1) bekezdés angol nyelven: „*In the framework of this distribution, twenty (20) of the one hundred twenty (120) seats are guaranteed for representation of communities that are not in the majority in Kosovo as follows: (1) Parties, coalitions, citizens’ initiatives and independent candidates having declared themselves representing the Kosovo Serb Community shall have the total number of seats won through the open election, with a minimum ten (10) seats guaranteed if the number of seats won is less than ten (10);*” Ld.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.) és <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.)



- Azon pártok, pártszövetségek, független jelöltek listája, melyek magukat az alábbiakban felsorolt kisebbségek képviselőiként határozzák meg jogosultak az alábbiak szerinti számban garantált mandátumra, amennyiben annál az adott kisebbséget képviselni kívánó jelölőszervezetek összességében a választásokon kevesebb mandátumot szereztek<sup>550</sup>:
  - roma közösség egy mandátum
  - ashkali közösség egy mandátum
  - egyiptomi közösség egy mandátum
  - további egy mandátum a roma, az ashkali vagy az egyiptomi közösség részére annak függvényében, hogy melyik közösséghez tartozó jelölőszervezetek gyűjtötték összességében a legtöbb szavazatot
  - bosnyák közösség három mandátum
  - török közösség két mandátum
  - gorani közösség egy mandátum

Koszovó választójogát illetően általánosságban az alábbiakat állapíthatjuk meg. A választási rendszer arányos-listás, mely során a mandátumok egy az egész ország területét lefedő választókörzetből keletkeznek.<sup>551</sup> A választók nyílt listákra szavazhatnak és a listákon szereplő jelöltek közül preferenciális szavazatot is leadhatnak egy jelöltre, így a listák sorrendjét

---

<sup>550</sup> Koszovó Alkotmánya 64. cikk 2. pont (2) bekezdés angol nyelven: „*In the framework of this distribution, twenty (20) of the one hundred twenty (120) seats are guaranteed for representation of communities that are not in the majority in Kosovo as follows: (2) Parties, coalitions, citizens' initiatives and independent candidates having declared themselves representing the other Communities shall have the total number of seats won through the open election, with a minimum number of seats in the Assembly guaranteed as follows: the Roma community, one (1) seat; the Ashkali community, one (1) seat; the Egyptian community, one (1) seat; and one (1) additional seat will be awarded to either the Roma, the Ashkali or the Egyptian community with the highest overall votes; the Bosnian community, three (3) seats; the Turkish community, two (2) seats; and the Gorani community, one (1) seat if the number of seats won by each community is less than the number guaranteed.*” Ld.: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.) és <https://gzk.rks-gov.net/ActDocumentDetail.aspx?ActID=3702> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

<sup>551</sup> Koszovó választási törvénye 110.1 cikk angol nyelven: „*Kosovo shall be considered a single, multi-member electoral district.*” Ld.: [https://www.te.gob.mx/vota\\_elections/page/download/16375](https://www.te.gob.mx/vota_elections/page/download/16375). (letöltés ideje: 2021. május 3.)

lényegében a választók határozzák meg.<sup>552</sup> A mandátumok elosztásában az általános szabályok szerint azok a pártok vesznek részt, melyek a szavazatok legalább 5%-át elérte. A mandátumok elosztása a Sainte-Laguë módszer alapján történik.<sup>553</sup>

Választójog speciális kisebbségi rendelkezései alapján az alkotmányban foglaltak szerint jogosultak az egyes kisebbségek jelölőszervezetei egy garantált mandátumszámra, amennyiben nem érik el a választások során ezen garantált mandátumszámot. A választójogi törvény 111.1 cikk b) pontja ezzel kapcsolatban lényegében a koszovói alkotmány fentebb idézett rendelkezéseit ismétli meg. A választójogi törvény 111.3 cikke szerint az egyes kisebbségek jelölőszervezeteire vonatkozó mindösszesen húsz garantált mandátumot, az egyes kisebbségek vonatkozásában ugyanazon módszer alapján kell kiosztani (Sainte-Laguë módszer), mint ahogy az a nem kisebbségi listák között történik.<sup>554</sup>

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Koszovóról szóló legutóbbi ACFC/OP/IV(2017)001 számú véleményében a választási rendszer kapcsán a koszovói horvát és montenegrói kisebbség vonatkozásában sérelmezte, hogy ezen kisebbségek parlamenti képviselőit nem kodifikálták, nem foglalták az Alkotmányba, holott a közösségek védelméről

---

<sup>552</sup> Koszovó választási törvénye 110.4 cikk angol nyelven: „*In the exercise of his/her right to vote, a voter shall vote for one (1) certified Political Entity and may vote for one (1) candidate from the said Political Entity's candidate list. If a ballot is marked with more than one (1) candidate, only the vote for the Political Entity shall be counted.*” Ld.: [https://www.te.gob.mx/vota\\_elections/page/download/16375](https://www.te.gob.mx/vota_elections/page/download/16375). (letöltés ideje: 2021. május 3.)

<sup>553</sup> Koszovó választási törvénye 111.2 cikk a)-b) pontok angol nyelven: „*The hundred (100) seats of the Assembly as described in article 111.1 (a) shall be allocated in the following manner based upon the total number of valid votes received by each Political Entity: a) amongst Political Entities representing Albanian majority community who have won at least five percent (5%) from general number of total valid votes for Assembly elections and Political Entities of the Kosovo Serb and other non majority communities; b) the total number of valid votes received by each Political Entity in the Assembly elections shall be divided by 1, 3, 5, 7, 9, 11, 13, 15, et seq. until the number of divisors used is equal to the number of seats;*” Ld.: [https://www.te.gob.mx/vota\\_elections/page/download/16375](https://www.te.gob.mx/vota_elections/page/download/16375). (letöltés ideje: 2021. május 3.)

<sup>554</sup> Koszovó választási törvénye 111.3 cikk angol nyelven: „*The twenty (20) reserved seats of the Assembly as described in point (b) of paragraph 1 of this Article shall be allocated to the Political Entities representing the Kosovo Serb community and other non majority communities in the same manner as described in article 111.2 of this Law, based on the total number of valid votes received by each Political Entity, irrespective of the number of seats already allocated from the hundred (100) seats.*” Ld.: [https://www.te.gob.mx/vota\\_elections/page/download/16375](https://www.te.gob.mx/vota_elections/page/download/16375). (letöltés ideje: 2021. május 3.)

szóló törvény rendelkezései alapján jogosultak lennének erre.<sup>555</sup> Ezen hiányosságot a koszovói jogalkotó a vélemény 2017-es publikálása óta 2021-re sem oldotta meg.

#### ***VII.4.2.5.3 A 2021. évi koszovói választás tapasztalatai, avagy a jelölőszervezetek tényleges kisebbségi jellegének fontossága***

A koszovói választási rendszer hasonlóan a némethez, a szerbhez és a lengyelhez, a passzív választójogon – a választásokon induló jelölőszervezeteken, illetve jelölteken, tekintettel arra, hogy több kisebbség esetén csupán egyetlen kedvezményes mandátum van, ami nyilvánvalóan a legtöbb szavazatot kapó lista első helyezettjéé – keresztül határozza meg a specális választójogi szabályozásra jogosultak körét. A legutóbbi 2021-es koszovói parlamenti választás során tapasztaltak rámutattak azonban arra, hogy a listás rendszerbe integráló rendszerek esetén a kisebbségi jelleg vizsgálata, megléte és ennek biztosítása mennyire kulcsfontosságú kérdés, melyet az államnak a jogalkalmazói szervein keresztül (választási bizottság, listaállítás) kiemelt figyelemmel szükséges figyelemmel követnie, máskülönben súlyos visszaélésekhez vezethet.

A szerb kisebbség vezető pártja, a Belgrádból támogatott Szerb Lista (Sprska Lista – SL) a korábbi választáson 10.000 szavazattal többet szerzett, mint amennyi a kedvezményes választójogi szabályok nyújtotta 10 mandátumhoz kellett volna, és az általános szabályok szerinti elosztásban ezen szavazatomennyiség már nem hasznosult volna, ugyanakkor más kisebbségek kedvezményes mandátumelosztása során néhány ezer szavazattal is (a bosnyákok esetén 2500-3000 szavazattal, a romák esetében akár 1500 szavazattal) mandátumot lehet szerezni<sup>556</sup>, így a vádak szerint a szerbek álltak egy roma lista, a Vakats Coalition valamint egy bosnyák lista, az Ujedijnena Zajednica (the United Community) mögött, mellyel a romákat

---

<sup>555</sup> ACFC/OP/IV(2017)001 számú vélemény 98. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*However, the Advisory Committee notes that the constitution has not yet been amended to provide the K/Croat and K/Montenegrin communities with reserved seats in the assembly despite the amendment of the legislation on communities in this regard (see also Article 3).*” és 102. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*The Advisory Committee calls on the authorities to guarantee the appropriate representation of the K/Croat and K/Montenegrin communities in the Assembly of Kosovo.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-kosovo-adopted-on-8-march-2017/1680779af8> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

<sup>556</sup> Ld.: <https://balkaninsight.com/2021/01/28/belgrad-backed-party-in-kosovo-accused-of-dirty-tricks-in-election/> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

illetve a bosnyákokat megillető kedvezményes mandátumokból szerettek volna további mandátumokat szerezni a szerbeket megillető 10 mandátumon felül, növelve befolyásukat a koszovói törvényhozásban. A 2021-es választásokon az újonnan alakult (szerb háttérű) roma és bosnyák pártok szerb többségű területeken kiemelkedő arányú szavazatot szereztek a korábbi választásokon a roma és a bosnyák kisebbség pártjai által megszerzettekhez képest és összességében is lényegében a szerbek által lakott területek szavazókörében kaptak szavazatokat. A választásokat követően mindezek okán tömegesen tettek panaszt az illetékes választási szerveknél és a választások eredményeit részlegesen korrigálták, a „gyanús” pártoktól szavazatokat vettek el a választási hatóságok.<sup>557</sup>

A koszovói események rámutatnak az aktív választójog szempontjából kisebbségi értelemben nyitott, passzív választójog értelmében pedig kvázi zárt rendszerek gyenge pontjára. Ellentétben a német alkotmánybíróság meglátásával ugyanis a nem kisebbséghez tartozók nem csak „segítő szándékkal” szavazhatnak kisebbségi listára, amennyiben ugyanis a passzív választójog oldalán a nem kellően erélyes felügyelet okán álkisebbségi jelölőszervezetek elindulhatnak, úgy a ténylegesen kisebbségi választók alól kiüresedhetnek a speciális választójogi szabályok. A negatív tendenciák megakadályozásának legfontosabb lépése a passzív választójog oldalán az álkisebbségi jelöltek-listák kiszűrése, mely nyilvánvalóan kényes feladat alapjogi szempontból, de a rendszer alkalmazhatósága érdekében kulcsfontosságú, ugyanis az álkisebbségi jelölőszervek az álkisebbségi szavazókat is maguk után vonják kiszorítva ezzel a tényleges kisebbségi jelölőszerveket és kisebbségi szavazókat.

#### ***VII.4.2.5.4 Következtetések***

Összegzésként a koszovói rendszerről megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik, de az ilyen rendszerek iskolapéldájának számító Németországhoz képest, egyedi jellegvonásokkal rendelkezik.

---

<sup>557</sup> Ld.: <https://balkaninsight.com/2021/03/08/kosovo-election-panel-cancels-manipulated-bosniak-and-roma-votes/> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

A koszovói rendszer mindenféle kedvezményes bejutási küszöb alá menve szavazatszámától függetlenül garantált mandátumot biztosít limitált számban a kisebbségi jelölőszervezeteknek, mely limitált mandátumszám felett már az általános mandátumelosztási szabályok az irányadóak. Ez a rendszer a kisebbség részre nyújtott kedvezmény nagyságát figyelembe véve a német típusú rendszernek a montenegróihoz képest is további fejlesztése, melyben az adott kisebbségi jelölőszervezeteknek egy limitált mandátumszám erejéig semmilyen küszöböt, sem a természetest, sem a természetes küszöbnél alacsonyabb küszöböt nem kell megugraniuk, így a koszovói rendszer abból a szempontból mindenképp élesen különbözik az egyéb listás rendszerbe integráló rendszerekhez képest, hogy nem kedvezményes, hanem garantált mandátumot biztosít.

A kisebbségi jelölőszervezetek úgy vesznek részt az általános politikai aréna versenyében, hogy látszólag az általános politikai verseny szereplőivel is versengenek (és elméletileg elő is fordulhat adott esetben hogy az általános politikai paletta szereplői szavazatokat vehetnek el a kisebbségi pártoktól, bár Koszovóban az általános politikai paletta inkább albán pártokat jelent, melyre a kisebbségek kevésbé szavaznak) azonban valójában, ténylegesen külön politikai versenyt futnak a garantált mandátum(ok)ért.

Az egyes kisebbségi jelölőszervezetek a saját kisebbségük számára rendelkezésre álló mandátumszám keretein belül ugyancsak arányos-listás módon versengenek, ugyanakkor az „egymandátumos kisebbségek” esetén ez nyilvánvalóan ténylegesen csak többségi szavazatszerzést jelenthet, melyet ugyanakkor a többséget szerzett listán belüli preferenciálás lehetősége bizonyos extra választói mozgástérrel tölt meg. Az egyes kisebbségek számára garantált mandátumokon belül érdemben a tíz mandátumos szerb kisebbség vonatkozásában lehetne látványos a listás-arányos mandátumelosztás, de a politikai gyakorlatban itt azért nem jelenik meg ez, mert a szerb kisebbség tömbszerűen a Belgárd által támogatott Szerb Listára szavaz, melynek okán mind a tíz garantált szerb mandátumot ez a politikai formáció szerzi.

Különlegessége tehát a koszovói rendszernek, hogy a listás választási rendszerén belül biztosított garantált mandátum – mely a listás rendszerbe integráló modelleknél önmagában különleges, hiszen ezen rendszerek a kedvezményes mandátum iskolapéldái szoktak lenni általában, lásd Németország – lényegében a kisebbségek vonatkozásában külön politikai versenyt generált a kisebbségi pártok között. A kisebbségi pártok közötti külön politikai

verseny a klasszikus listás rendszerbe integráló rendszereknél természetesen elméletileg máshol is előfordulhat, de a politikai gyakorlat, a racionalitás és a logika azt mutatja, hogy kedvezményes bejutási küszöb megugrásának igénye előbb-utóbb egy pártba tömöríti, gravitálja az adott kisebbség politikai szereplőit.

Mint, a listás rendszerbe integráló rendszerek, a koszovói is nyitott az aktív választójog szempontjából, tehát bárki, bármelyik listára leadhatja szavazatát. A passzív választójog vonatkozásában, mint, ahogy azt szintén a listás rendszerbe integráló rendszereknél láthatjuk, kvázi zárt, ugyanis elvileg nem akárki, hanem azon jelölőszervezetek indulhatnak a garantált kisebbségi mandátumokért, melyek az adott kisebbséget képviselik. A koszovói tapasztalatok, melyek a 2021-es választások során a „rejtett szerb jelöltek” kapcsán felmerültek, rámutatnak annak fontosságára, hogy a listába integráló rendszerek esetén a passzív választójog, azaz a kedvezményezett jelölőszervezetek körének körültekintő meghatározása kulcsfontosságú, mert a kisebbségi jelleg kevésbé következetes számonkérése a kedvezményes szabályokkal való visszaélések eszköze lehet, mely lehetőséget a koszovói rendszerben megjelenő garantált kvóta csak felerősíti.

A listás rendszerbe integráló rendszerek esetében azonosított azon előnyöket, miszerint kisebb infrastrukturális ráfordítást igényel (nincs külön választói regiszter, nincs külön szavazólap) a koszovói rendszer kapcsán is azonosíthatjuk.

Mindent egybevetve, a koszovói rendszer a más listás rendszerbe integráló rendszerekkel azonos előnyökkel rendelkezik és ezekhez képest további előnyként azonosíthatjuk, hogy kedvezményes helyett garantált mandátumot biztosít, mellyel kiküszöböli a más listába integráló rendszerek azon hátrányát, hogy csak a megfelelő külső tényezők fennállta, illetve megfelelő jogalkotói figyelembevételére esetén működik.

Az aktív-passzív választójog vonatkozásában szintén azonos a fő jellemzőkkel rendelkezik a koszovói rendszer, mint a többi listás rendszerbe integráló rendszer, ugyanakkor a politikai verseny vonatkozásában, bár a koszovói rendszer is (formailag) az általános politikai aréna versenyébe csatornázza be a kisebbségi jelölőszervezeteket, a garantált mandátum okán a valóságban eltérő logikájú a politikai verseny, ugyanis a kisebbségi jelölőszervezetek között egy külön politikai versenyt generál, melynek során különösen lényeges az egyes

kisebbségekhez tartozó garantált mandátumokért folytatott verseny kapcsán kedvezményre jogosult a jelölőszervezetek kontrollja, hogy az adott kisebbségi jelleg megmaradjon.

Figyelemre méltó a koszovói választási rendszer kapcsán, hogy az általános szabályoknak megfelelően a speciális kisebbségi választójogi szabályozásban is jelen van a választói preferenciálás lehetősége, mely alpból is, de különösen az „egymandátumos” kisebbségek vonatkozásában adhat extra mozgásteret a választók számára. Megjegyezzük, a kisebbségi választói hatékonyság érdekében a listás rendszerbe integráló rendszereknél is hatásos és üdvözlendő megoldás a preferenciálás lehetősége, azonban ezt a lehetőséget még fontosabbnak tartjuk a pártlistába integráló rendszerek esetén.

#### **VII.4.2.6. Románia választási rendszere, különös tekintettel a kisebbségekre vonatkozó speciális választójog szabályozásra**

##### ***VII.4.2.6.1 Bevezetés***

Románia nagyságrendileg 21 millió fős népességének nagyságrendileg 83%-a tartozik a többségi román nemzethez, a legnagyobb lélekszámú kisebbségek a népesség több, mint 6%-át kitevő magyar és a népesség több, mint 3%-át kitevő roma kisebbség, melyek mellett számos egyéb kisebb lélekszámú kisebbség él az országban.<sup>558</sup>

Románia Alkotmányának 61. cikk (2) bekezdése szerint a törvényhozás kétkamarás, melynek alsóháza a Képviselőház (Camera Deputaților), felsőháza a Szenátus (Senat).<sup>559</sup>

A román törvényhozás alsó- és felsőházát is listás-arányos rendszer alapján választják. A Szenátus 136 tagját területi listákról választják, az ország 41 megyéjéből és Bukarestből. A Képviselőház 330 képviselőjéből, 308 képviselőt, a Szenátushoz hasonlóan az ország 41 megyéje és Bukarest területi listáiról választanak. Emellett 4 képviselőt választanak a román

---

<sup>558</sup> Ld.: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/romania/#people-and-society> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

<sup>559</sup> Románia Alkotmánya 61. cikk (2) bekezdés román nyelven: „*Parlamentul este alcătuit din Camera Deputaților și Senat.*” Ld.: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> (letöltés ideje: 2021. május 3.)

diaszpóra számára kialakított külön választókerületből. A további 18 képviselői hely a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában helyet kapó nemzeti kisebbségek 1-1 képviselőjét illetik meg.

A 2015. évi választójogi törvény 94. cikk (2) bekezdése értelmében azon listák vehetnek részt a mandátumok kiosztásában, melyek országos átlagban megszerezték a szavazatok 5%-át, vagy legalább négy választókerületben elérték a szavazatok 20%-át. Amennyiben két jelölőszervezet egyazon listán indul, az országos átlagban megszerzett szavazatok után a bejutási küszöb 3%-kal, minden további szövetséges után pedig 1%-kal növekszik.<sup>560</sup> Mint láthatjuk tehát, a román választási rendszer egy alternatív bejutási küszöb rendszert alkalmaz, két mércét állít a jelölőszervezetek elé, egy országost és egy négy választókerületre kiterjedőt, melyek közül az egyiket kell teljesíteni.

#### ***VII.4.2.6.2 A kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás***

Az alkotmány 62. cikk (2) bekezdése képezi Romániában a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás alkotmányos alapját. A hivatkozott cikk szerint a nemzeti kisebbségekhez szervezetei, amelyek a választásokon nem gyűjtötték össze a parlamenti képviselőkhöz szükséges szavazatokat, a választási törvény rendelkezései szerint egy-egy mandátumra jogosultak. Az adott nemzeti kisebbséget csak egy szervezet képviselheti.<sup>561</sup>

---

<sup>560</sup> Románia választási törvénye 94. cikk (2) bekezdés román nyelven: „După primirea proceselor-verbale încheiate de către birourile electorale ale circumscripțiilor, potrivit alin. (1), Biroul Electoral Central stabilește partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care îndeplinesc pragul electoral, separat pentru Senat și pentru Camera Deputaților. Pragul electoral reprezintă numărul minim necesar de voturi valabil exprimate pentru reprezentarea parlamentară, calculat după cum urmează:

a) 5% din totalul voturilor valabil exprimate la nivel național sau 20% din totalul voturilor valabil exprimate în cel puțin 4 circumscripții electorale pentru toți competitorii electorali;

b) în cazul alianțelor politice și alianțelor electorale, la pragul de 5% prevăzut la lit. a) se adaugă, pentru al doilea membru al alianței, 3% din voturile valabil exprimate pe întreaga țară și, pentru fiecare membru al alianței, începând cu al treilea, câte un singur procent din voturile valabil exprimate în toate circumscripțiile electorale, fără a se putea depăși 10% din aceste voturi.”

<sup>561</sup> Románia Alkotmánya 62. cikk (2) bekezdés román nyelven: „Organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, care nu întruiesc în alegeri numărul de voturi pentru a fi reprezentate în Parlament, au dreptul la câte un loc de deputat, în condițiile legii electorale. Cetățenii unei minorități naționale pot fi reprezentați numai de o singură organizație.” Ld.: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> (letöltés ideje: 2021. május 3.)



Kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozása a törvényhozás felsőházára, azaz a Szenátusra vonatkozóan nincs. A törvényhozás alsóháza, azaz a Képviselőház választására vonatkozó szabályok között ugyanakkor található ilyen, melyet a 2015. évi választási törvény 56. cikke tartalmaz.

A választási törvény 56. cikk (1) bekezdése szerint az egyes nemzeti kisebbségek azon szervezetei, melyek egy képviselői vagy szenátori helyet sem szereztek, jogosultak az alkotmány 62. cikk (2) bekezdés alapján egy képviselői mandátumra, amennyiben országos átlagban az egy képviselői helyhez szükséges szavazatszám (azaz az ún. természetes küszöb) 5%-át az adott kisebbség szervezete megszerezte.<sup>562</sup>

A választási törvény 56. cikk (3) bekezdése szerint nemzeti kisebbségek alatt a törvény a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában (Consiliul Minorităților Naționale) helyet foglaló kisebbségeket érti, ezért a román választójog kisebbségekre vonatkozó speciális szabályaival összefüggésben ezért indokoltnak tartjuk röviden kitérni rá. A Nemzeti Kisebbségek Tanácsát a 2001. évi 589. számú kormányhatározat állította fel. A kormányhatározat szerint a román kormány tanácsadó szerve, melynek célja a kisebbségek szervezeteivel való kapcsolattartás.<sup>563</sup> A Tanácsban a román parlamentben képviselettel rendelkező kisebbségi szervezetek részéről szervezetenként három képviselő vesz részt.<sup>564</sup> A Tanács feladata többek között koordinálja és támogatja a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgári szervezetek tevékenységét, javaslatot

---

<sup>562</sup> Legea nr. 208/2015 56. cikk (1) bekezdés román nyelven: „Organizațiile cetățenilor aparținând unei minorități naționale, legal constituite, care nu au obținut în alegeri cel puțin un mandat de deputat sau de senator au dreptul, potrivit art. 62 alin. (2) din Constituția României, republicată, la un mandat de deputat, dacă au obținut, pe întreaga țară, un număr de voturi egal cu cel puțin 5% din numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat. Numărul mediu de voturi valabil exprimate pe țară pentru alegerea unui deputat reprezintă partea întreagă, nerotunjită, a raportului dintre numărul de voturi valabil exprimate obținute la nivel național de toate partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale sau organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care au îndeplinit condiția de prag electoral, voturile valabil exprimate obținute de candidații independenți care au primit mandate și numărul total de mandate pentru Camera Deputaților potrivit anexei nr. 1.” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/170037> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>563</sup> 2001. évi 589. kormányhatározat 1. cikk román nyelven: „Se înființează Consiliul Minorităților Naționale, ca organ consultativ al Guvernului, fără personalitate juridică, în coordonarea Ministerului Informațiilor Publice, având ca scop asigurarea relațiilor cu organizațiile legal constituite ale cetățenilor aparținând minorităților naționale.” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/29367> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>564</sup> 2001. évi 589. kormányhatározat 2. cikk román nyelven: „Consiliul Minorităților Naționale este format din câte 3 reprezentanți ai organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale, reprezentate în Parlamentul României.” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/29367> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

tesz az illetékes miniszter számára az állami költségvetésben a nemzeti kisebbségekhez tartozó polgárok szervezeteinek támogatására elkülönített pénzeszközök felosztását illetően, javaslatokat tesz a nemzeti kisebbségek jogi helyzetének javítására.<sup>565</sup>

A Nemzeti Kisebbségek Tanácsában 20 kisebbség - az albán, az örmény, a bolgár, a horvát, a cseh, a német, a görög, az olasz, a zsidó, a macedón, a magyar, a lipován orosz, a lengyel, a roma, a rutén, a szerb, a szlovák, a török, a tatár és az ukrán szervezetei kapnak helyet, így ezen kisebbségek jogosultak a speciális választójogi szabályozás nyújtotta kedvezményekre. Figyelembe véve azt, hogy a magyar kisebbség az általános választójogi szabályok alapján részesedik a mandátumokból, illetve a szlovák és a cseh kisebbségek közös szervezetben tömörülnek, így a mindösszesen 20 kisebbségből 18 kedvezményes mandátum kiosztására volt mód a legutóbbi 2020-as választásokon.<sup>566</sup>

A román rendszer speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozása egy kedvezményes mandátumot nyújt a az egyes kisebbségek szervezetei részére, mely kedvezményes mandátumért, mint láthatjuk alább viszonylag nehéz versenybe szállni, úgy, hogy nincs már benn a parlamentben az adott kisebbségi szerv. A román politikai verseny, gyakorlat kapcsán annyit mindenképp érdemes kiemelni, hogy egyetlen kisebbség, a magyar az, mely vonatkozásában nem alkalmazandó a kisebbségi speciális választójogi szabályozás, tekintettel arra, hogy a magyar kisebbség legnagyobb pártja a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ – UDMR) folyamatosan az általános választójogi szabályok szerint képes parlamenti mandátumokat szerezni. Az RMDSZ a legutóbbi 2020. decemberében tartott parlamenti választásokon a Képviselőház választásán több mint 339 ezer szavazatot szerzett, mely országos átlagban a szavazatok 5,74%-a, míg a Szenátus választásán több, mint 348 ezer

---

<sup>565</sup> 2001. évi 589. kormányhatározat 3. cikk román nyelven: „*Consiliul Minorităților Naționale, denumit în continuare Consiliu, are următoarele atribuții principale:*a) coordonează și sprijină activitatea organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale;b) propune spre aprobare ministrului informațiilor publice repartizarea fondurilor alocate în bugetul de stat pentru sprijinirea organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale;c) face propuneri de imbunătățire a cadrului legislativ din domeniul minorităților naționale;d) înaintează propuneri Ministerului Informațiilor Publice în legătură cu adoptarea unor măsuri cu caracter administrativ și financiar în scopul soluționării mai eficiente, în condițiile legii, a problemelor ce intră în competența sa.” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/29367> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>566</sup> A tanácsban részvevő kisebbségi szervezetek listáját ld.: <http://www.dri.gov.ro/w/lista-organizatiilor-cmn/> (letöltés ideje: 2021. május 4.)

szavazatot szerzett, mely a szavazatok 5,89%-a.<sup>567</sup> A legutóbbi választások eredménye alapján az RMDSZ 20 képviselővel rendelkezik a Képviselőházban<sup>568</sup> és 9 szenátorral a Szenátusban.<sup>569</sup>

#### ***VII.4.2.6.3 A kedvezményezett jelölőszervezetekre vonatkozó szabályozás, mint a román speciális kisebbségekre vonatkozó választójogi szabályozás gyenge pontja***

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

A román választójog kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása vonatkozásában a konkrét választási struktúránál álláspontunk szerint érdekesebb azonban a kedvezményes választójogi szabályok hatálya alá tartozó kisebbségi jelölőszervezetek körének meghatározására, a politikai aréna történő beengedésére, azaz a választásokon való indulás feltételeire vonatkozó jogi szabályozása, melynek vonatkozásában jegyezhetünk fel a korábbi évekből Romániát elmarasztaló Emberi Jogok Európai Bírósága ítéletet és a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által Romániát visszatérően elmarasztaló véleményeket is.

Románia tehát, – mint ahogy azt a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága is megállapította – a választójog speciális szabályainak alkalmazhatóságát illetően különbséget tesz az adott kisebbség jelölőszervezetei között és komoly előnyben részesíti a már parlamentben szereplő kisebbségi szervezeteket.

---

<sup>567</sup> Ld.: [https://parlamentare2020.bec.ro/wp-content/uploads/2020/12/com\\_1423.pdf](https://parlamentare2020.bec.ro/wp-content/uploads/2020/12/com_1423.pdf) (letöltés ideje: 2021. május 4.)

<sup>568</sup> Ld.: <http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura2015.gp?idl=2> (letöltés ideje: 2021. május 4.)

<sup>569</sup> Ld.: <https://www.senat.ro/EnumGrupuri.aspx> (letöltés ideje: 2021. május 4.)

A parlamenti mandátummal rendelkező kisebbségi szervezetek ugyanis a választójogi törvény 56. cikk (2) bekezdése értelmében ugyanis automatikusan elindulhatnak.<sup>570</sup> A választójogi szabályozás ugyanakkor azon kisebbségi szervezetekkel szemben, melyek a parlamenten kívülről kívánnak beszállni az adott kisebbség részére járó kedvezményes mandátumért folytatott politikai versenybe, azaz nem rendelkeznek mandátummal a parlamentben, a jogszabály 56. cikk (4)-(5) bekezdései alapján<sup>571</sup> két többletfeltételnek kell megfelelnie.

- Az egyik feltétel a közhasznú jogállás (utilitate publică) megszerzése. Az egyesületek, alapítványok közhasznú jogállásáról egy kormányrendelet, az OG nr. 26/2000 vonatkozik. Ezen kormányrendelet 38. cikkének értelmében a közhasznú jogállást a kormány ítélni meg az ugyanezen cikkben felsorolt feltételek teljesítése esetén. A teljesség igénye nélkül olyan feltételeknek kell eleget tenni, miszerint az adott egyesület a köz-, vagy adott közösség érdekében végzi tevékenységét, legalább 3 éve működik, megfelelő létszámú tagsággal, illetve vagyonnal rendelkezik.<sup>572</sup>

---

<sup>570</sup> Legea nr. 208/2015 56. cikk (4)-(5) bekezdés román nyelven: „Pot depune candidaturi organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale reprezentate în Parlament.” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/170037> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>571</sup> Legea nr. 208/2015 56. cikk (4)-(5) bekezdés román nyelven: „(4) Pot depune candidaturi și alte organizații ale cetățenilor aparținând minorităților naționale, legal constituite, care sunt de utilitate publică și care prezintă Biroului Electoral Central, în termen de 30 de zile de la data stabilirii zilei alegerilor, o listă de membri cuprinzând un număr de cel puțin 15% din numărul total al cetățenilor care, la ultimul recensământ, s-au declarat ca aparținând minoritățile respective.

(5) Dacă numărul membrilor necesari pentru îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (4) este mai mare de 20.000 de persoane, lista membrilor trebuie să cuprindă cel puțin 20.000 de persoane domiciliare în cel puțin 15 din județele țării și în municipiul București, dar nu mai puțin de 300 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și pentru municipiul București.” Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/170037> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>572</sup> OG nr. 26/2000 kormányrendelet 38. cikk (1) bekezdés román nyelven: „O asociație, fundație sau federație poate fi recunoscută de Guvernul României ca fiind de utilitate publică dacă sunt întrunite cumulativ următoarele condiții:

- a) activitatea acesteia se desfășoară în interes general sau al unor colectivități, după caz;
- b) funcționează de cel puțin 3 ani și a realizat o parte din obiectivele stabilite, făcând dovada unei activități neîntrerupte prin acțiuni semnificative;
- c) prezintă un raport de activitate din care să rezulte desfășurarea unei activități anterioare semnificative, prin derularea unor programe ori proiecte specifice scopului său, însoțit de situațiile financiare anuale și de bugetele

- A másik feltétel, hogy a kisebbségi jelölőszervezet tagjai az adott kisebbség legutóbbi népszámlálás szerinti lélekszámának 15%-át elérje és a tagok aláírásával ellátott íveket a választások időpontjának bejelentésétől számított 30 napon belül Központi Választási Irodához benyújtsák. Amennyiben az adott kisebbség lélekszáma alapján a 15%-nyi taglétszám a 20.000 főt meghaladná, akkor is legfeljebb 20.000 tagot kell prezentálnia az adott szervezetnek, de 15 megyében, illetve Bukarestben legalább 300 taggal kell rendelkezni.

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága Romániáról szóló legfrissebb, ACFC/OP/IV(2017)005 szám alatt publikált véleményében felhívta Romániát arra, hogy sürgősen vizsgálja felül a választásokra vonatkozó jogi és igazgatási rendelkezéseit a választási folyamatban, a nemzeti kisebbségeket képviselő különböző szervezetek közötti a szabad és tisztességes verseny feltételeinek megteremtése céljából. A Tanácsadó Bizottság arra is felhívta Romániát, hogy vizsgálja felül a nemzeti kisebbségi tagok kinevezésének módját a Nemzeti Kisebbségek Tanácsába azzal a céllal befogadóbbá tegye azt és a nemzeti sokféleséget valóban reprezentálja.<sup>573</sup>

A Tanácsadó Bizottság fenntartotta a korábbi véleményében megfogalmazottakat, miszerint a jogszabályok a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában részt vevő szervezeteket előnyben

---

*de venituri și cheltuieli pe ultimii 3 ani anteriori datei depunerii cererii privind recunoașterea statutului de utilitate publică;*

*d) deține un patrimoniu, logistică, membri și personal angajat, corespunzător îndeplinirii scopului propus;*

*d<sup>1</sup>) valoarea activului patrimonial pe fiecare dintre cei 3 ani anteriori în parte este cel puțin egală cu valoarea patrimoniului inițial/de 3 ori valoarea salariului brut pe țară garantat în plată;*

*e) face dovada existenței unor contracte de colaborare și parteneriate cu instituții publice sau asociații ori fundații din țară și din străinătate;*

*f) face dovada obținerii unor rezultate semnificative în ceea ce privește scopul propus sau prezintă scrisori de recomandare din partea unor autorități competente din țară sau din străinătate, care recomandă continuarea activității.”* Ld.: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/20740> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>573</sup> ACFC/OP/IV(2017)005 2. p. azonnali intézkedést igénylő javaslatok (részlet) angol nyelven: „*review as a matter of urgency the legal and administrative provisions on elections with a view to creating conditions for free and fair competition in the electoral process between different organisations representing national minorities; review the procedure of appointment of national minority members to the Council of National Minorities with a view to making it more inclusive and genuinely representative of diversity within national minorities.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

részesítik, más kisebbségi szervezetekkel szemben. A parlamenten kívüli jelölőszerzetekkel szemben támasztott feltételek, különösen a 30 napos határidő és lélekszám arányos 15%-os tagság feltétele aggodalomra ad okot.<sup>574</sup> Mindezek mellett Tanácsadó Bizottság meglátása szerint a kormány által adható közhasznú státus feltétele tovább csökkenti a kisebbségi mandátumokért folytatott nyílt és kompetitív verseny lehetőségét.<sup>575</sup> A Tanácsadó Bizottság a közhasznúsági feltétel kapcsán azt is megjegyezte, hogy az annak feltételéül megkövetelt három éves működés is olyan tényező, amely szignifikánsan korlátozza olyan kisebbségi szervezetek létrehozását, melyek aggodalmaikat kifejezhetnék és versenybe szállhatnának a nemzeti kisebbségeket a rájuk vonatkozó speciális választójogi szabályok által megillető mandátumért.<sup>576</sup>

A Tanácsadó Bizottság kritikáit, melyek a kisebbségi politikai verseny szabadságát és kormányzat általi befolyásolhatóságát kétségkívül jogosnak véljük, ugyanis a kedvezményes mandátumok iránti politikai verseny mesterséges, kormányzat általi korlátozását teszi lehetővé. Ugyanakkor felhívjuk a figyelmet a koszovói szabályozás során tapasztalt visszaélések lehetőségére is, mely a speciális választójogi szabályozásban részt vevő kisebbségi jelölőszerzetek nem elégséges kontrollja okán állhatott elő. Tekintettel a romániai speciális kisebbségi választójogi szabályozás azon jellegére, miszerint az az aktív választójog

---

<sup>574</sup> ACFC/OP/IV(2017)005 134. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*the electoral legislation favours candidates put forward by organisations represented in the Council of National Minorities over those, representing other organisations. [...] The conditions established by electoral legislation, in particular the necessity to collect, within 30 days of announcement of the election day, signatures in number not less than 15% of the total number of citizens who declared themselves in the last census as belonging to the respective minority are of particular concern.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>575</sup> ACFC/OP/IV(2017)005 134. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*In addition, the condition that organisations wishing to participate in elections had been granted by the government a ‘public utility’ status further reduces the possibility for open and competitive elections in respect of the preferential seats.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

<sup>576</sup> ACFC/OP/IV(2017)005 136. bekezdés angol nyelven: „*It also has to be noted that the ‘public utility’ status can only be granted to an association or a foundation which has been in existence for over three years. The Advisory Committee notes that all the above-listed conditions significantly restrict the possibility for persons belonging to national minorities to create associations capable of voicing their concerns and contesting parliamentary seats open to national minorities.*” Ld.: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-romania-adopted-on-22-june-2017/168078af76> (letöltés ideje: 2021. május 5.)

szempontjából nyitott, azaz bárki szavazhat a kisebbségi jelölőszervezetre és viszonylag kevés szavazat is elegendő egy kedvezményes mandátum megszerzéséhez, kulcsfontosságú a kisebbségi jelölőszervezetek ténylegesen az adott kisebbséghez tartozó jellegének körültekintő mérlegelése.

Álláspontunk szerint a koszovói visszaélések alapján tehát indokolható a kisebbségi jelölőszervezetekkel vonatkozásában olyan szabályozás, melynek célja annak elősegítése, hogy az adott kisebbség kedvezményes mandátumáért elinduló jelölőszervezet ténylegesen az adott kisebbségnek megfelelő kisebbségi jelleggel rendelkezzen. Romániában ugyanakkor ennek az egyébként legitim célnak az érdekében nem megfelelő szabályozást választott meglátásunk szerint a jogalkotó, ugyanis a kormányzattal kapcsolatban nem álló, (Nemzeti Kisebbségek Tanácsában nem szereplő) „alulról szerveződő” kisebbségi szervezetek esetében a kormány által megítélt közhasznúsági feltétel okán – mellyel számunkra nem a közhasznúsági feltételek, hanem döntésre jogosult kiléte jelent problémát – túlságosan nagy, politikai versenyt korlátozó mozgástere van a kormányzatnak és így fennállhat a veszélye annak, hogy torz verseny alapján, egy kegyelt kör szerezzék a mandátumokat. Meglátásunk szerint tekintettel a politikai versenyre gyakorolt hatására célszerűbb lehetne a kormányzattól független szervezetre telepíteni a kisebbségi jelölőszervezetek választási regisztrációját, illetve a választási regisztrációhoz szükséges előfeltételek megítélését.

Mindemellett a taglétszámra vonatkozó másik többletfeltétel meglehetősen magasnak és nehezen teljesíthetőnek tűnik. Az alacsony létszámú kisebbségek esetén a lélekszám 15%-ához viszonyított taglétszám és a nagyobb 20.000 lélekszám feletti kisebbségek vonatkozásában támasztott 15 megyében és Bukarestben támasztott minimum aláírásszám, továbbá a 30 napos határidő nagyon komoly, szinte ellehetetlenítő akadályt állít a „kívülről érkező” kisebbségi jelölőszervezetek elé.

Összegezve a romániai választási rendszernek a kedvezményezett kisebbségi jelölőszervezetek meghatározására irányuló megoldását azt állapíthatjuk meg, hogy szemben a koszovói szabályozással itt egyfajta túlzott kontrollt láthatunk, melyet ráadásul hatalommegosztási szempontból nem a legszerencsésebb szervezetre, a kormányzatra telepítettek, ami nyilvánvalóan felvetheti a kisebbségen belüli szabad politikai verseny torzulásának lehetőségét. Mindezek okán kijelenthetjük, hogy a túlzottan bürokratikus, szabad versenyt

korlátozó és ráadásul hatalommegosztási szempontból rossz szervhez telepített kontroll sem jó a választójogi értelemben kedvezményezett kisebbségi jelölőszervezetek meghatározása során. A román választójog kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozása a kisebbségi jelölőszervezetek külön politikai jellegű versenyét ígéri látszólag, de ténylegesen úgy néz ki, hogy a kompetitorokkal szemben támasztott túl szigorú indulási feltételek okán csupán a „bejártott kisebbségi szervezetek” langyos versenyét nyújtja.

#### ***VII.4.2.6.4 Következtetések***

Összegzésként a román rendszerről megállapíthatjuk, hogy az integráló, azon belül is a listás rendszerbe integráló rendszerek közé tartozik és a montenegróihoz hasonlítható abból a szempontból, hogy a listás rendszerben limitált mandátumszám erejéig az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámnál, azaz a természetes küszöbnél lényegesen alacsonyabb, a természetes küszöb 5%-ának megfelelő kedvezményes küszöböt alkalmaz. A kedvezményes küszöb által elérhető mandátumok korlátozott száma, szintén a montenegrói rendszerhez hasonlítható.

Mindezek okán az előnyök-hátrányok, a főbb jellemzők vonatkozásában nagyjából a montenegrói rendszerrel már leírtakat írhatnánk le újra általánosságban, melyeket ehelyütt nem ismétlünk meg.

A román szabályozás vonatkozásában a kisebbségi jelölőszervezetek választásokon való indulásával kapcsolatos komoly és bürokratikus akadályok, melyek figyelmünket felkelthetik és a koszovói példával ellentétes okból, de ugyanazon problémakörre hívja fel a figyelmünket, a kisebbségi jelölőszervezetek választásokon történő elindulásával kapcsolatos szabályozás, odafigyelés fontosságára.

## **VII.5 Összefoglalás**

### **VII.5.1 Az integráló és a kiemelő rendszerek összevetése**



A két rendszer között a legélesebb különbség az aktív választójog meghatározásában érhető tetten.

Az integráló rendszerek nem tesznek különbséget a választók között, a szabályozás speciális-kedvezményes voltát nem ez jelenti, hanem speciális-kedvezményes szabályozás a kisebbségi választók által voksukkal támogatott jelölőszervezetek vonatkozásában (listába integráló rendszerek) avagy a pártlisták belső összetétele vonatkozásában (pártlistába integráló rendszerek) érhető tetten. Az integráló típusú rendszerek mindkét fő fajtájának jellegzetessége, hogy a jelölőszervezetek, azaz a választhatók oldaláról tartalmaz speciális szabályozást.

A kiemelő rendszerek ezzel szemben kivétel nélkül az aktív választójog alapján alakítanak ki speciális választójogi szabályokat. Az ilyen szabályozások célja, hogy a kisebbségi választókat területi, vagy személyi alapon kiemelje, „biztonságos öbölbe terelje”, ahol választói akaratuk érvényesülhet. A passzív választójog vonatkozásában arra is látunk példát, hogy korlátozást alkalmaz a jogalkotó pl.: Taiwanban csak őslakos lehet jelölt, de olyanra is van példa, hogy egyáltalán nem alkalmaz a jogalkotó megkötést a passzív választójog vonatkozásában pl.: Új-Zéland esetén. Az új-zélandi modell megmutatja számunkra a személyi alapú kiemelő modellek minimum követelményét azt, hogy az aktív választójog kisebbségi alapú meghatározása az ilyen rendszerek kötelező kelléke, a passzív választójog kisebbségi jellegű meghatározása már egy többlet elem, amit megjegyezzük a legtöbb ilyen modellt alkalmazó állam alkalmaz is.

A politikai verseny szempontjából fontos felhívunk a figyelmet arra, hogy mindkét modell esetén találunk példát arra is, hogy a politikai verseny a mainstream politikától elkülönült mederben zajlik és arra is, hogy a mainstream politikai verseny képződik le.

Az integráló rendszerek esetén példának okáért Németországban az általános politikai verseny medrében vehetnek részt a kisebbségek jelölőszervezetei, ugyanakkor Koszovóban például az egyes kisebbségi jelölőszervezetek között a gyakorlatban egy külön politikai verseny jön létre. Szemlélteti ennek az országos politikához képest külön politikai arénának létét szerb háttérű pártok manipulatív jellegű beszállása a 2021-es választások során a bosnyák, illetve roma mandátumokért.

Az elkülönítő rendszerek esetén is mindkét eshetőségre van példa, Új-Zéland esetén például a mainstream politikai verseny képződik le a maori választókerületekben, míg Szlovéniában az általános politikai versenytől eltérő verseny zajlik, más aktorokkal.

Az előnyök-hátrányok vonatkozásában az integráló rendszereknek általánosságban előnye a (személyi alapú) kiemelő rendszerekkel, hogy lényegesen egyszerűbb, infrastrukturálisan könnyebben, olcsóbban üzemeltethető, ugyanis nincs szükség sem külön választói nyilvántartásra, sem pedig külön szavazólapokra.

Az integráló rendszerek hátránya ugyanakkor, hogy a kisebbségi választói akarat általánosságban véve kevésbé hatékony. Míg a kiemelő rendszerek jellemzően garantált mandátumot nyújtanak (kivétel ez alól pl.: Magyarország), addig az integráló rendszerek jellemzően csupán kedvezményes mandátumot adnak (kivétel ez alól pl.: Koszovó). A kisebbségi választói akarat érvényesülése, hatékonysága szempontjából az integráló rendszerek lényegesebben kitettebbek egyéb külső körülményeknek, mint az „öbölként funkcionáló kiemelő rendszerek”, mely utóbbiban az aktív választók kisebbségi volt okán a választókerületükben választói akaratuk érvényesülhet.

Az integráló rendszerek, mint ahogy azt már említettük, nem működnek maguktól. Egy klasszikus listás rendszerbe integráló rendszer működéséhez szükséges pl. olyan kisebbségi lélekszám mely a természetes küszöb, avagy a természetes küszöbnél kedvezőbb küszöb teljesítését reálissá teszik a kisebbségi jelölőszervezet számára, enélkül egy listás rendszerbe integráló rendszer semmit sem ér. Mindez persze a jogalkotó körütekintését és a tényleges életviszonyokhoz való alkalmazkodását is megköveteli. A pártlistába integráló rendszerek esetén megfelelő szabályozás híján szükség van pl. olyan általános politikai kultúrára, mely nem a listák utolsó helyeire teszik a kisebbségi jelölteket.

### **VII.5.2 A személyi és a területi alapú kiemelő rendszerek összevetése**

A területi alapú modellek hátránya a személyi alapú modellekhez képest az, hogy hosszútávon kitett a belső migrációnak, országon belüli mobilizációnak, a lakosság helyi összetétele változásának. A személyi alapú modell lényegesen védettebb a kisebbségi jelleg szempontjából, ugyanakkor ezen modelleknél is szükséges bölcsen meghatározni a speciális személyi körbe való belépés feltételeit, körülményeit.

Megjegyezzük, hogy a személyi alapú modellek kitettséget egyéb választójogon túli jogi és jogon kívüli eszközökkel könnyen lehet redukálni. Ehelyütt Finnországot és a svéd kisebbség által lakott Aland szigeteket hoztuk fel példának.

A területi alapú modellek további hátránya a személyi alapú modellekhez képest az, hogy csak megfelelő körülmények fennállta esetén alkalmazható, akkor csupán, ha területileg koncentráltan él az adott országban a kisebbség. Ezzel szemben a személyi alapú modellek előnye, hogy területileg akár koncentráltan, akár szétszórtan élő kisebbségek esetén is alkalmazható.

A területi alapú modellek lehetséges előnye a személyi alapú modellekkel szemben az, hogy könnyebben tagozódik a választási rendszer általános struktúrájába, kevesebb speciális szabályozást igényel, továbbá logisztikailag egyszerűbb, pl. nem kell az adott ország minden szegletébe eljuttatni a személyi alapú választókerülethez kapcsolódó szavazólapokat, és mindezek okán olcsóbb is fenntartása. A területi alapú modellek választói regisztere az általános lakóhely szerinti gyűjtés alapján áll össze, nincs szükség külön kisebbségi választói regiszterre sem, ami önmagában a kisebbségi hovatartozás, mint szenzitív adat kapcsán is többlet kötelezettségeket vehet le az adott állam válláról.

A területi alapú kiemelő rendszerek csupán, de facto speciális kisebbségi szabályozások, mivel itt a speciális szabályok kedvezményezettje a terület és nem a kisebbség, azaz csupán az a tény adja a szabályozás kisebbségi jellegét, hogy adott területen túlnyomó részt a kisebbség él, mindezek okán jelen fejezetben a területi alapú modelleket külön nem vizsgáltuk, azonban mint típust mindenképp szükséges volt megjelölnünk és összevetni előnyeit, hátrányait a személyi alapú modellhez képest.

### **VII.5.3 A pártlistába integráló és a listás rendszerbe integráló rendszerek összevetése**

A pártlistába integráló és a listás rendszerbe integráló rendszerek közös előnyös tulajdonsága, hogy infrastrukturálisan nem jelent kirívó többlet terhet az állam választási adminisztrációjára, ugyanis egyiknél sincs szükség külön választói regiszter, szavazólap, választókerület megalkotására.

A pártlistába integráló rendszerek hátránya általánosságban a listás rendszerbe integrálókhoz képest az, hogy előbbi a többségi és a kisebbségi választókat „ugyanazon akolba kényszeríti”, azaz ugyanazon formációkra szavazhatnak, így a pártlistába integráló rendszereknél – bár az összes pártra vonatkozó kisebbségi személyi követelmények miatt jóval nagyobb esélye van a kisebbségi mandátum keletkezésének – végsősoron a többségi nemzet szavazói határozzák meg az egyes pártok közötti erőviszonyokat, így azt, is hogy mely párt listáján szereplő kisebbségi jelölt szerez mandátumot. Emellett a pártlistába integráló rendszerek esetén kérdéses, hogy a kisebbségeknek ténylegesen milyen ráhatása lehet a pártlista kisebbségi jelöltjeinek kiválasztásába és a listán elfoglalt pozíciójának meghatározásában. Mindezek okán összességében a kisebbségi választói akarat kevésbé hatékonyan érvényesül.

A listás rendszerbe integráló rendszereknél ugyanakkor a kisebbségeknek lehetőséget kapnak saját politikai formációik kialakítására, saját politikusi rétegük szerepeltetésére és saját választói célközönségük megszólítására akként, hogy adott esetben a támogató többségi nemzethez tartozó szavazóknak is van lehetősége a kisebbségi pártra szavazni.

A pártlistába integráló és a listás rendszerbe integráló rendszer is az általános politikai arénába csatornázza be a kisebbségi választókat, de másképp teszi ezt. A listás rendszerbe integráló modell jellemzően politikai értelemben azt a hatást váltja ki, hogy egységes táborba gyűjti a kisebbség azon szavazóit, akik fogékonyak az etnikai párt politikai üzeneteire, így a kisebbség szavazóbázisán belül az ideológiai alapú politikai párt kontra etnikai alapú párt duálon polarizálja a a kisebbségi választókat. Ezzel szemben a pártlistába integráló rendszerek a kisebbségi választókat az általános ideológiai törésvonalak mentén polarizálják.

Mind a listás rendszerbe integráló, mind pedig a pártlistába integráló rendszerek főszabály szerint kedvezményes mandátumot biztosítanak, azaz csupán egy az általánosnál kedvezőbb lehetőséget a mandátum szerésre a kisebbségek számára, ugyanakkor a pártlistába integráló rendszereknél ez lényegében majdnem garantált, ugyanis minden listának kell kisebbségi jelölttel bírnia (más kérdés, hogy „bejutó helyre” teszik-e őket a pártok). Kivételesen garantált mandátum biztosítására mindkét modell esetén van példa. A pártlistába integráló rendszereknél Szingapúr, a listás rendszerbe integráló rendszereknél Koszovó a példa.

A listás rendszerbe integráló rendszerek esetén általánosságban szükséges az adott ország jogalkotójának az egyedi, kisebbségi viszonyokat is figyelembe vevő körütekintése, ugyanis

az népességi aránytól függő tényező, hogy a bejutási küszöb alóli mentesség hatékony és tényleges lehetőségként merülhet-e konkrét esetben, azaz a listás rendszerbe integráló rendszerek főszabály szerint maguktól nem működnek (kivétel ez alól a garantált mandátumot biztosító koszovói rendszer) szükség van hatékonyságukhoz arra is, hogy az adott államon belül a rendszer működéséhez megfelelő népességi-társadalmi viszonyok legyenek. Megjegyezzük, hogy a pártlistába integráló rendszerek kevésbé érzékenyek ezen külső körülményekre, tekintettel arra, hogy az alapvetően a kisebbségi választók nélkül is működnek, mivel a többségi szavazók határozzák meg a főbb párt erővonalakat és a pártok belső jelölt kiválasztási folyamatai sem a kisebbséghez kötöttek jellemzően.

Az aktív választójog vonatkozásában egyik rendszer sem alkalmaz főszabály szerint speciális szabályokat, így ebből a szempontból nyitottak. A passzív választójog szempontjából mindkét rendszer kvázi zárt, ugyanis a listán szereplő jelölt vagy a jelölőszervezetnek kisebbségi jelleggel kell bírnia, ennek pontos feltételei, számonkérése és vizsgálata, a tényleges kisebbségi jelleg biztosítása azonban fontos szempont, melynek hatékonyságát az államoknak figyelemmel kísérni és vizsgálnia szükséges.

Mindent egybevetve a két megoldás közül elsősorban a kisebbségi választói akarat érvényesülésének kevésbé hatékony volta miatt kevésbé tartjuk előnyösnek a pártlistába integráló rendszereket. Bár élő példát nem találtunk rá, de a pártlistába kisebbségi jelölteket integráló rendszerek hatékonyságát a preferenciális rendszerrel ötvözve véleményünk szerint lényegesen hatékonyabbá lehetne tenni.

A listás rendszerbe integráló rendszerek önmagukban nem tekinthetők „csodaszernek”, de a választójogon kívüli körülmények (népességi-társadalmi viszonyok) gondos mérlegelésével az adott országbeli kisebbségekhez igazítható a rendszer, erre példa akár a montenegrói, akár a koszovói választási rendszer. Nagyon fontos továbbá a listás rendszerbe integráló rendszereknél a jelölőszervezetek kisebbségi jellegének körültekintő mérlegelése.

## **VIII. A magyar választási rendszer nemzetiségekre vonatkozó szabályozása**

### **VIII.1 Bevezetés**

A magyar választójog nemzetiségekre vonatkozó szabályozásának vizsgálatát a nemzetközi kitekintéstől külön fejezetben, részletesebben, a közelebbi és távolabbi jogtörténeti előzmények, valamint a jelenlegi rendszer mélyrehatóbb felkutatásával tartottuk indokoltnak megjeleníteni.

A magyar választójog nemzetiségek szempontjából releváns fejlődéstörténetét illetően két jelentős jogtörténeti csomópontot azonosítottunk. Az első jelentős korszak a dualizmus kora, amely lényegében egybeesett a népképviselői Országgyűlés és ezzel együtt a magyar választójogi szabályozás kialakulásával, „hőskorával”. Az egész korszak egyik központi témája volt a nemzetiségi kérdés mely, mint sok egyéb terület esetén, a választójog, a választójogi szabályozáshoz való viszonyulásban is komolyan polarizálta a társadalmat. Fontos leszögeznünk, hogy ekkoriban nem speciális választójogi szabályok bevezetése, hanem az általános választójogi szabályok reformja jelentette (volna) a nemzetiségekre kedvező szabályozást. A választójogot ekkoriban cenzushoz kötötték, mely egyéb tényezők – így műveltségi, jövedelmi viszonyok – okán arányaiban jobban sújtotta a nemzetiségeket, mint a magyarságot. Egyik kulcskérdése tehát ennek a kornak az általános választójog volt. A dualizmus korában a nemzetiségek és a választójog kapcsolódási pontja nem speciális választójogi szabályozás, hanem a választójogosultak körébe történő belépés igényében öltött testet.

A második jelentős, mára már jogtörténetinek tekinthető csomópontot a rendszerváltozás időszakától, az ezredfordulóig terjedő évtizedben jelöltük meg. A korszakban – főleg annak első felében – a nemzetiségek parlamenti képviselete szintén nagyon sokszor tárgyalt téma volt, azonban ekkor már a választójog modern alapelveinek elfogadottsága (általános, titkos, egyenlő választójog) illetve a területi és népességi változások okán (sokkal kisebb lélekszámú nemzetiségek) ekkor már az általános szabályozáshoz képest speciális, nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozás kialakítása volt a cél. A rendszerváltozás idején, még az utolsó pártállami parlament egy kooptációs szisztémát vezetett be, melyet azonban az általános ellenállás nem is hagyott gyakorlatban érvényesülni. A rendszerváltozás utáni első két parlamenti ciklusban az aktuális kormányzóoldal a ciklus végére juttatott ugyan

törvényjavaslatot a Ház elé, de ezeket nem fogadta el a szükséges parlamenti többség. A harmadik parlamenti ciklus alatt a kormányoldal foglalkozott ugyan koncepció szintjén a kérdéssel, de jogszabálytervezet nem született ekkor. A többszöri sikertelen próbálkozás, a különböző fázisban megrekedt tervezetek a jogtörténeti előzmény mellett összehasonlítási alapot is nyújtanak számunkra a végül megvalósult jelenlegi szabályozással.

Az előzményeket követően természetesen a hatályos nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást kívánjuk áttekinteni, mely során a *de lege ferenda* javaslatot is megfogalmazunk.

Jelen fejezet bevezetőjében végül, de nem utolsósorban a teljesség kedvéért, a hatályos magyar nemzetiségi jog néhány alaptételét, illetve -adatát kívánjuk az olvasó elé tárni kiindulópontként.

Hatályos jogrendszerünkben a nemzetiségekről szóló 2011. évi CLXXIX törvény tartalmaz meghatározást a nemzetiségekre vonatkozóan, amely szerint *„nemzetiség minden olyan - Magyarország területén legalább egy évszázada honos - népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”*<sup>577</sup>. Nemzetiséghez az a személy tartozik, aki Magyarországon lakóhellyel rendelkezik és magát valamely nemzetiséghez tartozónak tekinti, továbbá ezen nemzetiséghez tartozását a nemzetiségi törvényben meghatározott esetekben és módon kinyilvánítja.<sup>578</sup>

A nemzetiséggé nyilvánítást legalább ezer, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló, a helyi önkormányzati választáson és polgármester választáson szavazati joggal rendelkező választópolgár kezdeményezheti. Az eljárás jogi hátterét, a megfelelő eltérésekkel, a törvény értelmében a népszavazásról szóló törvény nyújtja<sup>579</sup>. Ezt követően az Országgyűlés dönt a nemzetiséggé nyilvánításról. Az elmúlt évtizedben több próbálkozás is volt új nemzetiségek

---

<sup>577</sup> 2011. évi CLXXIX. törvény 1.§ (1) bekezdés

<sup>578</sup> 2011. évi CLXXIX. törvény 1.§ (2) bekezdés

<sup>579</sup> 2011. évi CLXXIX. törvény 148. § (3) bekezdés

elismerésére. Ilyen volt a hunok<sup>580</sup> valamint a bunyevácok<sup>581</sup> nemzetiséggé nyilvánításának kísérlete, amelyeket az Országgyűlés elutasított.

Jelenleg tizenhárom állam által elismert nemzetiség él Magyarországon, amelyet a nemzetiségi törvény 1. számú melléklete sorol fel. Ezen nemzetiségek a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán<sup>582</sup>.

A dolgozat írása idején legutóbbi, 2011-es népszámlálás adatai szerint a roma, a legnagyobb lélekszámú nemzetiség a maga több mint 315 ezer fős lélekszámával, őket követi a német nemzetiség több mint 185 ezer fővel, a román és a szlovák nemzetiség több mint 35-35 ezres lélekszámmal, a horvát nemzetiség több mint 26 ezer személlyel és a szerb nemzetiség kicsivel több mint 10 ezer fővel. A többi nemzetiség lélekszáma egyenként nem éri el tízezret.<sup>583</sup>

## **VIII.2 A dualizmus korának választójoga és a nemzetiségek – az általános választójogi szabályozás nemzetiségi politikai képviseletre gyakorolt hatása**

A népképviselőten alapuló magyar parlamentarizmus kezdeti évtizedei, azaz a dualizmus időszaka során a választójog, a választási rendszer közel sem azokkal az alapelvekkel, garanciákkal rendelkezett, mint manapság. A korszakot a választójog ma ismert legfontosabb alapvetéseinek elismeréséért folytatott küzdelem jellemezte nem csak Magyarországon, hanem egész Európában és a világon egyaránt. A 19. században ugyanis egyáltalán nem volt magától értetődő sem az általános, sem a titkos választójog alapelve, de választójog egyenlősége sem érvényesült az aránytalan választókerületi beosztások miatt.

A korszak magával hozta a szélesebb néptömegek választásokon való részvételének igényét, mely Magyarországon egybeesett a nemzetiségek hasonló igényével, ezért indokoltnak

---

<sup>580</sup> 32/2005. (IV. 27.) OGY határozat

<sup>581</sup> 60/2006. (XII. 20.) OGY határozat

<sup>582</sup> 2011. évi CLXXIX. törvény 1. számú melléklet

<sup>583</sup> TÓTH Ágnes – VÉKÁS János: *A magyarországi nemzetiségek létszámváltozása 2001 és 2011 között* In.: Statisztikai Szemle, 91. évfolyam 12. szám 1262. p.



tartottuk témánk vizsgálata során, egyfajta történelmi előzményként vizsgálni és megjelteni a nemzetiségek, valamint választójog korszakbéli legfontosabb közös kapcsolódási pontjait.

Ebben az időszakban alapvetően nem speciális (kedvezőbb) választójogi szabályozás, hanem az általános választójogi szabályozás nemzetiségek számára kedvezőbb módosítása jelentette a nemzetiségek célját, mellyel szemben azon határozott elképzelés állt a kormányoldalon, hogy a magyarság előnyös helyzetét a választási jogban is meg kell őrizni.

A korszak választójogának témánk szerinti vizsgálata szempontjából tehát a választási rendszer általános rendelkezéseinek nemzetiségekre gyakorolt hatását kívánjuk röviden bemutatni, mely ezáltal némiképp kilóg az alapvetően speciális választójogi rendelkezésekre koncentrált vizsgálatunkból, de Hazánk választójogának történeti kitekintéseként és lévén a nemzetiségi kérdés a dualizmus korának egyik központi témája volt, véleményük szerint szükséges ezen korszak megjelenítése a magyar választási rendszer elemzése során.

A magyar választójog egészen a népképviselői parlamentarizmus 1848-as kialakulásától a korszak, azaz az első világháború végéig (az utolsó választásokat 1910-ben tartották, az első világháború okán ezután a legközelebbi választásra csak 1920-ban került sor), főbb vonalaiban ugyanazon rendszerre épült, amit az 1848. évi V. törvénycikk, majd az 1874. évi XXXIII. törvénycikk szabályozott. A választókerületi beosztást a törvényhatóságok határvonalait követte, mely aránytalanságokat szült a választási rendszerben, egyes körzetekben jóval kevesebb szavazó választott egy képviselőt, mint más körzetekben. A választási rendszer abszolút-relatív többségi egyéni rendszerben zajlott, tehát első fordulóban az a jelölt nyerte meg a választás, aki a legtöbb szavazatot szerezte, amennyiben pedig ilyen jelölt nem volt a két legtöbb szavazatot szerzett jelölt között második fordulóban dőlt el a mandátum sorsa.<sup>584</sup> A szavazás nyílt volt és az általános választójog sem érvényesült, ugyanis műveltségi és jövedelem és adó cenzushoz kötötték a szavazati jogot.<sup>585</sup>

A nemzetiségek vonatkozásában a választási rendszer legfőbb problémáját az aránytalan választókerületi beosztás mellett a választójogi cenzus jelentette, az ugyanis arányaiban

---

<sup>584</sup> 1874. évi XXXIII. törvénycikk 82. §

<sup>585</sup> 1874. évi XXXIII. törvénycikk 1-9.§§

általánosságban véve jobban sújtotta a nemzetiségeket – a németeket kivéve például – mint a magyarokat.

A korszak végén, közvetlenül az első világháborút megelőzően született meg az új választójogi törvény, az 1913. évi XIV. törvénycikk, mely alapján azonban nem tartottak választást az első világháború kitörése miatt, így gyakorlati alkalmazása elmaradt. Az 1913. évi XIV. törvénycikk valamelyest elmozdult az addigra már sokat követelt választójog kiterjesztése és a titkos szavazás irányába, azonban csak nagyon óvatos lépéseket tett ez irányba, így azt mondhatjuk az alapvető kereteit az addigi választási rendszernek ez a jogszabály is megtartotta. A választójogot nem tette általánossá, de módosított a cenzus feltételein<sup>586</sup>, illetve Budapest székesfővárosban, Fiume város és kerületében, valamint a törvényhatósági joggal felruházott többi városban titkos szavazást vezetett be, másutt nyílt maradt a szavazás.<sup>587</sup> A korszak végoráiban újabb választójogi törvény, az 1918. évi XVII. törvénycikk is megszületett, főbb vonalaiban ez is hasonlított az addigi rendszerhez, de a cenzuson tovább enyhítve (vagylagos feltételek, mint például 10 korona egyenesadó fizetése vagy 8 holdnyi földtulajdon, vagy önálló iparüzés, vagy katonai altiszti rendfokozat vagy vitézségi érem kitüntetés) bővítette volna a választásra jogosultak körét.<sup>588</sup>

Az 1913. évi választójogi törvény az indokolásában az alábbiak szerint foglalta össze a magyar választójogi szabályozás addigi előzményeit. Az *„1874. évi választói törvényünk lényegileg megtartotta azt a vagyoni és értelmi cenzust, amelyet az 1848. évi törvényhozás megállapított. A parlamenti reform szükségét ennek a nagyon is elavult választói jognak szűkkörű és igazságtalan rendszere érlelte meg, különösen pedig az a két visszásság, hogy egyfelől a már uralkodó választói jogczim: a földbirtok-, illetőleg a földadó-minimum egyes országrészek, vármegyék, sőt egyes választókerületek területén is kirívó aránytalanságokat mutat, s hogy másfelől az ipari munkásság a választói jogból jóformán ki van zárva. A*

---

<sup>586</sup> 1913. évi XIV. törvénycikk 1-8. §§

<sup>587</sup> 1913. évi XIV. törvénycikk 112. §

<sup>588</sup> CSIZMADIA Andor – KOVÁCS Kálmán – ASZTALOS László: *Magyar állam- és jogtörténet* Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 1998. 343-344. pp.

*választójogi visszásságokat fokozta a választókerületek beosztásának aránytalansága és a választókerületek székhelyén végbemenő centralizált választási eljárás tarthatatlan volta.*<sup>589</sup>

A korszak választójogi reformjainak központi témája volt a nemzetiségek választási részvételi lehetőségeire gyakorolt hatás. A nemzetiségi kérdés ezen kiemelt szerepét a választási rendszer vonatkozásában az 1913. évi XIV. törvénycikk indokolása az alábbiak szerint rögzítette *„Mióta a választói jog reformja napirendre került, s az erre vonatkozó statisztikai adatok nyilvánosságra jutottak, mindig különös érdeklődéssel kutatták, hogy milyen lesz a reform nemzetiségi hatása, s a feleletet a jövő választók nyelvi megoszlásában vélték feltálni.*<sup>590</sup>

A dualizmus időszakából, a végig alkalmazott 1874. évi választójogi törvény, valamint a parlament által elfogadott, de nem alkalmazott 1913. évi XIV. törvénycikk és 1918. évi XVII. törvénycikk mellett az 1905-ös Kristóffy József belügyminiszter féle javaslatot, valamint az 1908-as ifj. Andrássy Gyula belügyminiszter féle törvényjavaslatot emelhetjük ki, melyek mindegyikének központi témája volt az általános választójog kérdéséhez való viszonyulás, mely nemzetiségi szempontból talán a legfontosabb kulcskérdése volt a választási rendszernek.

Az ún. darabont kormány belügyminisztere Kristóffy József 1905-ben terjesztette elő választójogi javaslatát, mely felvillantotta a nemzetiségek számára kedvező az általános és titkos választójog lehetőségét, de nem lett belőle elfogadott jogszabály. *„Kristóffynak 1905. végén közzétett javaslata az általános, egyenlő, közvetlen választói jog, a titkos és decentralizált szavazás alapjára volt fektetve. A javaslat választói jogot akart adni minden 24 éves magyar állampolgár férfinak, aki irni-olvasni tud és akinél a politikai jogok megállapításánál általában szokásos kizárési okok fenn nem forognak. A javaslat ezenfelül két országgyűlési ciklusra, vagyis 10 esztendőre, átmenetileg meg akarta hagyni választókul a mostani analfabéta választókat is.*<sup>591</sup>

---

<sup>589</sup> 1913. évi XIV. törvénycikk indokolás

<sup>590</sup> 1913. évi XIV. törvénycikk indokolás

<sup>591</sup> 1913. évi XIV. törvénycikk indokolás

A soron következő parlamenti ciklusban ifj. Andrassy Gyula belügyminiszter egy újabb választójogi törvényjavaslatot terjesztett elő, mely ugyan formálisan a Kristóffy féle javaslatához hasonlóan szélesre tárta a választójog kapuit, ugyanakkor a plurális szavazat bevezetésével jelentősen korlátozni kívánta többek között a nemzetiségek szavazatainak értékét. Az Andrassy féle javaslat alapján a legalább középiskolai végzettséggel rendelkező vagy 100 korona egyenesadót fizető választók szavazata háromnak, a négy középiskolát végzettek vagy 20 korona egyenesadót fizető választók szavazata kettőnek, az írni-olvasni tudó választók szavazata egynek számított, továbbá az analfabéták közül 12 választó választhatott volna egy elektört, aki a nevükben szavaz.<sup>592</sup> Az Andrassy féle tervezetben többes szavazattal rendelkezők szavazataikat nem oszthatták volna meg és a szavazás nyílt lett volna. A tervezetet Andrassy 1909-ben visszavonta, így abból végül nem lett törvény.<sup>593</sup>

Az 1913. évi választójogi törvény indokolása az Andrassy féle javaslatról az alábbiakat állapította meg. *„Gróf Andrassy Gyula a parlamenti reform minden részletének és következmények mérlegelése alapján tisztában volt azzal, hogy ha fenn akarjuk tartani a magyar nemzet szupremációját, s meg akarjuk óvni a társadalmi osztályok békéjét és egyensúlyát, nem érhetjük be azzal, ha a választói jogot csupán a 24 éves korhatárhoz és az egyszerű írás-olvasáshoz kötjük. Tudatában volt annak, hogy ezek a kellékek egymagukban már a jelenben sem nyújtanak kellő biztosítékot s még kevésbé a jövőre nézve. Épen ezért egyéb biztosítékokat is szükségeseknek tartott. Meggyőzően fejtette ki gróf Andrassy Gyula törvényjavaslatának indokolása során e további biztosítékok mellőzhetetlenül szükséges voltát. A biztosítékok között Andrassy koncepciójában magyar viszonyokhoz mért és minél szélesebb alapra fektetett többes szavazati jognak jutott volna előkelő szerep.”*<sup>594</sup>

M. Balázs Ágnes plurális választójogot tárgyaló értekezésében részletesen foglalkozott az Andrassy féle melyet azzal indokolt, hogy az „szorosán összefüggött a nemzetiségek kérdésével. Nem egyfajta kedvezményes képviselőket kívánt azonban biztosítani számukra,

---

<sup>592</sup> CSIZMADIA – KOVÁCS – ASZTALOS (1998.) i. m. 343 p.

<sup>593</sup> M. BALÁZS (2021.) i. m. 74.p.

<sup>594</sup> 1913. évi XIV. törvénycikk indokolás

hanem meg kívánta akadályozni az előretörésüket, hatalomhoz jutásukat.”<sup>595</sup> M. Balázs kutatása során megállapította, hogy 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.”<sup>596</sup>

A Kristóffy és az Andrássy féle tervezet kapcsán is láthatjuk, hogy az általános választójog kérdése és annak nemzetiségekre gyakorolt hatása központi kérdés volt. Miután Kristóffy felvillantotta a nemzetiségeknek kedvező általános választójog lehetőségét, formálisan az Andrássy féle javaslat nem léphetett ebből vissza, ugyanakkor a plurális szavazati joggal – mint ahogy azt az 1913. évi választójogi törvény indokolása is tartalmazza – az általános választójog alkalmazása mellett is fenntartotta „*magyar nemzet szupremációját*”.

Az 1913. évi választójogi törvény indokolása az 1874-es törvényt, a Kristóffy féle tervezetet, az Andrássy féle tervezetet és az 1913. évi választójogi törvényt figyelembe véve a nemzetiségek és a magyarság részvételét illetően megállapította, hogy „*[A] magyar anyanyelvűek aránya mind a négy választójogi rendszer szerint jóval meghaladja a magyarságnak az összes népességben elfoglalt arányát s tulajdonképpen elég közel áll egymáshoz. Legkisebb a Kristóffy, legnagyobb az Andrássy javaslata szerint.*”<sup>597</sup>

Habár nemzetiségi képviselők jelen voltak a Magyar Országgyűlésben, de általánosságban megállapítható, hogy a cenzusos választójog a nemzetiségekhez tartozókat nagyobb mértékben sújtotta, melynek okán a nemzetiségi pártok nem tudták magukat a választások során számbéli arányaikhoz mérten képviseltetni. Mindez a magyarországi nemzetiségi kérdés egyik komoly vitás pontja volt a dualizmus időszakában.

A nemzetiségek 1895-ös kongresszusán is központi téma volt a nemzetiségek parlamenti képviselete. A kongresszuson elfogadott határozati javaslatok 7. pontja szerint „*Magyarország nemzetiségei abban a szomorú helyzetben vannak, hogy a magyar állam törvényhozói munkásságában nem vehetnek részt. Minthogy Magyarországot úgy tekintik, mint egy egyetlen*

---

<sup>595</sup> M. BALÁZS (2021.) i. m. 10.p.

<sup>596</sup> Uo. 88.p.

<sup>597</sup> 1913. évi XIV. törvénycikk indokolás

nép birtokát, az államhatalom arra törekedik, hogy a magyar parlamentre egy nemzeti állam képviselőjének a bélyegét üsse rá. E szempontból kiindulva Erdély számára igazságtalan választási törvényt alkottak, de még a szűkebb értelemben vett Magyarországon érvényben levő választási törvény szerint is a választási kerületek, továbbá a választói névsorok úgy vannak összeállítva, hogy a nemzetiségek választói kimaradnak, valamint a választások alkalmával is olyan rettenetes nyomást gyakorolnak a nemzetiségekre, aminőt Európa egy más civilizált országában sem lehet tapasztalni. Ilyen viszonyok között, mikor a választási szabadság szent jogát illuzórikussá teszik, a szerbeknek, tótok[*nak*] és román[*oknak*], mint egy párt tagjainak, a továbbiakban is tartózkodniuk kell a parlamenti választásokban való részvételtől.”<sup>598</sup>

A nemzetiségi kongresszus eseményeit ugyanakkor a sajtó kissé cinikus hangvételű cikke az alábbiak szerint írt le. „*A Pester Lloyd* mai száma érdekes vezércikkben foglalkozik a nemzetiségek kongresszusával. A nemzetiségek dolgai körül nagyon járatos cikkíró fölemlíti azt is, hogy most a nemzetiségi kongresszus előtt egyebek közt egy igen érdekes és mulatságos elaborátum fekszik, reformtervezete a magyar parlamentnek, tisztán matematikai alapon. A reform tervezői egyszerűen elővették a képviselők névjegyzékét, s kiírták belőle, hogy a mi képviselőházunkban 392 magyar, 5 román, 12 szász és 6 szerb képviselő ül, ám nincs a képviselők közt egy tót vagy rutén sem. Aztán a legutóbbi népszámlálás adataiból megállapították, hogy mi a magyar, román, tót, szász, szerb és ruthén nemzetiségek számaránya Magyar- országon. A parlament (szerintük) csak akkor igaz képviselője a nemzetnek, ha —: a nemzetiségek számaránya szerint igazodik a képviselők nemzetisége is. Ebből az axiómából kiindulva, a magyar parlament csak úgy lehet az ország összes választóinak igazi képviselője, ha 397 magyar képviselő helyett csak 190 magyarnak jutna hely. S ugyanazon számítás szerint a házban 75 román, 60 tót, 60 német (szász), 15 szerb, 15 ruthén képviselőnek kellene ülni; az az rövidesen szólva — s erre kellett a nagy számítás — a 190 magyar képviselővel szemben 225

---

<sup>598</sup> Ld.: KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában*. II. k. 1892-1900. Tankönyvkiadó, Budapest, 1956. 379-381. pp.

*román, szász, szerb, tót, ruthén képviselő volna. — A holnapi kongresszuson ilyen terv fölött fognak tanácskozni egész komoly képpel.*”<sup>599</sup>

A korszak országgyűlési választásait és az azokon elért nemzetiségi eredményeket-politikát vizsgálva az alábbiakat állapíthatjuk meg.

A kiegyezést követően a nemzetiségi pártok többsége, így a Román Nemzeti Párt, a Szerb Liberális Párt, a Szlovák Nemzeti Párt alapvetően politikai passzivitásba vonult és a kulturális intézményeken keresztül történő nemzetiség-tudat építésen munkálkodtak. Egyetlen nemzetiség, az erdélyi szászok maradtak aktívak politikailag az Országgyűlésben. 1890-ig ellenzéki álláspontot foglaltak el, majd ezt követően a szász képviselők beléptek a kormánypárt soraiba. Ezt követően az 1890-es évektől alapvető fordulat állt be a nemzetiségi szervezetek politikához viszonyát illetően és egyre inkább aktív szereplőivé váltak az országos politikának, az országgyűlési választásoknak.<sup>600</sup>

A századforduló környékén a legtöbb nemzetiségi párt programjában az általános és a titkos választójog igénye megjelent, a választójog illető követelések egyik központi kérdéseként.

A Szlovák Nemzeti Párt 1901. évi választási programjának 17. pontja akként fogalmazott, hogy *„Követeljük a választókerületek igazságos beosztását, az általános, közvetlen választójogot és a községenkénti titkos szavazást.*”<sup>601</sup>

A magyarországi Szerb Nemzeti Radikális Párt 1904. évi programja egy lépéssel tovább ment ennél, ugyanis listás (arányos) választási rendszer bevezetését tűzte ki célul. A választási program 15. pontja szerint *„[A]z összes választásoknál - a községitől a képviselőházi választásig bezárólag - törvénybe kell iktatni az általános, közvetlen és titkos választójogot. A*

---

<sup>599</sup> Fővárosi lapok 1895. augusztus 10. 2519.p.

<sup>600</sup> BOROS – SZABÓ (2008) i. m. 37.p.

<sup>601</sup> Ld.: KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában.* III. k. 1900-1903. Tankönyvkiadó, Budapest, 151-152. pp.

*választásokat pártlisták alapján kell végrehajtani, s ezekben a kisebbség jogát biztosítani kell.*<sup>602</sup>

A Román Nemzeti Párt 1905 január 10-i nagyszabeni nemzeti konferenciáján határozott az országos politikába való aktív belépésről, és ugyanezen a konferencián fogadták el a párt programját, melynek 6. pontja szerint „*[V]álasztási törvényt követelünk általános választójoggal, a választókerületek kikerekítésével, a választók egyenlő számával s a jegyzői székhelyeken mozgó bizottság előtt történő, titkos választással, a nemzetiségeknek az országgyűlésen való arányos képviseletével.*”<sup>603</sup>

A nemzetiségek politikai aktivitása az 1905. évi választások idején megélénkült. A Román Nemzeti Párt programjával – melyben, mint láthatjuk az általános és titkos választójog, nemzetiség-arányos képviselet is szerepelt – 8 képviselő, míg kormányprogrammal 7 képviselő jutott be a parlamentbe. A román képviselőknél kívül szerb és szlovák nemzetiségű képviselő is szerzett mandátumot és a Román Nemzeti Párt nyolc képviselője, továbbá egy szerb és egy szlovák képviselő megalapította a nemzetiségi képviselők parlamenti klubját és a parlamentben egységesen léptek fel. Mindezek mellett az 1905-ös választás a magyar politika-történetben arról maradt nevezetes, hogy megbukott a kiegyezés óta kormányzó politikai oldal és az ún. függetlenségi párti erők szereztek meg a parlamenti többséget, de az uralkodó ennek ellenére kinevezte az ún. darabont kormányt.

A soron következő 1906-os választásokon a nemzetiségi jelöltek még nagyobb sikert arattak, mely során 14 román, 5 szlovák és 6 szerb jelölt is mandátumhoz jutott. A nemzetiségi képviselők továbbra is együttműködtek a parlamentben, de egyes nemzetiségeken belül politikai ellentétek éleződtek. A román nemzetiség vonatkozásában a 14 mellett további 4 képviselőt ugyanis kormányprogrammal az Andrássy-párt jelöltjeként választottak meg olyan

---

<sup>602</sup> Ld.: KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában.* IV. k. 1903-1906. Tankönyvkiadó, Budapest, 1966. 168-170. pp.

<sup>603</sup> Uo. 534-536. pp.



körzetekben, melynek választói szinte egészében román nemzetiségűek voltak, valamint a szerb nemzetiségnél is politikai harc indult a radikális és a nemzeti liberális párt között.<sup>604</sup>

A gyakorlati politikai viszonyok, illetve választási eredmények alakulását áttekintve láthatjuk tehát, hogy a nemzetiségek számára hátrányosabb választójogi rendszer mellett is, az általános választójogi rendelkezések keretei között mandátumokat szereztek nemzetiségi pártok jelöltjei és részt vettek a korszak parlamenti politizálásában.

Összegzésképp megállapíthatjuk, hogy a dualizmus korszakában a választási rendszer általános szabályozása nem titkoltan a magyarság pozícióit volt hivatott védeni, melynek a választókerületi beosztás mellett az egyik legfőbb választójogi intézménye a cenzusos választójog intézménye volt. Ezzel szemben az általános választójog bevezetése szerepelt a nemzetiségi pártok programjaiban, továbbá központi kérdését képezte a kor választójogi reformelképzeléseinek, tehát eltérően napjainktól, ekkor a választási rendszer általános szabályainak átalakítása, különösen az általános választójog képezte a nemzetiségeknek a választójoggal kapcsolatos igényét. Az általános választójog mellett, a választókerületi beosztás is lényeges kérdés volt, ahogy a Mezey Barna által szerkesztett Magyar Alkotmánytörténet egyetemi tankönyv is fogalmaz, többek között a választókerületek meghatározásával, a választási geometria kifinomult alkalmazásával sikerült távol tartani a hivatalos nemzetiségi politikával szembe helyezkedő kisebbségeket távol tartani. Általános gyakorlat volt, hogy a biztos kormánypárti körzetekben pár száz választó, míg az ellenzéki körzetekben akár 30.000 választó állt egy mandátum mögött.<sup>605</sup> A korszakban bár voltak próbálkozások, nem változott jelentősen a választási rendszer, de a nemzetiségi kérdés, ezen belül is a megfelelő parlamenti jelenlét központi és sokat tárgyalt kérdés maradt mindvégig.

Összegzésünket Berzeviczy Albert gondolataival zárjuk, aki a korszakra visszagondolva, az 1920-as években arra jutott, hogy „[A] nemzetiségek aránytalan parlamenti képvisellete az

---

<sup>604</sup> MIKÓ (1944.) i. m. 262-263 pp.

<sup>605</sup> *Magyar Alkotmánytörténet Szerk.:* MEZEY Barna Osiris Kiadó Budapest 2003. 322. p.

*egyedüli egészen vissza nem utasítható vád, melyet ellenünk a nemzetiségek elnyomása címén megrontásunkra emeltek*<sup>606</sup>

### **VIII.3 Nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás a rendszerváltozástól a 2010-es évekig – a meg nem valósult szabályozások időszaka**

#### **VIII.3.1 A rendszerváltozás időszaka**

A rendszerváltozást megelőző pártállami időszakban, az 1970-es évek végétől a német, román, szlovák és szerb-horvát nemzetiségek, illetve szervezeteik, (azaz az adott nemzetiség „demokratikus szövetsége”) informális alapon rotációs rendszerben parlamenti ciklusonként két-két helyet kaphattak a Hazafias Népfront országos listájáról.<sup>607</sup>

Az 1989. évi XXXI. törvény, amely gyakorlatilag teljesen átírta az addigi alkotmányt és a rendszerváltozás közjogi alapjaként, megteremtve a demokratikus, jogállami kereteket Magyarországon, a nemzetiséggel kapcsolatban kimondta, hogy a nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei az államhatalomnak, államalkotó tényezők<sup>608</sup>.

A közjogi változás nem csak az alkotmánymódosítás, hanem a választójogi törvény megalkotása kapcsán is érintette a nemzetiségeket 1989 őszén, amikor is az Országgyűlés akkori alelnöke Jakab Róbertné és néhány képviselőtársa felszólalt illetve módosító javaslatot is nyújtott be a nemzetiségek parlamenti képviselete, azaz a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás érdekében, amit nem fogadott el az Országgyűlés, de elérte azt, hogy a Kormány foglalkozzon a kérdéssel és a későbbiekben javaslatot terjesszen elő a nemzetiségek parlamenti képviseletét illetően.<sup>609</sup>

---

<sup>606</sup> BERZEVICZY Albert: *Gróf Tisza Istvánról* In.: Gróf Tisza István összes munkái MTA Budapest 1928. 11. p.

<sup>607</sup> PAP András László: *A kisebbségek parlamenti képviselete összehasonlító alkotmányjogi szempontból*, doktori értekezés ELTE-ÁJK 2004. 157. p.

<sup>608</sup> Az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 68. § (1) bekezdés

<sup>609</sup> KUKORELLI (2018.) i. m. 10-11. pp.

Az Országgyűlés az előző évi őszi parlamenti viták után, még az első szabad választások előtt alkotta meg a nemzetiségek parlamenti képviseltére vonatkozó speciális szabályozást, melynek lényege egy behívásos, kooptációs szisztéma, ami alapján a megválasztott országgyűlési képviselők választják meg a nemzetiségek 1-1 képviselőjét.

Kulcsár Kálmán akkori igazságügyi miniszter a törvény 1990. tavaszi parlamenti vitájában előadta, hogy a nemzetiségi szervezetek vezetői elutasították a parlamenti képviselőket helyettesítő javaslataikat és ragaszkodtak a parlamenti képviselőkhöz. A Kormány ugyanis elsősorban intézményrendszer felállításával és nem a parlamenti képviseléssel kívánta elősegíteni a nemzetiségek politikabefolyásoló szerepét. Ezek között felsorolta a kisebbségi ombudsman intézményét, egy kormányzati tanácsadó szerv ötletét, és ami talán témánk szempontjából a legérdekesebb a nemzeti kisebbségi küldöttet, aki állandó meghívottként tanácskozási joggal vehetne részt a parlamenti munkában. Láthatjuk tehát, hogy a mai szószólói intézmény előképe már ekkor megjelent koncepcionális szinten Hazánkban.<sup>610</sup>

Nagy József, az akkori Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottságának előadója parlamenti felszólalásában kiemelte, abban alakult ki egyetértés, hogy szükség van a kisebbségek országgyűlési képviselőit biztosító törvényre. Előadta ugyanakkor, hogy éles bírálat érte ugyanakkor a javaslatot a bizottság ülésén a kisebbségi szervezetek részéről, melynek egyik oka a delegálás megoldása volt, amit antidemokratikusnak és súlyos politikai hibának tartottak. A kisebbségi szervezetek álláspontja szerint az érdekelteknek maguknak kellene megválasztaniuk képviselőiket.<sup>611</sup>

Az Országgyűlés által végül elfogadott 1990. évi XVI. törvény alapján Alkotmány 68. §-a kiegészült egy újabb bekezdéssel, ami kimondta, hogy a nyelvi és nemzeti kisebbségek számára az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell a képviselőket. Kimondta ezentúl a törvény, hogy a „nemzetiségi képviselőket” az Országgyűlés választja majd – tehát nem az országgyűlési

---

<sup>610</sup> Uo. 12. p.

<sup>611</sup> Uo.

választások útján keletkeznek a mandátumok, mint a többi képviselőnek – külön törvényben meghatározott módon<sup>612</sup>.

Az alkotmány újdonsült rendelkezése szerint külön törvény az 1990. évi XVII. törvény lett, amelynek értelmében a nyelvi és nemzeti kisebbségek – a törvény meghatározásában a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, a szlovén és a zsidó kisebbségek – egy-egy képviselővel rendelkezhetnek az Országgyűlésben. A képviselők személyére az Országgyűlés alakuló ülését követő harminc napon egy erre a célra létrehozott jelölő bizottságnak kellett (volna) javaslatot tennie, és a jelölteket az Országgyűlés választotta (volna) meg, akik innentől ugyanazon képviselői jogállást élvezték, mint az Országgyűlés többi képviselői<sup>613</sup>.

Ezt követően már az újonnan megalakult Országgyűlés fogadta el az 1990. évi XXXVI. törvényt, amely annyiban módosította az 1990. évi XVII. törvényben lefektetett szabályokat, hogy az Országgyűlés megalakulását követő 60 napon belül kellett (volna) javaslatot tenni a nemzetiségi képviselők személyére.<sup>614</sup>

Az 1990-es szabad választásokat követően megalakult Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának legelső tevékenységei közé tartozott a nemzetiségek parlamenti képviselete kérdésének vizsgálata, mely során a nemzetiségi szervezetek képviselőit meghallgatta a bizottság. Többek között meghallgatták a szerb, a horvát, a szlovén és a német nemzetiségi szervezetek képviselőt, akik „csakis demokratikus választások eredményeként tudják elképzelni képviseletüket a Házban, a behívásos listát nem tartják megfelelőnek, ha mégis ez valósulna meg, vegyék figyelembe az ő javaslataikat is”.<sup>615</sup> A roma szervezetek szintén elleneztek a behívásos rendszert.<sup>616</sup>

1990 nyarán az úgynevezett MDF-SZDSZ paktum kristályosította ki véglegesen Hazánk alapvető rendszerváltozást követő közjogi berendezkedését, amelyet az 1990. évi XL. törvény

---

<sup>612</sup> Az 1990. évi XVI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 68. § (3) bekezdés

<sup>613</sup> 1990. évi XVII. törvény 1. §; 2. § (1) bekezdés; 5. § bekezdés

<sup>614</sup> 1990. évi XXXVI. törvény 1. §

<sup>615</sup> Magyar Nemzet 1990. május 30. 3.p.

<sup>616</sup> Magyar Nemzet 1990. május 22. 3.p.

foglalt jogi keretbe. Többek között elvetették a közvetlen államfő választást, szűkítették a 2/3-os törvények körét a hatékonyabb kormányzás érdekében<sup>617</sup> és a nemzetiségek parlamenti képviselőit szabályozó 1990. évi XVII. törvényt is hatályon kívül helyezték, megszüntetve a még a gyakorlatban nem is létező parlamenti képviselőit a nemzeti kisebbségeknek.

A törvény indokolása szerint „*a nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőinek a törvény által megszabott formájával nem értenek egyet maguk a kisebbségek szövetségei sem, de többségében nem értenek egyet ezzel a megoldással a parlamenti pártcsoportok sem. A kooptálással történő képviselőválasztás ugyanis ellentmondásban áll a közvetlen választásnak az Alkotmányban kimondott elvével. Az MDF és az SZDSZ által kötött megállapodás egy más megoldást javasol a nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőinek megoldására.*”<sup>618</sup>

A magyar választójog történetének első jogrendszerbe iktatott nemzetiségekre vonatkozó speciális szabályai tehát kívül estek a közvetlen választójog körén és nem is nyerték el sem szakma, sem a politika, sem pedig a nemzetiségek tetszését, melynek okán gyakorlati alkalmazására nem került sor néhány hónapot élt meg csupán ez a szabályozás.

### **VIII.3.2 Az 1990-1994 közötti parlamenti ciklus időszaka**

A rendszerváltozást követő első parlamenti ciklusban (1990-1994) több törvényjavaslat is született a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok megalkotására. 1992-ben az akkor ellenzékben lévő MSZP képviselői is jegyezték benyújtott törvényjavaslatot, valamint a Kormány is benyújtotta ugyanebben az évben saját javaslatát, azonban mindkettőt előterjesztői visszavonták.<sup>619</sup>

Az akkor MSZP színeiben politizáló Jakab Róbertné és Tabajdi Csaba képviselők önálló indítványaként 1992. márciusában benyújtott T/5331 számú törvényjavaslat alapján legalább négy egyéni jelölt állítása esetén országos listát indíthattak volna a nemzetiségek és a területi

---

<sup>617</sup> A magyar kormányzati rendszerről részletesen Ld.: CSERVÁK Csaba: *Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái*, Jogelméleti szemle, 2001/4. sz.

<sup>618</sup> 1990. évi XL. törvény indokolás

<sup>619</sup> T/5331 számú törvényjavaslat

pártlistákra leadható szavazatok alternatívájaként szavazhattak volna a választók ezekre a nemzetiségi országos listákra. Ennek megfelelően minden megye területi listás – azaz pártlistás – szavazólapján szerepeltek volna a nemzetiségek országos listái is. A nemzetiségi egyéni jelöltek után a jelölőszervezetük töredékszavazatokra jogosult lett volna.<sup>620</sup>

A törvényjavaslat 2. § hoz fűzött indokolása az alábbiak szerint foglalta össze ennek a speciális választójogi szabályozásnak a főbb vonásait. *„A hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségek mindegyike az Alkotmány értelmében jogosult arra, hogy az Országgyűlésben közvetlen képvisellel rendelkezzen. Ez azonban csak speciális, a pozitív diszkrimináció elvén alapuló szabályozás útján valósulhat meg. A kisebbségek preferálása elsősorban a listás szavazás keretében mehet végbe; az egyes kisebbségek térbeli szórtsága következtében azonban nehezen kivitelezhetőnek tűnik egy olyan megoldás, melyben az egyes népcsoportoknak megyei indulási jogot kell szerezniük, ezért a kisebbségek országos listát állítanak, melyek a közvetlen szavazás érdekében valamennyi területi listás szavazólapon megjelennek. A javaslat a jelöltállítás ez esetben meghatározott számú egyéni jelölt indulási jogának megszerzéséhez köti; a kisebbségek népességen belüli viszonylag alacsony számarányát figyelembe véve országos listát az a kisebbség indíthat, amely az országban legalább 4 egyéni jelöltjének a szükséges számú ajánlást összegyűjtötte. Az országos listákon — abc sorrendben — kizárólag azoknak a jelölteknek a neve szerepelhet, akik az indulás jogát megszerezték. Bizonyos nemzeti és etnikai kisebbségek alacsonyszámaránya miatt a törvény arra is lehetőséget biztosít, hogy több kisebbség közös listát állítson.”*<sup>621</sup>

A mandátumszerzést illetően szavazatszámától függetlenül garantáltan egy mandátumot szerzett volna minden nemzetiség. Ezt a garantált mandátumot a legeredményesebben szereplő az adott nemzetiség legeredményesebb jelöltje kapta volna meg. Ennek módját pontosan maga a javaslat sem dolgozta ki, egy „A” és egy „B” megoldást javasolt ezzel kapcsolatban. A javaslat 3. §-hoz fűzött indokolás úgy fogalmaz ezzel kapcsolatban, hogy *„[A] kisebbségeken belüli politikai tagolódást is figyelembe véve képviselő az a jelölt lesz, aki az első érvényes*

---

<sup>620</sup> Uo.

<sup>621</sup> Uo.

*fordulóban a legmagasabb százalékos eredményt érte el /A változat/, illetve aki az első érvényes fordulóban a legtöbb szavazatot szerezte /B változat/. ”<sup>622</sup>*

A magasabb szavazatszámot elért országos nemzetiségi listákra a garantált mandátum mellett további kedvezményes küszöbök és ezáltal kedvezményes mandátum szerzési lehetőségek vonatkoztak volna, melyeket a javaslat 3. §-hoz fűzött indokolás az alábbiak szerint foglalt össze. *„A jelentősebb lélekszámú kisebbségek indokoltan igényelnek erőteljeseb képviselőket. Ezt a javaslat oly módon biztosítja, hogy a területi listákra leadott összes szavazat legalább 0,8 %-os eredmény esetén 2-re, 1,2 % megszerzésekor 3-ra stb. emelkedik. A 0,4 %-os küszöbhatárt az indokolja, hogy jelenleg a pártoknak a szavazatok 4 %-át kell megszerezniük ahhoz, hogy a területi, illetőleg az országos listáról mandátumhoz jussanak, a hazai kisebbségekhez tartozók száma pedig az össznépesség kb. 10 %-át teszi ki.”<sup>623</sup>*

A Kormány által 1992. júliusában benyújtott T/6397 számú törvényjavaslat az előzőekben tárgyalt egyéni képviselői indítványhoz hasonlóan szintén országos listás rendszerben képzelte el a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást és a területi pártlisták alternatívájaként lehetett volna szavazni az országos nemzetiségi listákra, azaz egyéni jelölt mellett vagy területi pártlistára vagy országos nemzetiségi listára szavazhatott volna a választó, amit más néven a szakirodalom kétszavazatos rendszernek nevez. Ugyancsak hasonlított a fentebb tárgyalt javaslathoz, hogy lehetővé tették nemzetiségi egyéni jelöltek indulását és nemzetiségi szervezetek állíthattak volna listát, azaz a nemzetiségen belül lehetővé tette a választási versenyt. Eltérően azonban a korábban előterjesztett MSZP-s egyéni képviselői indítványtól azonban nem volt garantált a mandátumszerzés, a nemzetiségek csupán 1-1 kedvezményes mandátumra lettek volna jogosultak, amihez 3.000 szavazatot kellett volna elérnie az adott nemzetiség egyik országos listájának.<sup>624</sup>

A bevezetni kívánt speciális nemzetiségi választójogi szabályok főbb jellegvonásait illetően a törvényjavaslat részletes indokolása az alábbiakat foglalta össze. *„A kisebbségek az ország*

---

<sup>622</sup> Uo.

<sup>623</sup> Uo.

<sup>624</sup> T/6397 számú törvényjavaslat

*különböző területein, szétszórtan élnek. így nemzetiségi, kisebbségi képviselőjelöltek állítása csakis országos listán lehetséges. Jelölteket csak bejegyzett országos kisebbségi szervezet állíthat. Az országos szervezet hangsúlyozása azért fontos, mert a kisebbségeknek több különböző helyi szervezete létezik. Ha a tervezet lehetővé tenné a helyi szervezetek által történő jelöltállítás, ez megghiúsítaná azt az elérni kívánt célt, hogy a nemzetiségi érdekek érvényesüljenek. [...] Nincs akadálya annak, hogy a kisebbségi jelölt egyéni választókerületben is induljon. Ha itt mandátumot szerez, törölni kell az országos kisebbségi listáról, és helyébe a sorban utána következő jelölt lép. Kisebbségi jelölt nem indulhat párt választási listán.”<sup>625</sup>*

*A mandátumkiosztás módját illetően a törvényjavaslat részletes indokolása alapján „[A] kedvezményes 3 000 szavazat alapján járó mandátumokat az Országos Választási Bizottság osztja ki, és csökkentti számukkal az országos töredékszavazatokra rendelkezésre álló keretet. A töredékszavazatok országos összesítésénél össze kell számítani a kisebbségi szervezetek egyéni jelöltjének mandátum szerzéshez nem elegendő szavazatait, továbbá a kisebbségi listának a területi választókerületben megszerzett töredékszavazatait. A töredékszavazatokból először le kell vonni a kedvezményes mandátumot eredményező 3 000 szavazatot, s az ezt követően maradó szavazatszám képezi az országos töredékszavazatok alapján szétosztható mandátumok kiszámításának alapját. Az országos listás mandátumokból először a kedvezményes kisebbségi mandátumokat kell kiosztani. Ezt követően a megmaradt mandátumok oszthatók szét a párt- és kisebbségi országos listák töredékszavazatai alapján.”<sup>626</sup>*

Az 1992-ben előterjesztett, majd visszavont javaslatokat követően 1993-ban jutott el a Kormány újabb, T/12248 számú javaslata a parlamenti zárószavazásig, amely azonban nem szerezte meg a szükséges 2/3-os többséget. A javaslat egyértelműen kétszavazatos rendszert kívánt bevezetni, hasonlóan a korábbi javaslatokhoz. A javaslat az akkori választójogi törvény 20. §-t egy új (4) bekezdéssel egészült volna ki, mely alapján „[A] területi választókerület

---

<sup>625</sup> T/6397 számú törvényjavaslat részletes indokolás 18. §-hoz (az új 57. §-hoz)

<sup>626</sup> T/6397 számú törvényjavaslat részletes indokolás 18. §-hoz (az új 60. §-hoz)



*szavazólapján szereplő kisebbségi listára bármely választópolgár szavazhat. A választópolgárnak döntenie kell, hogy pártlistára vagy kisebbségi listára szavaz-e.”<sup>627</sup>*

A törvényjavaslat emellett egy új XI/A fejezetet iktatott volna be a választójogi törvénybe, amely a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás legfontosabb alapvető szabályait tartalmazta volna. Ezen rendelkezések szerint „*[K]isebbségi listát csak a bíróság által bejegyzett országos kisebbségi szervezet állíthat. Párt nem állíthat kisebbségi listát. Egy nemzeti, etnikai kisebbség csak egy kisebbségi listát állíthat kisebbségek megnevezését és felsorolását a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény .... § (..) bekezdése határozza meg. Ennek alapján tizenhárom országos kisebbségi lista állítására kerülhet sor.”<sup>628</sup>* „*A kisebbségi jelölt egyidejűleg egy egyéni választókerületben és kisebbségi listán is indítható. Ha a jelölt egyéni, illetőleg területi választókerületben mandátumot szerez, őt az országos kisebbségi listáról törölni kell. Ha a kisebbségi szervezet által jelölt egyéni választókerületi jelölt nem lesz képviselő, az így keletkezett töredékszavazatot a kisebbségi szervezet országos listájának töredékszavazataihoz kell hozzáadni.”<sup>629</sup>* „*Az a kisebbségi lista, amely a területi választókerületekben egyetlen mandátumot sem kapott, de töredékszavazatainak száma legalább háromezer, egy mandátumhoz jut. Ha a kisebbségi lista háromezer szavazattal mandátumot kapott, akkor háromezerrel csökkenteni kell töredékszavazatainak számát. Ezt követően az országos listás mandátumok kiosztásánál a kisebbségi lista a töredékszavazatok arányában kap mandátumot.”<sup>630</sup>*

A törvényjavaslat 39. §-hoz fűzött részletes indokolása a mandátumszerzést illetően egyértelműen kimondja, tehát hogy a „*területi választókerületben a kisebbségi lista versenyez a pártokkal. Ha a szükséges számú szavazatot elérte, akkor a területi választókerületben mandátumot kap. Ha a kisebbségi lista egyetlen területi választókerületben sem kapott mandátumot, de országos összesítésben mandátumainak száma elérte a 3.000-t, akkor a kedvezményes mandátumok közül egy mandátumot kap. Ezzel a kisebbség részére a kedvezmény*

---

<sup>627</sup> T/12248 számú törvényjavaslat 16. §-ával módosítani kívánt Vjt. 20. § (4) bekezdés

<sup>628</sup> T/12248 számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/B. § (1) bekezdés

<sup>629</sup> T/12248 számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/B. § (6)-(7) bekezdések

<sup>630</sup> T/12248 számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/E. § (2) bekezdés

*megszűnik, a továbbiakban a pártokkal azonos feltételekkel juthat további mandátumhoz. A betöltetlenül maradt kedvezményes mandátum a pártok között kerül elosztásra.”<sup>631</sup>*

Az 1993-as javaslat maradt tehát a kétszavazatos rendszernél, de ellentétben az MSZP-s képviselők 1992-es egyéni képviselői indítványával és egyezően a korábbi kormányjavaslattal nem biztosított volna garantált mandátumot, csupán kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget. Az 1993-as javaslat hasonlóan az addigiakhoz nem emelte ki a nemzetiségi választókat, azaz bármely választópolgár szavazhatott volna pártlista helyett nemzetiségi listára, ugyanakkor nemzetiségenként egy listát engedett volna elindulni a választásokon, mely utóbbi elem, mint azt később láthatjuk elfogadottá vált a magyar rendszerben.

### **VIII.3.3 Az 1994-1998 közötti parlamenti ciklus időszaka**

A rendszerváltozást követő második parlamenti ciklusban (1994-1998) a megelőző ciklushoz hasonlóan, a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése aktívan szerepelt a politikai-közéleti és a parlamenti napirenden. Az 1994. évi választásokon győztes MSZP választási programjában és az SZDSZ-szel kiegészülve koalíciós programban is tettek ígéretet a kérdés megoldására.<sup>632</sup> Az 1994. évi választásokat követően a kormánykoalíció már 1994. őszére felvette a kérdés megoldását, melynek megfelelően a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Hivatala már 1994. nyarán elkészített egy koncepciót.<sup>633</sup> Mindezek ellenére azonban csak a parlamenti ciklus végére 1997/1998 fordulóján került az Országgyűlés elé törvényjavaslat. Az első beterjesztett javaslatot<sup>634</sup> 1997. év végén visszavonta az előterjesztő,

---

<sup>631</sup> T/12248 számú törvényjavaslat 39. §-hoz fűzött részletes indokolás

<sup>632</sup> Bihari Mihály felszólalásának részlete az Országgyűlés 1997. december 10-i ülésén: „Ez a megoldás és egyáltalán a nemzetiségi képviselet megoldása a Szocialista Párt választási programjában szerepelt, a koalíciós kormányprogramban szerepelt, és a tárgyalások során ennek a szükségességét mindvégig kifejezésre juttatták a Szocialista Párt részéről tárgyaló Gellért Kis Gábor, Jakab Róbertné, Toller László vagy Tabajdi Csaba egyaránt.” Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-uleszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi-kepviselek-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valasztasi-eljarasrol-szolo-I-D8640/dr-bihari-mihaly-D86A7/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

<sup>633</sup> PAP (2004.) i. m. 164. p.

<sup>634</sup> T/5233. és T/5234. számú törvényjavaslatok

majd némileg módosított formában 1998. év elején nem sokkal a választások előtt terjesztették elő ismét.<sup>635</sup>

Az 1997/1998. évi javaslatok legfontosabb vonásait tömören és jól foglalta össze Világosi Gábor a belügyminisztérium akkori államtitkára 1997. december 10-én a választójogi törvény általános parlamenti vitája során, mely szerint „[A] kisebbségek az általános képviseleti elvtől eltérő, kedvezményes mandátumszerzés alapján juthatnak országgyűlési képviselőhez. A kisebbségek számára fenntartott, maximum 13 kedvezményes mandátummal az Országgyűlés létszáma legfeljebb 399-re nő. Az országos kisebbségi önkormányzatok, illetőleg szervezetek állíthatnak kisebbségi listát. Az a kisebbségi lista, amely legalább 5000 szavazatot szerez, egy kedvezményes mandátumhoz jut. Ha nem szerez mind a 13 kisebbség egy-egy ilyen kedvezményes mandátumot, a be nem töltött helyeket azok a listák szerezhetik meg, amelyek az országos listán a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámnak megfelelő többlétszavazattal rendelkeznek. A kisebbségi listás szavazólapra valamennyi választópolgár voksolhat, de a szavazólapot külön kérnie kell a szavazatszámoló bizottságtól, erre hirdetmény hívja fel a választópolgárok figyelmét.<sup>636</sup>

Az 1998. évi javaslat annyiban módosított volna a fentiekben, hogy elvetette az ún. puha regisztrációt és a szavazólapot minden választó automatikusan megkapta volna és magasabb, 7.500 szavazatos kedvezményes küszöböt állapított volna meg.<sup>637</sup>

Ezen a javaslatoknak a különlegessége – mely a rendszerváltozást követő többi javaslattól, illetve a jelenlegi szabályozástól is megkülönbözteti – az ún. háromszavazatos rendszer bevezetésének kísérlete volt, mely alapján a nemzetiségi listára nem a pártlista helyett, hanem az egyéni jelöltre és a pártlistára leadott szavazat mellett lehetett volna voksolni.

---

<sup>635</sup> T/5390. számú törvényjavaslat

<sup>636</sup> Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-ulesszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valasztasi-eljarasrol-szolo-1-D8640/dr-vilagosi-gabor-D8643/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

<sup>637</sup> PAP (2004.) i. m. 173. p.

A két- és háromszavatos rendszert illetően az Országgyűlés 1998. február 24-i ülésén a választójogi törvény részletes vitája során előadottak meglátásunk szerint jól szemlélteti pro és kontra a két megoldás közötti különbséget.

Az akkori kisebbségi kormánypart, az SZDSZ képviselőjében Bauer Tamás képviselő szövegeztette hozzá a vitához, aki a kétszavazatos megoldást preferálva olyan módosító javaslatot terjesztett elő a kormány-javaslatához, ami azt teljesen átformálta volna. A kisebbségi kormánypart képviselői által benyújtott módosító alapján ellentétben a kormány-javaslatlal, nem csak a nemzetiségi önkormányzatok, hanem nemzetiségi jelölőszervezetek is állíthattak volna listát a választásokon, mely során a választók vagy pártlistára, vagy nemzetiségi listára szavazhattak volna. A választójogi kedvezmény abban merült volna ki, hogy a nemzetiségi lista mentesült volna az 5%-os bejutási küszöb alól. A képviselő szerint „*[E]z az a megoldás, mely esetben a megválasztott kisebbségi képviselő valóban a kisebbség képviselője lesz, akit kisebbségi polgáraink jelölése alapján azok választanak meg, akik számára a kisebbségi identitás annyira fontos, hogy a listák közül a kisebbségi listára szavaznak. Módosító indítványunk ezt a megoldást hozza vissza, amit leegyszerűsítve kétszavazatos rendszernek szoktak nevezni. Mi, akik ezt a módosító indítványt benyújtottuk, csak ezt a megoldást tudjuk a magyar alkotmánnyal és választójogi rendszerrel összhangban elfogadni, csak ez a megoldás az, ahol minden állampolgár ugyanúgy két szavazattal választhat képviselőt, tehát ez a megoldás az, amelyik összhangban van a választójogi egyenlőségnek alapvető alkotmányos elvével.*”<sup>638</sup>

Az akkor még ellenzéki, de az azévi választást később megnyerő Fidesz részéről parlamenti vitában Németh Zsolt képviselő is szólalt fel, aki egyértelművé tette, hogy frakciója a kétszavazatos rendszerhez ragaszkodik. Álláspontja szerint olyan megoldást kell találni, amely alapján a nemzetiségi maguk választják meg képviselőiket. Elfogadhatatlannak tartotta azt a megoldást, hogy minden választó szavazhasson nemzetiségi listára. A háromszavazatos rendszert csak regisztráció esetén lehetne álláspontja szerint bevezetni, problémája alapvetően

---

<sup>638</sup> Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-évi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-évi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/bauer-tamas-DBA9D/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

ezzel a rendszerrel a regisztráció hiánya volt. Jobbnak vélte a kormány-javaslatnál a kisebbik kormánypárt, az SZDSZ módosító javaslatát is. Meglátása szerint a kétszavazatos rendszer azon problémája, miszerint ebben az esetben választania kell a nemzetiségi választónak párt kötődése és nemzetiségi mivolta között, nem teljesen áll fenn, tekintettel arra, hogy az egyéni jelöltre adott voksal szintén kifejezhető a pártszimpátia.<sup>639</sup>

A megelőző parlamenti ciklus legnagyobb kormánypártja, az MDF képviselőjében Sepsey Tamás szintén egyértelművé tette felszólalásában, hogy *„egyedül a kétszavazatos rendszernek van olyan dogmatikai megvalósíthatósága, amely a választások tisztaságát és az alkotmányjogi kritériumokat megfelelően kielégíti”*<sup>640</sup>

A kétszavazatos megoldást preferáló képviselőkkel – nyilvánvalóan – ellentétes álláspontot képviselt az akkori nagyobb kormánypárt az MSZP, amely nevében Gellért Kiss Gábor a vitában elismerte ugyan, hogy jogilag a kétszavazatos megoldás ideálisabb lehetne, azonban a nemzetiségi viszonyokat figyelembe véve a háromszavazatos rendszert támogatja frakciója Gellért Kis Gábor felszólalásaiban előadta, hogy *„[A]z elhangzottak alapján, meg azok számára, akik ismerik ezt a témát, egészen nyilvánvaló, hogy jogdogmatikailag a kétszavazatos rendszer valóban közelebb áll az ideálshoz, az alkotmányoshoz. A kisebbségek szociológiai helyzetét ismerve azonban azt kell mondanom, hogy ez a jogdogmatikailag helyesebb vagy helyesebbnek tetsző megoldás az itt megvalósítandó kisebbségi képviselet ügyében a nulla felé viszi el az eredményt. Ez valószínűsíthető matematikailag és ismerve a kisebbségek szociológiai helyzetét.”*<sup>641</sup> *„Tetszik, nem tetszik, abban a pillanatban, ha a kétszavazatos rendszerben*

---

<sup>639</sup> Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/nemeth-zsolt-DBB50/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

<sup>640</sup> Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/dr-sepsey-tamas-DBB74/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

<sup>641</sup> Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/gellert-kis-gabor-DBB6E/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

*gondolkodunk, a magyarországi kisebbségek elhelyezkedését tekintve nagyon kevés esélyt biztosítunk arra, hogy képviselőket juttathassanak a parlamentbe. Lehet erre azt mondani, hogy az ő bajuk, hogy nem tudták meggyőzni az övéiket, hogy képviselőket válasszanak ide. Én ezt enyhén szólva is cinikus felfogásnak tartanám. [...] A kétszavazatos rendszer azzal a kedvezménnyel, amely Bauer Tamásék módosító indítványában megfogalmazódik, azzal a látszólagos nagylelkű gesztussal, hogy az ötszázalékos küszöb rájuk nem vonatkoznék - aki ismeri a magyarországi kisebbségek szociológiai helyzetét, az tudja -, azt eredményezné, hogy a nagy kisebbségek közül jó, ha egy-egy képviselő bejutna. Ilyen fokon minimalizálni a bejutó kisebbségi képviselők számát nem egyszerűen szűkkeblűség, ez megint csak az, hogy valamit akarunk csinálni, de ha lehet, akkor ne legyen belőle semmi, vagy alig valami. Ez ide vezet. Matematikailag levezethető; ezzel sem szeretném untatni képviselőtársaimat, de higgyék el, van elég ismeretanyag a mögött, amit mondok.*<sup>642</sup>

A politikai ellenállást érzékelve a részletes vita napján néhány MSZP-s képviselő egy módosító javaslatot nyújtott be a törvényjavaslatához, mely az automatizmus helyett visszavezette volt a puha regisztráció intézményét, azaz azt, hogy kérni kell a nemzetiségi szavazólapot, annak érdekében, hogy a választások nemzetiségi ága ne egy általános szimpátiaszavazás legyen, hanem azok szavazzanak (elsősorban) a nemzetiségi listákra, akiknek nemzetiségi kötődésük van.<sup>643</sup>

A puha regisztrációhoz való utolsó pillanatos visszatérés sem mentette meg azonban az 1998-as törvényjavaslatot, nem hat meglepetésként a hivatkozott felszólalások után, hogy a parlament végül nem fogadta el a nagyobb kormánypárt javaslatát, így a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése ebben a ciklusban sem oldódott meg.

---

<sup>642</sup> Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/gellert-kis-gabor-DBACE/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

<sup>643</sup> Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/gellert-kis-gabor-DBACE/> (letöltés ideje: 2021. május 24.)

Megjegyzendő, hogy 1998. januárjában, azaz párhuzamosan a választójogi törvényjavaslat tárgyalásával történt egy próbálkozás a nemzetiségi parlamenti képviselet választójogon, mitöbb jogszabályon kívüli rendezésére. Bauer Tamás képviselő a Házsabályhoz nyújtott be ugyanis olyan módosító javaslatot, amely szerint a nemzetiségi önkormányzatok elnökei tisztségüknel fogva, tanácskozási joggal részt vehettek volna az Országgyűlés munkájában és szavazati jog kivételével lényegében a képviselőket megillető jogosultságokkal rendelkeztek volna.<sup>644</sup> Láthatjuk tehát, hogy ez a megoldás a jogköröket tekintve a jelenlegi szószólói tisztséghez hasonlítható.

### **VIII.3.4 Az 1998-2002 közötti parlamenti ciklus időszaka**

A rendszerváltozást követő harmadik parlamenti ciklusban (1998-2002) nem került a parlament plénuma elé törvényjavaslat, a nemzetiségekre vonatkozó speciális országgyűlési választási szabályozás tárgyában, azonban ebben a ciklusban is foglalkoztak a szinten az Országgyűlésben bizottsági szinten.

Az ezredforduló a nagyobbik kormányzó párt, a Fidesz koncepciója kétszavazatos rendszert képzelt el, melyben a választónak dönteni kellett volna aközött, hogy pártlistára vagy nemzetiségi listára szavaz. Nemzetiségi listákat csak az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthattak volna és csak a lista első helyén szereplő jelöltre vonatkozott volna a kedvezményes kvóta, amely ebben a koncepcióban 5.000 szavazat lett volna.<sup>645</sup> Alább láthatjuk, hogy a 2010-es években végül megvalósult szabályozás sokban hasonlít ehhez a koncepcióhoz.

Megemlítendő, hogy ebben a ciklusban, hasonlóan az előzőhöz, szintén felmerült a szószólói intézmény egyfajta előképe. 1999-ben az Igazsági Minisztérium akkori helyettes-államtitkára, Pálffy Ilona jegyzett egy olyan munkaanyagot, amely szerint az országos nemzetiségi önkormányzatot megválasztó elektori testület nemzetiségenként egy-egy „kisebbségi ügyvivőt választott volna, akik a nem váltak volna parlamenti képviselőkké, azonban hozzájuk hasonló

---

<sup>644</sup> PAP (2004.) i. m. 165. p.

<sup>645</sup> Ld.: <https://index.hu/belfold/hirek/3887/> (letöltés ideje: 2021. május 15.) és <https://www.origo.hu/itthon/20000516afidesz.html> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

jogállás illetve volna meg őket (pl.: bizottsági munkában való részvétel, felszólalás, kérdés, interpelláció joga).<sup>646</sup>

### **VIII.3.5 A 2002-2010 közötti parlamenti ciklusok időszaka**

A kétezres években soron következő két parlamenti ciklusban (2002-2006 és 2006-2010) a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése lekerült a parlamenti napirendről. Ebben az évtizedben Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa tartotta valamelyest napirenden a kérdést, aki 2008-ban, az Országos Kisebbségi Önkormányzatok Elnökeinek kérésére, egy koncepciót dolgozott ki a nemzetiségek parlamenti képviselőinek megoldása érdekében, melyet az Ombudsman az akkori Kormány képviselője részére átadott. A Kállai féle 2008-as koncepció alapján az egyes nemzetiségek egy-egy egész országra kiterjedő személyi alapú választókörzetet képeztek volna. A nemzetiségek kétszavazatos rendszerben, a pártlisták alternatívájaként szavazhattak volna a nemzetiségük listájára. A koncepció a nemzetiségi jelölőszervezeteket jogosította volna listaállításra, tehát az egyes nemzetiségi személyi alapú választókerületeken belül külön nemzetiségi választási verseny zajlott volna. Mindezek mellett lényegesnek tartjuk, hogy a koncepció nemzetiségi választói névjegyzék bevezetését irányozta elő, mely felett az adott nemzetiség külön erre a célra létrehozott bizottsága diszponált volna és jogosult lett volna megítélni, hogy a kérelmező az adott kisebbség tagjai közé tartozik-e. Amennyiben kétsége merült volna fel a kérelmező identitását illetően és hogy esetleg választási visszaélés szándékával történt a jelentkezés, visszautasítható volna a névjegyzékbe történő felvételi kérelmet. Láthatjuk tehát, hogy a névjegyzék szempontjából a Kállai féle koncepció nem a jelenleg hatályos magyar, hanem a jelenlegi szlovén rendszerhez hasonlatos megoldást vezetett volna be, amely nem csupán az önazonosság kinyilvánítására alapszik. A választójogi kedvezményt illetően egy mandátum erejéig 1000 szavazat elérését követelte volna meg adott nemzetiségtől, erre a legtöbb 1000-nél

---

<sup>646</sup> PAP (2004.) i. m. 177-178. pp.



több voksot szerzett nemzetiségi lista lett volna jogosult. A koncepció, egyebekben pedig az 5%-os bejutási küszöb alól adott volna felmentést a nemzetiségi listák részére.<sup>647</sup>

#### **VIII.4 A nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás és annak kialakulása 2010-től**

A kettőezer tízes évtized beköszöntével hosszú tétlenség után felgyorsultak a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás 2010-ben, még az azévi országgyűlési választásokat megelőzően fogadták el a 20/2010. (II. 26.) OGY határozatot, melyben az Országgyűlés felkérte a Kormányt, hogy „dolgozza ki a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseléről szóló törvényjavaslatot és azt 2012. december 31-ig terjessze az Országgyűlés elé. A törvénynek úgy kell hatályba lépnie, hogy garantálja a kisebbségek képviselőinek megvalósulását a 2014. évi országgyűlési választásokat követően megalakuló Országgyűlésben. A törvényjavaslat megalkotása során a következő elveket kell figyelembe venni: a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselője teljes jogú képviselő; alkotmányos, valamennyi kisebbség számára az országgyűlési képviselő elnyerésének reális esélyét nyújtó szükséges és elégséges kedvezmény biztosítása; amennyiben több, jogilag, szakmailag és az érdekképviselők által is elfogadott konszenzusos megoldás kerül kidolgozásra, úgy azok közül legfeljebb két változatot tartalmazzon az Országgyűléshez benyújtandó törvényjavaslat.”<sup>648</sup>

A 2010. évi országgyűlési választásokat követően akként módosították az Alkotmányt, hogy az újonnan létrehozott 20. § (1) bekezdés értelmében „*az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőire további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.*” Az alkotmánymódosítás általános indokolása szerint „*Egyúttal egy 1992 óta húzódó alkotmányos mulasztást kíván pótolni a Javaslat azzal, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőinek szabályozására is irányt*

---

<sup>647</sup> A Kállai Ernő féle 2008-as koncepció online elérhető: [http://www.kallaierno.hu/data/files/kisebbségek\\_parlamenti\\_kepviseletoinek\\_koncepcioja\\_2008\\_02\\_05\\_nBLSQ4.pdf](http://www.kallaierno.hu/data/files/kisebbségek_parlamenti_kepviseletoinek_koncepcioja_2008_02_05_nBLSQ4.pdf) (letöltés ideje: 2021. május 24.)

<sup>648</sup> 20/2010. (II. 26.) OGY határozat

*szab, számukra a kétszáz fős korláton felül, további országgyűlési képviselők választásra biztosít lehetőséget.*”<sup>649</sup>

Az alkotmánymódosítást követően rövidesen a kormánypártok benyújtották T/18 számú törvényjavaslatukat, melyben a nemzetiségekre vonatkozó speciális szabályokat is megállapítottak. A törvényjavaslatban foglalt szabályozás lényege, mint ahogy azt alább az általános indokolásból is kiolvashatjuk, hogy azon társadalmi szervezetek, amelyek a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán is indulhatnak, kisebbségi listát állíthatnak<sup>650</sup>, amennyiben legalább öt egyéni választókerületben jelöltet állított.<sup>651</sup> Lényeges tehát, hogy ez a törvényjavaslat engedte (volna) az adott kisebbség egyes listái közötti választási versengést. A javaslat kimondta azt is, hogy a választó egy listára a szavazhat,<sup>652</sup> azaz ún. kétszavazatos rendszert alkottak, melyben a szavazónak választania kell, hogy vagy listára, vagy pártlistára szavaz. A kedvezményes mandátum megszerzéséhez a javaslat az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazat egyharmadánál több szavazat megszerzését írta elő és rendelkezett arról is, hogy a kedvezményes mandátumok nem csökkentik az Országgyűlés listás mandátumainak számát, hanem a kedvezményes mandátumok számával növekszik a parlament létszáma.<sup>653</sup> Alább láthatjuk, hogy mind a kedvezményes mandátumhoz szükséges szavazatszám, mind pedig a kedvezményes mandátum keletkezésének listás helyekre gyakorolt hatása tekintetében a megvalósult szabályozás eltér.

*A T/18 számú törvényjavaslat általános indokolása szerint „a Javaslat új elemként kívánja bevezetni a magyar választási rendszerbe a kedvezményes kisebbségi mandátumot. A parlament régi adóssága a kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítása. A Javaslat szerint, a kisebbségi jelölő szervezetek - a törvényben meghatározott kedvezményekkel - olyan mandátumokat szerezhetnek, amelyek nem csökkentik a pártok által megszerezhető mandátumok számát, ezekkel a mandátumokkal az Országgyűlés létszáma megnövekszik. A*

---

<sup>649</sup> Ld.: Országgyűlés hivatala T/9. szám alatt 2010. május 14-én érkezett iromány általános indokolás

<sup>650</sup> T/18. sz törvényjavaslat (2010) 4. § (3)

<sup>651</sup> T/18. sz törvényjavaslat (2010) 5. § (4)

<sup>652</sup> T/18. sz törvényjavaslat (2010) 7. § (1)

<sup>653</sup> T/18. sz törvényjavaslat (2010) 7. § (4)

*kisebbségi jelölő szervezetek kedvezményesen állíthatnak országos listát, rájuk az úgynevezett 5 %-os küszöb nem vonatkozik, és első mandátumuk megszerzéséhez elegendő az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám egyharmadánál több szavazat megszerzése is. Ennél nagyobb kedvezmény biztosítása már súlyosan sértené a választójog egyenlőségének alkotmányos alapelvét.”*

A T/18. számú törvényjavaslatot végül az előterjesztők visszavonták, így a benne foglaltak nem kerültek a magyar jogrendszerbe, csupán elméleti-tudományos kutatásunk szempontjából bír jelentőséggel. 2010-ben az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szüksége választójogi reformot előkészítő albizottságot hozott létre, mely egyebek mellett a nemzetiségek parlamenti képviseletére vonatkozó legfőbb koncepcionális elképzeléseket vizsgálta meg.<sup>654</sup>

Ezen előzmények után született meg tehát a hatályos magyar nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás 2011-ben, amivel kapcsolatban szükséges leszögeznünk, alaptörvényi, azaz alkotmányos alapjai vannak. Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „[A] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.”<sup>655</sup> Láthatjuk, hogy ezen alaptörvényi rendelkezés nem konkrétan a parlamenti képviseletre, hanem a parlamenti munkában történő vonatkozik, azaz egy tágabb halmazt foglal magában, ami a jogalkotó számára is nagyobb mozgásteret enged.

Az 1993. évi kisebbségi törvény, valamint a 2010. évi hatályba nem lépett alkotmánymódosítás konkrétabb volt ennél és a parlamenti képviseletről rendelkezett. A jelenleg hatályos alaptörvényi szöveg nagyobb mozgásteret biztosít a jogalkotó számára és lényegében megnyitja az utat akár a klasszikus értelemben vett parlamenti képviselet, valamint az egyéb, képviselői jogálláshoz hasonló, törvényhozó hatalom együttműködőjeként funkcionáló megoldás előtt is.

---

<sup>654</sup> 37/2010. (VI. 16.) OGY határozat és ld. pl.: Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága Az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szüksége választójogi reformot előkészítő albizottság AIB-V-3/2010. (AIB-V-3/2010-2014.) sz. jegyzőkönyve (2010. október 26.)

<sup>655</sup> Magyarország Alaptörvénye 2. cikk (2) bekezdés

A jelenlegi magyar választási rendszerről általánosságban, a teljesség kedvéért dióhéjban elmondhatjuk, hogy egy vegyes választási rendszer, mely egyéni és listás ággal is rendelkezik. Az Országgyűlés 199 képviselőjéből 106 képviselőt relatív egyéni-többség rendszerben, az ország területén kialakított 106 választókörzetben választják. További 93 képviselőt választanak listás-arányos rendszerben országos listákról. A listás mandátumelosztásban azon pártok vehetnek részt, melyek megszerzik a szavazatok 5%-át (két párt esetén 10%, kettőnél több párt esetén 15%), a mandátumok elosztása d'Hondt módszer alapján történik. A választások listás és egyéni ágát mintegy összekötik az ún. töredékszavazatok, mely alapján az egyéni körzetekben elindított, de mandátumot nem szerzett párt-jelöltekre leadott egyéni szavazatok egésze, míg az egyéni körzetben mandátumot szerzett párt-jelölt után a második helyezethez viszonyított szavazatkülönbség eggyel csökkentett értéke megjelenik töredékszavazatként az adott párt országos listáján.<sup>656</sup>

A hatályos magyar nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozás vonatkozásában pedig az alábbiakat emelhetjük ki. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII törvény (a továbbiakban: Vjt.) a vegyes választási rendszer listás ágát illetően különbséget tesz pártlista és nemzetiségi lista között.<sup>657</sup>

Nemzetiségi lista állítására a kizárólag országos nemzetiségi önkormányzat jogosult.<sup>658</sup> A nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges.<sup>659</sup> A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie<sup>660</sup>, a jelölteknek pedig a választói névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgárnak kell lenniük<sup>661</sup>. A Vjt. leszögezi azt is, hogy két vagy több országos

---

<sup>656</sup> CSERVÁK Csaba: *Kategorikus és ordinális választási rendszerek* In.: IAS, 2017/3. 38-40. pp.

<sup>657</sup> Vjt. 7. §

<sup>658</sup> Vjt. 9. § (1) bekezdés

<sup>659</sup> Vjt. 9. § (2) bekezdés

<sup>660</sup> Vjt. 9. § (4) bekezdés

<sup>661</sup> Vjt. 9. § (3) bekezdés

nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát.<sup>662</sup> A választhatók oldaláról tehát megállapíthatjuk, hogy egyfelől listaállítási monopóliummal rendelkeznek az országos nemzetiségi önkormányzatok, azaz a nemzetiségen belüli politikai versenyt az országgyűlési választások tekintetében kizárta a jogalkotó (az a nemzetiségi önkormányzatok esetén valósulhat meg), továbbá a passzív választójog tekintetében is zárt a magyar szabályozás, azaz csak az adott nemzetiség tagja lehet jelölt a nemzetiségi listán.

A Vjt. az aktív választójog gyakorlása körében különbséget tesz a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár és a magyarországi lakóhellyel rendelkező névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár között. Előbbi egyéni választókerületi jelöltre és pártlistára, utóbbi egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségének listájára szavazhat (amennyiben előfordulna az, hogy az adott nemzetiség országos önkormányzata nem állít listát, abban az esetben nem vész el a választó listás szavazat, ilyenkor pártlistára szavazhat).<sup>663</sup>

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) rendelkezései szerint A nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartásba vétel kérelem alapján történik, mely kérelemben meg kell jelölni, hogy mely nemzetiség névjegyzékébe kívánja felvételét a választó, nyilatkoznia kell továbbá az adott nemzetiséghez való tartozásának megvallásáról, illetve meg kell jelölni azt, hogy választó a nemzetiségi névjegyzékbe vételét az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e.<sup>664</sup> A választó egyszerre két nemzetiségi névjegyzékben nem szerepelhet, azaz elutasítják a kérelmét, ha már szerepel egy nemzetiségi névjegyzékbe<sup>665</sup>, tehát kettős identitás, illetve többes nemzetiségi választójog nincs a magyar jogrendszerben.

A Ve. értelmében szavazónak legkésőbb a választásokat megelőző tizenhatodik napon kell kérnie a felvételét a nemzetiségi névjegyzékbe az országgyűlési választásokra kiterjedő

---

<sup>662</sup> Vjt. 9. § (5) bekezdés

<sup>663</sup> Vjt. 12. §

<sup>664</sup> Ve. 86. §

<sup>665</sup> Ve. 87. §

hatállyal, amennyiben nemzetiségi választóként, a saját nemzetisége listájára kíván szavazni.<sup>666</sup> Az a választópolgár, aki az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal szerepel a nemzetiségi névjegyzékben legkésőbb a választást megelőző második napon kérheti a nemzetiségi névjegyzékből való törlését, azaz aki mégis pártlistára kíván szavazni a választáson már nem kérheti mégis a pártlistás szavazólapot, legkésőbb két nappal a választások előtt kell végérvényesen eldönteni, hogy nemzetiségi, vagy „sima” szavazóként kíván részt venni a választó a voksoláson.<sup>667</sup> A rendszer rugalmassága kapcsán megjegyzendő, hogy kérelmeket online is van mód – megfelelő ügyfélkapus azonosítást követően – intézni, a Nemzetiségi Választási Iroda felületén, az ún. választási ügysegéd alkalmazásával.<sup>668</sup>

Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe történő jelentkezéssel a választó egyúttal akként is választ, hogy nem pártlistára, hanem a nemzetiségének megfelelő nemzetiségi listára kíván szavazni, azaz a magyar rendszer nem kínál plurális választójogot és az országos nemzetiségi önkormányzat listaállítási monopóliuma miatt a szavazófülkében lényegében egyetlen listára adhatja csak le a voksát.

Egyértelműen kirajzolódik előttünk az is, hogy a magyar választási rendszer speciális nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályai nem csak a passzív, hanem az aktív választójog oldaláról is zártak, azaz csak az adott nemzetiség választói névjegyzékében szereplők, azaz nemzetiségi választók (legalább is ezt kell a törvény alapján jóhiszeműen vélelmeznünk) szavazhatnak a nemzetiségi listára.

Az egyes nemzetiségi listák egyetlen kedvezményes mandátumra jogosultak, ha ez a kedvezményes mandátum kiosztásra kerül, a továbbiakban az általános szabályok vonatkoznak a lista további jelöltjeire, továbbá a keletkező kedvezményes mandátumok az országos listák számára rendelkezésre álló 93 mandátumot csökkentik.<sup>669</sup> A választási törvény rendelkezései szerint a kedvezményes mandátum kiosztásához elérendő kedvezményes kvóta az egyetlen

---

<sup>666</sup> Ve. 315. §

<sup>667</sup> Ve. 314. § (2) bekezdés

<sup>668</sup> Ld.: <https://kerelem.valasztas.hu/vareg/MagyarCimKerelemInditasa.xhtml> (letöltés ideje: 2021. május 18.)

<sup>669</sup> Vjt. 16. § e) pont

listás mandátumhoz szükséges szavazatszám (azaz az ún. természetes küszöb) egynegyede, azaz ennyi szavazatot kell összegyűjtenie a nemzetiségi listának ahhoz, hogy megszerezze a kedvezményes mandátumot.<sup>670</sup>

Amennyiben a nemzetiségi lista nem éri el a kedvezményes küszöböt, azaz nem juttathat képviselőt az Országgyűlésbe, a listán első helyen szereplő jelölt nemzetiségi szószólóként vehet részt az Országgyűlés munkájában.<sup>671</sup> A szószólói tisztséggel az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 35. §-hoz fűzött részletes indokolása szerint egy addig nem létező jogintézményt honosított meg a magyar jogrendben. Az indokolás kiemelte, hogy a szószóló szavazati joggal nem rendelkezik az Országgyűlés ülésein, ugyanis nem képviselő. Az indokolás az alábbiak szerint foglalta össze a szószóló jogosultságait. *„A szószóló a Házbizottság döntése alapján felszólalhat az Országgyűlés ülésein a nemzetiségek érdekeit, jogállását érintő napirendi pontok tárgyalása során; a Kormány tagjához kérdést intézhet; az állandó bizottságokban tanácskozási joggal, a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában pedig szavazati joggal vehet részt, valamint mentelmi jog is megilleti.”*<sup>672</sup>

A magyar szabályozás kimeneti szempontból kétcsatornás. A kedvezményes küszöb elérése esetén képviselői mandátumban részesíti a nemzetiségi lista első helyezettjét (azaz a kedvezményesen szerzhető mandátumok száma limitált) vagy pedig lényegében garantáltan (már akár egyetlen szavazattal is) a nemzetiségi szószólói tisztségben részesíti a lista első helyen szereplő jelöltjét, amely a képviselői mandátumhoz sok vonásában hasonló, de attól lényegi különbséggel bíró tisztség.

A gyakorlatot szemügyre véve a kedvezményes kvóta eléréséhez szükséges szavazatszámot két választás tapasztalataiból kiindulva nagyjából 20.000 voksra lehetett becsülni.

A gyakorlat vonatkozásában a 2014. évi országgyűlési választások eredményét szemügyre véve megállíthatjuk, hogy az előzetes nemzetiségi választói névjegyzékbe vételi adatok alapján esély a teljes jogú parlamenti képviseletre csupán a német és roma nemzetiség előtt volt. Előbbi

---

<sup>670</sup> Vjt. 16. § d) pont

<sup>671</sup> Vjt. 18. §

<sup>672</sup> T/6391. sz. törvényjavaslat részletes indokolás 35. §-hoz

nemzetiség választói névjegyzékébe 15.209 utóbbiba 14.271 választópolgár regisztrált,<sup>673</sup> így egy alacsonyabb részvételű választás esetén fennállhatott az esély a teljes jogú parlamenti képviselőt megszerzésére, amennyiben minden szinte minden a fenti nemzetiségi névjegyzékbe regisztrált választópolgár elmegy szavazni. A választásokon végül 11.415 szavazatot kapott a német nemzetiségi lista és 4.048-at a roma nemzetiségi lista.<sup>674</sup> A teljes jogú képviselői mandátum elnyeréséhez egy nemzetiségnek végül is 22.022 szavazatot kellett volna megszereznie.<sup>675</sup> A tizenhárom magyarországi nemzetiségi listára mindösszesen 19.543 szavazatot adtak le.

A 2018. évi országgyűlési választásokon a német nemzetiségi választói névjegyzékbe 33.168 választópolgár, míg a roma nemzetiségi választói névjegyzékbe 18.497 választópolgár regisztrált. Összehasonlításképp a nagyság szerint soron következő horvát nemzetiségi névjegyzékbe mindösszesen 2.278 választópolgár, a szlovák nemzetiségi névjegyzékbe pedig 1.645 választópolgár regisztrált. Az összes többi nemzetiség esetén kevesebb mint 1000 választó kérte az adott nemzetiségi névjegyzékbe történő felvételét. Legkevesebben a bolgár nemzetiségi névjegyzékben szerepeltek, csupán 158-an. A leadott szavazatok tekintetében a legtöbb voksot nem meglepetésre a német nemzetiségi lista gyűjtötte össze, 26.477 vokssal, azaz több mint dupláját sikerült megszerezni a 2014-es választáson szerzett szavazatmennyiségnek. A másik nagyobb lélekszámú roma nemzetiség listája 5.703 szavazatot szerzett, ami egy a némethez képest mérsékelt ugyanakkor szignifikánsnak mondható 40%-os javulást jelent a 2014-es eredményekhez képest. Az ezres szavazatszámot csupán a horvát és a szlovák nemzetiségek listái lépték át, azonban ezek is kétezernél kevesebb szavazatot gyűjtöttek. Az összes többi nemzetiségi lista ezernél kevesebb szavazatot gyűjtött, a legkevesebbet a bolgár nemzetiség listája kapta, mindössze 104 voksot. Mindösszesen a 13

---

<sup>673</sup> Ld.: [http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766\\_5\\_3.html](http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html) (letöltés ideje: 2015. május 10.)

<sup>674</sup> Ld.: <http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/orszjvkv.html> (letöltés ideje: 2015. május 10.)

<sup>675</sup> Ld.: [http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html) (letöltés ideje: 2015. május 10.)



nemzetiségi listára 37.532 voksot adtak le a nemzetiségi választók, ami az összes listás szavazat mintegy 0,65%-a.<sup>676</sup>

A 2018-as választások egyik legfontosabb számadatát azonban a kedvezményes kvóta mértékét még nem közöltük, ami 23.831 szavazat volt.<sup>677</sup> Láthatjuk, hogy ez az érték a nagyobb részvételi arálynak köszönhetően minimálisan emelkedett 2014-hez képest. Tekintettel azonban arra, hogy a német nemzetiségi lista több mint 26 ezer szavazatot szerzett a lista első helyén szereplő Ritter Imre, a magyar választójog történetében első ízben nemzetiségi speciális választójogi szabályozás alapján teljes jogú országgyűlési képviselői mandátumot szerzett

### VIII.5 Összefoglalás

Vizsgálatunkat a dualizmus koráig vezettük vissza, ahol megállapítottuk, hogy a nemzetiségi parlamenti képviselet a korszak választójogi szabályozásának egyik kulcskérdése volt, a nemzetiségi kérdés áthatotta a témával kapcsolatos jogi-politikai diskurzust és törvényalkotó tevékenységet. A nemzetiségek ekkoriban a számukra hátrányos általános választójogi szabályok megváltoztatásáért szálltak síkra, azaz ekkoriban a nemzetiségi parlamenti képviseletet elősegítő választójogi szabályok iránti igény nem a speciális választójogi szabályok megalkotásának szándékát jelentette, hanem azon általános választójogi rendelkezéseket, melyek segítségével hatékonyabban vehettek volna részt a választásokon a nemzetiségi szavazók. Az akkori magyar politikai elit ezen nemzetiségi kezdeményezéseket nyíltan ellenezte. Ebben az időszakban nemzetiségi szempontból a választójog vonatkozásában az általános szavazati jog és a választókerületi beosztás voltak a legfőbb kulcskérdések.

---

<sup>676</sup>

Ld.: [https://www.valasztas.hu/orszag-os-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](https://www.valasztas.hu/orszag-os-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) (letöltés ideje: 2021. május 16.)

<sup>677</sup>

Ld.: <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> (letöltés ideje: 2021. május 16.)

A másik lényeges csomópontként a nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozás történetében egy nagy ugrással a rendszerváltozás időszakát jelöltük meg. A rendszerváltozástól a jelenlegi nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás megszületéséig egy sajátos dinamikát észlelhetünk a jogalkotást illetően. A rendszerváltozástól nagyságrendileg az ezredfordulóig, de főleg az első két parlamenti ciklusban a téma, azaz a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás a jogalkotás, mitöbb a közéletnek egy sokszor visszatérő, napirenden lévő témája volt. Láthatjuk, hogy az akkori legolvasottabb közéleti-politikai napilapok visszatérően foglalkoztak a kérdéssel<sup>678</sup> és az első két parlamenti ciklusban is a kormánypártok feltett szándéka volt megoldani a kérdést. Mindkét parlamenti ciklusnak a végén gyorsultak fel az események, melynek eredménye megbukott törvényjavaslatok lettek. A harmadik parlamenti ciklus első felében az akkori kormánypárt még szintén komolyabban foglalkozott a kérdéssel, ezt követően a kétezres években azonban a nemzetiségekre vonatkozó jogalkotási szándék háttérbe szorult, lekerült a közéleti-politikai napirendről. Körülbelül egy évtized mellőzöttség után azonban 2010-ben újra feltűnt a közéleti-politikai napirenden a kérdés, melynek betetőzése lett végül a 2011-ben megalkotott ma is hatályos szabályozás, mely ugyan az első 2014-es éles alkalmazása során nem eredményezett kedvezményes mandátumot, második nekifutása 2018-ban azonban a magyar parlamentarizmus történetének első nemzetiségi speciális választójogi szabályok alapján keletkező mandátuma megszületett.

Mindezek mellett a nemzetiségi szószóli tisztség is betagozódott a magyar törvényhozó hatalom gépezetébe és annak egyfajta közreműködőjeként szintén eredményeket ért el, több törvényjavaslatot nyújtott be a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága az Országgyűlés plénuma elé, melyekből törvény lett, ráhatást gyakorolhattak a bizottsági részletes viták során az őket érintő egyes költségvetési, oktatás, kulturális kérdésekre. A szószólók, illetve a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága közreműködését a törvényhozói hatalom működésében, a magyar szakirodalomban többen kutatják. Mi ehelyütt Móré Sándor tudományos munkásságára hivatkozunk, aki az elmúlt években figyelemre méltó, komoly

---

<sup>678</sup> Ld. pl.: Magyar Nemzet 1990. május 22. 3.p.; Magyar Nemzet 1990. május 30. 3.p.; Magyar Nemzet 1994. január 25. 1.p.; Népszabadság 1997. november 12. 4.p.; Népszabadság 1997. november 25. 5.p.

kutatásokat folytatott a törvényjavaslatok, a parlamenti felszólalások, illetve a képviselői mandátum és a szószerzői tisztség összevetése körében.<sup>679</sup>

Tekintettel arra, hogy a mi kutatásunk elsősorban a képviselői mandátumot eredményező választójogi szabályozásra irányul, megvizsgáltuk, hogy a rendszerváltozás időszakától a speciális nemzetiségi választójogi szabályok 2010-es évek eleji tényleges létrejöttéig voltak-e és ha igen olyan visszatérő választójogi megoldások az egyes törvényjavaslatokban, melyeket a mintegy nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi hagyományként tarthatunk számon a jogalkotó hozzáállása alapján, az adott szabályozási visszatérő jellege miatt. A magyar speciális nemzetiségi választójogi szabályozás hagyományai, avagy visszatérő elemei a rendszerváltozást követő parlamenti plénumig eljutott törvényjavaslatok és a jelenleg hatályos szabályozásban álláspontunk szerint az alábbiak:

- A szószerzői intézmény, már 1989-ben felvetődött, majd vissza-visszatérően felmerült, például 1998-ban és 1999-ban is. A hatályos rendszerben megvalósult, azaz bár ténylegesen új jogintézményként került be a magyar jogrendszerbe a 2010-es éveken, a rendszerváltozás időszakától azonban koncepció szintjén többször felmerült.
- Az országos listás megoldás, az 1990-es évekbeli törvényjavaslatokban mind szerepelt és a hatályos rendszer is ezt követi.
- Nemzetiségenként egy lista indulása. Az 1993-as és az 1997/1998-as kormányjavaslatok, a nagyobb kormánypárt 2000-es koncepciója és a megvalósult szabályozás is ezt az elvet követi.
- A kétszavazatos rendszer. Lényegében az 1997/1998-as kormányjavaslatokat leszámítva a többi javaslat és a megvalósult rendszer is ezt az elvet követi.

---

<sup>679</sup> Ld. pl.: MÓRÉ (2016.) i. m. 30-51. pp.

- Nem garantált a mandátumszerzés, hanem kedvezményes mandátumszerzési lehetőség képezi a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás lényegét. Ez alól lényegében csak az 1992-es Jakab Róbertné és Tabajdi Csaba féle javaslat s kivétel, a többi javaslat és a megvalósult hatályos szabályozás is kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosít.
- Részben az előző pontból következően természetes küszöbnél alacsonyabb kedvezményes küszöb a képviselői mandátumhoz, melyet az 1990-es évekbeli törvényjavaslatok konkrét szavazatszámában, a jelenleg hatályos szabályozás pedig az egy listás mandátumhoz szükséges szavazatszámhoz viszonyítva határoz meg.

Az 1990-es évekbeli törvényjavaslatok abban nem voltak egységesek, - sőt 1997/1998-ban, mint láthattuk súlyos parlamenti vitákhoz vezetett - hogy a kisebbségi listákra a politikai pártokat magába foglaló területi mellett (ez az ún. háromszavazatos modell), avagy a területi listán szereplő pártok helyett lehet-e a kisebbségi országos listára lehet szavazni (ez az ún. kétszavazatos modell). Előbbi megoldás az 1997/1998-as (MSZP-SZDSZ parlamenti többség), utóbbi pedig az 1993-as (MDF parlamenti többség) törvényjavaslat sajátja volt. Az 1997-1998 fordulóján parlament elé került törvényjavaslat vitája során, mint láthattuk, ebben a kérdésben éles vita bontakozott ki, mely során az akkori nagyobb kormánypárt az MSZP által preferált háromszavazatos modellel szemben, a kisebb koalíciós párt az SZDSZ és az akkor ellenzéki Fidesz és MDF is a kétszavazatos modellt támogatta, azaz azt a megoldást, hogy a választó vagy pártra, vagy nemzetiségi listára szavazhat. Figyelembe véve azonban, hogy az 1990-1994 közötti kormányzati ciklus során a kormányzó pártok, a második 1994-1998 közötti ciklus során az ellenzéki pártok és a kisebbik kormánypárt, az 1998-2002 közötti a harmadik ciklusban a nagyobbik kormánypárt mind a kétszavazatos megoldást támogatta, továbbá a 2010-es megvalósult modell is a kétszavazatos megoldást követi, egyfajta többségi elv alapján a kétszavazatos megoldás is tekinthető a magyar nemzetiségi speciális választójogi szabályozás hagyományos elemének.

Meglátásunk szerint – amit Gellért Kis Gábor az emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság akkori elnökének, 1998. február 24-i, választójogi törvény részletes vitája során

előadott felszólalása is megerősít<sup>680</sup> – a '90-es évekbeli választójogi megoldások egyik lényeges kérdése és egyben buktatója annak a kérdésnek a megoldása volt, hogy miként emeljék ki a nemzetiségi választókat, tehát az aktív választójog oldaláról milyen speciális szabályozás alkotható annak érdekében, hogy a kedvezményes mandátum sorsát kisebbségi választók dönthessék el. Ahogy ugyanezen parlamenti vitában Német Zsolt is utalt rá Gellért Kis Gáborral egyetértve, hogy a regisztráció lehetne a megoldás.<sup>681</sup>

Mindez különösen témánk szempontjából lényeges pont, ugyanis ez az, amely alapvetően meghatározza, hogy az aktív választójog oldaláról közelíti-e meg végül a jogalkotó a speciális szabályozást és kiemelő rendszer jön létre, avagy az aktív választójog érintetlenül hagyása mellett csupán a választhatók oldaláról alkalmaz speciális szabályozást, ami egy alapvetően integratív rendszert eredményez.

Az 1990-es években jellemzően egy integratív rendszer felé haladtak a törvényjavaslatok, mivel a nemzetiségek bárminemű választási regisztrációja ekkor szinte lehetetlennek látszott és éles ellenkezést és bizalmatlanságot váltott volna ki a „nemzetiségi választók listázása”. Az MDF kormányzat idején egy kétszavazatos modellre jött létre javaslat, ami azonos szavazólapon tartalmazta a választó lakóhelyének megfelelő területi listákat, valamint a nemzetiségi országos listákat és a választó mindezek közül egyetlenre adhatta le voksát.

Az 1997/1998-as törvényjavaslat háromszavazatos rendszert kívánt bevezetni, melyben minden választó automatikusan megkapta volna a harmadik, nemzetiségi szavazólapot. Az

---

<sup>680</sup> „Magyarországon ez idő szerint még nem tudtuk megoldani a kisebbségek regisztrációjának kérdését, amely pedig választ adna mindarra, amit Trombitás képviselő úr vagy Bauer Tamás képviselő úr elmondott, hogy ugyanis kisebbségek szavazzanak kisebbségekre. Miután ez nem megy, próbálkoztunk olyan megoldással, amely pótolja ezt.” Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/gellert-kis-gabor-DBACE/> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

<sup>681</sup> „Valóban, igaza van Gellért Kis Gábornak, az lenne a legjobb, ha a regisztráció rendszere kiépülhetne Magyarországon, mert innentől fogva nem lenne probléma az, hogy háromszavazatos rendszer.” Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/nemeth-zsolt-DBB50/> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

előterjesztők ekkoriban a választói közösség nemzetiséghez közelítése érdekében egyfajta puha regisztrációval is próbálkoztak, mely alapján külön kérni kellett a nemzetiségi szavazólapokat. Meglátásunk szerint ezen a ponton kezdett elmozdulni az addigi integratív rendszer irányába mutató fejlődés a kiemelő rendszerek felé, melynek betetőzéseként a 2010-es években már külön nemzetiségi névjegyzékről beszélhetünk.

További érdekes kérdést vetett fel a magyar fejlődésben az, hogy megvalósulhasson-e a nemzetiségi listák között verseny, tehát adott nemzetiség jelölőszervezetei indulhassanak egymás ellen, avagy kizárólag egy lista indulhasson. Az 1993-as törvényjavaslatban már egy lista elve érvényesült, majd a nemzetiségi önkormányzatok létrejötte óta tulajdonképpen kisebb kilengésekkel – ilyen az 1998-as SZDSZ-es módosító javaslat, illetve a 2010-es, Fidesz-KDNP, azaz kormánypárti képviselők által benyújtott T/18-as törvényjavaslat, melyek nemzetiségi szervek listaállítást is engedni kívánták – a nemzetiségi önkormányzatok listaállítási monopóliumának elve érvényesül.

A jelenlegi nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás hagyományait illetően Salamon László megállapítása szerint a végül megvalósult és törvényé emelkedett koncepció – azaz a kétszavazatos rendszer, melyben a választónak el kell döntenie, hogy pártlistára vagy országos nemzetiségi listára szavaz és egy kedvezményes bejutási küszöb érvényesül a nemzetiségi listák esetében – szoros „kodifikációs, logikai kapcsolatban” áll az 1990-es évek elején, az Antall-kormány idején született javaslatokkal.<sup>682</sup> Megjegyezzük, ez a végül megvalósult rendszer, 2000-ben, a Fidesz első kormányzati ciklusa idején is megjelent javaslat szintjén.<sup>683</sup>

A hatályos magyar nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást áttekintve megállapíthatjuk, hogy a magyar megoldás a személyi alapú kiemelő rendszerek közé sorolható, de az ilyen rendszerbe tartozó külföldi példákhoz képest számos különlegességgel

---

<sup>682</sup> Ld.: Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága Az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szüksége választójogi reformot előkészítő albizottság AIB-V-3/2010. (AIB-V-3/2010-2014.) sz. jegyzőkönyve (2010. október 26.) 14-17. pp.

<sup>683</sup> Ld.: <https://index.hu/belfold/hirek/3887/> (letöltés ideje: 2021. május 15.) és <https://www.origo.hu/itthon/20000516afidesz.html> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

rendelkezik. A magyar megoldás személyi alapú kiemelő jellegét az alapozza meg, hogy az aktív választójog irányából a nemzetiségi választók (akik ezt igénylik) külön csatornán szavaznak, mint nem nemzetiségi honfitársaik.

Különlegessége ugyanakkor a magyar megoldásnak, hogy a kiemelés a vegyes magyar választási rendszer listás ágához fűződik, nem pedig egy „virtuális személyi alapú egyéni választókerülethez”, mint pl. Szlovéniában vagy Horvátországban. Mivel a speciális választási ág a listás választási ághoz tartozik a magyar modell olyan választójogi megoldásokat alkalmaz, melyek az integratív rendszerekre jellemzőek inkább, mint pl.: természetes bejutási küszöbnél kedvezőbb küszöb, akár csak Montenegró esetén. Mindezek okán a magyar kiemelő rendszer garantált képviselői mandátumot sem nyújt (csak garantált szószóelői tisztséget), csupán kedvezményest.

Említést érdemel a magyar rendszerben magának a kiemelésnek, azaz a nemzetiségi névjegyébe történő felvételnek a feltételei. Ennek a mechanizmusnak a magyar alkotmányos hagyományokhoz híven, az alapja, hogy a nemzetiségi hovatartozást önazonossági kérdésként kezeli, azaz nem külső jegyek, mint például a felmenők, a nyelvismeret határozzák meg az egyén nemzetiségi hovatartozását, hanem saját belső szubjektív tudata. Megjegyezzük, hogy ennek az irányzatnak vannak kritikusai, akik például bizonyos külső jegyeket, így akár nyelvtudást vizsgálnának a helyi nemzetiségi önkormányzati etnobiznisz visszaszorítása érdekében.<sup>684</sup>

---

<sup>684</sup> Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 2019. december 5-i ülésének jegyzőkönyve, ikt. szám: NEB-41/57-2/2019., NEB-20/2019. sz. ülés (NEB-33/2018-2022. sz. ülés) 8.p. - Dr. Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes hozzászólása a Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának 2019. december 05-i ülésén: „A nemzetiségi világban valóban van egy olyan probléma, hogy öndefiníció kérdése, hogy ki mondja ahhoz a nemzetiséghez tartozónak magát, és bizonyos nemzetiségek esetében joggal mondják, hogy szélhámosok kalózkodnak a területeken. Ahogy az egyházi esetben, mondjuk úgy, eklézsiabiznisz van, itt meg egy bizonyos etnobiznisz. Jogos, hogy némely nemzetiség ezt szóvá teszi, mert valóban a valódi nemzetiségeket akadályozza az, amikor szélhámosok kalózkodnak ezen a területen. Az a szélsőliberális álláspont, hogy ez öndefiníció kérdése, hogy én mely nemzetiséghez tartozom, nyilván abszurdításokat szül. Attól, hogy valaki, X. Y. életében egyszer volt Namíbiában, volt a Kalahári sivatagban, tetszett neki a busmanok élete, és három könyvet elolvasott a busmanokról, és azt mondja, hogy ő busman, attól még nem lesz busman, hiába mondja azt magáról, hogy ő busmannak érzi magát. Vagy, mondjuk, Cseh Tamás indiánosdit játszott a Bakonyban, még könyvet is írt róla, de attól ő nem lesz navahó indián. Viszont ha valaki egy faluban kitalálja, hogy ő a 13 nemzetiség egy tagja, akkor utána nehéz vele mit kezdeni, főleg, ha rokonságát is e tekintetben mozgósítja, és emiatt valóban számos anomália született. Az én személyes álláspontom az, hogy jogos dolog az, hogy egy nemzetiséghez tartozáshoz mégiscsak

Anélkül, hogy ezt a komoly alapjogi kérdést, témánkat meghaladó mélységben tárgyalnánk, a választójoggal összefüggésben az alábbiakat jegyezhetjük fel. A nemzetiségi választói névjegyzékbe történő felvétel, azaz a regisztráció kérdése, már a '90-es években is felmerült és mint arra fentebb hivatkoztunk rá, például az 1997/1998-as választójogi törvény vitájában egy olyan megoldásként tekintettek rá, mely a tényleges nemzetiségi választói akarat érvényesülését biztosíthatná, azonban ekkoriban a nemzetiségek erős ellenállást tanúsítottak az ilyen adatgyűjtéssel szemben, így egyfajta köztes megoldást próbált a kormányzat meghonosítani, melyet a parlamenti vitában az ún. puha regisztráció nevet kaptak. Ez alapján a választónak a szavazóhelyiségben kérnie kellett volna a nemzetiségi szavazólapot. A regisztráció jelenlegi rendszere abból a szempontból szintén puhának tekinthető, hogy elegendő az egyszerű nyilatkozat a választó részéről, ugyanakkor meglátásunk szerint a választási rendszer egyéb szabályai hatékonyan védik a nemzetiségeket és biztosítják, hogy az országgyűlési választásokon ne híguljon fel nem nemzetiségekkel a névjegyzék. Ennek a védelemnek a legfontosabb eszközei véleményünk szerint:

- a kétszavazatos rendszer, azaz a nemzetiségi listán választó személy a pártlistára nem szavazhat
- az országos nemzetiségi önkormányzat listaállítási monopóliuma, azaz kívülről nem lehet listát „ráindítani” az országos nemzetiségi önkormányzat listájára
- a képviselői mandátumhoz szükséges kedvezményes küszöb mértéke, végsősoron komolyabb létszámú szavazóbázis mobilizálását követelné meg

---

*kell valami objektív dolog, származás, nyelvismeret, az adott nemzetiség kultúrájának az ismerete. Én még azt is elfogadom, hogy valaki csatlakozhat egy nemzetiséghez, ahogy Petőfi mondja: „Ha nem születtem volna is magyarnak/E néphez állanék ezennel én”. Ez lehetséges, de akkor tanulja meg azt a nyelvet, azt a kultúrát, kapcsolódjon be annak a nemzetiségnek az életébe. De hogy ő minden tartalmi kontroll nélkül azt mondhatja, hogy annak a nemzetiségnek a tagja, és inentől kezdve jogokat vindikál magának, ez valóban abszurd. Miután ezt a törvényt örököltük, és emberi jogilag rendkívül kényes mezsgyén vagyunk, mondhatnám, vékony jégen állunk, itt kinyilvánítom a kormány készségét, hogy akár ezt a kérdést is kezeljük, de csak akkor tudok ennek nekimenni, ha a 13 nemzetiség phalanxként van mögöttem, konszenzusos szöveget tudunk vinni, és nem az van, hogy antiliberális jogkorlátozás van, hanem hogy a józan ész érvényesítjük egy területen.” Ld.: <https://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjv41/NEB/1912051.pdf> (letöltés ideje: 2021. május 22.)*



Álláspontunk szerint mindezen körülményei a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi rendelkezéseknek az országgyűlési választások tekintetében hatékonyan védhetik az önazonosságon alapuló névjegyzéki regisztrációt az esetleges külső befolyásoktól, ugyanis túl nagy és a külvilág számára látványos energiabefektetést, valamint szavazóbázist igényelne az országgyűlési választások nemzetiségi ágának külső befolyásolása.

Megjegyezzük Szlovénia például egy szigorúbb névjegyzéki regisztrációs rendszert vezetett be, de ott más választójogi körülmények nem állnak fenn, mert a nemzetiségi névjegyzékben szereplő az általános választási rendszer szerinti szavazatokkal is rendelkezik, továbbá ha már névjegyzékben szerepel valaki ráindulhat a többi nemzetiségi jelöltre és végül, de nem utolsósorban az egymással konkuráló jelöltek közül elegendő legalább egy szavazattal legyőzni a második helyezettet, tehát ebben a rendszerben kevésbé szigorú névjegyzéki regisztráció ténylegesen eltorzíthatná adott esetben a kisebbség választói akaratát.

Bevezetésekor a Velencei Bizottság összességében a választási rendszert érintő pozitív változásként fogadta a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást.<sup>685</sup> Javaslatként a választónak a pártlistás és a nemzetiségi listás voksolás közötti választás lehetőségének, lehetőleg a szavazás napján való biztosítását jelölte meg a testület.<sup>686</sup>

A jelenlegi magyar rendszer legkomolyabb előnye véleményünk szerint, hogy bizonyos értelemben ötvözi a kiemelő rendszerek és az integratív rendszerek előnyeit, így akár egyfajta bölcs kompromisszumként is tekinthetünk rá. A magyar választójogi megoldás egyik oldalról

---

<sup>685</sup> Velencei Bizottság. 662 /2012 számú vélemény (CDL(2012)033) 10. bekezdés angol nyelven: „*Positive changes in the Act, in line with international standards and good practice, that may improve the administration of elections include: - As required by the Constitutional Court, electoral constituencies are less unequal than previously, when the differences violated the constitutional principles; and - Specific arrangements in the new Elections Act for improving the representation of the national minorities in Parliament.*”

<sup>686</sup> Velencei Bizottság. 662 / 2012 számú vélemény (CDL(2012)033) 48. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*Taking into consideration the requirement of prior registration as a nationality voter, the Venice Commission and the OSCE/ODIHR recommend that as voters have the right to choose between registering to vote for normal party lists or national minority lists, the law should allow such registration in a reasonably short timeframe before election day. This would ensure that all voters have sufficient information to make an informed choice. However, it would be preferable to give to the voters from national minorities the possibility of choice on election day between nationality lists and party lists.*”

biztosítja a kiemeléssel, hogy a nemzetiségi választói akarat önmagában, külső behatásoktól mentesen érvényesülhessen és az egyetlen lista azt sem hagyja, hogy több tábor között szétforgácsolódjanak a szavazatok, tehát összefogja a nemzetiségi szavazóbázist. Emellett ugyanakkor a teljes jogú mandátumszerzéshez kedvezményes küszöböt támaszt, ami alapján egy viszonylag komolynak tekinthető szavazatszám szükségeltetik a képviselői mandátum megszerzéséhez, letompítva ezzel azokat a kritikus hangokat, melyek ellenzik, hogy egy kiélezett parlamenti vitát egy „szavazói legitimitással alig rendelkező képviselő döntsön el”. Az elmúlt két választás tapasztalatai alapján nagyságrendileg annyi szavazat szükséges a nemzetiségi lista kedvezményes mandátumszerzéséhez, mint a jelenlegi politikai törésvonalak alapján egy „átlagos” egyéni választókerület megnyeréséhez.<sup>687</sup>

A jelenlegi magyar rendszer legkomolyabb hátránya meglátásunk szerint, hogy a szavazás során egyáltalán nem biztosít választási lehetőséget, a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgár számára. A választásokat megelőzően persze van lehetősége választania a nemzetiségi választónak aközött, hogy a pártlistás vagy a nemzetiségi listás rendszerben kíván voksolni, de szavazófülkében már nincs választási lehetőség és ezt súlyos hátránynak tartjuk.

A magyar rendszer alapvetően ötvözi tehát a kiemelő és az integratív rendszerek előnyeit, de a tényleges választási versenyhelyzet hiánya okán a rendszer, a választójog egyik legfontosabb lényegi elemét, a választás lehetőségét nélkülözi.

Megjegyezzük, hogy a választási lehetőség hiányának kérdését maguk a nemzetiségi szószólók egy része is hasonlóképp gondolják. A Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának 2017. május 2-i ülésén a lengyel és a görög szószólói kabinet, a készülő nemzetiségi törvénymódosító csomaghoz egy, a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi

---

<sup>687</sup> A legutóbbi 2018-as országgyűlési választásokon egyéni körzetben nyertes jelöltek szavazatszámait ld.: [https://www.valasztas.hu/1-es-2.-helyen-allo-jeloltek-kozotti-szavazatkulonbseg?p\\_p\\_id=ogyszavazatkulonbseg\\_WAR\\_nvinvrportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&ogyszavazatkulonbseg\\_WAR\\_nvinvrportlet\\_vlId=244&ogyszavazatkulonbseg\\_WAR\\_nvinvrportlet\\_vlId=556&ogyszavazatkulonbseg\\_WAR\\_nvinvrportlet\\_delta=20&ogyszavazatkulonbseg\\_WAR\\_nvinvrportlet\\_keywords=&ogyszavazatkulonbseg\\_WAR\\_nvinvrportlet\\_advancedSearch=false&ogyszavazatkulonbseg\\_WAR\\_nvinvrportlet\\_andOperator=true&ogyszavazatkulonbseg\\_WAR\\_nvinvrportlet\\_resetCur=false&ogyszavazatkulonbseg\\_WAR\\_nvinvrportlet\\_cur=1](https://www.valasztas.hu/1-es-2.-helyen-allo-jeloltek-kozotti-szavazatkulonbseg?p_p_id=ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_vlId=244&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_vlId=556&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_delta=20&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_keywords=&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_advancedSearch=false&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_andOperator=true&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_resetCur=false&ogyszavazatkulonbseg_WAR_nvinvrportlet_cur=1) (letöltés ideje: 2021. május 22.)

szabályozást is érintő módosítást kívántak hozzátenni, mely során a bizottság ülésén a kérdésről viszonylag hosszas beszélgetést folytattak a szószólók, mely álláspontunk szerint nagyon tanulságos és rávilágít a jelenlegi rendszer hiányosságára.

Az ülésen Koranisz Laokratisz, akkori görög nemzetiségi szószóló úgy fogalmazott, hogy *„[A]zért nyújtottuk be ezt a javaslatot, mert amiben tényleg egyetértettünk, Imre, az volt, hogy ez a szószólói rendszer, ami új, teljesen új, nem szembesültünk korábban vele, kialakult, ahogy kialakult, de egyben egyetértettünk informális üléseken, hogy nem demokratikus. Ebben egyetértettünk, és ezen valamilyen formában változtatni kell. Ebben egyetértés van. A másik kérdés az, hogy ezt az egyetértést milyen irányban tudjuk jobbitani a nemzetiségek felé. Úgy gondolom, annak idején, amikor a szószólóválasztásról volt szó, még a saját önkormányzatomban, a görög nemzetiségi önkormányzatnál Kukumzisz György és Topuzidisz Dimitrisz - itt ülnek közöttünk - is tudnák igazolni, hogy amikor napirendre tűztük a szószólói választást, akkor az történt, hogy az akkori legnagyobb civil szervezetünk vezetője, aki ugyanaz a személy, javaslatot tett a testületemnek, hogy ezt nem lehet demokratikusan megoldani úgy, hogy ti tízen fogtok dönteni, hogy ki lesz a szószóló. Ezért azt javasolta, hogy igenis üljön össze a civil szervezet, és tegye meg javaslatait. Ezt én követtem, megszavaztattam, és így lett. Ebből a megfontolásból tovább gondolva megpróbálom ezt valahogy itt elérni. Mi úgy lettünk ide választva, hogy a törvényalkotásban vegyünk részt, hogy akár elfogadja a „politika”, akár nem, igaza van Jaroszlavának, a politika olyan, amilyen, attól függ, hogy ki és hogy kormányoz, de a lényeg az, hogy mi, nemzetiségek ki kell hogy álljunk a demokratikus elvek mellett. Ha ezt nem tesszük meg, holnapután nemcsak minket, szószólókat, hanem az egész nemzetiséget fogja kár érni, mert a nemzet többsége látva azt, hogy elég, ha egy szavazattal valaki bekerül, emlékszem Imre szavaira, aki azt mondta, hogy nálunk, németeknél az van, hogy ajánlásokat gyűjtünk, és aki a legtöbb ajánlást kapja, az kerül a lista élére. Így volt, Imre, vagy nem? Majd válaszol Imre. Én ezekre a dolgokra emlékszem, és ezért bátorkodtam jómagam a lengyel szószólói kabinettel együtt dolgozni és egy olyan módosítást előterjeszteni, amely nem*

*változtatja meg a választási törvényt, nem nyitja meg, viszont úgymond az eljárási törvénybe valahogy beleszól.*”<sup>688</sup>

*Kissné Köteles Erika szlovén nemzetiségi szószóló ugyanezen az ülésen úgy vélte, hogy „ha egy olyan javaslat áll elő ennek a dolognak az átvezetésével, ami lehet, hogy nem 21/C lesz, hanem valamilyen más formában, ami a szószólóválasztást valóban közelebb viszi a választáshoz, mint olyanhoz, akkor én magam is támogatom, mert mi nem választott tisztségviselők vagyunk, pontosabban mi nem választott képviselők vagyunk, hanem mi delegált képviselők vagyunk, ezt mindenki egyértelműen tudja. Itt már annak nincs helye, hogy mi ezen vitatkozzunk.*”<sup>689</sup>

A bizottság akkori elnöke, Fuzik János szlovák nemzetiségi szószóló az ülésen felvetett kérdésekre adott választában kifejtette, *„Abból indultunk ki, hogy rossz ez a választási rendszer, nem demokratikus, ami most van, ami a nemzetiségi képviselők és szószólók választását illeti. Ezzel kapcsolatban az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény módosítását kidolgoztuk. Kidolgoztuk, azt hiszem, a lehető legjobb alternatív módszerre, hogy a civil szervezetek állítanak listát, végigvittük az egész törvénymódosítást. Kiderült, hogy nem fogják megnyitni ezt a törvényt, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényt nem nyitják meg, már tulajdonképpen a bizottságban sem tárgyaltuk.*”<sup>690</sup>

De lege ferenda, - mérlegelve a jelenlegi rendszer meglévő előnyeit, figyelembe véve a választási rendszer koherenciáját, alapvető szisztémájának megtartást és legkisebb-leghatékonyabb-legszükségesebb mértékű módosításának igényét, emellett pedig a fennálló hátrányok kiküszöbölését - az alábbi javaslatot tesszük a magyar választási rendszer speciális nemzetiségekre vonatkozó rendelkezéseinek módosítására:

---

<sup>688</sup> Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 2017. május 2-i ülésének jegyzőkönyve, ikt. szám: NEB/21-4/2017., NEB-9/2017. sz. ülés (NEB-70/2014-2018. sz. ülés) 15.p.

<sup>689</sup> Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 2017. május 2-i ülésének jegyzőkönyve, ikt. szám: NEB/21-4/2017., NEB-9/2017. sz. ülés (NEB-70/2014-2018. sz. ülés) 16.p.

<sup>690</sup> Az Országgyűlés Magyarországi nemzetiségek bizottságának 2017. május 2-i ülésének jegyzőkönyve, ikt. szám: NEB/21-4/2017., NEB-9/2017. sz. ülés (NEB-70/2014-2018. sz. ülés) 16.p.

1. § A nemzetiségi listán legalább annyi jelöltnek kell szerepelnie, mint ahány lista mandátumot szerzett az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán.
2. § A nemzetiségi listát úgy kell összeállítani, hogy azon, az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán mandátumot szerzett minden lista legalább egy jelöltje szerepeljen.
3. § A nemzetiségi listán belül a választó preferenciális szavazat leadására jogosult, amely alapján kijelölheti a nemzetiségi listán szereplő általa legalkalmasabbnak tartott jelöltet
4. § A szavazatok összesítése során a jelöltek sorrendjét a nemzetiségi listán belül a listán szereplő egyes jelöltekre leadott preferenciális szavazatok száma szerinti csökkenő sorrend határozza meg, mely alapján a nemzetiségi lista első helyére a legtöbb preferenciális szavazatot szerzett jelölt kerül.

A lista összeállítására vonatkozó szabályokkal az a célunk, hogy a jelenlegi szabályozás kereteinek megtartásával valós választási verseny alakulhasson ki a preferenciális szavazatokért, és a befutó hely felett ne előre az országos nemzetiségi önkormányzatban többséget élvező szervezet diszponáljon, ezért biztosítani kívánunk legalább egy helyet mindazon listáknak, melyek mandátumot szereztek az országos nemzetiségi önkormányzatban. Tekintettel arra, hogy az igazi verseny a lista első helyéért folyik, mert ez eredményez képviselői mandátumot vagy szószólói tisztséget, jelölőszervezetenként legalább egy nemzetiségi listás hely elegendő a valós versenyhelyzet megteremtésének, sőt adott esetben ugyanazon jelölőszervezet által indított több listás jelölt inkább csak kontraproduktív lehet a jelölőszervezetre nézve.

Az országos nemzetiségi önkormányzati mandátum megszerzését tekintjük tehát a nemzetiségi választási versenybe történő belépés küszöbfeltételének a jelölőszervezetek vonatkozásában. Véleményünk szerint az olyan előminősítése a nemzetiségi jelölőszervezetnek, mely biztosítja azt, hogy a nemzetiségi listára a jelöltet juttató nemzetiségi szervezet a nemzetiségi belső politikai életben beágyazott, támogatottsággal bír és ténylegesen nemzetiségi jellegű.

A választási kampány során a nemzetiségi listán szereplő jelöltek a preferenciális szavazatért kampányolhatnak maguk mellett, tehát valós választási verseny alakulhat ki a klasszikus nagypolitika mezsgyéjétől függetlenül, ugyanis az egyes nemzetiségi szervezetek között, de a nemzetiségi lista keretein belül a preferenciális szavazatokért lényegében az országos nemzetiségi önkormányzati választási verseny képeződik újra, de ahhoz másképp, egy relatív-egyéni többségi rendszerhez hasonlatos szisztémában.

Véleményünk szerint az általunk javasolt megoldás egyik előnye, hogy a jelenlegi rendszer alapvonásait nem borítja fel, viszonylag kis változtatást jelent a jelenleg működő rendszerre nézve. Mindemellett kiküszöböli a jelenlegi rendszer legnagyobb hiányosságát, a valós választási lehetőség hiányát a szavazófülkén belül. Meglátásunk szerint a tényleges döntés lehetősége, mely többesélyessé teszi a nemzetiségi képviselő/szószóló választást minőségi ugrást jelenthet a szószólók által maguk is delegálásnak tartott jelenlegi rendszerhez képest, mely ezáltal a nemzetiségi választók által is népszerűbbé válhat és a pártlistás szavazás valódi alternatívájává teheti az országgyűlési választásokra kiterjedő hatályú nemzetiségi névjegyzékbe történő jelentkezést.

Az országos nemzetiségi önkormányzat által összeállított nemzetiségi lista ugyanakkor egyrészt továbbra is garantálja a jelöltek tényleges nemzetiségi jellegét, másrészt továbbra is „egyben tartja” a nemzetiségi szavazatokat, azok nem forgácsolódnak szét esetleg több konkuráló nemzetiségi lista között, mely utóbbi tényezőt a kedvezményes kvóta elérése szempontjából tartjuk jelentősnek.

Mindent egybevetve, de lege ferenda a jelenlegi rendszer preferenciális szavazás lehetőségével való kiegészítését és az országos nemzetiségi önkormányzatokban mandátummal rendelkező listák jelöltjeinek kötelező szerepeltetését javasoljuk, mely rendszerszinten csekély változtatással megoldható lenne az eddig rendszer előnyeinek megtartásával, de ezzel párhuzamosan a tényleges döntés lehetősége szempontjából meglátásunk szerint minőségi ugrást jelentene a magyar választójog speciális nemzetiségekre vonatkozó szabályozásában.

## **IX. A nemzetiségek parlamenti képviseletének alkotmányjogi alapjai Magyarországon - az alkotmányos mulasztás kérdése az Alkotmánybíróság határozatai fényében**

### **IX.1 Előzmények**

A nemzetiségek Országgyűlési képviseletének alapköve, alapmomentuma kétségkívül az Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel történő módosítása által az Alkotmányba emelt, majd később az Alaptörvény által is átvett megfogalmazás, miszerint „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.”<sup>691</sup>

A nemzetiségek képviseletét<sup>692</sup>, még az 1990-es demokratikus választások előtti parlament szabályozta első ízben a rendszerváltozás idején. Az 1990. évi XVI. törvény értelmében az Alkotmány 68. §-a kiegészült egy újabb bekezdéssel, ami kimondta, hogy a nyelvi és nemzeti kisebbségek számára az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell a képviseletet. Kimondta ezentúl a törvény, hogy a „nemzetiségi képviselőket” az Országgyűlés választja majd – tehát nem az országgyűlési választások útján keletkeznek a mandátumok, mint a többi képviselőnek – külön törvényben meghatározott módon<sup>693</sup>.

Az MDF-SZDSZ paktumot jogi formába öntő 1990. évi XL. törvény az Alkotmány 68. § (3) bekezdését úgy módosították, hogy abban csupán annyi maradt, hogy a magyar törvények biztosítják a nemzeti kisebbségek képviseletét, továbbá hatályon kívül helyezte az 1990. évi XVII. törvényt, amely a nemzetiségek kooptáláson alapuló parlamenti képviseletét szabályozta.

Ezt követően majdnem harminc esztendő várattott a pillanat, mire a nemzetiségi parlamenti képviselet jogilag szabályozott lehetősége testet öltött, majd 2018-ban megkezdhette munkáját az első nemzetiségi listáról megválasztott országgyűlési képviselő.

---

<sup>691</sup> 1949. évi XX. törvény 68. § (1) bekezdés

<sup>692</sup> A nemzetiségek képviseletének fajtáról részletesen ld.: CSERVÁK Csaba: *Népek, nemzetiségek, kisebbségek* In.: Jogelméleti szemle 2014/3. szám 52-65.

<sup>693</sup> Az 1990. évi XVI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 68. § (3): A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviseletére - külön törvényben meghatározott módon és számban - országgyűlési képviselőket választ.

A rendszerváltozást követő évtizedekben az alkotmányjogász szakma berkein belül a talán többségének tekinthető álláspont szerint nem állt fenn alkotmányos kötelezettség, s ezáltal mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a jogalkotó oldalán a nemzetiségek parlamenti képviselete biztosításának tekintetében.<sup>694</sup> Ezzel szemben a szakmában vannak olyan álláspontok melyek valószínűsítik az alkotmányos mulasztás fennálltát.<sup>695</sup> Jelen sorok írója is felvállaltan az utóbbi táborat erősíti.<sup>696</sup>

Jelen fejezet tehát a nemzetiségek parlamenti képviseletével<sup>697</sup> kapcsolatos alkotmányos mulasztás kérdését kívánja tárgyalni, melyhez elsősorban a vonatkozó alkotmánybíróági határozatokat veszi alapul tekintettel arra, hogy ezen szerv hivatott a mindenkori alkotmány autentikus értelmezésére Hazánkban.<sup>698</sup>

## **IX.2 Az Alkotmánybíróság 35/1992 (VI. 10.) AB határozata**

Egy 1991. március 18-án kelt Alkotmánybírósághoz intézett beadványban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását indítványozták a beadványozók, annak kapcsán, hogy az Alkotmány 68. § (1) bekezdésével ellentétes azon állapot, hogy a nemzetiségek képviselete sem az Országgyűlésben, sem az önkormányzatok képviselő testületeiben nem megoldott.

A beadvány alapján született 35/1992 (VI. 10.) AB határozat kimondta, hogy *„az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőknek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek*

---

<sup>694</sup> Ld.: MÓRÉ Sándor (2015) i. m. 587-588.; PAP (2011.) i. m. 5. p.; JAKAB (2011.) i. m. 20. p.

<sup>695</sup> SZIGETI (2014) i. m. 89. p.

<sup>696</sup> FARKAS György Tamás: *A nemzetiségek parlamenti képviselete hazánkban és a környező országokban*, Jog és Állam 2015/20. szám 14. p.

<sup>697</sup> Az országgyűlési képviselői jogállásról általánosságban részletesen ld.: CSERVÁK Csaba: *A parlamenti képviselők visszahívhatósága*. Jogelméleti szemle 2002/3. szám

<sup>698</sup> Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezésével kapcsolatban ld.: CSERVÁK Csaba: *Jogálom a jogállam?* VARGA Domokos György (szerk.) *Magyar nemzetstratégia*. Budapest: Magyar Konzervatív Alapítvány; Püski Kiadó, 2009. 343-359.



*képviselétét külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”*<sup>699</sup>

Röviden összefoglalva az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az államalkotói tényező, mint alkotmányos pozíció betöltésének szükséges előfeltétele a képviselet biztosítása.

*Az Alkotmánybíróság ezen túlmenően azt is megállapította ebben a határozatában, hogy „a nemzeti és etnikai kisebbségek általános képviseletének törvényi biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon. Az Alkotmány 68. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozzanak létre, aminek feltételeit és körülményeit törvényi rendelkezés mindmáig nem rendezi.”*<sup>700</sup>

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság mulasztásban fennálló alkotmányellenességet állapított meg a nemzetiségek képviseletének állam által történő biztosításának hiánya miatt.

701

Összegezve a 35/1992 (VI. 10.) AB határozatban foglaltakat, az általánosságban a képviselet hiányát róta fel a jogalkotónak, így kérdéses maradt, hogy a képviselet egyfajta konjunktív – tehát parlamenti és önkormányzati képviselet – vagy diszjunktív követelmény a jogalkotótól. A nemzetiségek önkormányzatiságára vonatkozó szabályok az 1993. évi LXXVII. törvényben testet öltöttek, így a diszjunktív álláspont képviselői szerint megoldódott a nemzetiségek képviselete, a nemzetiségi önkormányzatokon keresztül.

### **IX.3 Az Alkotmánybíróság 24/1994. (V. 6.) végzése**

---

<sup>699</sup> 35/1992 (VI. 10.) AB határozat indokolás III. rész ABH 1992, 204.

<sup>700</sup> Uo.

<sup>701</sup> 35/1992 (VI. 10.) AB határozat rendelkező rész: Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-ig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Az Alkotmánybíróság 24/1994. (V. 6.) végzése, már az 1993. évi nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény hatályba lépését követően keletkezett. A végzés alapjául szolgáló beadványban kifejezetten az országgyűlési képviselők választásról szóló akkor hatályos 1989. évi XXXIV. törvény alkotmányellenességét kérték megállapítani<sup>702</sup> azon okból kifolyólag, hogy az Alkotmány 68. § (1) bekezdés szerinti rendelkezéseknek - miszerint a nemzetiségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők – intézményesen nem tesznek eleget.

Az Alkotmánybíróság 24/1994. (V. 6.) végzésében úgy foglalt állást, hogy *„az Alkotmánybíróság 35/1992 (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmánysértést már megállapította. Ezért az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmánysértés megállapítását a vázolt keretben „ítélt dolognak” minősítette és az indítványt érdemi vizsgálat nélkül elutasította.”*

Az Alkotmánybíróság ezen végzésében álláspontunk szerint kibontotta, hogy a nemzetiségeket megillető képviselet magában foglalja az országgyűlési képviseletet is, tehát a nemzetiségi képviseletet illetően az Alkotmány alapján nem diszjunktív követelmény a képviselet biztosítása – azaz vagy országgyűlési vagy önkormányzati képviselete legyen a nemzetiségeknek – hanem konjunktív, tehát alkotmányos pozíciójukból fakadóan a nemzetiségeket megilleti a parlamenti és az önkormányzati képviselet is.

#### **IX.4 Az Alkotmánybíróság 760/I/2003. AB elnöki végzése**

Majdnem egy évtizeddel később ugyanolyan tartalmú indítvánnyal fordultak az Alkotmánybírósághoz, mint az 1994. évi végzés kapcsán, miszerint az Alkotmánybíróság állapítsa meg a jogalkotó alkotmányos mulasztását a nemzetiségek parlamenti képviseletének szabályozása kapcsán. 760/I/2003. AB elnöki végzés, mint nyilvánvalóan alaptalan indítványt

---

<sup>702</sup> A magyar választási rendszerről részletesen ld.: CSERVÁK Csaba: *Választási rendszerünk a jogösszehasonlítás és a reformlehetőségek tükrében* In.: Jogelméleti szemle 2001/3. szám 67. p.

elutasította. Az elnöki végzés indokolásában lényegileg 35/1992 (VI. 10.) AB határozatra 24/1994. (V. 6.) végzésre alapozva kifejtette, hogy:

*„Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban megállapította a mulasztásból eredő alkotmányellenes helyzet fennállását, és a törvényhozást felhívta arra, hogy mulasztását 1992. december 1-jéig pótolja. Kimondta azt is, hogy „a törvényalkotó szabadságában áll, és annak mérlegelése alá tartozik, hogy jogalkotói feladatának egy vagy több törvény megalkotásával tesz eleget.” (ABH 1992, 204, 205.) A 24/1994. (V. 6.) AB határozat tárgya is a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőjére vonatkozó szabályozás hiánya volt. A végzés megállapította, hogy "a kisebbségek országgyűlési képviselőjére vonatkozó külön törvényi szabályozás e végzés meghozataláig nem született meg" (ABH 1994, 377, 378.), de az Abh.-ban egyszer már megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre tekintettel az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapítására vonatkozó kérelmet - érdemi vizsgálat nélkül - visszautasította. Jelen ügyben az indítványozó az Alkotmány 68. §-ából fakadó, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőjét érintő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását ismételten kéri. Az indítvány az alkotmánybírósági eljárásban „ítélt dolognak” minősül, mivel az indítványozó annak határozati megállapítását kéri, amely tekintetében az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már döntött. Ha a jogalkotó a jogalkotói feladat teljesítésére megadott határidőn belül szabályozási kötelezettségének nem tesz eleget, az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége a mulasztás újbóli megállapítására, vagy a jogalkotás egyéb módon való kikényszerítésére.”*

A 760/I/2003. AB elnöki végzés alapján kijelenthető tehát, hogy az Alkotmánybíróság 2004-ben<sup>703</sup> immáron másodízben egyértelműen állást foglalt a nemzetiségek parlamenti képviselőjéről illetően fennálló alkotmányos mulasztás mellett, azaz amellett, hogy a AB határozat a képviselő követelményét konjunktívan országgyűlési és önkormányzati képviselőként értelmezi.

Mindezek alapján logikusnak tűnhet azon láncolat, miszerint az 1992. évi AB határozat megállapította az alkotmányos mulasztást ugyan, de efelől kétség lehetett annak „homályos” megfogalmazásából adódóan, majd az 1994. évi AB végzés mindezt egyértelművé tette. Mint

---

<sup>703</sup> Az elnöki végzést 2004. január 13-ai dátummal keltezték.

végzés nem rótt kötelezettséget a jogalkotóra, a jogalkotó mulasztását továbbra is az 1992. évi AB határozat tartalmazta, azonban az 1994. évi és a 2004. évi AB végzések tartalmukból adódóan egyértelmű értelmezései voltak ez az 1992. év AB határozatnak.

### **IX.5 Az Alkotmánybíróság 45/2005. (XII. 14.) és 53/2010. (IV. 29.) AB határozatai**

A fentiekhez képest meglepő fordulatot vett a későbbiekben az Alkotmánybíróság álláspontja.

A 45/2005. (XII. 14.) AB határozat, mely alapvetően a nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmányértelmezési kérdésekben foglalt állást, valamint utasított el jogszabály alkotmányellenességére irányuló indítványt és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt indokolásában, mely során az Alkotmány 68. § jogtörténeti fejlődésének áttekintése során az alábbiakat állapította meg:

*„Az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény megváltoztatta a 68. § (3) bekezdését. Az új (3) bekezdés csak azt állapította meg, hogy a Magyar Köztársaság törvényei a kisebbségek képviseletét biztosítják. Az új (4) bekezdés pedig előírta, hogy a kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ennél az alkotmánymódosításnál eltűnt tehát az a szabály, amely a kisebbségek országgyűlési képviselőinek megválasztásánál lehetővé tette az általános és egyenlő választójogról szóló alkotmányos szabálytól való eltérést. Ilyen tartalmú rendelkezés később sem került be újra az Alkotmány szövegébe.”<sup>704</sup>*

Az 53/2010. (IV. 29.) AB határozat alapja egy népszavazási kezdeményezés volt, amelyben az indítványozó országos népszavazás kezdeményezésére irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés a jelen kérdésben tartott népszavazás napját követő 1 éven belül alkossa meg a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényt?”

---

<sup>704</sup> ABH 2005. 569–570.

Az Országos Választási Bizottság határozatában megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért hitelesítésének akadálya nincs. Az OVB a fentieket kimondó 322/2007. (IX. 12.) határozatát semmisítette meg az AB az 53/2010. (IV. 29.) AB határozatával.

Mindezek fényében érdekes kérdést vehet fel, hogy a konkrétan az alkotmányos mulasztás tárgyában született eljárást lezáró végzéseknél, vagy a nem közvetlenül az alkotmányos mulasztás létéről szóló határozatnak van-e elsőbbsége a „homályos” 1992. évi AB határozat értelmezését illetően.

Az 53/2010. (IV. 29.) AB határozat indokolásában az AB több okból tartotta megalapozottnak az OVB határozattal szembeni kifogást, elsősorban azért, mert *„az Alkotmánybíróság a 25/2004. (VII. 7.) AB határozatban kimondta: „Az Alkotmány szabálya szerint már nem csak személyi kérdésekben való döntésekről nem lehet országos népszavazást tartani, hanem az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási (szervezetátalakítási, szervezetmegszüntető) kérdésekről sem.”*

Témánk szempontjából lényegesebb azonban, hogy az Alkotmánybíróság kitért a 35/1992 (VI. 10.) AB határozat értelmezésére is, amikor úgy foglalt állást, hogy *„ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a hivatkozott határozat kizárólag azért állapított meg mulasztást, mert az Országgyűlés nem alkotta meg a nemzeti és etnikai kisebbségeknek a szervezett önkormányzathoz való jogát, és annak „feltételeit és körülményeit” biztosító törvényt. Az Országgyűlés ennek a feladatának 1993-ban eleget tett.”*

Mint azt a bevezetőben felvetettük a szakmában a fenti 2010. évi AB határozattal egyezően vannak olyan vélemények, amelyek azt az álláspontot képviselik, hogy a 24/1994. (V. 6.) AB végzés utólag „vetíti bele” a korábbi határozatba a kötelező parlamenti képviselői alkotmányos követelményét,<sup>705</sup> illetve olyan az előbbivel egybevágó vélemények is, amelyek szerint a nemzetiségek országgyűlési képviselője csupán egy mítosz, nem volt ilyen kötelezettsége a

---

<sup>705</sup> ROMSICS Viktor: *Államalkotó tényezők: A nemzeti és etnikai kisebbségek*, Jogi Fórum Portál, 2010. 4. 1. Lásd: <http://www.jogiforum.hu/hirek/22799> (2018. 03. 19.)

jogalkotónak.<sup>706</sup> Ugyanakkor olyan álláspontok is vannak, amelyek valószínűsítik az alkotmányos mulasztás létét.<sup>707</sup>

A 2005. évi és 2010. évi AB határozat egy addig koherensnek látszó logikai láncolatba illeszthető egységet bontott meg, ami mindenképp alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze a nemzetiségek parlamenti képviseletének szabályozását illető alkotmányos kötelezettséget, azonban véleményünk szerint több okból is a 2005. évi, valamint 2010. évi határozatok kevésbé veendő figyelembe, mint az 1994. évi és 2004. évi végzések.

Önmagában kiragadva a 2005. évi és a 2010. évi AB határozatok vonatkozó mondatait egyértelmű következtetésre juthatnánk az alkotmányos mulasztás kérdéséről, azonban a témánk szempontjából releváns mondatok határozaton belüli pozíciója-szerepe és magának a határozatnak a vonatkozó határozatok közötti rendszertani helyzetéből adódóan megállapíthatjuk, hogy az 1994. évi és a 2004. évi végzések kapcsán az ügyet megindító beadvány kifejezetten annak a kérdésnek a vizsgálatára irányult, hogy van-e alkotmányos mulasztás a nemzetiségek parlamenti képviseletét illetően, ellentétben a 2005. évi és a 2010. évi határozatokkal.

---

<sup>706</sup> Ezt az álláspontot képviseli többek között Pap András László; Jakab András; Kovács Péter; Móré Sándor. Az alkotmányos mulasztás létét elvető álláspontokról részletesebben:

MÓRÉ Sándor: *Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában* In: Jogtudományi közlöny LXIX. évfolyam 2014. szeptember 429. p.

JAKAB (2011) i. m. 29. p. 57. lj.

PAP (2011.) i. m. 5. p.

<sup>707</sup> Ugyanakkor az alkotmányos mulasztás létét igazoló, valószínűsítő álláspontok is vannak a szakmában lásd pl.:

KÁLLAI Ernő: A kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciója 2008. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-161-kisebbségek-parlamenti-kepviseletenek.html> (2018. 03. 19.)

SZIGETI Péter: *A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában* In.: Jogtudományi Közönlöny LXIX. évfolyam 2. szám 2014. február 89. p.

KURUNCZI Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről In.: PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers 2013/14. szám 5. p.

MAJTÉNYI Balázs: 68. § – Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, in *Az Alkotmány kommentárja*, szerk.: Jakab András, Budapest, Századvég, 2009., II. kötet 2398–2431. p.

KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem* Osiris Kiadó Budapest, 1996. 203. p.

Egy évtized különbséggel az 1994. évi és a 2004. évi végzés is egyértelműen kimondta, hogy fennáll a mulasztás – tehát a parlamenti és önkormányzati képviselőket követelményét konjunktívan értelmezi az AB.

Hangsúlyozzuk, hogy ezzel szemben a 2005. évi határozat a nemzetiségi önkormányzatokkal, a 2010. évi határozat pedig egy népszavazási indítvánnyal kapcsolatos OVB határozat megsemmisítésére irányult, így tárgya csak közvetetten érinti témánkat. Nem a nemzetiségek parlamenti képviselőinek alkotmányos kötelezettsége vagy a korábbi AB határozatok értelmezése volt ezen a határozatnak a tárgya.

A 2005. évi határozatban egy az Alkotmány 68. §-hoz fűzött jogtörténeti áttekintés keretében írta le az Alkotmánybíróság, hogy az Alkotmány 68. § (3) bekezdésének 1990. évi XL. törvénnyel való módosítása okán kikerült országgyűlési képviselőre vonatkozó utalás, melynek okán nincs alkotmányos alapja az egyenlő választójogról szóló alkotmányos szabálytól való eltérésének.

A 2010. évi határozatban az OVB határozat megsemmisítésének elsődleges oka nem az alkotmányos mulasztás léte vagy nem léte volt, hanem az, hogy az Alkotmánybíróság, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szervezetalakítási kérdésként értékelte a népszavazási kérdést.<sup>708</sup> A témánk szempontjából releváns megállapításait az Alkotmánybíróság akként vezette fel, hogy *” a kifogástevő utalt az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozatára is. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy...”*. Véleményünk szerint már csak ezen felvezetés okán sem tekinthető ez a határozat, illetve az indokolásában szereplő mondat egy kimunkált kötelező hatályú absztrakt normaértelmezésnek, csupán ahogy maga az AB is fogalmaz egy megjegyzésnek.

Mindkét AB határozat kapcsán tehát megállapítható, hogy egy nem közvetlenül a konkrét téma vizsgálata során, az indokolásban, vetette oda az AB, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítása tekintetében nem áll fenn alkotmányos kötelezettség. Mindezek által véleményünk szerint természetesen figyelembe veendő a 2005. évi és a 2010. évi határozat,

---

<sup>708</sup> Az indokolás második pontjaként ez az indok szerepelt. Az indokolás első pontja csupán eljárási jellegű, az AB hatáskörére irányadó volt, így érdemben ezt az indokot tekinthetjük első számúnak.

mint egy olyan aktusok, amelyek alkalmas arra, hogy megkérdőjelezze az alkotmányos kötelezettség létét, azonban a konkrétan és közvetlenül a nemzetiségi parlamenti képviselői alkotmányos alapjainak tárgyában született AB végzések álláspontunk szerint elsőbbséget élveznek, akkor is, ha ezek végzés és nem határozat formájában láttak napvilágot, hiszen az 1994. évi és a 2004. évi végzés is eljárást lezáró végzésnek tekintendő.

### **IX.6 Az Alkotmánybíróság 2006. évi és 2007. évi évkönyvei**

Az alkotmánybíróság határozatai, végzései mellett a nemzetiségek parlamenti képviselete vonatkozásában fennálló alkotmánymulasztás tekintetében a „speciális alkotmánybírósági aktusra” is szükséges kitérnünk, melyet ebben a témában sokszor, sok szerző felvet.

A 2006-os alkotmánybírósági évkönyv ugyanis még a törvényhozó mulasztások között szerepelteti a nemzetiségek parlamenti képviseletét, a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatra hivatkozva.<sup>709</sup> Ezzel szemben az egy évvel későbbi 2007-es alkotmánybírósági évkönyvben ez már nem szerepelt.<sup>710</sup> Mint ahogy alább is láthatjuk, ezt több szerző is érvként szerepelteti amellet, hogy nem állt fenn alkotmányos mulasztás a nemzetiségek parlamenti képviseletét illetően.

Az alkotmánybírósági évkönyvvel kapcsolatos érvek jelen alkotmányos kérdés vizsgálata során történő figyelembevétele vonatkozásában jelen sorok írója elsősorban azt kívánja leszögezni, hogy az alkotmánybíróság évkönyve dogmatikai véleményként természetesen elfogadható és figyelembeveendő de jogforrásként nem szolgálhat, azaz az alkotmánybíróság határozatait és végzéseit nem ronthatja le, nem változtathatja meg. Másodsorban lényeges körülménynek tartjuk, hogy 2006 és 2007 között nem volt a téma szempontjából olyan határozat, vagy végzés, amely megalapozta volna az álláspont módosítását, így annak mögöttes jogalapja, miértje egzaktan nem azonosítható.

---

<sup>709</sup> Ld.: *Alkotmánybírósági évkönyv 2006.*, szerk.: SEREG András, Budapest, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2007., 15. p.

<sup>710</sup> Ld.: *Alkotmánybírósági évkönyv 2007.*, szerk.: SEREG András, Budapest, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2008., 15. p.



Míndezek alapján az alkotmányos mulasztás alkotmánybíróági évkönyvből történő kikerülése mindenképpen egy különös és furcsa körülmény, mely tovább növeli ezen téma érdekességét és különlegességét, ugyanakkor jelen sorok írójának álláspontja szerint a téma tudományos vizsgálata során kevésbé értékelendő az AB határozatokkal szemben, különös tekintettel az évkönyv jellegére és a hirtelen változtatás alapjául szolgáló AB határozat, végzés vagy jogszabálmódosítás hiányára.

### **IX.7 A hazai jogtudomány álláspontja az alkotmányos mulasztást illetően**

A hazai jogtudományban, a nemzetiségi témával foglalkozó szerzők túlnyomó többsége foglalkozott az alkotmányos mulasztás kérdésével és állást is foglalt ebben a témában. A szakirodalom összességében az általunk diszjunktívként aposztrofált álláspont, azaz amellet foglalt állást, miszerint az önkormányzati képviselőlet biztosítását követően már nincs alkotmányos kötelezettsége a jogalkotónak a parlamenti képviselőlet biztosítására.

Jakab András a téma vonatkozásában elsősorban azt emeli ki, hogy a 35/1992. (VI. 10.) AB határozat nem specifikálta, hogy országgyűlési képviselőletre gondol és az alkotmányos mulasztás a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásával megoldott, továbbá az alkotmányos mulasztások alkotmánybíróági listáján sem szerepel a kérdés.<sup>711</sup>

Szente Zoltán álláspontja szerint az alkotmányos kötelezettség kiolvasása csupán egy félreértés, ami abból adódott, hogy az alkotmánybíróóság egy később szerencsétlen döntésében (ez alatt az 1994. évi AB végzést érti Szente) úgy emlékezett, hogy 1992-ben már megállapította a parlamenti képviselőlet tekintetében az alkotmányos mulasztást, holott ez nem így van. Szente tehát a nemzetiségek parlamenti képviselőlete vonatkozásban fennálló alkotmányos mulasztást „csupán az Alkotmánybíróóság rossz memóriájának tudta be”.<sup>712</sup>

---

<sup>711</sup> JAKAB (2011.) i. m. 29. p. 57. lji..

<sup>712</sup> SZENTE (2011.) i. m. 86-87. p.

Kukorelli István véleménye szerint a parlamenti képviselőkhöz való jogot nem lehetett kiolvasni az 1992. évi AB határozatból, az a törvényhozó szabad mérlegelési körébe tartozott és a mulasztásos vitát meglátása szerint a 45/2005. (XII. 14.) AB határozat zárta le.<sup>713</sup>

Móré Sándor a releváns AB határozatok elemzése során leszögezte, hogy az alkotmánybíróság nem járt el kellő alaposággal és konkrétsággal, azonban elsősorban a 53/2010. (IV. 29.) AB határozatban foglaltak alapján véleménye szerint nem állt fenn az alkotmányos mulasztás a nemzetiségek parlamenti képviselete vonatkozásában. Mindezek mellett álláspontja alátámasztásaként hivatkozott arra is, hogy az alkotmánybíróság nyilvántartásából utólag kikerült a kérdés az alkotmányos mulasztások közül.<sup>714</sup>

Sereg András véleménye szerint a 24/1994. (V. 6.) AB végzés utólag „vetíti bele” a korábbi határozatba a kötelező parlamenti képviselet alkotmányos követelményét és tekintettel arra, hogy az 1994-es aktus nem határozat, hanem végzés, így véleménye szerint az nem is kötelező az Országgyűlésre.<sup>715</sup>

Pap András László 2014-ben egy konferencián azon véleményének adott hangot, hogy az alkotmányos mulasztás 1993-ban a kisebbségi önkormányzati rendszer kialakításával elhárult, így az nem állt fenn a parlamenti képviselet biztosításának elmaradása okán.<sup>716</sup> Ugyanakkor Pap álláspontjával kapcsolatban megjegyzendő, hogy némileg ellentmond 2014-es véleményének és a „másik tábor” erősíti egy korábbi, 2011-ben közölt tanulmánya, ahol a kisebbségi parlamenti képviselet melletti érvként hivatkozik arra, hogy ezzel kapcsolatban „az

---

<sup>713</sup> KUKORELLI (2018.) i. m. 15-16. p.

<sup>714</sup> MÓRÉ (2015.) 587-588. p.

<sup>715</sup> ROMSICS Viktor: *Államalkotó tényezők: A nemzeti és etnikai kisebbségek*, Jogi Fórum Portál, 2010. 4. 1. Lásd: <http://www.jogiforum.hu/hirek/22799> (2018. 03. 19.)

<sup>716</sup> PAP András László: *A kisebbségek politikai képviselete az új magyar szabályozásban*, előadás a Nemzeti Közszerződési 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 Közszerződési Egyetem. Hivatkozva M. BALÁZS ÁGNES: *Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma*; PhD értekezés Budapest, 2020. 178. o. és 246. o.

alkotmánybíróság is mulasztásos alkotmányértésként állapított meg e rendelkezés elmaradásával kapcsolatban, így ez a hatályos alkotmány alapján is elvárásnak tekinthető.”<sup>717</sup>

M. Balázs Ágnes doktori értekezésében egyetértését fejezte ki Pappal azzal kapcsolatban, hogy a jogalkotó a kisebbségi önkormányzati rendszer kialakításával elhárította az 1992. évi alkotmánybírósági határozatban megállapított alkotmányos mulasztást és ennek alátámasztásaként szintén hivatkozott az alkotmánybíróság 2010. évi határozatára.<sup>718</sup>

Majtényi Balázs, az általunk konjunktívként aposztrofált álláspont, azaz a kisebbségek parlamenti képviselete vonatkozásában fennálló alkotmányos mulasztás mellett érvelve arra világított rá, hogy amennyiben a korábbi Alkotmány 68. § (3) bekezdése nem a nemzetiségek országgyűlési képviseletét jelenti, akkor a korábbi Alkotmány 68. § (3) bekezdése és (4) bekezdése tulajdonképpen ismétlés lenne.<sup>719</sup>

Kállai Ernő 2008-as, a kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciójához írott bevezetője szerint „[A] magyarországi kisebbségpolitika legnagyobb adóssága, hogy nem sikerült megvalósítani a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletét. E mulasztás következtében a kisebbségi közösségek nem tudnak intézményesített módon részt venni a törvényhozás munkájában.”<sup>720</sup>

Szigeti Péter álláspontja szerint a nemzetiségek parlamenti képviseletének lehetőségét megteremtő választójogi szabályok pótolják az alkotmányos mulasztást megállapító 35/1992 (VI. 10.) AB határozatot.<sup>721</sup> Mindezekből egyenesen következik, hogy Szigeti álláspontja

---

<sup>717</sup> PAP András László (2011): *Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban*, PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers 2011/27. 5. o. Elérhető: <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-27.pdf> (2018. 03. 19.)

<sup>718</sup> M. BALÁZS ÁGNES: *Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma*; PhD értekezés Budapest, 2020. 177-178. o.

<sup>719</sup> MAJTÉNYI Balázs: 68. § – Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, in *Az Alkotmány kommentárja*, szerk.: Jakab András, Budapest, Századvég, 2009., II. kötet 2398–2431. o.

<sup>720</sup> KÁLLAI Ernő: A kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciója 2008. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-161-kisebbségek-parlamenti-kepviseletenek.html> (2018. 03. 19.)

<sup>721</sup> SZIGETI Péter: *A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában*, Jogtudományi Közlöny 2014/2. 89. o.

szerint fennállt az alkotmányos mulasztás a nemzetiségek parlamenti képviselete vonatkozásában.

Várfalvi Attila elsősorban az 1992. évi alkotmánybírósági határozatból kiindulva jutott azon következtetésre, miszerint joguk van a nemzetiségeknek a parlamenti képviseletre. Várfalvi szerint *„Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az elmarasztalás nem a parlamenti képviselet hiánya, hanem a (például önkormányzati) képviseletet is biztosító kisebbségi törvény hiánya miatt történt meg. Egyetlenegyszer sem jelenik meg a határozatban... az országgyűlési képviselet kifejezés, csak a benyújtó indítványának összefoglalásában. Az Alkotmánybíróság tehát megint nem értelmezte a képviselet mibenlétét, annak kibontását a jogalkotóra bízta, Másrészt ezt a dodonai ítéletet úgy is lehetett érteni, hogy az Alkotmánybíróság e határozatával kimondta a nemzetiségek jogát a parlamenti képviseletre.*”<sup>722</sup>

Kovács Péter szintén alkotmányos kötelezettségként értelmezte „az Alkotmánybíróság alkotmányerejű parancsnak nyilvánította a kisebbségek parlamenti képviseletét, az alkotmányozó előtt csak az a dilemma áll, hogy az alkotmányban is rögzítse-e a parlamenti képviseletet vagy az alkotmányon kívül, pusztán törvényalkotással tegyen eleget e kötelezettségnek.”<sup>723</sup>

Bihari Mihály a választójogi törvény módosításának általános vitáján, 1997. december 10-én szintén alkotmányos kötelezettség mellett érvelt, amikor is akként nyilatkozott az Országgyűlés pléniumán, hogy *„1992. decembere óta nem alkotta meg a többség vagy a többségek azt a törvényt, amely biztosítja a nemzetiségek képviseletét, hiszen 1992-től kellett volna már az alkotmánybírósági határozat alapján megoldani.*”<sup>724</sup>

Kurunczi Gábor szintén a nemzetiségek parlamenti képviselete vonatkozásában fennállt alkotmányos mulasztás mellett foglalt állást. Véleménye szerint az alkotmánybíróság 1992. évi

---

<sup>722</sup> Hivatkozva - KUKORELLI (2018.) i. m. 15. p.

<sup>723</sup> KOVÁCS (1996.) i. m. 203. p.

<sup>724</sup> Ld.: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-ulesszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valasztasi-eljarasrol-szolo-1-D8640/dr-bihari-mihaly-D86A7/> (letöltés ideje: 2021. május 15.)

határozata és 1994. évi végzése egyértelművé tette, hogy a törvényhozónak alkotmányos kötelezettsége állt fenn megalkotni a nemzetiségek országgyűlési képviselőit biztosító jogszabályokat, emellett pedig az alkotmánybíróság több későbbi aktusában, például az 760/I/2003. AB elnöki végzésben is visszautalt az 1992. évi határozatára, így az alkotmányos mulasztás megőrizte az aktualitását a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozását követően is.<sup>725</sup>

A Velencei Bizottság 2012-es, az új magyar országgyűlési választójogi törvényről készített véleményében azért is értékelte pozitív fejleményként a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok megalkotását, mert az Alkotmány 68. §-ra alapozva a magyar alkotmánybíróság kimondta, hogy az általános képviselő a nemzeti és etnikai kisebbségeknek nem biztosított és a szükséges törvényi szabályozás hiánya miatt az Alkotmánybíróság felhívta a törvényhozót ennek megalkotására.<sup>726</sup> A Velencei Bizottság lábjegyzetben ezen kijelentésénél az 1992. évi AB határozatot és az 1994. évi AB végzést jelölte meg hivatkozásként<sup>727</sup>, tehát a magyar alkotmánybírósági gyakorlatot áttekintve a Velencei Bizottság is együtt értelmezte ezen két döntést és jutott arra a következtetésre, hogy a nemzetiségek vonatkozásában a képviselő biztosítása konjunktív követelmény, és a parlamenti képviselőre is vonatkozik.

## IX.8 Összegzés

Összefoglalásként kétségtelenül kijelenthetjük, hogy az Alkotmánybíróság nem járt el kellő alaposan és konkrétan a nemzetiségeket megillető parlamenti képviselő kérdésével illetően.

---

<sup>725</sup> KURUNCZI (2013.) i. m. 5. p.

<sup>726</sup> Velencei Bizottság. 662 / 2012 számú vélemény (CDL(2012)033) 47. bekezdés (részlet) angol nyelven: „*This positive development in the new Elections Act follows up decisions of the Constitutional Court of Hungary which ruled that the general representation of national and ethnic minorities was not properly guaranteed, based on Article 68 of the 1949 constitution, due to a lack of implementation of the law that the Court had called upon parliament to enact*”

<sup>727</sup> Velencei Bizottság. 662 / 2012 számú vélemény (CDL(2012)033) 52. lábjegyzet angol nyelven: „*Decisions 35 (dated 2 June 1992) and 24 (dated 2 May 1994). Source: <http://www.mkab.hu/>.*”

Valószínűleg – látva a fentiekben is ismertetett változatos szakmabeli álláspontokat – a nemzetiségi parlamenti képviselet vonatkozásában fennálló alkotmányos kötelezettség, illetve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség létének kérdése egy örök jogelméleti-jogtörténeti vita tárgya lehet az alkotmányjogászok körében, tekintettel arra, hogy széles lehetőség kínálkozik a pro és a kontra érvelésre egyaránt.

Habár jelen fejezet elsősorban a vonatkozó alkotmánybíróági joganyagok fényében kívánta értelmezni a kérdést nem mehetünk el szó nélkül amellet, hogy maga az alkotmányozó szerv, a parlament képviselői miként álltak a kérdéshez, azaz az alkotmányozó hatalom alkotmányos kötelezettségként tekintett-e erre a kérdésre.<sup>728</sup> Mindezt az eset összes körülményeinek vizsgálata szempontjából tartjuk lényegesnek.

A 20/2010. (II. 26.) OGY határozat az akkor hatályos Alkotmány 68. §-ban megfogalmazottak alapján kérte fel a Kormányt, hogy dolgozza ki a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényjavaslatot és azt 2012. december 31-ig terjessze az Országgyűlés elé<sup>729</sup>, amiből a nemzetiségek országgyűlési képviseletének az alkotmányos kötelezettségét olvashatjuk ki.

Szintén 2010-ben az akkor hatályos Alkotmányt módosító T/9 számú törvényjavaslat - melyet az Országgyűlés 2010. május 20-i ülésén fogadott el – általános indokolása konkrétan kimondta, hogy az alkotmánymódosítás *„Egyúttal egy 1992 óta húzódó alkotmányos mulasztást kíván pótolni a Javaslat azzal, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletének szabályozására is irányt szab, számukra a kétszáz fős korláton felül, további országgyűlési képviselők választásra biztosít lehetőséget.”*<sup>730</sup>

Megjegyzendő, hogy a fentieknél lényegesen korábbi, 1990-es évekbeli, a nemzetiségi parlamenti képviseletet megteremteni szándékozó – de végül a parlament által el nem fogadott

---

<sup>728</sup> A jogalkotó szándéka szerinti jogértelmezésről részletesen ld.: CSERVÁK Csaba: *A jogértelmezés - és az alkotmányértelmezés egyes módszerei*, In.: Forum: Acta juridica et politica 2017/2. szám 55-74. pp.

<sup>729</sup> 20/2010. (II. 26.) OGY határozat

<sup>730</sup> Ld.: Országgyűlés hivatala T/9. szám alatt 2010. május 14-én érkezett iromány általános indokolás

- 1997. évi törvényjavaslatok általános indokolásában is találkozhatunk a fennálló alkotmányos mulasztás kinyilvánításával.<sup>731</sup>

Az „eset összes körülményeinek vizsgálata során” utalunk arra is a jogalkotó mellett az egyéb törvényalkotással összefüggő közjogi aktorok magatartása is arra enged következtetni, hogy kötelezettségként tekintettek a kérdésre. Az 1993. decemberében a parlament által el nem fogadott nemzetiségekre vonatkozó választójogi vonatkozásában Göncz Árpád akkori köztársasági elnök a sajtó részére akként nyilatkozott, hogy „- *Hosszú habozás után aláírtam a választási törvényt, habozásom oka az volt, hogy nem rendezte a nemzetiségekének a parlamenti képviselőt - hangsúlyozta előljáróban a köztársasági elnök, hozzáfűzve: az Alkotmánybírósághoz azért nem kívánt fordulni, mert tartott tőle, hogy ezáltal elhúzódik az eljárás. Az államfő kérte a parlamenti pártokat, tárgyaljanak a nemzetiségek képviselőjével, és lehetőség szerint egyetértéssel rendezzék a kisebbségi képviselő kérdését a választás idejéig. Ez fontos önbecsülésünk szempontjából is — fogalmazott az elnök —, utalva arra, hogy a parlament létrehozott egy modern, korszerű, nagylelkű és tisztességes nemzetiségi törvényt, de annak legfontosabb elemét már nem volt képes létrehozni a választási törvényben.*”<sup>732</sup>

Az előzőekben ismertetett AB határozatok fényében, illetve az „eset összes körülményei” alapján álláspontunk szerint vélhetően fennállt az alkotmányos kötelezettség és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a jogalkotó részéről a nemzetiségek parlamenti képviselőtét illetően, amit a témát érintő AB határozatok összességére időbeli sorrendjére, „dinamikájára” továbbá az „ügy összes egyéb körülményeire” (pl.: alkotmányozó hatalom magatartása) alapozunk.

A kérdésben született első, 1992-es AB határozat lényegében nyitva hagyta a kérdést, atekintetben, hogy a nemzetiségek számára biztosítandó képviselőre *konjunkív avagy diszjunkzív* feltételként tekint-e, azaz az alkotmányos kötelezettség az *önkormányzati és*

---

<sup>731</sup> Ld.: T/5233. (1997. november) és T/5290. (1998. január) számú törvényjavaslat előterjesztő: Kormány (belügyminiszter). Általános indokolás: Az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI.10.), valamint a 24/1994. (V.6.) AB sz. határozatában mulasztásos alkotmányértésben marasztalta el az Országgyűlést, mert a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőtéről szóló törvényt nem alkotta meg.

<sup>732</sup> Magyar Nemzet 1994. január 25. 1.p.

országgyűlési képviselőket foglalja magában, avagy az önkormányzati vagy országgyűlési képviselőket.

Ezt követően két indítvány is érkezett konkrétan a nemzetiségek parlamenti képviselőivel kapcsolatos alkotmányos mulasztás tárgyában, melyeket bár végzéssel zárt le az AB, kibontották, tovább értelmezték az 1992-es AB határozatot, tekintettel arra, hogy ezen 1992-es határozatra hivatkozva minősítették res iudicata-nak azt, hogy az országgyűlési képviselő biztosítása tekintetében alkotmányos mulasztásban van-e jogalkotó.

A kétezres években az alkotmánybírói gyakorlat fordulatot vett, holott az irányadó jogszabályok (alkotmány, kisebbségi törvény) nem változtak. Több ízben, 2005-ben és 2010-ben is olyan ügyekben, amelyekben nem kifejezetten a nemzetiségek parlamenti képviselőjét vizsgálták, az indokolásban vetette oda a parlamenti képviselő alkotmányos kötelezettségének hiányát az AB, illetve vette ki egyszer csak a kétezres évek közepén évkönyvéből a kérdést az alkotmányos mulasztások közül. Az alkotmánybírói tehát különösen járt el tehát a kérdésben, ugyanis kívülről még akár úgy tűnhet mindez, hogy utólag jogszabályváltozás hiányában kezdte álláspontját megváltoztatni vélhetően hozzáigazítva magát a sikertelen törvényalkotási próbálkozások után a de facto helyzethez és a politikai realitásokhoz.

Az Alkotmánybírói határozatai mellett az alkotmányozó hatalom szerepét betöltő Országgyűlés is kinyilvánította véleményünk szerint, hogy alkotmányból eredő kötelezettségként tekint a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítására.

Másodsorban fontos elhatárolnunk, hogy azt a kérdést kívánjuk-e megválaszolni, hogy alkotmányos mulasztás, azaz pontos jogi terminus technicus-t használva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állt-e fenn a nemzetiségek parlamenti képviselőit illetően, avagy közvetlen alkotmányos kötelezettség állt-e fenn a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítása.

Véleményünk szerint a fenti két kérdés gyakorta összemosódik ugyanis jelen kérdés vizsgálata során, holott nem ugyanazt jelentik. Mint ahogyan azt tudjuk az 1993. évi LXXVII. törvény 20. § (1) bekezdése kimondta, hogy „A kisebbségeknek - külön törvényben meghatározott módon - joguk van az országgyűlési képviselőre.”. A hivatkozott rendelkezés a törvény II. fejezetében „a kisebbségek közösségi jogai „között szerepeltek. Amennyiben kifejezetten az alkotmányos mulasztás kérdését vizsgáljuk, akkor véleményünk szerint



egyértelműnek kell lennie a válasznak, miszerint az alkotmányos mulasztás fennállt, ugyanis függetlenül attól, hogy az Alkotmány vagy egy mai szóhasználattal élve sarkalatos törvény mondta-e ki, de a jogalkotót jogalkotási kötelezettség terhelte, amit nem teljesített.

Az alkotmánybíróságról szóló korábbi, 1989. évi XXII. törvény szerint ugyanis „[H]a az Alkotmánybíróság hivatalból, illetőleg bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet - határidő megjelölésével - felhívja feladatának teljesítésére.”<sup>733</sup>

A jogszabálysövegből egyértelműen láthatjuk, hogy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapíthatóságához a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat elmulasztása szükséges és a mi esetünkben ez a jogszabályi felhatalmazás az 1993. évi kisebbségi törvény 20. § (1) bekezdésében megvolt.

A valódi tudományos vita tehát csak abban lehet, hogy közvetlen alkotmányos kötelezettség állt-e fenn a nemzetiségek parlamenti képviselő vonatkozásában, avagy „egyszerű törvényi kötelezettség”, ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség mindenképp terhelte a jogalkotót a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat elmulasztása okán.

Habár a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítására irányuló alkotmányos kötelezettség kérdése valószínűleg örök vita tárgya marad és az objektív igazság ki nem deríthető, egy másik kérdésre bizonyosságot megközelítő pontosságot adhatunk, mégpedig az alkotmányos lehetőség kérdésére. 1993-tól ugyanis mai szóhasználattal élve sarkalatos törvény deklarálta a nemzetiségek jogát a parlamenti képviselőre. Ennek a jogszabályi rendelkezésnek az alkotmányosságát az alatt szűk húsz év alatt amíg hatályban volt senki sem kérdőjelezte meg és az alkotmánybíróság sem állapította meg erről a jogszabályról, hogy alkotmányellenes lenne. Mindebből az következik álláspontunk szerint, ha adott esetben még nem is állt volna fenn alkotmányos kötelezettség a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítására, az alkotmány még abban az esetben sem tiltotta a nemzetiségek parlamenti képviselőinek

---

<sup>733</sup> 1989. évi XXII. törvény 49. § (1) bekezdés

biztosítását, azaz az alkotmányos lehetősége a nemzetiségekre vonatkozó speciális szabályozásnak fennállt.

Minden egybevetve álláspontunk szerint:

- a nemzetiségi parlamenti képviselő alkotmányos kötelezettsége: A kérdés bizonyossággal nem eldönthető, de álláspontunk szerint elsősorban az alkotmánybírói határozatok összességét, időbeli sorrendjét és „dinamikáját” mérlegelve, továbbá az „ügy összes egyéb körülményeit” számba véve (pl.: alkotmányozó hatalom magatartása) véleményünk szerint fennállt a nemzetiségi parlamenti képviselő alkotmányos kötelezettsége.
- a nemzetiségi parlamenti képviselő alkotmányos lehetősége: Ez a kérdés könnyebben megválaszolható, ugyanis törvényi szinten a nemzetiségi parlamenti képviselő kötelezettsége 1993 óta folyamatosan része volt a magyar jogrendszernek. Ennek a törvényi rendelkezésnek az alkotmányosságát senki sem kérdőjelezte meg hatályossága alatt és az alkotmánybírók sem mondták ki alkotmányellenességét. Minderre tekintettel alappal mondhatjuk, hogy ez a törvényi rendelkezés konform volt az alkotmánnyal, ami azt jelenti, hogy függetlenül a nemzetiségek parlamenti képviselői alkotmányos kötelezettségének lététől, az alkotmány a nemzetiségi parlamenti képviselői lehetőségét semmiképp sem tiltotta.
- a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség, azaz az alkotmányos mulasztás léte: Tekintettel arra, hogy az 1993. évi kisebbségi törvény ezt a jogot biztosította a kisebbségeknek, de a jog érvényesüléséhez szükséges külön törvény nem született meg, a jogalkotó mindenképp megvalósította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tényállását, akár alkotmányos kötelezettség volt a parlamenti képviselő biztosítása, akár nem.

A nemzetiségek parlamenti képviselőit elősegítő jogszabályok létrejötte okán kijelenthető, hogy napjainkban a nemzetiségi parlamenti képviselő a magyar alkotmányos berendezkedés integráns része, így az alkotmányos kötelezettség vagy a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség (alkotmányos mulasztás) kérdése mára csupán elméleti-jogtörténeti

kuriózum, mely immáron nagyobb gyakorlati tét nélkül, kiváló témája lehet alkotmányjogi-jogelméleti szakmai vitáknak.

## X. Összegzés

A kisebbségek parlamenti reprezentációját sokszor és sokan feldolgozták már, ugyanakkor meglátásunk szerint választójogi megközelítésünkkel – mely szerint a kisebbségi parlamenti képviselőlet közjogi értelemben nem más, mint speciális választójogi szabályozás – egy más nézőpontból is megvilágítottuk ezt a területet.

Áttekintettük mindenekelőtt a kisebbség fogalmát, fajtáit, meghatároztuk tehát azon személyi kört, akikre vonatkozó speciális választójogi szabályok a témánk tárgyát képezik.

A nemzetközi soft law ismeri, sőt elismeri a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás létjogosultságát. A nemzetközi jog szintjén egy létező, elismert és pozitív tényező a kisebbségek parlamenti képviselőletének biztosítása, akár az általános választójogi rendelkezésekhez képest kedvezményes, speciális választójogi megoldások alkalmazásával. A nemzetközi jogban tehát a kisebbségek képviselőletét elősegítő választójogi megoldások nem egyfajta idegen testként, hanem egyfajta fakultatív, potenciális kiegészítőjeként funkcionálnak a törvényhozás demokratikus, pártalapú népképviselőleti modelljében.

A demokráciával szorosan összefüggő egyenlőségnek nem csupán a formális, hanem tartalmi – vagy morális – fogalma is ismert, mely utóbbi korrigálhatja előbbit. A kisebbség parlamenti reprezentációjának elősegítése speciális választójogi szabályozással, a formális egyenlőség főszabálya mellett a tényleges vagy morális egyenlőség legalább részbeni érvényesítését jelenti. Az egyenlőség fogalmának többértelmű voltára azért kívántunk rávilágítani, mert ezáltal kijelenthetjük, hogy a speciális (kedvezőbb) választójogi szabályozás nem feltétlenül ellentétes az egyenlőség és ezzel összefüggésben a demokrácia elvével, csupán az egyenlőség fogalmának egy másik értelmezését csatornázza be, illetve jeleníti meg, amelytől egy választási rendszer önmagában nem válik antidemokratikussá.

A politológia tudománya ismeri és vizsgálja a kisebbségi politizálást, a klasszikus párt alapú politikának és a kisebbségek parlamenti képviselőletének van közös mezsgyéje a politika gyakorlatában tehát a kisebbségi képviselőlet nem egyfajta idegen test, politológiai szempontból. Ez alapján kijelenthetjük, hogy a kisebbség parlamenti képviselőletének van egy politikai dimenziója, nem idegen a politika világtól a kisebbségi érdekérvényesítés.

A szabad mandátum elvét lényegesnek tartottuk vizsgálni, ugyanis ez az elv határozza meg azt, hogy közjogi értelemben mi a parlamenti képviselő tartalma. A szabad mandátum elvéről szóló fejezetben világosan el tudtuk tehát határozni a kisebbségi parlamenti képviselő politikai és közjogi dimenzióját. Álláspontunk szerint a kisebbségek parlamenti képviselőtét tárgyaló szakirodalomban eddig erre nem került egyértelműen sor. Meglátásunk szerint, míg a parlamenti képviselő politikai dimenziója jelentheti azt, hogy adott képviselő vagy párt a kisebbség által, az ő érdekében jár el, addig a parlamenti képviselő közjogi fogalma alatt csak legfeljebb olyan választójogi szabályok összeségét érthetjük, melyeknek célja a kisebbség politikai értelemben vett képviselőtének elősegítése, ugyanis a képviselői jogállás egységes, minden képviselőre ugyanúgy vonatkozik a szabad mandátum elve, ami alapján a képviselő jogi értelemben a megválasztással elszakad az őt megválasztók közösségétől.

A szabad mandátum elvének vizsgálata során arra a következtetésre jutottunk, hogy a magyar jogrendszerben a hatályos nemzetiségi törvény egyes rendelkezései – mely a parlamenti képviselőt áll összefüggésben – ellentétesek az Alaptörvény szabad mandátum elvére vonatkozó cikkével, ugyanis a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőre az egységes képviselői jogállás alapján ugyanúgy vonatkoznia kell annak, hogy tevékenységét a köz érdekében végzi. Mindezek mellett megállapítottuk azt is, hogy a szószóló a törvényhozó hatalom közreműködője (és nem gyakorlója) ezért véleményünk szerint nem vonatkozik rá a szabad mandátum elve.

A nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő nemzetiségi jellegének a megválasztásával kapcsolatos speciális választójogi szabályozásban kell testet öltetnie, nem pedig abban, hogy munkáját a nemzetiségek érdekében végzi, ez utóbbi ugyanis nem lehet jogi kötelezettség a szabad mandátum elve okán, legfeljebb politikai jellegű.

Nemzetközi kitekintésünkben több ország választójogának, kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseit vizsgáltuk, mely alapján, reprezentatív minta birtokában egy új szempontú, általános jellegű csoportosítást végeztük el a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozásoknak. A szakirodalom visszatérően találkozunk a garantált kontra kedvezményes mandátum elhatárolással, ami alapvetően a mandátumszerzés lehetősége-eredménye azaz a választás kimenete felől közelíti meg a kérdést. A mi elhatárolásunk a kisebbség, mint választói

személyi kört vette alapul és vizsgálta azt, hogy az aktív választójog gyakorlása során a kisebbségi szavazó nem kisebbségi szavazókhöz viszonyítva miképp gyakorolja választójogát.

Ez alapján a közvetlen választójogon alapuló kisebbségekre vonatkozó speciális szabályozásoknak két fő fajtáját azonosítottuk, az ún. kiemelő és az ún. integratív rendszereket.

A kiemelő rendszerek fő specialitása, hogy a kisebbségi szavazók a választások egy bizonyos ágán a nem kisebbségi szavazóktól elkülönülten adhatják le voksukat. Az integratív rendszereknél nincs speciális szabályozás az aktív választójog oldalán, hanem a passzív oldalon, választhatók oldalán alkalmaz speciális választójogi szabályokat, mint például bejutási küszöb alóli mentesség.

A nemzetközi kitekintésen túl megvizsgáltuk a magyar választójog nemzetiségekre vonatkozó speciális szabályozását is. Ennek során mintegy történeti előzményként áttekintettük a dualizmus időszakát, amikor is bár nem volt speciális választójogi szabályozás a nemzetiségek vonatkozásában, a választási rendszer általános szabályozásának kulcskérdése volt a nemzetiségekre gyakorolt hatása. A korszak a legtöbb mára alapelvi szintre emelkedett választójogi alapelvet nélkülözte. Ekkor nemzetiségi szempontból az általános választójog, illetve a választójog egyenlősége (szavazatok egyenlő súlya) volt az egyik legfontosabb szabályozási kérdése választási rendszernek. A magyar választójog nemzetiségekre vonatkozó speciális szabályozásának másik lényeges jogtörténeti csomópontja álláspontunk szerint a rendszerváltozás és az azt követő három parlamenti ciklus időszaka volt, amikor több sikertelen jogalkotói próbálkozás is történt a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás megalkotására.

A jogtörténeti előzmények vizsgálata után természetesen megvizsgáltuk a hatályos magyar nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást, azonosítottuk továbbá azon jellegzetességeket, amelyek az 1990-es évek törvényjavaslatai és a hatályos szabályozás alapján a magyar választójog speciális nemzetiségi szabályozásának sajátjai. Ilyen sajátoságként azonosítottuk többek között a szószóói intézményt, a nemzetiségi országos listáról történő választást és a kedvezményes bejutási küszöb alkalmazását is.

Megvizsgáltuk a hatályos magyar szabályozás előnyeit és hátrányait, amely során a hatályos magyar rendszer legjelentősebb hátrányaként a szavazás időpontjában fennálló választási lehetőség hiányát azonosítottuk. Ennek kiküszöbölése érdekében, a nemzetiségi listán belüli

preferenciális szavazat leadásának lehetőségével olyan, de lege ferenda javaslatot fogalmaztunk meg, ami a jelenlegi rendszer jelentős átalakítása nélkül oldhatná meg ezt a problémát.

A magyar szabályozással összefüggésben külön fejezetben, mintegy kitekintésként vizsgáltuk az „alkotmányos mulasztás” kérdését, azaz azt, hogy fennállt-e alkotmányos kötelezettsége a jogalkotónak a rendszerváltozástól a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítására. Ez a kérdés lényegében napjainkra már megoldódott, így csupán jogelméleti-jogtörténeti vita tárgyát képezheti. A szakirodalom megosztott a kérdésben, melyet áttekintettünk és a vonatkozó alkotmánybírói határozatok elemzésével, valamint az „eset összes körülményeinek” feltárásával kialakítottuk saját álláspontunkat a kérdésben, aminek lényege, hogy ad1 bizonyosan nem eldönthető, de véleményünk szerint fennállt a nemzetiségi parlamenti képviselő alkotmányos kötelezettsége; ad2 bizonyosnak tűnik ugyanakkor, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselőinek alkotmányos lehetősége fennállt; ad3 a jogalkotó mindenképp megvalósította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség tényállását, akár alkotmányos kötelezettség volt a parlamenti képviselő biztosítása, akár nem.

Zárszóként azt tudjuk mondani, hogy a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdését a választójog egy nagyon izgalmas résztemájának tartjuk, mely tudományos figyelmet érdemel, ugyanis kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozással viszonylag sok államban találkozhatunk. A kisebbségek (közjogi értelemben vett) parlamenti képviselője, azaz a kisebbségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás megglátásunk szerint semmiképp sem tekinthető a választójog egyfajta oda nem illő idegen testének, hanem inkább egy különleges és opcionális kiegészítő szabályozási lehetősége a demokratikus, pártalapú népképviselői törvényhozások választójogának.

## **XI. Summary**

The representation of minorities in parliament has been discussed many times, but we believe that our approach to electoral law - according to which minority representation in parliament is nothing more than a special electoral law in the public law sense - has also shed light on this area from a different perspective.

First of all, we have reviewed the concept and types of minorities, and thus defined the group of persons to whom the special electoral rules apply.

International soft law recognizes and even acknowledges the existence of special electoral legislation for minorities. An existing, recognized and positive factor at the level of international law is to guarantee the parliamentary representation for minorities, even through the use of special electoral arrangements that are preferential to general electoral arrangements. In international law, therefore, electoral solutions to provide minority representation are not a kind of alien body, but an optional, potential complement to the democratic, party-based model of representation in the legislature.

The notion of equality, which is closely linked to democracy, is not only formal, but also substantive - or moral - and the latter one can correct the former. The promotion of minority representation in parliament by means of special electoral legislation implies, in addition to the main rule of formal equality, at least partial enforcement of substantive or moral equality. The ambiguity of the notion of equality is highlighted in order to state that special (more favorable) electoral legislation is not necessarily contrary to the principle of equality and, in this context, to the principle of democracy, but merely channels or represents another interpretation of the notion of equality, which does not in itself make an electoral system undemocratic.

The science of political science recognizes and studies minority politics, classical party-based politics and parliamentary representation of minorities have a common ground in the practice of politics, so minority representation is not a kind of alien body, from a political science point of view. On this basis, we can say that minority representation in parliament has a political dimension, that minority representation is not alien to the world of politics.



The principle of the free mandate was considered essential to examine, as it is this principle that determines the content of parliamentary representation in public law. In the chapter on the principle of the free mandate, we were therefore able to clearly delimit the political and public law dimensions of minority parliamentary representation. In our view, this has not yet been clearly done in the literature on the parliamentary representation of minorities. In our view, while the political dimension of parliamentary representation can mean that a given representative or party acts on behalf of the minority, in its interests, the public law concept of parliamentary representation can only be understood as a set of electoral rules which aim to promote the representation of the minority in the political sense, since the legal status of a representative is uniform, the principle of a free mandate applies to all representatives in the same way, on the basis of which the representative is legally separated from the community of those who elected him or her.

In the course of the examination of the principle of the free mandate, we came to the conclusion that in the Hungarian legal system certain provisions of the current Act on the Rights of Nationalities - which is related to parliamentary representation - are contrary to the article of the Fundamental Law on the principle of the free mandate, since the uniform status of the representative must equally apply to the representative who has obtained a mandate from the nationality list, since he/she performs his/her activity in the public interest. In addition to this, we have also established that the advocate is a contributor (and not an exerciser) of legislative power and therefore, in our opinion, is not subject to the principle of free mandate.

The nationality of a representative elected from a nationality list must be embodied in the special electoral law relating to his election, not in the fact that he is working in the interests of nationalities, which cannot be a legal obligation under the principle of a free mandate, but only a political one.

In our international survey, we examined the provisions of electoral law relating to minorities in several countries, on the basis of which, using a representative sample, we carried out a new general grouping of specific electoral law provisions relating to minorities. In the literature we have repeatedly encountered the distinction between guaranteed and preferential mandates, which basically approaches the question from the point of view of the possibility of obtaining a mandate, i.e. the outcome of the election. Our delimitation is based on the minority

as a group of voters and examines the way in which minority voters exercise their right to vote in comparison to non-minority voters. On this basis, two main types of special arrangements for minorities based on direct suffrage have been identified, the so-called "highlighting" and the so-called "integrating" systems.

The main specialty of the highlighting systems is that minority voters can cast their ballots separately from non-minority voters in a particular branch of the election. In integrative systems, there are no special rules on the active side of the electorate, but apply special electoral rules on the passive side, on the side of those who can vote, such as exemption from the threshold for entry.

In addition to the international perspective, we also examined the special regulation of Hungarian electoral law concerning nationalities. As a historical background, we reviewed the period of dualism, when, although there was no special electoral legislation for nationalities, the impact on nationalities was a key issue in the general regulation of the electoral system. The period was devoid of most of the principles of electoral law that have since become fundamental. From a nationality perspective, universal suffrage and equality of suffrage (equal weighting of votes) were then one of the most important regulatory issues in our electoral system. In our view, another important legal historical juncture in the special regulation of Hungarian electoral law for nationalities was the period of the regime change and the three subsequent parliamentary terms, when several unsuccessful legislative attempts were made to create special electoral law for nationalities.

After examining the legal historical background, we naturally examined the special electoral legislation in force for Hungarian nationalities and identified the characteristics of the special nationality legislation of Hungarian electoral law based on the legislative proposals of the 1990s and the legislation in force. Among these features we identified the institution of advocacy, the election from a national list of national minorities and the application of the preferential threshold for entry.

We examined the advantages and disadvantages of the current Hungarian system and identified the lack of choice at the time of voting as the most significant disadvantage. In order to eliminate this problem, we have formulated a *de lege ferenda* proposal that could solve this

problem without a significant change to the current system by allowing preferential voting within the nationality list.

In the context of Hungarian legislation, we examined the question of "constitutional omission" in a separate chapter, i.e. whether the legislator had a constitutional obligation to ensure the representation of nationalities in parliament from the time of the change of regime. This question has essentially been resolved by now and can therefore only be the subject of a legal theory and legal history debate. The literature is divided on the issue, which we have reviewed and, by analyzing the relevant Constitutional Court decisions and exploring the "totality of the circumstances of the case", we have developed our own position on the issue, which is that:

- in our opinion, there was a constitutional obligation for national minority representation in parliament;
- the representation of nationalities in parliament was included in the 1993 Nationality Act, which was in conformity with the Constitution, and from this we conclude that, irrespective of the existence of a constitutional obligation to represent nationalities in parliament, the Constitution did not prohibit the possibility of representation of nationalities in parliament, so the constitutional possibility of representation of nationalities in parliament existed;
- the legislator has in any event committed an act of unconstitutionality, whether or not it was a constitutional obligation to ensure parliamentary representation, since the 1993 National Minorities Act provided for the representation of national minorities in parliament

In conclusion, we can say that the issue of special electoral legislation for minorities is a very exciting subtopic of electoral law, which deserves academic attention, because special electoral legislation for minorities is found in relatively many states. In our view, the representation of minorities in parliament (in the public law sense), i.e. special electoral law for minorities, can by no means be regarded as a kind of inappropriate alien body of electoral law, but rather as a special and optional supplementary possibility for the electoral law of democratic, party-based representative legislatures.

## XII. Irodalomjegyzék

- Arisztotelész: Politika
- Barta Attila: Tocqueville az amerikai közigazgatásról In.: Miskolci Jogi Szemle 2009/1.
- Berzeviczy Albert: Gróf Tisza Istvánról, In.: Gróf Tisza István összes munkái MTA Budapest 1928.
- Bihari Mihály - Pokol Béla: Politológia, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt. Budapest 2010.
- Bihari Mihály: Politológia – A politika és a modern állam Pártok és ideológiák Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zrt. 2013.
- Borók György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőinek szabályozási modelljei Európában és Magyarországon In.: Társadalmi szemle 1998/4. szám
- Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: Parlamentarizmus Magyarországon (1867-1944) – Parlament, Pártok, Választások, ELTE Eötvös Kiadó Budapest, 2008.
- Bruhács János: Nemzetközi jog I. Dialóg Campus kiadó 2011.
- Buza László: A kisebbségek jogi helyzete a békeszerződések és más nemzetközi egyezmények értelmében; A Magyar Tud. Akadémia Budapest 1930.
- Chandra, Kanchan: What is an ethnic party? (Party Politics 17/2), Sage Publications, New York University, 2011.
- Christiano, Tom: "Democracy", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2018 Edition), Edward N. Zalta (ed.)
- Concha Győző: Politika - I. kötet Alkotmánytan Eggenberger-féle könyvkereskedés kiadása (Hoffmann és Molnár) Budapest 1895.
- Csányi Edina: A kisebbségvédelem és egyes jogi kérdései 1. rész
- Cservák Csaba – Farkas György Tamás – Rimaszécsi János: *Demokrácia* In.: Jó Állam Jelentés 2017. szerk.: Kaiser Tamás, Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2017.
- Cservák Csaba A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően In.: Pro Futuro – a jövő nemzedékek joga 2015/2. szám
- Cservák Csaba: A jogértelmezés - és az alkotmányértelmezés egyes módszerei, In.: Forum: acta juridica et politica 2017.

- Cservák Csaba: A népakarattól az állami döntésig, Budapest, Dialóg Campus Kiadó 2018.
- Cservák Csaba: A parlamenti képviselők visszahívhatósága, In.: Jogelméleti szemle 2002/3. szám
- Cservák Csaba: Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer, Debrecen, Lícium-Art, 2018.
- Cservák Csaba: Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig, Debrecen Lícium-Art 2013.
- Cservák Csaba: Jogálmom a jogállam? In.: Varga Domokos György (szerk.) Magyar nemzetstratégia. Budapest: Magyar Konzervatív Alapítvány; Püski Kiadó, 2009.
- Cservák Csaba: Kategorikus és ordinális választási rendszerek In.: IAS, 2017/3. szám
- Cservák Csaba: Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben) PhD dolgozat, 2010.
- Cservák Csaba: Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái, Jogelméleti szemle, 2001/4. szám
- Cservák Csaba: Népek, nemzetiségek, kisebbségek, In.: Jogelméleti Szemle 2014/3. szám
- Cservák Csaba: Választási és kormányzati rendszerek összefüggései, Jogelméleti Szemle 2007. 2007/2.
- Cservák Csaba: Választási rendszerünk a jogösszehasonlítás és a reformlehetőségek tükrében In.: Jogelméleti szemle 2001/3. szám
- Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: Magyar állam- és jogtörténet Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 1998.
- Dezső Márta: A második kamarák alkotmányos funkciói In.: Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Szerk.: Téglási András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011.
- Dezső Márta: Képviselő és választás a parlamenti jogban, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1998.
- Diamond, Larry – Gunther, Richard: Types and Functions of Parties In.: Diamond, Larry – Gunther, Richard eds.: Political Parties and Democracy, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2001.

- Dworkin, Ronald: Az alkotmány morális értelmezése és a többségi elv In.: Fundamentum 1997/1. szám
- Dworkin, Ronald: Liberalizmus In: Az angolszász liberalizmus klasszikusai. II. Atlantisz Kiadó, Budapest, 1992.
- Eötvös József báró: A nemzetiségi kérdés. kiadja: Ráth Mór Pest, 1865 online verzió: Budapest: Magyar Elektronikus Könyvtárért Egyesület, 2010 Készült az Internet Szolgáltatók Tanácsa támogatásával. Készítette az Országos Széchényi Könyvtár E-könyvtári Szolgáltatások Osztálya
- Eőry Vilma (Főszerk.): Értelmező szótár+ Tinta könyvkiadó Budapest, 2007.
- Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások, In.: Parlamenti Szemle 2017/2. szám
- Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviselete hazánkban és a környező országokban, In.: Jog és Állam 2015/20. szám
- Fetzer, Joel S.: Election Strategy and Ethnic Politics in Singapore In.: Taiwan Journal of Democracy, Volume 4, No.1
- Győri Szabó Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és olasz közösség autonómiája, Kisebbségkutatás 2008. évi 1. szám
- Horowitz, Donald: Ethnic Groups in Conflict, Berkeley, CA: University of California Press. 1985.
- Hulst, Marc van der: The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2000.
- Ishiyama, John T. – Breuning, Marijke: Ethnopolitics in the new europe, Lynne Rienner Publishers Inc. Colorado (USA) – London (UK) 1998.
- Jakab András: Miért nincs szükségünk második kamarára? In.: Politikatudományi Szemle 2011/1. szám
- Jászi Oszkár: A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés Gondolat kiadó Budapest 1986.
- Kállai Ernő: A kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciója 2008.
- Kállai Péter: Képvisel-e a képviselő? - nemzetiségi parlamenti képviselet Magyarországon, In.: ELTE POL-IR working paper series 2020/6. szám

- Kemény G. Gábor: Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. II. k. 1892-1900. Tankönyvkiadó, Budapest, 1956.
- Kemény G. Gábor: Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. III. k. 1900-1903. Tankönyvkiadó, Budapest
- Kemény G. Gábor: Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. IV. k. 1903-1906. Tankönyvkiadó, Budapest, 1966.
- Kolláth Anna, Gasparics Judit, Gróf Annamária, Horvat Livija: Hungarian in Slovenia: An Overview of a Language in Context, In.: Working Papers in European Language Diversity 2. ELDIA 2010.
- Kovács Péter: A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben, In.: Kisebbségkutatás 2014/1. szám
- Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, Osiris Kiadó Budapest, 1996.
- Körtvélyesi Zsolt: Az őslakos népek jogai In.: Pro Minoritate 2009/3. szám
- Kukorelli István: A második kamara, mint nemzeti intézmény, In.: Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Szerk.: Téglási András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011.
- Kukorelli István: A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviselőjük szabályozására, In.: Parlamenti Szemle 2018/1. szám
- Kulcsár Kálmán: A kétkamarás országgyűlés problémája, In.: Társadalmi Szemle, 1995/10. szám
- Kurunczi Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviselőjének kérdéséről In.: PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers 2013/14. szám
- Kurunczi Gábor: Az általános és egyenlő választójog elvével összefüggő kihívások alkotmányjogi elemzése a magyar szabályozás tükrében; PhD értekezés (műhelyvitára szánt verzió) Budapest, 2019.
- Larson, Bryant L., "The minorities of Czechoslovakia and Poland: of treaties and human nature" (1978). Dissertations and Theses. Paper 2871.
- M. Balázs Ágnes: Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma; PhD értekezés (műhelyvitára szánt verzió) Budapest, 2020.
- M. Balázs Ágnes: Plurális választójog és nemzetiségek tegnap és ma doktori értekezés 2021.

- Majtényi Balázs: 68. § – Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, in Az Alkotmány kommentárja, szerk.: Jakab András, Budapest, Századvég, 2009., II. kötet
- Majtényi Balázs: A nemzetállam új ruhája. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.
- Mathur, Raj: Parliamentary Representation of Minority Communities: The Mauritian Experience, In.: Africa Today, vol. 44, no. 1, 1997.
- Mezey Barna (Szerk.): Magyar Alkotmánytörténet, Osiris Kiadó Budapest 2003.
- Mikó Imre: Nemzet és Nemzetiség, In.: Korunk 1971/5. szám
- Mikó Imre: Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika, Optimum kiadó Budapest (1944-es kiadás reprint verziója)
- Móró Sándor: A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek, Budapest NKE 2018.
- Móró Sándor: A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek egyes kérdései Magyarországon, In.: Magyar Jog 2015/10. szám
- Móró Sándor: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve, In.: Parlamenti Szemle 2016/2. szám
- Móró Sándor: Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában In: Jogtudományi közlöny LXIX. évfolyam 2014. szeptember
- Neo, Jaclyn L.: Navigating Minority Inclusion and Permanent Division: Minorities and the Depoliticization of Ethnic Difference In.: Jus Politicum, n° 17.
- Pach János: A nem területi autonómia magyar modellje - Értékelés a hatékony közéleti részvétel fogalmi aspektusai, régiós példái és a Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képviselőinek szemszögéből, PhD értekezés Pécs 2018.
- Pál Gábor (Szerk.): Politológia betekintés a politika világába, Budapest Dialóg Campus 2018.
- Pap András László: A kisebbségek parlamenti képviselője összehasonlító alkotmányjogi szempontból, doktori értekezés ELTE-ÁJK 2004.
- Pap András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az új alkotmányban, PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers 2011/27. szám



- Pap András László: Identitás és reprezentáció, Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselőig, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.
- Patyi András; Szalay Péter; Varga Zs. András: Magyarország alkotmányának szabályozási elvei. Szakértői változat In.: Pázmány Law Working Papers 2011/31. szám
- Pokol Béla: A társadalom rendszerei. A szociológiai rendszerelmélet kategóriái, In.: Szociológia, 1988/4. szám
- Pokol Béla: Politikaelmélet Társadalomtudományi trilógia III. Századvég Kiadó Budapest 2004.
- Reynolds, Andrew: Reserved Seats in National Legislatures: A Research Note, Legislative Studies Quarterly, vol. 30, no. 2, 2005.
- Romsics Viktor: Államalkotó tényezők: A nemzeti és etnikai kisebbségek, Jogi Fórum Portál, 2010. 4. 1.
- Rousseau, Jean-Jacques Társadalmi szerződés II. kiadás Fordította és a bevezetést írta: Radványi Zsigmond Phönix-Oravetz kiadás Budapest, 1947.
- Salamon László: Az egykamarás és kétkamarás parlament kérdése az Alkotmányelőkészítő eseti bizottság munkájának fényében In.: Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Szerk.: Téglási András Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága Budapest 2011.
- Schanda Balázs: Az államalkotó tényezők. In: Trócsányi László – Schanda Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei, Budapest, HVG-ORAC, 2014.
- Schönbaum Attila: A kisebbségi pártok az európai pártrendszerekben In.: Etnopolitikai modellek a gyakorlatban Szerk.: Kántor Zoltán - Majtényi Balázs - Szarka László - Tóth Norbert - Vizi Balázs Gondolat Kiadói Kör Kft. Budapest, 2009.
- Schönbaum Attila: Nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselője Európában – Egy dolgozat hipotézisei In.: Kisebbségkutatás - 2008. 1. szám
- Seegobin, Krishna Sham: The human rights implications of The ‘Best Loser System’ in Mauritius and prospect of reform ..... The Faculty of Law of the University of Pretoria, 2009.

- Sereg András (Szerk.): Alkotmánybírósági évkönyv 2006., Budapest, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2007.
- Sereg András (Szerk.): Alkotmánybírósági évkönyv 2007., Budapest, Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága, 2008.
- Shaw, Malcolm N. : International law, Cambridge University Press 6th edition 2008.
- Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században, Gondolat kiadói kör Budapest 2003.
- Szalayné Sándor Erzsébet: Kisebbségvédelmi keretegyezmény húsz év után – tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén, In.: Kisebbségi Szemle 2017/3. szám
- Sente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba, Budapest, Atlantisz, 1998.
- Sente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In: Téglási András (szerk.): Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 2011.
- Szigeti Péter: A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában, Jogtudományi Közlöny 2014/2. 89. szám
- Szilágyi Imre: Vonzások és választások Szlovéniában, In.: Pro Minoritate, 1996/4. szám
- Tabajdi Csaba: Az önazonosság labirintusa, Budapest, CP Stúdió, 1998.
- Templeman, Kharis: When do electoral quotas advance indigenous representation?: Evidence from the Taiwanese legislature In.: Ethnopolitics 2018 Vol. 17. No. 3.
- Thornberry, Patrick: Is There a Phoenix in the Ashes? – International Law and Minority Rights’, 15 Texas International Law Journal, 1980.
- Tóth Ágnes – Vékás János: A magyarországi nemzetiségek létszámváltozása 2001 és 2011 között, In.: Statisztikai Szemle, 91. évfolyam 12. szám
- Tóth J. Zoltán: A demokrácia és a jogállamiság kapcsolata In.: Jogtudományi Közlöny, 2019/7-8. szám
- Tóth Károly: Választójog In.: Trócsányi László – Schanda Balázs (Szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba Budapest HVG ORAC 2014.
- Várfalvi Attila: Nemzetiségek és parlament (szakdolgozat). Országgyűlési Könyvtár, Budapest. 1998.

- Yim, Susanna: The Reserved Election Mechanism: A Step in the Right Direction for Promoting Multiracialism and Protecting Minority Rights? In.: Singapore Law Review Juris Illuminae Vol 9. (2017/18)

### **XIII. A szerzőnek a témában megjelent művei**

1) Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviselete Hazánkban és a környező országokban, (szerk: Erik Stenpien – Miskolci Bodnár Péter) Jog és Állam X. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2015/20. szám KRE-ÁJK Budapest, 2015. ISBN 978-963-9808-47-8 [9-23. o.]

2) Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviseletének fogalma különös tekintettel a szabad mandátum elvére In.: Glossa Iuridica 2019/1-2 185-200. o.

3) Cservák Csaba – Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviseletének elmélete és gyakorlata in.: Acta Humana Emberi jogi közlemények 2017/3. szám Nordex Nonprofit Kft. - Dialóg Campus Kiadó Budapest, 2017. ISSN 0866-6628 [23-36. o.]

4) Farkas György Tamás: Magyarország nemzetiségi politikája és a vonatkozó jogforrások a 18. század végétől az I. világháborúig, különös tekintettel a nyelvi jogokra. In.: Jogelméleti Szemle 2017/1. szám; HU ISSN 1588-080X [49-56. o.]

5) Farkas György Tamás: Nemzetiségek parlamenti képviselete nemzetközi kitekintésben In.: Farkas György Tamás – Rimaszécsi János (Szerk.) Alapjogok - Alkotmány – Alaptörvény DOSZ Jogtudományi Osztály Budapest, 2019. [28-41. o.]

6) Cservák Csaba – Farkas György Tamás: Nemzetiségek jogállása az összehasonlító alkotmányjogban, In: Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok, szerk.: Cservák Csaba, 2015., Patrocinium Kiadó, ISBN 978-963-413-061-1 [115-123. o.]

7) Farkas György Tamás: Kit képvisel a nemzetiségi képviselő, avagy összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel, az Njtv. nemzetiségi országgyűlési képviselőre vonatkozó rendelkezése? In.: KRE-DIt Online Tudományos Folyóirat 2018/1. szám

8) Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviseletének alkotmányos alapja Magyarországon, az alkotmányos mulasztás kérdése az Alkotmánybíróság határozatai fényében In.: KRE-DIt Online Tudományos Folyóirat 2019/1. szám

9) Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviseletének egyes elvi kérdései, avagy van-e helye nemzetiségi parlamenti képviseletnek a politikai arénában In.: Az adekvált alapjogvédelem -alkotmányjogi tanulmányok szerk.: Cservák Csaba – Horváth Attila, Porta Historica Kiadó Budapest 2017. [241-248. o.]

10) Farkas György Tamás: A nemzetiségek parlamenti képviseletének modelljei In.: Az adekvált alapjogvédelem -alkotmányjogi tanulmányok szerk.: Cservák Csaba – Horváth Attila, Porta Historica Kiadó Budapest 2017. [249-260. o.]

11) Farkas György Tamás – Lénárt Ivett: Nemzetiségek és a választójog In.: Az adekvált alapjogvédelem -alkotmányjogi tanulmányok szerk.: Cservák Csaba – Horváth Attila, Porta Historica Kiadó Budapest 2017. [261-272. o.]

12) Csaba Cservák – György Tamás Farkas: Development of the Nationality Law in Hungary In.: Journal of European History of Law Vol. 11/2020 No. 1. STS Science Centre Ltd. 2020. ISSN 2042-6402 [145-151. o.]

**Károli Gáspár Református Egyetem**Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary  
Állam- és Jogtudományi Kar | Faculty of Law

## NYILATKOZAT

Alulírott dr. Farkas György Tamás ezennel kijelentem, hogy a doktori fokozat megszerzése céljából benyújtott értekezésem kizárólag saját, önálló munkám eredménye. A benne található – másoktól származó – nyilvánosságra hozott vagy közzé nem tett gondolatok és adatok eredeti leőhelyét a hivatkozásokban (lábjegyzetekben), az irodalomjegyzékben, illetve a felhasznált források között hiánytalanul feltüntettem.

Kijelentem továbbá, hogy a benyújtott értekezéssel azonos tartalmú értekezést más egyetemen nem nyújtottam be tudományos fokozat megszerzése céljából.

E kijelentésemet büntetőjogi felelősségem tudatában tettem.

Budapest, 2021. június 03.

.....  
alíírás



**Károli Gáspár Református Egyetem**

Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary  
Állam- és Jogtudományi Kar | Faculty of Law

## NYILATKOZAT

Alulírott dr. Farkas György Tamás, neptun kód: TTIJDM nyilatkozom, hogy az állam- és jogtudomány tudományágban nincs folyamatban fokozatszerzési eljárásom, illetve fokozatszerzési eljárásra való jelentkezésemet két éven belül nem utasították el, továbbá két éven belül nem volt sikertelenül zárult doktori védésem.

Nyilatkozom tovább, hogy nem állok doktori fokozat visszavonására irányuló eljárás alatt, illetve öt éven belül nem vontak vissza tőlem korábban odaítélt doktori fokozatot.

Budapest, 2021. június 03.

.....  
aláírás