

Plurális választójog és nemzetiségek Európában

(OTDK dolgozat)

Jelige: hóvirág22

Budapest, 2014

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	2
II. A választójog az alapjogok rendszerében és a választási alapelvek.....	3
III. A plurális választójog szakmai megítélése 1945 előtt	4
1. A plurális választójog megvalósulása a XX. század eleji Európában.....	4
2.. Plurális választójog az 1945 előtti magyar közjogban és a közjogi szakirodalomban.....	5
IV. Választójog Magyarország alkotmányos szabályozásában és az Alkotmánybíróság gyakorlatában	10
V. A választójogot szabályozó nemzetközi egyezmények és az egyenlő választójog kérdéséhez kapcsolódó gyakorlat.....	13
1. A választójogot érintő nemzetközi dokumentumok.....	13
2. Plurális választójog és nemzetiségek – a Velencei Bizottság álláspontja	14
3. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a választójog egyenlőségéhez kapcsolódó joggyakorlata	15
VI. A plurális választójog kérdése napjainkban	17
1. Egy nemzetiségi alapon plurális választójogot alkalmazó ország: Szlovénia.....	17
2. A nemzetiségek országgyűlési képvisellete és a plurális választójog felvetődése a mai Magyarországon	19
2.1. A nemzetiségek parlamenti képvisellete hazánkban a rendszerváltás óta.....	19
2.2. A nemzetiségi választójog megvalósulása Magyarországon	22
2.3. Megoldási javaslatok.....	24
2.4. A plurális választójog felmerülése az alkotmányozás során	25
VII. Összegzés.....	28

I. Bevezetés

Napjainkban egy nyugati demokráciában alapvetőnek számít az általános, egyenlő és titkos választójog biztosítása. Érdeemes jobban megvizsgálni, hogy mióta van ez így. Elképzelhető-e ma az egyenlő választójog követelménye alól valamiféle kivétel, demokratikus jogállamban létezhet-e plurális választójog – különösképpen a nemzetiség kérdéséhez kapcsolódóan -, vagy csupán nem demokratikus országok folyamodnak ehhez az intézményhez? Amennyiben létezik, mely országokban, miként valósul meg? Miként fogadja ezt a nemzetközi közösség, s az egyes – a kérdéskörben illetékes – nemzetközi szervek, bíróságok? Miként merül fel ez a kérdés Magyarországon? Milyen esetekben merült fel a közelmúltban a választójog egyenlőségének kérdése, illetve a plurális választójog lehetősége? Van olyan szabályozási terület, ahol lehetett volna plurális választójogot biztosítani egyes választópolgárok számára? Ezek mind olyan kérdések, amelyekre dolgozatomban keresem a választ.

Első lépésben szükséges a választójogot elhelyezni az alapjogok rendszerében, s bővebben kifejteni az egyenlő választójog követelményét, valamint a plurális választójog fogalmát. Ezt követően érdemes áttekinteni, hogy 1945 előtt alkalmazták-e ezt a jogintézményt bárhol Európában, és hogy miként ítélte meg a magyar alkotmányjog-tudomány a plurális választójogot ekkor. Ebben a kérdésben elsősorban a kor közjogtudósainak tollából született szakirodalmat, továbbá a vonatkozó nemzetközi szakirodalmat elengedhetetlen megvizsgálni. Ezután feltétlenül szükséges áttekinteni a nemzetközi jogi és a magyar nemzeti szabályozást, valamint az ehhez kapcsolódó alkotmánybírósági gyakorlatot, feltárni a nemzetközi bíróságok gyakorlatát, és az ezzel foglalkozó nemzetközi szervek álláspontját a plurális választójoggal kapcsolatban, majd megvizsgálni, hogy térségünkben alkalmaz-e valamely ország nemzetiségi alapon plurális választójogot. Amennyiben igen, elemeznünk kell annak tartalmát, s érdemes megismernünk a Velencei Bizottság ezt illető álláspontját. Meg kell állapítani, hogy ezen országok demokratikusnak minősülnek-e, s gyakorlatuk a nemzetközi közösség által elfogadottnak mondható-e. Végül pedig ki kell fejteni, hogy a plurális választójog milyen kontextusban merült vagy merülhetett volna fel a legújabb magyar választójogi szabályozás megalkotása során, s szükséges értékelni e felvetések elfogadhatóságát.

Dolgozatom fő célja nem a választójog alapjogi tartalmának és korlátozási lehetőségeinek általános kifejtése, vagy a nemzetiségi választójog széleskörű vizsgálata, hanem a két kérdés egy szűk metszetének, a plurális választójog és nemzetiségek

kapcsolatának elemzése. Bár hazánkban a nemzetiségek nem rendelkeznek plurális választójoggal, fel kívánom vázolni a nemzetiségi képviselő Magyarországon a 2011. évi, új választójogi törvényben megvalósult modelljét és elemezni azt, méghozzá a választójogi törvény és a Nemzeti Választási Iroda dolgozatom lezárása napjáig rendelkezésre álló regisztrációra vonatkozó adatai alapján.¹ Előjáróban annyit leszögezhetek, hogy nem tartom hatékonynak ezt a képviselői módszert. Ezért kívánom megvizsgálni, hogy vajon javítana-e a helyzeten, ha Magyarországon plurális választójogot biztosítanának a nemzetiségeknek, szükséges, és egyáltalán lehetséges volna-e ez, valamint hogy milyen egyéb alternatívák állnak rendelkezésünkre a nemzetiségi választójog biztosítása kapcsán, amelyek esetleg hatékonyabbak, és eredményesebbek lehetnének, mint a jelenlegi rendszer.

II. A választójog az alapjogok rendszerében és a választási alapelvek

A választójog fogalmának nem alakult ki egységes definíciója, ám kettős természete általánosan elfogadott. Így szélesebb értelemben a képviselői szervek tagjai megválasztásának rendjét meghatározó anyagi és eljárási szabályok összességét jelenti, míg szűkebb értelemben a választójogosultságot szokás érteni alatta.² A szűkebb értelemben vett választójog a közhatalom gyakorlásában és az állami döntéshozatalban való részvétel lehetőségét megteremtő politikai részvételi jogok körébe tartozik, s a népszuverenitáson alapul.³

A választások alapelvei két csoportra oszthatók: anyagi jogi és eljárásjogi alapelvekre. Előbbiek közé tartozik az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választás elve, melyek elsősorban a jogalkotó elé támasztanak követelményt. Utóbbiak pedig a választások eljárásjogi szabályaiban kifejtett elvek, amelyek elsősorban a jogalkalmazás szempontjából fontosak. Az egyenlő választójog nem jelent mást, mint hogy minden választásra jogosultnak egyenlő számú szavazata van, s ezek a szavazatok ugyanannyit is érnek.⁴ Így a választójog egyenlőségének megsértését jelenti a plurális választójog, ami következtében egyes választópolgárok több szavazattal rendelkeznek, vagy szavazatuk többet ér más választópolgárok szavazatánál.⁵

¹ A dolgozat lezárásának időpontja: 2014. március 30.

² TÓTH Károly: A választójog. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 184.o. [A továbbiakban: TÓTH Károly]

³ PAPP Imre: A politikai részvételi jogok. In: TÓTH Gábor – HALMAI Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003. 737-739.o. [A továbbiakban: PAPP]

⁴ TÓTH Károly i.m. 189-197.o.

⁵ PAPP i.m. 750.o.

Az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választójog Európában azonban csak a XIX. században vált célkitűzéssé, és legtöbb helyen csupán a XX. században valósult meg. (Belgiumban például sokáig nem volt általános a választójog, hiszen azt a nők csupán 1948-ban kapták meg, Svájcban pedig csak 1978-ban.)⁶ Ebből következően érdemes a továbbiakban a választójog hatályos magyarországi és nemzetközi jogi szabályainak és esetleges korlátozhatóságának áttekintése előtt megvizsgálni azt is, hogy létezett-e Európában plurális választójog 1945-öt, s így az emberi jogok nemzetközi védelmének kiépülését megelőzően, s hogy miként viszonyult a magyar polgári alkotmányjog-tudomány a választójog egyenlőségének kérdéséhez ebben az időszakban.

III. A plurális választójog szakmai megítélése 1945 előtt

1. A plurális választójog megvalósulása a XX. század eleji Európában

Amel Ahmed *Demokrácia és a választási rendszer megválasztásának politikája* című könyvében két jeles politikatudósra, Robert Justin Goldsteinre és Stefano Bartolinire hivatkozva leírja, hogy a XX. század elején nem csupán Belgiumban (1893-1919) és Franciaországban (1920-1930) létezett plurális választójog, hanem Ausztriában (1861-1907), Svédországban (1866-1918) és az Egyesült Királyságban is (1815-1914). Leírja, hogy ezek a megoldások a felsőbb társadalmi osztályok szupremáciáját voltak hivatottak biztosítani a nagy lélekszámot kitevő alacsonyabb osztályokkal szemben.⁷

A fent nevezett országok közül az Egyesült Királyság, Belgium és Franciaország szabályozását érdemes kiemelni és bővebben kifejteni. Robert Luce amerikai republikánus politikus törvényhozási alapelvekről írott művéből megtudhatjuk, hogy Belgiumban a plurális választójog megvalósulásakor rendelkeztek egy második szavazattal bizonyos földtulajdonosok, illetve azok a férfiak, akik elmúltak harminc évesek, legalább évi öt frank adót fizettek, és legalább egy törvényes gyermekkel rendelkeztek. Két többlétszavazatot

⁶ SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006. 656-658.o.

⁷ BARTOLINI, Stefano: *The political mobilization of the European Left, 1860-1890. The Class Cleavage*. New York, Cambridge University Press. 2000. p. 353. Hivatkozva: AHMED, Amel: *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance*. New York, Cambridge University Press. 2013. p.47.,

GOLDSTEIN, Robert Justin: *Political repression in 19th Century Europe*. London, Croom Helm, 1983. p.27-33. Hivatkozva: AHMED, Amel: *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance*. New York, Cambridge University Press. 2013. p.47.

adhattak le azok a legalább 25 éves férfiak, akik bizonyos szintű képzettséggel rendelkeztek, vagy meghatározott hivatalt töltöttek be.⁸

Franciaországban családi alapú plurális választójogot valósítottak meg a népességcsökkenés ellen tett intézkedésként, s azért, hogy a törvények a család, mint a társadalom alapegysége nevében kerüljenek meghozatalra. Amikor a Luce kutatásait végezte, még csupán a törvényjavaslatról volt tudomása, amely nagy valószínűség szerint a család méretétől tette volna függővé a családfő által leadható szavazatok számát.⁹

Luce azt is leírja, hogy az Egyesült Királyságban valójában még az 1918-as népképviselési törvény (Representation of People Act) sem törölte el a plurális választójogot, sőt kiterjesztette azok számát, akik többes szavazati joggal rendelkeztek. Míg korábban csupán csak bizonyos magasabb egyetemi fokozattal rendelkező férfiak kaptak többes szavazati jogot, az 1918-as törvény hatályba lépését követően az Egyesült Királyságban két szavazattal rendelkezett az bármely szintű egyetemi végzettségű férfi, aki a választójogosultság egyéb feltételeinek megfelelt. Egy szavazattal rendelkezett, mint általános szavazó, és még egy szavazatot kapott az egyetemi végzettségéért.¹⁰

2.. Plurális választójog az 1945 előtti magyar közjogban és a közjogi szakirodalomban

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

⁸ LUCE, Robert: *Legislative principles: The History and the Theory of Lawmaking Representative Government*. Clark, New Jersey, The Lawbook Exchange Ltd. 2006. Second printing 2007. Originally published: Boston Houghton Mifflin Co., 1930. p. 272. [A továbbiakban: LUCE]

⁹ LUCE i.m. p.272.

¹⁰ LUCE i.m. p. 271-272.

hivatalt vagy tisztséget betöltő állampolgárokat.¹¹ Ekkoriban tehát censzusos volt a választójog, ám egyik választásra jogosult sem rendelkezett plurális választójoggal.

A XX. század első felében hazánkban többször is felmerült a plurális választójog kérdése. Gróf Andrássy Gyula 1908-ban, belügyminiszterként előterjesztett, majd 1909-ben visszavont választási törvényjavaslatában plurális választójogot vezetett volna be. Réz Mihály közjogász, egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja¹² elsősorban a magyar szupremácia biztosítását tartotta szem előtt, s a nyilvános tervezetek közül az imént említett javaslatot tartotta e szempontból a legmegfelelőbbnek. Az általa károsnak megítélt általános választójog hátrányos hatásainak enyhítésére is a többes szavazat intézményét tartotta legmegfelelőbbnek, ám nem minden veszély ellen védelmezőnek. Kimutatta, hogy a három szavazattal rendelkezők között a legmagasabb a magyarok aránya (71,7%), a kettő szavazattal rendelkezőknél ez valamivel kevesebb (63,3%), míg az egy szavazat leadására jogosultak között a legalacsonyabb ez az arány (58,6%). Emellett üdvözölte azt, hogy a plurális választójog révén a munkásosztály az addigi 66 000 szavazat helyett 1 400 000 szavazattal rendelkezett volna.¹³

Írásából megtudhatjuk, hogy e javaslat szerint kettő szavazattal rendelkeznek volna, akik a középiskola négy osztályát elvégezték, vagy ilyen szintű képzettséget igénylő állást töltenek be, illetve akik teljesítettek katonai szolgálatot, elmúltak 32 évesek, és legalább három törvényes gyermekük van, valamint aki húsz korona egyenes állami adót fizet, továbbá az a munkavállaló, aki legalább öt éve ugyanannál a munkáltatónál került foglalkoztatásra. Három szavazattal rendelkeztek volna teljes középiskolai képesítéssel rendelkezők, vagy akik ilyen végzettséget igénylő állásban dolgoznak, illetve akik 100 korona állami egyenes adót fizetnek. Kijelenti, hogy a választójog tekintetében kifejezetten kívánatosnak tartja az egyenlőtlenséget, méghozzá a munka és a teljesítőképesség értékelésén alapuló, általa helyesnek nevezett egyenlőtlenséget. Úgy gondolta, hogy a választójog megítélése során a közérdeket kell csupán figyelembe venni, s az értelmiség vezető szerepének fenntartását ítélte meg a legfőbb közérdeknek.¹⁴ Fontos megemlíteni, hogy Réz Mihály az általános, egyenlő és titkos választójogot kifejezetten ellenezte, sőt, veszélyesnek tartotta a magyar szupremácia

¹¹ ÁCS Nándor: A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In. CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyvkiadó Zrt. 2013. 23-25.o. [A továbbiakban: ÁCS]

¹² Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Réz Mihály

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC12527/12993.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

¹³ Réz Mihály: Gróf Andrássy választójogi tervezete. In. TISZA István [et.al.]: *Választójog. Tanulmányok*. Budapest, A Magyar Figyelő kiadása. 1913. 80-81.o. [A továbbiakban: RÉZ: Gróf Andrássy...]

¹⁴ RÉZ: Gróf Andrássy... i.m. 81-85.o.

szempontjából, és úgy vélte, megerősíti a fajharcot és a militarizmust továbbá ellehetetlenít bárminemű politikát.¹⁵

Tisza István az Andrássy-féle javaslattal kapcsolatosan egyet értett Hieronymi Károly szabadelvű politikussal¹⁶ abban, hogy a plurális választójog azon alapszik, hogy az alsó néprétegek választójoga a nemzeti közérdeket veszélyeztető tényező. Mindketten úgy gondolták, hogy (elméletileg) logikusabb és őszintébb e rétegekre ki nem terjeszteni a választójogot, mint „*a pluralitás segítségével illuzórikussá tenni.*” Tisza István azonban úgy vélte, hogy a koalíciónak nem volt más lehetősége, s a plurális választójog bevezetése tekinthető a legkisebb rossznak, a választásra jogosultak száma két és félszeresére növelése miatti „*nemzeti veszedelmet*” nem lehetett volna másképp elhárítani. Úgy gondolta, hogy a többes szavazatok száma megfelelő garancia az általa műveltebbnek, érettebbnek és politikailag megbízhatóbbnak tekintett választók túlsúlyának biztosítására. Hieronymi Károllyal együtt amellet foglalt állást, hogy a kettős, illetve hármas szavazattal felruházottak köre azonban nem megfelelő módon került meghatározásra a javaslatban, így nem elegendő az általa vélt „*nemzeti veszedelem*” megelőzésére.¹⁷

Márkus Dezső jogtudós, törvényszéki bíró, jogi szakíró és szerkesztő¹⁸ a választójog kiterjesztését pozitívan értékelte, alkotmányosan megalapozottnak tekintette, ám nem értett egyet azokkal, akik úgy gondolták, hogy ez minden baj orvoslása. Amellet foglalt állást, hogy egy olyan államban, ahol az állampolgárok egyenlő kötelezettségeit és egyenjogúságát törvény biztosítja, képtelenség ennek az egyenlőségnek többes szavazati joggal való megsértése. Kiemeli, hogy a plurális választójog alkalmazása elértékteleníti, eljelentékteleníti, „*szemfényvesztéssé teszi*” a csupán egy vokssal rendelkezők szavazatait. A választópolgárok egyenlő értékű szavazattal való felruházásának követelményét magától értetődőnek, s az akkor hatályos alaptörvényeken alapulónak tekintette.¹⁹

1913-ban ismét új, a cenzusok körét bővítő választójogi törvény született, amely alapján azonban soha nem tartottak választást, ahogyan az a cenzusokat enyhítő, 1918. évi XVII. tc. alapján sem. Az 1918. évi I. Néptörvény kiterjesztette a választójogot a nőkre, ám a

¹⁵ RÉZ Mihály: A választói jogról. In. TISZA István [et.al.]: *Választójog. Tanulmányok*. Budapest, A Magyar Figyelő kiadása. 1913. 73.o.

¹⁶ Magyar életrajzi lexikon 1000-1990 – Hieronymi Károly
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC05727/06328.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

¹⁷ TISZA István: Hieronymi a választójogról In. TISZA István [et.al.]: *Választójog. Tanulmányok*. Budapest, A Magyar Figyelő kiadása, 1913. 113-114. o.

¹⁸ Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Márkus Dezső
<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC09732/10071.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

¹⁹ MÁRKUS Dezső: *Választójog. A nő választójoga. Két tanulmány*. Budapest, Franklin-társulat. 1912. 7.o.
http://mtdaportal.extra.hu/books/a_valasztojog.pdf Letöltés ideje: 2014-02-21

nők szigorúbb feltételekkel rendelkeztek választójoggal, mint a férfiak. A Tanácsköztársaság kikiáltását követően annak ideiglenes alkotmánya rendelkezett a választójogról, közvetett választásokat vezetve be. Ekkor egyrészt kiszélesítették a választójogot, másrészt egyes rétegeket, például a papokat megfosztottak tőle. A Tanácsköztársaság bukását követően a választójog szabályozási szintje megváltozott, s az 5985/1919. M.E. számú, Friedrich István miniszterelnökhöz köthető rendeletben került rendezésre. 1920-ban és 1921-ben három részletben tartottak választást e jogszabály alapján. A választójogból csupán azokat zárta ki a rendelet, akiket az 1918. évi I. Néptörvény is kizárt, ám további két rendelet kizárta a választóképesekből bizonyos bűncselekmények elkövetése miatt elítélteket, továbbá a szerzeteseket. E rendelet hatására a lakosság 40%-a rendelkezett választójoggal, s Bethlen István túlzottan liberálisnak tartotta, vissza szeretne volna szorítani a városi és falusi középrétegek befolyását. Így a 2200/1922. sz. M.E. rendelet, valamint az 1925. évi XXVI. tc. a választójog szűkítésére szolgáltak, s hatásukra a választásra jogosultak már csupán a népesség 30%-át tették ki.²⁰

A plurális választójog kérdésköre az 1930-as években újlag az érdeklődés középpontjába került. Tomcsányi Móric jogász, egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia tagja²¹ Magyarország közjoga című könyvében rávilágított, hogy bár több állam (Belgium és Franciaország) is kísérletezett a plurális választójoggal, könyve írásakor, 1932-ben már sehol sem figyelhető meg ez a gyakorlat. (Bár Franciaországban csupán két évvel a könyv kiadását megelőzően, 1930-ban szűnt meg a többes szavazati jog.) Leírta, hogy az általános és egyenlő választójoggal szembeni „*korrektívumnak*” szánt intézményről van szó, s a demokratikus elvekkel össze nem egyeztethető, ráadásul nehézséget okozna a többes szavazatra jogosító képességek, tulajdonságok, s a többleszavazatok számának meghatározása.²²

Zsedényi Béla jogakadémiai tanár²³ leírta, hogy az 1938. évi XIX. törvény bevezette a titkos választójogot, ám ellensúlyozásképp szűkítette a választójogosultság feltételeit, s burkoltan többes szavazati jogot vezetett be. E törvény alapján a képviselők száma a korábbi 245-ről 260-ra növekedett. Ebből 135-öt egyéni választókerületekben, egyszerű többségi rendszerben választottak, míg 125 képviselő listás (lajstromos) kerületben nyerhetett

²⁰ ÁCS i.m. 25-27.o.

²¹ Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Tomcsányi Móric

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC15363/15818.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

²² TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Második, átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, A szerző kiadása. 1932. 389.o.

²³ Magyar Életrajzi Lexikon 1900-1990 – Zsedényi Béla

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC17155/17378.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

mandátumot, arányos választási rendszerben. 11 választókerületben a korábbi törvény alapján is arányos rendszerben választottak 46 képviselőt, ám az új törvény felállított ún. megyei lajstromokat (listákat), amelyek mindegyike több egyéni választókerülettel esett egybe. Így a szűkebb körben választott, megyei lajstromokról bejutó 79 képviselőt megválasztók többes szavazati joghoz jutottak, mivel egyéni választókerületben is szavazhattak. Úgy vélte, hogy ez a szabályozás a magyar alkotmányjog húsz éves fejlődését betetőző három alkotmányos reform közül az egyetlen olyan, amely aggodalomra adhat okot a vegyes választási rendszer, a plurális választójog, továbbá az aktív választójog előfeltételeinek áttekinthetetlen, komplikált felsorolása miatt.²⁴

Molnár Kálmán közjogász, egyetemi tanár, az MTA levelező tagja²⁵ is írt e törvényről, így a plurális választójogról, és kifejtette abbéli véleményét, hogy az, hogy a lajstromos és egyéni választókerületekben eltérő feltételekhez kötött a választójogosultság, igen ingatag alapokon nyugszik, amelyet azzal kívánt igazolni, hogy a törvény megalkotása során változott annak kérdése, hogy a választójog mely kerületekben legyen szűkebb, illetve tágabb.²⁶

Polner Ödön közjogász, egyetemi tanár, az MTA tagja²⁷ is azt állította az 1938. évi XIX. tc. tervezete kapcsán, hogy a titkos választójog ellensúlyozásra szorul. Leírta, hogy tévesnek tartja azt, hogy a titkos választójogot egyesek többletjognak tekintik, mivel az csupán a választójog szabad gyakorlásának biztosítója. A titkos választójog kérdéséről függetlenül megfontolandónak tartotta a választójogosultak köre szűkítésének lehetőségét. Kifejtette, hogy túlságosan bőnek megítélt választójog egyoldalú, szerinte tévesen jogsérelemnek tekintett szűkítése elégedetlenséget szül, így nem lehetséges, s ennek alternatívájaként, jogelvonás nélküli korrektívumaként tekintett a többes szavazati jogra, s megemlítésre kerül, hogy nem csupán ő van ezen az állásponton. Gyorsan leszögezi, hogy itt nyíltan bevezetett plurális szavazati jogra gondol, s nem a törvényjavaslatban lévő burkolt formájára. Nézőpontja szerint a közhatalom gyakorlásában nem szabad mindenkit egyforma befolyással felruházni, egyeseket egyre növekvő befolyással kell felruházni, s ez nem jelent jogsérelemet. Azt, hogy abban az időben már sehol nem volt fellelhető a többes szavazat gyakorlata, nem tekintette elegendő érvek ellene. Hivatkozott az Andrássy-féle javaslatra, és arra, hogy gróf Bethlen István is kiállt az intézmény mellett. A többes szavazati jog alapjául

²⁴ ZSEDÉNYI Béla: *A magyar alkotmányjog fejlődése 1918-tól 1938-ig*. Miskolci Jogászséglet Könyvtára. Új sorozat. 37. szám. Miskolc, 1939. 8-10.o.

²⁵ Magyar életrajzi Lexikon 1000-1990 – Molnár Kálmán

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC09732/10726.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

²⁶ MOLNÁR Kálmán: *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években*. Tudományos Gyűjtemény. Pécs, Danubia. 1938. 52.o.

²⁷ Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Polner Ödön

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC11587/12347.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

szolgáló lehetséges szempontoknak tekintette az életkort, esetleg valamiféle értelmi, erkölcsi vagy vagyoni cenzus alkalmazása mellett.²⁸

Érdekes, hogy a férjezett nők választójoggal való felruházását indokolatlannak, felesleges költséget és munkát okozónak tartotta, s úgy ítélte meg, hogy az a legtöbb esetben nem más, mint a férjnek adott plurális választójog, s ha ez mégsem lenne így, a család békéjét megzavarhatja, s a választójog titkossága sem valósulhat meg mellette. Azt állította, hogy a házasságban élő nők választójoga a férj többes szavazataként előnybe hozza azt az osztályt, amely osztályon belüli nők többen mennek el szavazni, így csak az önálló nők választójogát tartotta megalapozottnak, amennyiben egyéb szükséges feltételek fennállnak.²⁹

IV. Választójog Magyarország alkotmányos szabályozásában és az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Hazánk 2011. december 31-ig hatályos alkotmánya, az 1949. évi XX. törvény már eredeti formájában is deklarálta az országgyűlési képviselők választását illetően az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választás követelményét.³⁰ A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény szintén meghatározza ugyanezt a követelményt, s a választás részleteinek meghatározását sarkalatos törvényre bízta.³¹ Fontos megemlíteni, hogy az Alaptörvény azt is kimondja, hogy *„sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.”*³² E rendelkezés elfogadhatóságát és következményeit érdemes volna egy későbbi dolgozatban alaposabban megvizsgálni.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában részletesen kifejtette a választójog általános és egyenlő mivoltának tartalmát, eddigi működése során megközelítőleg száz választójogot érintő alkotmánybírósági határozat született. Ezek a határozatok érintik a választójog korlátozásának, mint alapjogi korlátozásnak a kérdését, illetőleg kifejtik az Alaptörvényben megfogalmazott választási alapelvek tartalmát.³³ E határozatok közül ki kell emelnünk a választójog egyenlősége kérdésének tekintetében legfontosabbakat.

²⁸ POLNER Ödön: *A titkos szavazásos választójogi törvényjavaslat*. A Magyar Királyi Ferencz József Tudományegyetem Barátai Egyesületének Jog- és Államtudományi szakosztályában tartott előadások 27. Szeged, 1938. 6-9.o. [A továbbiakban: POLNER]

²⁹ POLNER i.m. 16.o.

³⁰ 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmánya 62. § (1), 1989. évi XXXI. törvény Az alkotmány módosításáról 35. § (1)

³¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2. cikk

³² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIII. cikk.

³³ BODNÁR ESZTER: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-ORAC. 2014. 75-76.o. [A továbbiakban: BODNÁR]

A 3/1990. (III.4.) AB határozat a választójog mint alapjog korlátozásának kérdésköréhez fűződik. E határozatában az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette a szavazás napján külföldön tartózkodók választásban akadályozottnak minősítését. Hivatkoztak arra, hogy az akkor hatályos Alkotmány szerint alapjog csak alkotmányerejű törvényben korlátozható, s a választójogi törvény nem volt ilyen.³⁴

A 6/1991. (II.28.) AB határozat a nem lakóhelyen szavazók választójoga egyenlőségének kérdésében született. Az Alkotmánybíróság e határozatban alkotmányellenesnek minősítette az akkor hatályos választójogi törvény azon rendelkezését, amely kizárta az egyéni jelöltre való szavazást azon személyek esetében, akik állandó lakóhelyükön kívül szavaznak. E határozatból kiderül, hogy a testület nem kezeli abszolút érvényűnek és korlátozhatatlannak sem a választójog általánosságát, sem az egyenlőségét, ám mivel különösen fontos állampolgári jogról van szó, korlátozását csupán igen jelentős elvi indokkal alátámasztottan tartja elfogadhatónak, így semmiféle kényelmi szempont, áthidalható technikai nehézség, vagy az eredmények gyors nyilvánosságra hozatala nem nyújthat megfelelő indokot az alapjog korlátozására, és nem tekinthető az Alkotmánnyal összeegyeztethetőnek. A korlátozás indokoltságának megítélésében pedig a szükségesség és az arányosság a két legfontosabb szempont.³⁵

A 809/B/1998. AB határozatban került megfogalmazásra az, hogy az egyenlő választójog egyrészt azt jelenti, hogy minden választójogosultnak egyenlő értékű szavazattal kell rendelkeznie, s e szavazatoknak a lehetőség szerint azonos súlyúnak kell lenniük.³⁶ Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló eljárás keretében hozott, 22/2005. (VI.17.) határozatában a választójog egyenlőségéből fakadó követelménynek minősítette azt, hogy az egyéni választókerületekben élő választójogosultak száma a lehető legnagyobb mértékben kiegyenlített legyen, s a területi választókerületekben megszerezhető mandátumok száma a választásra jogosultak számához szorosan igazodjék. Kifejtették, hogy a választójog egyenlőségét speciális szabálynak tekintik a megkülönböztetés tilalmának általános alkotmányos követelményéhez képest. Kiemelték az ún. „egy ember-egy szavazat” elvének fontosságát, s hogy amellet, hogy minden választópolgárnak azonos számú szavazattal kell rendelkeznie, e szavazatoknak azonos súlyúnak is kell lenniük, így az választójog egyenlőségének követelménye kizárja a plurális választójogot, amely eltérő számú vagy értékű szavazatot adna a választópolgárok különböző csoportjai számára. A plurális

³⁴ 3/1990. (III.4.) AB határozat, ABH 1990, 25., 26.

³⁵ 6/1991. (II.28.) AB határozat, ABH 1991, 19., 20.

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

választójog tilalmát az Alkotmánybíróság abszolút érvényűként jelölte meg, amelyből következően az „egy ember-egy szavazat” elvét e tekintetben semmilyen indokkal sem tartja korlátozhatónak. Kiemelték, hogy a szavazatok egyenértékűségét olyan, minden választópolgárt megillető eljárási jogosultságok hivatottak biztosítani, mint a jelölésre vagy a jogorvoslatra vonatkozó szabályok. Fontosnak tartották hangsúlyozni, hogy különbséget kell tenni a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége között, s így a választási részvétel, illetve az ország különböző pontjain eltérő számban leadott szavazatok száma nincsenek kihatással a választójog tartalmi egyenlősége követelményének megvalósulására.³⁷

Az Alkotmánybíróság 193/2010. (XII.08.) határozatában kijelentette, hogy mivel a választójog egyenlőségét jelentős mértékben befolyásolja a választási rendszer, így annak szabályait törvényi szinten kell rendezni, sőt egyes kiemelt tárgyköreit kétharmados törvényi szinten kell szabályozni. Így a testület alkotmányellenesnek minősítette a választókerületek területének rendeleti úton történő szabályozását, valamint a választójogi törvény erre adott felhatalmazását.³⁸

Az Alkotmánybíróság 1/2013. (I.7.) határozatában részben alaptörvény-ellenesnek ítélte az Áder János köztársasági elnök által számára előzetes normakontrollra megküldött választási eljárási törvény tervezetét. Alaptörvény-ellenesnek minősítették a magyarországi lakcímmel rendelkező, illetve az ország területén élő, lakcímmel nem rendelkező választópolgárok előzetes regisztrációjával kapcsolatos rendelkezéseket, továbbá egyes kampánnyal kapcsolatos rendelkezéseket, többek között azt, amely tiltotta volna a médiaszolgáltatók internetes honlapján politikai hirdetés közzétételét. Kiemelték, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az adott homogén csoport tagjaira vonatkozó, indokolatlan és aránytalan eltérő szabályozás a diszkrimináció tilalmába ütközik, ám a különböző tulajdonságokkal bíró alanyi körökre vonatkozó eltérő szabályozás nem minősül diszkriminatívnak.³⁹

E ponton érdemes kiemelni Balsai István, a határozathoz fűzött, a többséggel jelentős mértékben szembehelyezkedő különvéleményét, amelyben kifejtette, hogy a választójog egyenlősége kérdésében kívánatos a választásból kizáró okok és az eljárásjogi szabályok elkülönítése, s míg az előbbieket csupán jelentős elvi indokból tartja korlátozhatónak, utóbbiakra nem tartja alkalmazhatónak ezt a követelményt, s kiemeli, hogy az eljárásjogi szabályokról az Alaptörvény egyébként sem rendelkezik. Ezen kívül kifejezte abbéli

³⁷ 22/2005. (VI.17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 248-253.

³⁸ 193/2010. (XII.08.) AB határozat, ABH 2010, 997., 1001-1005.

³⁹ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABK 2013. január 15., 50., 53., 65.

meggyőződését, hogy az Alkotmánybíróság politikai alapjogokkal kapcsolatos gyakorlata már nem alkalmazható, mivel az új Alaptörvény jelentős eltéréseket mutat a korábbi alkotmányszöveghez képest.⁴⁰

V. A választójogot szabályozó nemzetközi egyezmények és az egyenlő választójog kérdéséhez kapcsolódó gyakorlat

1. A választójogot érintő nemzetközi dokumentumok

Az 1989. évi módosítást követően az Alkotmány⁴¹ leszögezte, és az Alaptörvény is leszögezi, hogy a Magyar Köztársaság, illetőleg Magyarország biztosítja a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a magyar jog összhangját.⁴² Érdeemes megvizsgálni, hogy miként szabályozzák a választójog kérdéskörét egyes univerzális vagy regionális nemzetközi szerződések, amelyeknek Magyarország részese.

Már az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata követelményként támasztotta azt, hogy a nép akaratának, mint a közhatalom alapjának egyenlő és titkos választójog útján kell érvényre jutnia, vagy legalábbis a választások szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító módon, és bizonyos időszakonként rendezett tisztességes választások keretein belül.⁴³

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya pedig előírja, hogy a részes államok „*faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési, vagy egyéb helyzet szerinti különbségétel nélkül*”, továbbá bármilyen ésszerűtlen korlátozástól mentesen kötelesek biztosítani az állampolgárok számára az általános, egyenlő és titkos választójogot, méghozzá úgy, hogy azzal valóban képesek legyenek szabad akaratuk kifejezésére.⁴⁴ Egyes állami rendelkezések Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával való összhangját nem csupán az állami jelentések és állami panasz, hanem egyéni panasz alapján is vizsgálhatja az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, azon országokban, amelyek nem csupán az egyezmény 41. cikkét erősítették meg, hanem részesei az egyezmény első fakultatív jegyzőkönyvének is. Magyarország ezek közé az országok közé tartozik. A Bizottság csupán abban az esetben vizsgálja ki az egyéni panaszokat, ha azok nem visszaélészerűek, a belső jogorvoslati fórumok kimerültek, s a

⁴⁰ 1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABK 2013. január 15., 50., 73-76.

⁴¹ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 7. §

⁴² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Q) cikk (2) bekezdés

⁴³ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1948. december 10.) 21. cikk (3)

<http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/201> Letöltés ideje: 2014-02-22

⁴⁴ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. és 25. cikk Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

sértettek nem kaptak elégtételt, továbbá az ügy más nemzetközi fórum előtt nincs függőben. A Bizottság döntései nem bírnak kötelező erővel az államokra nézve.⁴⁵

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága általános kommentárjába belefoglalta többek között azt, hogy bár indokolt esetben korlátozható a választójog, semmiképpen nem jelenthet indokot egyesek választójogának korlátozására az állampolgár testi fogyatékossága, vagyoni helyzete műveltségének szintje, vagy párttagságának kérdése. A Bizottság emellett követelményként támasztja az „egy ember – egy szavazat” elvének érvényesülését, a szavazatok egyenlőségének biztosítását.⁴⁶

Érdeemes kitérni az Európa Tanács keretében kelt regionális egyezményre. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikke a szabad választójog biztosításának kötelezettségét keletkezteti a részes államok számára. Kifejtésre kerül az is, hogy ez titkos, és a nép véleményének a törvényhozás összetételében való megjelenését biztosító választójogot követel.⁴⁷

Egyes nemzeti rendelkezések Emberi Jogok Európai Egyezményével való összhangját a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága vizsgálhatja, amennyiben valamely sértett egyén eljárást indít előtte. Az eljárás megindításának feltétele a hazai jogorvoslati fórumok kimerítése.⁴⁸ A következőkben érdemes megvizsgálni a Bíróság választójoghoz kapcsolódó joggyakorlatát, ám előbb vessünk egy pillantást a Velencei Bizottság véleményére.

2. Plurális választójog és nemzetiségek – a Velencei Bizottság álláspontja

A Velencei Bizottság álláspontja szerint a választójog egyenlősége nem jelent mást, mint hogy mindenkinek egyenlő számú és egyforma erejű szavazata van, emellett az esélyegyenlőségnek is meg kell valósulnia a választójog gyakorlása során. A többes szavazati jogot megengedhetetlennek minősítették, azaz egyetlen személy sem szavazhat több különböző helyen, vagy ugyanazon a helyen többszörösen, mint mások. A kisebbségek választójogának egyenlősége kérdésére is kitértek. Leszögezték, hogy a választójogi szabályoknak diszkriminációmentesnek kell lenniük, és garantálniuk kell a kisebbségi szavazók egyenlőségét, a nemzetközi jog szabályaival összhangban. Kiemelték, hogy engedélyezni kell kisebbségi pártok működését, és tilos a választókerületek határait vagy a parlamenti küszöböt úgy meghatározni, hogy az akadályt jelentsen a kisebbségek választott

⁴⁵ KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2011. 320-322.o. [A továbbiakban: KOVÁCS]

⁴⁶ PAPP i.m. 743-744.o.

⁴⁷ Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyve 3. cikk. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

⁴⁸ KOVÁCS i.m. 327.o.

testületekben való képviselete számára. Elfogadhatónak tartják, hogy egyes országok az ott élő kisebbségek számára fenntartsanak parlamenti mandátumokat, vagy valamiféle kivételt tegyenek a normális mandátumelosztási szabályok alól, például eltekintsenek a parlamenti küszöbtől, sőt, azt is elfogadhatónak tartják, hogy a kisebbséghez tartozó választópolgárok nem csupán nemzetiségi listára, hanem emellett országos listára is szavazzanak, így több szavazatuk legyen, mint azoknak, akik nem tartoznak semmilyen kisebbséghez. Emellett leszögezték, hogy sem a jelöltek, sem a választópolgárok nem kötelezhetőek nemzetiségük felfedésére.⁴⁹ A kisebbségek képviseletének kérdéseit külön is tanulmányozták.⁵⁰

A nemzetiségekhez tartozó választópolgároknak biztosított plurális választójogról szintén született egy külön jelentés, amelyből megtudhatjuk, hogy egyetlen ország rendelkezik napjainkban ezt biztosító választási rendszerrel: Szlovénia. E jelentésben azt is kijelentették, hogy nem lehet messze menő, általános következtetéseket levonni a többes szavazati jog elfogadhatóságáról, hanem azt mindig az adott, egyedi ügy körülményeit figyelembe véve kell mérlegelni, a szükségesség és arányosság követelményét zsinórmértékként állítva.⁵¹ Szlovénia szabályozására érdemes később visszatérni, ám előbb tekintsük át az Emberi Jogok Európai Bíróságának választójog egyenlőségével kapcsolatos joggyakorlatára vonatkozó legfontosabb tudnivalókat.

3. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának a választójog egyenlőségéhez kapcsolódó joggyakorlata

Amint a fentebbiekben is láthattuk, az Emberi Jogok Európai Egyezményének Első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke igen szűkszavúan deklarálja a legalapvetőbb demokratikus alapelvet, s alapvető volta miatt az Európa Tanács tagállamai ezt a követelményt általában nem szegik meg, e cikknek nem is alakult ki bőséges esetjoga, s az esetek jelentős része annak tisztázásáról szólt, hogy mi nem tartozik a cikk fogalmi körébe, tehát negatív jogértelmezés történt.⁵² Mivel az Egyezmény nem határozza meg a választójog korlátozásának jogszerű eseteit, az Emberi Jogok Európai Bírósága mindig az adott, konkrét

⁴⁹ Venice Commission Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report p.16-20.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e) Letöltés ideje: 2014-02-28

⁵⁰ Venice Commission – Study on electoral law and national minorities in. Electoral law. CDL-EL(2013)006 p.44-100.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) Letöltés ideje:2014-03-02

⁵¹ Venice Commission – Study No. 387/2006. CDL-AD(2008)013. Report on dual voting for persons belonging to national minorities.

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282008%29013.aspx> Letöltés ideje: 2014-03-19

⁵² GRÁD András–WELLER Mónika: *A Strasbourgi emberi jogi bírósághoz kért kézikönyve*. Negyedik, javított kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 743.o.

ügy esetében vizsgálja meg a korlátozás legitimitásának kérdését.⁵³ A legitimitásról és arányosságról való döntés során legfőbb szempontok az egyéni körülmények, a helyi sajátosságok és az államok jogszabályaik értelmezésére vonatkozó döntő hatásköre.⁵⁴

A Bíróság joggyakorlatából megtudhatjuk, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke nem támaszt követelményt a tagállamokkal szemben egy bizonyos választási rendszer alkalmazására, s azok széles mérlegelési lehetőséggel rendelkeznek a kérdésben.⁵⁵ Kiemelkedően fontos megemlíteni, hogy a Bíróság a választójog egyenlőségének megtestesülését az ún. „egy ember-egy szavazat” elv megvalósulása által látja biztosítottnak, s nem követeli meg, hogy azonos súlyúnak is kellene lennie minden szavazatnak a választás végeredményét tekintve. Fontos tudni, hogy a választójogot a Bíróság sem tartja abszolút érvényűnek, korlátozhatatlannak, ám a korlátozás nem foszthatja meg a jogot annak lényegétől és teljességétől, legitim célon kell alapulnia, és e legitim célhoz mérten arányos eszközzel kell megvalósítani.⁵⁶ A választójogosultság feltételei által azonban nem támasztható olyan követelmény, amely gátolná a nép szabad véleménynyilvánítását a törvényhozó testület megválasztása során.⁵⁷ Emellett igen fontos követelmény, hogy tekintetbe kell venni a kérelmező egyedi körülményeit is a jogkorlátozás megállapítása és bírálata során.⁵⁸

Kovács Péter egyébként az 1/2013. (I.7.) AB határozathoz fűzött párhuzamos véleményében részletezi Magyarország választójoggal kapcsolatos nemzetközi jogi kötelezettségeit, s leírja, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága miként vizsgálja a választójog korlátozását. Kifejti, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye választójoggal kapcsolatos rendelkezéseinek végrehajtását illetően az Egyezmény részes államainak nagyobb a szabadságuk, mint a szabadságjogokat illetően, s hogy a választójog korlátozása három, fentebb is említett konjunktív feltétel teljesülése esetén jogszerű. Ez alapján a korlátozásoknak világos és legitim célon kell alapulniuk, nem lehetnek önkényesek vagy aránytalanok, s a választójogot lényegétől és teljességétől nem foszthatják meg. E feltételeket rendszerint egymás után, sorrendben vizsgálja a Bíróság, és bármely feltétel nem teljesülése esetén megállapítja a rendelkezés jogsértő voltát, az Egyezmény 3. cikkének megsértését. Kovács Péter felhívja a figyelmet arra is, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a kérdéses

⁵³ STARMER, Keir: *European human rights law*. London, Legal Action Group. 1999. p.150-151. Hivatkozva: BODNÁR i.m. 148.o.

⁵⁴ BODNÁR i.m. 149.o.

⁵⁵ Etienne Tête v. France decision of 9 december 1987, no. 11123/84.

⁵⁶ Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia, Judgment of 11 January 2007, no. 55066/00.,55638/00.

⁵⁷ Mathieu-Mohin and Cleyfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, no.9267/81.

Podkolzina v. Latvia, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.

⁵⁸ Zdanovka v. Latvia [GC], Judgment of 16 March 2006, no. 17707/02.

rendelkezésre vonatkozó joggyakorlatában figyelembe veszi a Velencei Bizottság és az EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Irodájának dokumentumait.⁵⁹

VI. A plurális választójog kérdése napjainkban

1. Egy nemzetiségi alapon plurális választójogot alkalmazó ország: Szlovénia

A modern nyugati világban nagyon ritka a plurális választójog. Ahogy a fentebbiekből is kiderült, jelenleg Szlovénia az egyetlen európai ország, ahol jelenleg plurális választójogot alkalmaznak. A kétkamarás parlamenttel rendelkező Szlovénia alsóházának, a Nemzetgyűlésnek kilencven tagját négyévente választják. Nyolcvannyolc képviselőt tizenegy választókerületben választanak meg, arányos választási rendszerben, 4%-os parlamenti küszöb mellett. Ezen kívül kialakítottak egy-egy speciális, egymandátumos választókerületet a magyar és az olasz kisebbségek számára.⁶⁰ Mint láthatjuk tehát, Szlovénia a külön önkormányzati képviselet mellett privilegizált parlamenti képviselettel is felruházta az olasz és a magyar kisebbséget, bár lélekszámuk alig pár ezer főre tehető.⁶¹ Az olasz és magyar nemzetiségű választópolgárok preferenciális szavazatot adhatnak le. Szentpéteri-Nagy Richard felhívja a figyelmet arra, hogy ez a jogintézmény nem keverendő össze az ún. átruházható szavazattal. A szavazatok összeszámlálása úgy történik, hogy a szavazólapon egyes sorszámmal megjelölt jelölt a szavazólapon szereplő jelöltek számával megegyező számú pontot kap, a második eggyel kevesebbet, és így tovább. A pontozás szavazólaponként történik, s végül az szerzi meg a mandátumot, akinek a legmagasabb a pontszáma.⁶²

Szlovénia lakosságának több mint nyolcvan százaléka szlovén. Győri Szabó Róbert szerint ez az arány 90%, míg a 2002-es népszavazási adatok alapján a lakosság 83,06%-a szlovén, 6,43% ismeretlen nemzetiségű, és 2,47% nem kívánt válaszolni a kérdésre. Az ország két alkotmányosan elismert őshonos kisebbsége a magyar és az olasz.⁶³ Bár e két

⁵⁹ 1/2013. (I.7.) AB határozat, ABK 2013. január 15., 50., 70-73.

⁶⁰ IPU PARLINE database: Slovenia Drzavni Zbor (National Assembly)
<http://ipu.org/parline-e/reports/2287.htm> Letöltés ideje: 2014-03-08

⁶¹ HALÁSZ IVÁN: Nemzeti és etnikai kisebbségek és a kisebbségi jogi szabályozások Közép-Európában. *Kisebbségkutatás*. 16. évf. 2007/3.
<http://epa.oszk.hu/00400/00462/00035/cikk45e5.html> Letöltés ideje: 2014-03-08

⁶² SZENTPÉTERI-NAGY Richárd: Választások Szlovéniában. In. DEZSŐ Márta (szerk.): *Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye*. Választási stúdiumok 1. Budapest, Országos Választási Iroda, 1998. 314.o.

⁶³ GYŐRI SZABÓ Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és az olasz közösség autonómiája. *Kisebbségkutatás*. 17. évf. 2008/1.
<http://epa.oszk.hu/00400/00462/00037/1532.htm> Letöltés ideje: 2014-03-08 [A továbbiakban: GYŐRI SZABÓ: Kisebbségpolitika...];
GYŐRI SZABÓ Róbert: A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiája, politikai képviselete. In. SZARKA

őshonos kisebbség kisebbségi jogai főszabály szerint csupán az általuk is lakott községek területére terjed ki, két esetben kivételt tesznek ez alól: e két kisebbség középiskolás tagjainak megfelelő létszám elérése esetén joguk van bármely szlovéniai középiskolában anyanyelvükön tanulni, továbbá az ország bármely részén éljenek is e két csoport tagjai, joguk van egy-egy alsóházi képviselőt választani.⁶⁴ A Nemzetgyűlésben kötelező állandó kisebbségi bizottságot működtetni, amelynek a két kisebbségi képviselő tagja.⁶⁵ A Velencei Bizottság az európai kisebbségek döntéshozatali folyamatban való részvételéről szóló jelentéséből megtudhatjuk, hogy Szlovénia alkotmányának 64. cikke mondja ki, hogy a magyar és az olasz kisebbségek közvetlen képviselétét biztosítani kell helyi és nemzetgyűlési szinten egyaránt, a 80. cikk pedig kimondja, hogy mindig garantálni kell, hogy e két kisebbség egy-egy képviselőt választhasson a Nemzetgyűlésbe, tehát a magyar és az olasz kisebbség képvisellete a szlovén törvényhozásban alkotmányos alapokon nyugszik. E jelentésében kiemelésre kerül, hogy e két kisebbségnek plurális választójoga van, hiszen a kisebbségi választópolgárok egyidejűleg rendelkeznek leadható szavazattal a további tizenegy választókerület valamelyikében is. E dokumentumból megtudhatjuk azt is, hogy a szlovén választójogi törvény előírja, hogy az olasz és magyar kisebbségek képviselőinek megválasztására a számukra létrehozott speciális választókerületekben külön választási tanácsot kell kinevezni.⁶⁶ A nemzetiségi jelölteknek függetlennek kell lenniük, nem lehetnek pártjelöltek.⁶⁷ A szlovén alkotmány alapján a két őshonos kisebbség képviselőinek hozzájárulása nélkül nem lehet elfogadni az etnikai közösségek alkotmányos jogait illetve státuszát érintő törvényt, vagy egyéb törvényhozói aktust, tehát e két képviselő vétőjoggal rendelkezik az említett tárgyú törvények esetében.⁶⁸ Ezt a választójogi szabályozást egyébként gyakran éri kritika más

LÁSZLÓ [et.al.]: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Tér és Terep 6. Budapest, Gondolat Kiadó, 2007. 311-314.o.

Census 2002: 7. Population by ethnic affiliation, Slovenia, Census 1953, 1961, 1971, 1981, 1991 and 2002. Statistical Office of the Republic of Slovenia

http://www.stat.si/popis2002/en/rezultati/rezultati_red.asp?ter=SLO&st=7 Letöltés ideje: 2014-03-08

⁶⁴ DEVETAK, Silvo: *Autonomy as one of the means of minorities protection – the case of Slovenia*. University of Maribor, ECERS, p. 10. Hivatkozta: GYÖRI SZABÓ: Kisebbségpolitika... i.m.

⁶⁵ CALIC, Marie-Janine: *Nationalitätenfragen und Minderheitenpolitik in Slowenien*. In: BRICKE, W. DIETER: *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa*. Baden Baden, Nomos, 1995. p.178. Hivatkozta: GYÖRI SZABÓ i.m.; MARKO, Joseph: *Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten*. Bonn, 1996. p. 131. Hivatkozta: GYÖRI SZABÓ: Kisebbségpolitika... i.m.

⁶⁶ Venice Commission – Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European Countries . In. Electoral law. CDL-EL(2013)006 p.95.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) Letöltés ideje: 2014-03-02

⁶⁷ BOCHSLER, Daniel: Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist European Democracies. *Yearbook of Minority Issues*, 2007/8 7:153-80. p.19.

http://www.bochsler.eu/publi/Bochsler_eymi_edit1.pdf Letöltés ideje: 2014-03-08

⁶⁸ PETRICUSIC, Antonija: Slovenian legislative system for minority protection p.5-6.

<http://www6.gencat.cat/llengcat/noves/hm04tardor/docs/petricusic.pdf> Letöltés ideje: 2014-03-08;

Szlovéniában élő nem őshonosnak minősülő kisebbségek, úgy mint a szlovén jogrend által főként migránsnak tekintett, ám gyakorlatilag akár több mint száz éve ott élő horvátok vagy a szerbek részéről, akik ráadásul jelentősebb lélekszámot tesznek ki Szlovénia területén, mint a két parlamenti képviselettel rendelkező, alkotmányosan autochtonnak minősített kisebbség.⁶⁹

A szlovén Alkotmánybíróság is vizsgálta a szlovéniai kisebbségek országgyűlési képviseletének kérdéskörét. Határozatában megállapította, hogy nem alkotmányellenes az, hogy az országgyűlési választásról szóló törvény többes szavazati jogot – egy általános és egy különös – biztosít az olasz és a magyar kisebbség tagjainak. Megállapították, hogy e személyek speciális szavazati joga a kisebbségi közösségek és azok tagjai alkotmányos védelmének kifejeződése. Kijelentették, hogy annak ellenére elfogadható ez a jogintézmény, hogy a választójog egyenlőségének követelményétől való eltérést jelent, s az ilyen pozitív diszkrimináció az alkotmánnyal nem csupán összeegyeztethető, hanem egyenesen általa előírt kötelezettség. Megvizsgálták azt, hogy megvalósítható volna-e másképp a kisebbségek képviselése. Arra jutottak, hogy amennyiben e körbe tartozó választópolgároknak választaniuk kellene az általános és a speciális választójog gyakorlása között, két alkotmányos joguk közül az egyiktől meg lennének fosztva, s így épp egy ilyen szabályozás léte eredményezne alkotmányellenes helyzetet. Ráadásul alkotmányban szabályozott, hogy a magyar és olasz kisebbségek két szavazattal rendelkeznek, így a választójogi törvény nem is rendelkezhetne másképp, mivel ez esetben történné alkotmányértés.⁷⁰

2.A nemzetiségek országgyűlési képvisellete és a plurális választójog felvetődése a mai Magyarországon

2.1. A nemzetiségek parlamenti képvisellete hazánkban a rendszerváltás óta

Az előbbiekből megtudhattuk, hogy a Velencei Bizottság a plurális választójogot kizárólagosan egy esetben tartja elfogadhatónak, még hozzá a nemzetiségek esetén. A nemzetiségek parlamenti képviselétének kérdése Magyarországon a 2010-et követő alkotmányozás során felmerült, s meg is valósult, ám nem plurális választójog bevezetésével. Érdemes megvizsgálni, hogy találkozunk-e ennek ellenére a szakirodalomban a magyarországi nemzetiségek plurális választójogát előírányozó felvetéssel, illetve hogy a

PAP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselétig.* Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadó, 2007. 210-211.o. [A továbbiakban: PAP]

⁶⁹ ALIONESCU, Ciprian-Calin: Parliamentary Representation of Minorities in Romania. *Southeast European Politics*. Vol. V, No.1. June 2004. p.62.

<http://www.seep.ceu.hu/archives/issue51/alionescu.pdf> Letöltés ideje: 2014-03-08

⁷⁰ Case U-I-283/94. of 12 February 1998 (Constitutional Court of Slovenia)

<http://odlocitve.us-rs.si/ursr/us-odl.nsf/o/63D0F88CC8BF4EB6C12571720028092A> Letöltés ideje: 2014-03-18

többses szavazati jog és a választójog egyenlőségének kérdése milyen esetekben vetődött még fel alkotmányos rendszerük, s a választójogi szabályozás jelentős mértékű változása során.

Pap András László *Identitás és reprezentáció* című könyvében azt írja, hogy a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviseletének biztosítása elodázhatatlan feladat volt, hiszen az Alkotmánybíróság már 35/1992. (VI.10.) AB határozatában mulasztásos alkotmányértésnek nyilvánította ennek hiányát, amit 24/1994. (V.6.) AB határozat megerősített, indokolásában hivatkozva az előbbi dokumentumra.⁷¹ Ez azonban egy félreértés, ugyanis a határozat csupán a kisebbségek államalkotó tényezőként való elismerésére, képviseletére általánosságban vonatkozott, s ez a követelmény 1993-ban a kisebbségi önkormányzatok létrehozásával megvalósult.

A rendszerváltástól kezdődően több javaslat is született a kérdés megoldására. Egyes javaslatok szerint az Országgyűlés vagy egy általa küldött bizottság választott volna a tagjai közé nemzetiségi képviselőket, míg mások az egykamarás parlamentbe történő közvetlen választást tették volna lehetővé, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényben szabályozottan, valamiféle kedvezményes mandátumszerzési lehetőség mellett. Felmerült a tanácskozó, véleménynyilvánító és kezdeményező joggal rendelkező kisebbségi szószóló intézményének bevezetése is. Volt olyan javaslat, amely maximálta volna a parlamenti képviselők, így a 386 képviselőn felül választott nemzetiségi képviselők számát, s volt olyan is, amely nem. Ezen elképzelések közül egyik sem került megvalósításra. Az elképzelések leírása során Pap András László nem tért ki a többses szavazati jog dilemmájára, csupán jelezte az egyik javaslatnál, hogy a nemzetiségi listára és a pártlistára való szavazás kizárta volna egymást. E javaslatok közül a Németh-kormány 1990. januárban benyújtott javaslata végül elfogadásra került, és 1990. évi XVII. törvényként hirdették ki, ám rövid időn belül hatályon kívül helyezték.⁷²

Az 1990. évi XVII. törvény az Alkotmány 68. § (3) bekezdése alapján került megalkotásra. Nyolc nemzeti-etnikai kisebbségnek biztosították benne a parlamenti képviseletet, köztük a zsidónak is, amely ma nem tartozik a tizenhárom elismert magyarországi nemzetiség közé. A szabályozás szerint mind a nyolc nemzeti-etnikai kisebbség jogosult volt egy-egy országgyűlési képviselővel rendelkezni, amelyek személyére a választásokat követő harminc napon belül egy jelölőbizottság tett volna javaslatot, s a közvetetten megválasztott kisebbségi képviselők jogállása azonos lett volna a közvetlenül

⁷¹ PAP i.m. 233-245.o.

⁷² PAP i.m. 233-245.o.

választott országgyűlési képviselőkével.⁷³ Ezt a törvényt az 1990. évi XXXVI. törvénnyel módosították, méghozzá úgy, hogy a jelölőbizottságnak hatvan nap álljon rendelkezésére a kisebbségi képviselők személyére való javaslatételre.⁷⁴ Az 1990. évi XL. törvény hatályon kívül helyezte e törvényt, így egyetlen országgyűlési választáson sem alkalmazták.⁷⁵

Dobos Balázs könyvéből megtudhatjuk, hogy miután 1990 első felében kudarcba fulladtak a kisebbségi szervezetek parlamenti képviseletre irányuló törekvései, egyik legfőbb politikai és közjogi igényükké lépett elő ennek biztosítása, s a készülő kisebbségi törvényben is szabályozni kívánták. Megtudhatjuk, hogy a kisebbségi ombudsman intézménye a kisebbségek parlamenti képviselete meg nem valósulásának ellensúlyozására született meg 1990-ben, azonban a Kisebbségi Kerekasztal nem fogadta el ezt az intézményt a parlamenti képviselet elmaradására vonatkozóan kellő ellensúlyozásnak. Az Igazságügyi Minisztérium nem kívánta a kisebbségek országgyűlési képviseletét a kisebbségi törvényben rendezni, s csupán egy esetleges második kamara felállítása esetén tartotta elképzelhetőnek. A Miniszterelnöki Hivatal 1991 tavaszán született tervezetében a választási törvényre bízta a kérdés rendezését. A Kisebbségi Kerekasztal is készített egy tervezetet, amely alapján az országos kisebbségi önkormányzat 2/3-os többséggel választotta volna meg alakuló ülésén a kisebbség teljes jogú országgyűlési képviseletét ellátó személyt. Még elfogadható kompromisszumnak találták volna, ha a kisebbségi képviselők a plenáris üléseken csupán tanácskozási joggal rendelkeztek volna, s csak az Emberi Jogi Bizottság kisebbségekkel kapcsolatos ügyeinél rendelkeztek volna szavazati joggal. Végül pusztán a kisebbségek országgyűlési képviselethez való joga került deklarálásra a törvényjavaslatban, és a záró rendelkezésekben egy év határidőt tűztek a kormány számára a választójogi törvényhez kapcsolódó megfelelő módosító javaslat benyújtására, addig pedig egy ideiglenes, kisebbségi önkormányzatok delegáltjain keresztül történő képviseletet biztosító javaslat került volna kidolgozásra a kisebbségek által. 1992 tavaszán a Kormány megrendelte a Belügyminisztériumtól a választójogi törvény módosításának tervezetét, s egyúttal ki is vonult a szabályozás megalkotásának folyamatából.⁷⁶

⁷³ 1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről

⁷⁴ 1990. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény módosításáról

⁷⁵ 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 51. § (1)

⁷⁶ DOBOS Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006.)*. Budapest, Argumentum, MTA Kisebbségkutató Intézet. 2011. 168-170.o.

2.2. A nemzetiségi választójog megvalósulása Magyarországon

A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek biztosítására 2011-ig kellett várnunk. A jelenleg hatályos választójogi törvény alapján az országos lista lehet pártlista, vagy nemzetiségi lista.⁷⁷ Nemzetiségi lista állítására az országos nemzetiségi önkormányzatok jogosultak, az ilyen lista állításához a választási névjegyzékben nemzetiségi választóként regisztrált választópolgárok 1%-ának, de legfeljebb ezeröttszáz nemzetiségi választópolgárnak ajánlása szükséges. A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie, s csupán a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként regisztrált választó lehet jelölt. Nincs lehetősége két vagy több nemzetiségi önkormányzatnak közös listát állítani. Egy személy pedig csak egyetlen országos listán lehet jelölt.⁷⁸

Amely nemzetiségi listára leadott szavazatok elérnek egy bizonyos kedvezményes kvótát, amely kiszámításához az összes országos listára leadott szavazatot el kell osztani kilencvenhárommal, majd az így kapott hányados negyedének egészrészét kell venni, azon a nemzetiségi listán kiosztásra kerül egy kedvezményes mandátum. A kedvezményes mandátumok száma az országos listán kiosztható mandátumok számából kivonásra kerül.⁷⁹ Amely nemzetiség listáján egyetlen mandátum sem kerül kiosztásra, azt a nemzetiséget a listán első helyen szereplő jelölt, mint nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben.⁸⁰

Érdemes megvizsgálni a regisztrációs adatokat, amelyekből kitűnik, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe vettek közül sokan nem kérték a névjegyzékbe vétel országos választásokra történő kiterjesztését. 2014. március 20-ig például a romák közül 25498 fő kérte a nemzetiségi névjegyzékbe vételt, ám ebből csak 18150-en regisztráltak az országgyűlési választásokon való részvételre is. A németek körében ugyanezek a számok 23543 és 13749. A többi nemzetiség regisztrált tagjainak száma pedig mindkét esetben lényegesen alacsonyabb a fent nevezettekénél. A horvátok, románok és szlovákok közül már csupán körülbelül 1800-3800 fő regisztrált, s a nemzetiségi névjegyzékbe vett szlovákoknak például kevesebb, mint fele kíván nemzetiségi listára szavazni az országgyűlési választásokon. A többi nemzetiség regisztrált tagjai nem érik el az 1000 főt, sőt, nem egy nemzetiség esetében az 500 főt sem.⁸¹ A regisztrációra vonatkozó március 28-i adatok már csupán az országgyűlési választásokra való kiterjesztést kérők esetében elérhetőek. Ez alapján a romák körében leiratkozás történt,

⁷⁷ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 7. § [A továbbiakban: Vjt.]

⁷⁸ Vjt. 9-10. §

⁷⁹ Vjt. 16. §

⁸⁰ Vjt. 18. §

⁸¹ Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma

http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html Letöltés ideje: 2014-03-21

hiszen már csupán 18048 fő szeretne nemzetiségi listára szavazni az országgyűlési választásokon, a németek közül pedig 15414 fő. A románok, szlovákok és horvátok körében szintén leiratkozás figyelhető meg, a közülük regisztráltak száma már csupán 653, 1321, illetve 1631 fő. A többi nemzetiség körében is hasonló tendencia mutatkozik.⁸² Bár a regisztráció már nem áll nyitva (mivel a nemzetiségi névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését legkésőbb a szavazást megelőző tizenhatodik napig lehetett kérni), a leiratkozás még lehetséges a választásokat megelőző második napig.⁸³

Érdemes megvizsgálni a 2011-es népszámlálási adatokat. Ekkor 3556 fő vallotta magát bolgárnak, 308957 fő cigánynak (romának), 3916 fő görögnek, 23651 horvátnak, 5730 lengyelnek, 131951 németnek, 3293 örménynek, 26345 románnak, 3323 ruszinnak, 7210 szerbnek, 29647 szlováknak, 2385 szlovénnek és 5633 ukránnak.⁸⁴ Összevetve a nemzetiségi névjegyzékbe vettek számával még akkor is alacsonynak mondható a regisztráltak száma, ha kivonjuk az akkor 0-14 éves korosztályt, akik főszabály szerint még nem rendelkeznek választójoggal, hiszen még nem töltötték be tizennyolcadik életévüket. Ennek oka lehet, hogy a regisztrációhoz aktív közreműködésre van szükség, illetve a közéletben nemzetiségiként való részvétel erős szándékára. Elképzelhető, hogy vannak, akik úgy érzik, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselő testület megfelelően képviseli érdekeiket, vagy éppen elszórtan élnek, s nincs is esélyük nemzetiségi önkormányzatot alakítani.

De mi lehet az oka a nemzetiségi névjegyzékbe vettek száma és a nemzetiségi választópolgárként történő regisztráció országgyűlési választásokra való kiterjesztését kérők száma között? Az aktív részvétel plusz adminisztratív terheit kizárhatjuk, hiszen a névjegyzékbe vétel iránti kérelemben kérhetik a nemzetiségi választók a névjegyzékbe vétel országos választásokra történő kiterjesztését, s erről megfelelően tájékoztatva is vannak. Az elszórtan élés sem lehet korlátozó szempont, hiszen a nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állítja.

Az viszont valószínűleg nagy szerepet játszhat az országgyűlési választásokon nemzetiségi szavazóként való részvétel szándékának hiányában, hogy esetleg attól tartanak a nemzetiségi szavazók, hogy a nemzetiségi választójog megvalósított rendszere nem biztosít hatékony képviseletet számukra. Az nemzetiségek létszáma és a regisztráltak száma alapján úgy tűnik, hogy könnyen meglehet: csupán nemzetiségi szószólók lesznek a parlamentben,

⁸² Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma

http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html Letöltés ideje: 2014-03-30

⁸³ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 248-249. §

⁸⁴ Központi Statisztikai Hivatal – Népszámlálás 2011 – A népesség és nemzetiség főbb korcsoport szerint http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/nemzetiseg/09_01_04.xls Letöltés ideje: 2014-03-16

nemzetiségi képviselők pedig nem. A nemzetiséghez tartozó választópolgárok pedig joggal tarthatnak attól, hogy ezáltal csorbul a választójoguk, s a legfőbb népképviseleti szervben való képviseletük, hiszen ha nem sikerül nemzetiségi listáról még kedvezményes mandátumot sem szerezni, akkor csupán egy képviselőnél kevesebb jogosítvánnyal bíró szószóló képviseli őket választókerületi képviselőjükön kívül, míg a pártlistára szavazók a listás mandátumokra is kihatással vannak. Ezt támasztják alá a leiratkozások is. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy miként volna lehetséges a szabályozáson némiképp javítani.

2.3. Megoldási javaslatok

A fentiekből kifolyólag ha valóban hatékony nemzetiségi képviseletet szeretnénk teremteni, és a nemzetiségek választójogának csorbulását el szeretnénk kerülni, tán elsőre furcsának tűnő módon éppen a plurális választójog tűnik egy megfelelő megoldásnak, tehát a nemzetiségekhez tartozó választópolgárok számára annak biztosítása, hogy nemzetiségi listára és pártlistára egyaránt szavazhassanak. Nem feltétlenül szükséges és arányos azonban ilyen drasztikus lépéshez folyamodni, hiszen az is sokat javítana a helyzeten, ha a nemzetiségek számára nyitva állna a lehetőség arra, hogy közös nemzetiségi listát állítsanak. Különösképpen igaz ez figyelembe véve azt, hogy az Alkotmánybíróság korábban abszolút érvényű tilalomként jelölte meg a plurális választójog tilalmát, és a Velencei Bizottság a nemzetiségeknek biztosított plurális választójog kapcsán is minden egyedi esetben mérlegelendőnek tartja a szükségesség és arányosság kérdését, s esetünkben a plurális választójogot sem szükségesnek, sem pedig arányosnak nem tartom. Egy olyan megoldást, amelyben az országos nemzetiségi önkormányzatok delegálnának képviselőket a Parlamentbe, ahogy az az 1990-es évek elején felmerült, nem tartok feltétlenül jónak, legyen az így delegált képviselőknek akár teljes, akár csak nemzetiségi ügyekre vonatkozó képviselői jogosítványuk. Ezt pedig azzal indokolnám, hogy a javaslat felvetődésekor, sőt, egészen 2011-ig már az országos nemzetiségi önkormányzatokat is közvetetten választották, s így a közvetlenül választott országgyűlési képviselőkhez képest túlságosan hosszú legitimációs lánc kötné össze a nemzetiségi képviselőket az általuk képviselt személyekkel egy ilyen esetben. Bár most már közvetlenül választják az országos nemzetiségi önkormányzatot, az erősebb legitimáció érdekében mégis jobbnak találom a közvetlen választás lehetőségét. Egy hasonló delegációs módszernek inkább egy esetleges második kamara létrehozása esetén volna létjogosultsága, aminek jelen dolgozatban való tárgyalása túl messzire vezetne, ám a későbbiekben érdemes volna bővebben megvizsgálni a lehetőséget. Hasonló a véleményem egy olyan rendszerről, amely az 1990. évi megoldáshoz hasonlóan rendelkezne, és amely alapján az Országgyűlés

vagy az az által felállított jelölőbizottság választhatna az Országgyűlés tagjai közé nemzetiségi képviselőket. Ha mégsem állna rendelkezésre jobb megoldás, bárminemű közvetett választás esetén szűkebben kellene megszabni a nemzetiségi képviselők jogosítványait, mint a közvetlenül választott képviselőké, viszont szélesebb körű jogosítvánnyal kellene rendelkezniük, mint a nemzetiségi szószólóknak, például vétőjogot lehetne adni számukra egyes nemzetiséget érintő kérdések esetében, vagy csupán a nemzetiségeket érintő kérdésekben ruházni fel őket szavazati joggal. Ez a megoldás azonban ismét vagy a nemzetiségi választópolgárok választójogának csorbulásához vezethetne, vagy pedig a plurális választójog kérdéséhez érkeznenk vissza. Ezért a legjobb megoldásnak azt tartanám, ha minden nemzetiség számára garantált lenne egy kedvezményes mandátum, akár úgy, hogy módosítanák a kedvezményes kvóta számításának módszerét, akár úgy, hogy alanyi jogon megkapnák azt. Az alacsony számú regisztrált, valamint a leiratkozási tendenciák számos más kérdést vethetnek fel, amelyeket azonban természetüknél fogva inkább egy későbbi, politikatudományi témájú dolgozatban volna célszerű alaposabban feltárni.

2.4. A plurális választójog felmerülése az alkotmányozás során

Míg a nemzetiségek országgyűlési képviseletének esetében nem került szóba a plurális választójog bevezetése Magyarországon, felmerült annak más alkalmazási lehetősége, az ún. családi választójog képében, amely végül nem valósult meg. Schanda Balázs alaposan körüljárta a kérdést. Tanulmányaiból megtudhatjuk, hogy a családi választójog kifejezés pontatlan, hiszen valójában a gyermekek képviseletével kapcsolatos, méghozzá szüleik vagy gyámjaik által gyakorolt választójogáról van szó. Ezzel kívánja alátámasztani azt, hogy egy ilyen intézkedés nem sértené a választójog egyenlőségének elvét. A kérdést összehasonlítja a magánjogi jellegű jogviszonyokkal, ahol nem feltételeznénk, hogy a szülőt illetik meg a gyermek jogai, sőt, az állam sok esetben védi a gyermekek vagyonát a szülővel szemben.⁸⁵ Azonban úgy gondolom, hogy óvatosabbnak kellene lennünk e kérdés terén, mivel egyes magánjogi és közjogi jogviszonyok igen különböző természetűek.

Megtudhatjuk, hogy e jogintézmény bevezetésének ötlete váratlan volt, s nem előzte meg kellő előkészítés. Felhívja a figyelmet arra, hogy ez a kérdés más országokban is kiváltotta a közvélemény és a tudomány erős érdeklődését, különösképpen Németországban. A családi választójog mellett állók a társadalom fenntartható fejlődésének biztosítékát vélik felfedezni a jogintézményben, amely következtében a politikusoknak a jövő érdekeit jobban

⁸⁵ SCHANDA Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare*. VIII. évf. 2012/2. 80-84.o. [A továbbiakban: SCHANDA: A jog...]

figyelembe kellene venniük, másrészt a népszuverenitás kiteljesedésének lehetőségét látják benne, a választópolgárok és állampolgárok körének minél nagyobb mértékű egybeesése révén. Rávilágít, arra, amit fentebb mi is megfigyelhettünk: a választójog elmúlt kétszáz éve a választójog fokozatos kiterjesztéséről szólt, s ami e téren alig több mint száz éve elképzelhetetlennek, sőt egyenesen abszurdnak tűnt, ma teljesen természetes. Leírja, hogy a képviseleti demokrácia alapfeltevése az, hogy a képviselők nem csupán a választópolgárok, hanem a teljes közösség nevében járnak el. Úgy véli, hogy nem tekinthető magától értetődőnek a kiskorúak politikai jogokból való kizárása, hiszen a politikai közösség tagjai ők is, és hogy jobb volna, ha a szülők, mint a kiskorúak érdekeit legjobban ismerők és képviselők, annak jogos kifejezői szavazatainak súlya jelentősebb lenne. A jövőorientáltabb döntéshozatal biztosítékát reméli felfedezni ebben a megoldásban. Fontos elvi kérdésnek tartja a jogintézmény bevezetését, amelynek gyakorlati akadályai nem lehet, és sokféleképpen lehetne kellő pontossággal szabályozni.⁸⁶

Rámutat, hogy a 16. életévüket betöltött munkavállalók, s így adófizetők politikai képviseletből történő kizárása aggályos lehet. Megtudhatjuk, hogy az ellenzők között sokan hivatkoztak a választójog személyes jellegére, amely azonban nincsen az alkotmányos szinten szabályozva. Ám joggal merül fel bennünk, hogy a választás közvetlenségének elvével szembemenne ez a szabályozás. Schanda Balázs viszont nem tartja közvetlenség szempontjából aggályosnak az ilyen szabályozást, mivel nem iktatódik be a választó döntése és a képviseleti szerv létrejötte közé egy másik akarati döntés, amely a képviseleti szerv összetételét alakítja. A választójog általánosságát indokolatlanul korlátozó tényezőnek tekinti azt, hogy a kiskorúak nem rendelkeznek választójoggal.⁸⁷

Fröhlich Johanna áttekintette a családi választójogi modelleket, megvalósítási lehetőségeit, illetve a kérdés németországi történetét. Megtudhatjuk, hogy egy Jakab András által elkészített alkotmánytervezetben (magántervezetben) is helyet kapott a jogintézmény. Felhívta a figyelmet arra, hogy az Egyesült Királyságban és Franciaországban ma is létezik a meghatalmazott útján történő szavazás lehetősége. Értékelése szerint a családi választójog helyettesítő modellje újszerű megoldást jelentene. Abból a feltételezésből indul ki, hogy a jogintézmény bevezetése nem csupán a hatalmi érdek érvényesítését célozná, hanem a társadalmi változásokra adandó választ is, amely által megváltozhat a választójogi alapelvekkel kapcsolatos hozzáállásunk, s egy más típusú demokráciához való útkeresés

⁸⁶ SCHANDA: A jog... i.m. 80-84.o.

⁸⁷ SCHANDA: A jog... i.m. 82-84.o.,

SCHANDA Balázs: Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosítója? *Magyar Jog*, 57. évf. 2010/10. 608–611.o.

eleme lehet.⁸⁸ Jakab András pedig leírja, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának előkészítő anyaga (travaux préparatoires) szerint a családi választójog elfogadható, mivel nem a szülők választójogáról van szó, csupán ők gyakorolják azt a gyermekeik helyett, s így nem sérül az egyenlőség elve.⁸⁹

Láthatjuk, hogy többen amellet érvelnek, hogy a családi választójog nem is plurális választójog, mivel nem a szülők többes szavazati jogáról van szó, hanem a gyermekek szülők által gyakorolt választójogáról. Ez az álláspont jelenik meg a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának előkészítő anyagában is. Én azonban úgy vélem, hogy az adott esetben gyakorlatilag igenis a szülő többes szavazati jogaként érvényesül, hiszen míg egy nagykorú választópolgár közeli hozzátartozója általi helyettesítése esetén a nagykorú bizalmán és akaratán múlik a helyettesítés, a kiskorú választópolgárok esetén nem, és egyáltalán nem biztos, hogy a jövő generáció érdekeit felismeri a szülő. Emellett kétesnek tartom, hogy ez a jogintézmény ösztönözné a gyermekvállalást.

Úgy gondolom, hogy ezt a jogintézményt nem jó ötlet összehasonlítani a magánjogi jogviszonyokkal, ahol természetes, hogy a szülő gyakorolja a gyermek jogait, mégsem feltételezzük, hogy a szülőt illetik meg a jogok, sőt, az állam bizonyos esetekben védi a gyermek jogait a szülőkkel szemben. Azért erőltetett ez az összehasonlítás, mivel a magánjogi és a közjogi jogviszonyok igen eltérő természetűek, ráadásul éppen az lehet egy ellenérv, hogy míg a magánjogi jogviszonyok átláthatóak, s az állam ellenőrizheti a gyermek érdekeinek érvényesítését, azt egyáltalán nem tudhatjuk, hogy a szülő a gyermek jövőbeni érdekeinek megfelelően cselekedett-e, sőt, talán maga a szülő sem tudhatja biztosan. Mindemellett nem csupán közjogi kérdésről van szó, hanem politikai részvételi jogról, ami igen érzékeny terület. Nem gondolom, hogy a politikusok jobban figyelembe vennék e jogintézmény léte miatt a jövő generációk érdekeit, főként mivel sokan családos emberként sem gondolkoznak ilyen hosszú távon. Az a Schanda Balázs által felhozott érv, miszerint aggályos lehet a 16. életévüket betöltött munkavállalók, s így adót fizetők kizárása a választójogból, figyelmet érdemel, ám ez inkább amellet lehet érv, hogy az állampolgárok e körét ruházzuk fel választójoggal, és ők dönthessenek, mintsem hogy szüleik kapjanak ezért többletszavazatot.

⁸⁸ FRÖHLICH Johanna: Alapkérdések a családi választójog vitájában. *Pázmány Law Working Papers*. 2011/20. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-20.pdf> Letöltés ideje: 2014-03-11

⁸⁹ JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers*. 2011/38. 3.o. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-38.pdf> Letöltés ideje: 2014-03-11

A Fidesz által 2011-ben kezdeményezett, alkotmányozással kapcsolatos nemzeti konzultáció során feltették az állampolgároknak azt a kérdést, hogy a kiskorú gyermeket nevelő szülők valamilyen módon gyakorolhassák-e a gyermekük szavazati jogát. A válaszadók 8%-a, 67933 ember állt ki amellett, hogy a kiskorú gyermeket nevelő szülők annyi szavazatot adhassanak le, ahány kiskorú gyermekük van. A kérdőívet visszaküldők 15%-át kitevő 134727 ember azt szerette volna, hogy az ilyen szülők egy többlétszavazatot adhassanak le, a családban lévő gyermekek számától függetlenül. 646019 fő, azaz az érvényes választ visszaküldők 74%-a kifejezetten ellenezte az ötletet, hogy a kiskorú gyermeket nevelő családok bármilyen többlétszavazattal rendelkezzenek. 30184 ember pedig nem tudta megítélni a kérdést. Ők a kérdőívet érvényesen kitöltők 3%-át teszik ki.⁹⁰

VII. Összegzés

A fentiek alapján láthatjuk, bár a választójog általánossága, egyenlősége, közvetlensége és titkossága napjainkban látszólag egyértelmű követelménynek tűnik, ez egyáltalán nem mindig volt így, sőt ma sem minősül a választójog abszolút érvényű, korlátozhatatlan jognak. Megtudhattuk, hogy a XX. század elején még több nyugat-európai országban is létezett plurális választójog, még hozzá bizonyos, magasabb társadalmi osztályok érdekeit szem előtt tartva, az ő felülreprezentáltságukat eredményezve a nagyobb létszámú, alacsonyabb osztályok tagjaival szemben. Franciaországban a családi választójog kérdése is előtérbe került ekkor.

Az is kiderült, hogy a plurális választójog kérdésköre többször felmerült, sőt 1938-ban burkoltan bevezetésre is került hazánkban, és a korban élő jogtudósok közül egyesek pozitívan értékelték azt, hogy bizonyos társadalmi osztályok felülreprezentáltak legyenek az országgyűlési választások során, s így a Parlamentben is. Olyan érveket hoztak fel mellette, mint a magyar szupremácia biztosítása, s többen az általuk negatívan megítélt általános választójog megfelelő ellensúlyaként tekintettek rá, s nyíltan a magasabb, műveltebb, általuk politikailag érettebbnek tartott osztályok fölényének biztosítása érdekében tartották szükségesnek. Többen úgy gondolták, hogy a titkos választójog mindenképp ilyesfajta ellensúlyozásra szorul, nem lehet mindenkinek egyforma befolyást adni a hatalom gyakorlásában, s akadt olyan is, aki inkább a választójog szűkítését tartotta volna szükségesnek. Azonban már ekkor is volt olyan vélemény, amely megalapozatlannak és aggályosnak tartotta a többes szavazati jogra vonatkozó rendelkezéseket, s amely a választók

⁹⁰ Állampolgári kérdőív az Alaptörvényről- 2011. április 3. 6.o.

http://static.fidesz.hu/download/156/A_Nemzeti_Konzultacios_Testulet_kerdoivenek_eredmenyei_2156.pdf
Letöltés ideje: 2014-03-16

szavazatának egyenlőségét magától értetődő követelménynek tekintette, amely az akkor hatályos alaptörvényeken alapul, volt, aki már ekkor úgy gondolta, hogy a plurális választójog a demokratikus elvekkel össze nem egyeztethető. Úgy gondolom, hogy ma már nem lehet kérdés, hogy a többes szavazati jogra vonatkozó ekkori javaslatok, és ebben az időszakban történő megvalósítása, s a mellette felhozott érvek semmiképpen nem tekinthetők elfogadottnak és legitimnek, teljes mértékben összeegyeztethetetlenek a demokratikus jogállamiság követelményeivel.

Láthattuk, hogy hazánkban viszonylag hosszú ideje alkotmányban kinyilvánított követelmény az általános, egyenlő, titkos és közvetlen választójog biztosítása, ám az Alkotmánybíróság joggyakorlatából kiderül: a választójog ma sem abszolút érvényű, s nem korlátozhatatlan, ám a korlátozásnak szigorú feltételeknek kell megfelelnie. Megtudhattuk, hogy Magyarország részese több, a választójog kérdését is szabályozó univerzális vagy épp regionális nemzetközi egyezménynek, amelyek a magyarországi alkotmányos szabályozáshoz igen hasonlóan szabályoznak, valamint ezen egyezményekkel kapcsolatos jogérvényesítésre hivatott szervek értelmezése nagyban hasonlít az Alkotmánybíróság joggyakorlata során kifejtettekhez.

Kiderült, hogy bár a rendszerváltás környékén, s azt követően történtek kísérletek a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviseletének megteremtésére, a jogalkotó csupán 2011-ben teremtette meg a magyarországi nemzetiségek számára az országgyűlési képviselet lehetőségét, de nem biztosítottak plurális választójogot a nemzetiségi választópolgárok számára. Megfigyelhettük, hogy nem csupán a nemzetiségek létszámához, hanem a nemzetiségi névjegyzékbe vételt kérők számához mérten is igen csekély azok száma, akik kérték a nemzetiségi névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését, sőt, leiratkozási tendencia figyelhető meg.

Arra jutottam, hogy ennek az lehet az egyik fő oka, hogy a nemzetiségi attól tartanak, hogy a nemzetiségi képviselet jelenleg megvalósult rendszere nem biztosít hatékony képviseletet számukra. A regisztráltak számát figyelembe véve igencsak úgy tűnik, hogy nem jutnak be nemzetiségi képviselők a parlamentbe, hanem csak nemzetiségi szószólók lesznek, akik viszont kevesebb jogosultsággal rendelkeznek, mint egy országgyűlési képviselő, ennek következtében csupán egy egyéni mandátumot befolyásolnak szavazatukkal, s egyetlen listás mandátumot sem. Így könnyen meglehet, hogy a plurális választójog bevezetése a nemzetiségek esetében valójában nem a választójog csorbításának eszköze lenne, hanem éppen a választójog sérülése elkerülésének hathatós megoldása. Azonban azt sem felejtethetjük el, hogy az Alkotmánybíróság korábban abszolút érvényű tilalomként fogalmazta meg a

plurális választójog tilalmát. Emellett azt is megtudtuk, hogy bár a Velencei Bizottság elfogadhatónak tartja a nemzetiségek esetében a többes szavazati jog intézményét, annak elfogadhatóságát mindig az adott, egyedi ügyben vizsgálandónak tartja, s követelményként támasztja a szükségességet és az arányosságot, valamint azt, hogy jelenleg Szlovénia az egyetlen nemzetiségi alapon plurális választójogot alkalmazó európai ország.

A magyarországi nemzetiségek képviselőjének kérdéskörében úgy gondolom, bátran megállapíthatjuk: a nemzetiségek hatékony képviselője világos, és legitim célnak minősül, ám az egyáltalán nem biztos, hogy e cél eléréséhez szükséges a plurális választójog biztosítása, és nincs enyhébb eszköz a cél elérésére. Úgy vélem, hogy a cél elérésére alkalmas és enyhébb eszköz volna, ha például a nemzetiségeknek lehetőségük lenne közös lista állítására. Nem tartanám megfelelő megoldásnak, ha az országos nemzetiségi önkormányzatok delegálhatnának képviselőt az Országgyűlésbe, mivel legitimációs szempontból nem tartom szerencsésnek, ha az egykamarás parlament egyes képviselőit közvetlenül választják, másokat közvetetten. Más kérdés a nemzetiségek egy esetleges felsőházba való közvetett megválasztásának lehetősége, ami igen ígéretes megoldásnak tűnik, s egy későbbi, kétkamarás parlament kérdését tárgyaló dolgozatban mindenképp bővebben meg kell vizsgálni. Az egykamarás parlamentben megvalósuló nemzetiségi képviselő tekintetében a garantált kedvezményes mandátum, a kedvezményes kvóta kedvezőbbé tétele, vagy a közös nemzetiségi lista állításának lehetősége tűnik a legmegfelelőbbnek.

A 2010-et követő alkotmányozás során a plurális választójog jogintézménye az ún. családi választójog kapcsán merült fel. Többen amellet érvelnek, hogy ez nem is plurális választójog, mivel nem a szülők többes szavazati jogáról van szó, hanem a gyermekek szülők által gyakorolt választójogáról, ám úgy gondolom, hogy az adott esetben gyakorlatilag igenis a szülő többes szavazati jogaként érvényesül. Emellett kétesnek tartom, hogy ez a jogintézmény ösztönözné a gyermekvállalást, vagy hogy biztosítaná a jövő generációk érdekeinek fokozottabb figyelembe vételét. Úgy vélekedem, hogy ezt a jogintézményt nem jó ötlet összehasonlítani a magánjogi jogviszonyokkal, hiszen azok nagymértékben eltérnek a közjogi jogviszonyoktól. Ráadásul nem akármilyen közjogi kérdésről van szó, hanem politikai részvételi jogról, ami igen érzékeny terület. Az a Schanda Balázs által felhozott érv, miszerint aggályos lehet a 16. életévüket betöltött munkavállalók, s így adót fizetők kizárása a választójogból, figyelmet érdemel, ám ez inkább amellet lehet érv, hogy az állampolgárok e körét ruházzuk fel választójoggal. Arra a következtetésre jutottam, hogy sokkal több ellenérv szól a családi választójog ellen, mint mellette, amelyet megerősít az, hogy ráadásul az első Nemzeti Konzultáció során visszaküldött kérdőívek alapján a jogintézmény bevezetésének

társadalmi támogatottsága is igen alacsony. Ezt a kérdést szintén érdemes volna bővebben megvizsgálni egy későbbi dolgozatban.

Felhasznált irodalom

ÁCS Nándor: A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó Zrt. 2013. pp.19-40. ISBN 978-615-5344-02-2

AHMED, Amel: *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance*. New York, Cambridge University Press. 2013, ISBN 978-1-107-03161-6

ALIONESCU, Ciprian-Calin: Parliamentary Representation of Minorities in Romania. *Southeast European Politics*. Vol. V, No.1. June 2004. pp.60-75. ISSN 1586-9733
<http://www.seep.ceu.hu/archives/issue51/alionescu.pdf> Letöltés ideje: 2014-03-08

BARTOLINI, Stefano: *The political mobilization of the European Left, 1860-1890. The Class Cleavage*. New York, Cambridge University Press, 2000. ISBN: 0-521-65021-6 Hivatkozta: AHMED, Amel: *Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance*. New York, Cambridge University Press. 2013. ISBN 978-1-107-03161-6

BOCHSLER, Daniel: Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist European Democracies. *Yearbook of Minority Issues*, 2007/8 7:153-80. ISSN 1570-7865
http://www.bochsler.eu/publi/Bochsler_eymi_edit1.pdf Letöltés ideje: 2014-03-08

BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. ISBN 978-963-258-217-7

CALIC, Marie-Janine: Nationalitätenfragen und Minderheitenpolitik in Slowenien. In: BRICKE, W. Dieter [ed.]: *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa*. Baden Baden, Nomos, 1995. ISBN 3789037230. Hivatkozta: GYÖRI SZABÓ Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és az olasz közösség autonómiája. *Kisebbségkutatás*. 17. évf. 2008/1. Online ISSN: 1588-0893
<http://epa.oszk.hu/00400/00462/00037/1532.htm> Letöltés ideje: 2014-03-08

DEVETAK, Silvo: *Autonomy as one of the means of minorities protection – the case of Slovenia*. University of Maribor, ECERS. Hivatkozta: GYÖRI SZABÓ Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és az olasz közösség autonómiája. *Kisebbségkutatás*. 17. évf. 2008/1. Online ISSN: 1588-0893
<http://epa.oszk.hu/00400/00462/00037/1532.htm> Letöltés ideje: 2014-03-08

DOBOS Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006.)*. Budapest, Argumentum. MTA Kisebbségkutató Intézet. 2011. ISBN 978-963-446-642-0

FRÖHLICH Johanna: Alapkérdések a családi választójog vitájában. *Pázmány Law Working Papers*. 2011/20. ISSN 2062-9648

<http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-20.pdf> Letöltés ideje: 2014-03-11

GOLDSTEIN, Robert Justin: *Political repression in 19th Century Europe*. London, Croom Helm, 1983. p.27-33. 978-0709901181 Hivatkozta: AHMED, Amel: Democracy and the Politics of Electoral System Choice. Engineering Electoral Dominance. New York, Cambridge University Press. 2013. ISBN 978-1-107-03161-6

GRÁD András–WELLER Mónika: *A strasbourgi emberi jogi bírászkodás kézikönyve*. Negyedik, javított kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2011. ISBN 978-963-258-1125

GYÖRI SZABÓ Róbert: A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiája, politikai képviselője. In. SZARKA László [et.al.]: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Tér és terep 6. Budapest, Gondolat Kiadó, 2007. ISBN 978-963-693-074-5

GYÖRI SZABÓ Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és az olasz közösség autonómiája. *Kisebbségkutatás*. 17. évf. 2008/1. Online ISSN: 1588-0893

<http://epa.oszk.hu/00400/00462/00037/1532.htm> Letöltés ideje: 2014-03-08

HALÁSZ Iván: Nemzeti és etnikai kisebbségek és a kisebbségi jogi szabályozások Közép-Európában. *Kisebbségkutatás*. 16. évf. 2007/3. Online ISSN: 1588-0893

<http://epa.oszk.hu/00400/00462/00035/cikk45e5.html> Letöltés ideje: 2014-03-08

JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. *Pázmány Law Working Papers*. 2011/38. ISSN 2062-9648

<http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-38.pdf> Letöltés ideje: 2014-03-11

KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2011. ISBN 978-963-276-210-4

LUCE, Robert: *Legislative principles: The History and the Theory of Lawmaking Representative Government*. Clark, New Jersey, The Lawbook Exchange Ltd. 2006. Originally published: Boston Houghton Mifflin Co., 1930. ISBN 1-58477-543-2

MARKO, Joseph: *Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten*. Bonn, 1996. ISBN 3-88557-138-2 Hivatkozta: GYÖRI SZABÓ Róbert: Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és az olasz közösség autonómiája. *Kisebbségkutatás*. 17. évf. 2008/1. Online ISSN: 1588-0893

<http://epa.oszk.hu/00400/00462/00037/1532.htm> Letöltés ideje: 2014-03-08

MÁRKUS Dezső: *Választójog. A nő választójoga. Két tanulmány.* Budapest, Franklin-társulat, 1912.

http://mtdaportal.extra.hu/books/a_valasztojog.pdf Letöltés ideje: 2014-02-21

MOLNÁR Kálmán: *Alkotmányjogi reformjaink az 1937 és 1938 években.* Tudományos Gyűjtemény. Pécs, Danubia. 1938.

PAP András László: *Identitás és reprezenáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig.* Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadó. 2007. ISBN 978-963-693-000-4

PAPP Imre: A politikai részvételi jogok. In. HALMAI Gábor –TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok.* Budapest, Osiris Kiadó, 2003. pp. 734-790. ISBN 963-389-304-6

PETRICUSIC, Antonija: Slovenian legislative system for minority protection

<http://www6.gencat.cat/llengcat/noves/hm04tardor/docs/petricusic.pdf> Letöltés ideje: 2014-03-08

POLNER Ödön: *A titkos szavazásos választójogi törvényjavaslat.* A Magyar Királyi Ferencz József Tudományegyetem Barátai Egyesületének Jog- és Államtudományi szakosztályában tartott előadások 27. Szeged, 1938.

REYNOLDS, Andrew [et.al.]: *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook.* International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Sweden, 2005.

RÉZ Mihály: A választói jogról. In. TISZA István [et.al.]: *Választójog. Tanulmányok.* Budapest, A Magyar Figyelő kiadása. 1913. pp.41-53.

RÉZ Mihály: Gróf Andrássy választójogi tervezete. In. TISZA István [et.al.]: *Választójog. Tanulmányok.* Budapest, A Magyar Figyelő kiadása. 1913. pp.80-89.

SCHANDA Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare.* VIII. évf. 2012/ 2. pp.77-88. ISSN 1787-3223

SCHANDA Balázs: Családi választójog – alkotmányjogi képtelenség vagy a fenntartható demokrácia biztosító? *Magyar jog.* 57. évf. 2010/10. pp.608-611. ISSN 0025-0147

STARMER, Keir: *European human rights law.* London, Legal Action Group. 1999. ISBN: 978-0905099774. Hivatkozva: BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai.* Budapest, HVG-ORAC, 2014. ISBN 978-963-258-217-7

SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945-2005*. Budapest, Osiris Kiadó. 2006. ISBN 963-389-843-9

SZENTPÉTERI-NAGY Richárd: Választások Szlovéniában. In. DEZSŐ MÁRTA (szerk.): *Választójog és választási rendszerek. Öt közép-európai ország parlamenti választási törvénye. Választási stúdiumok 1*. Budapest, Országos Választási Iroda. 1998. pp.303-321.

TISZA ISTVÁN: Hieronymi a választójogról In. TISZA ISTVÁN [et.al.]: *Választójog. Tanulmányok*. Budapest, A Magyar Figyelő kiadása. 1913. pp.102-118.

TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közzoga*. Második, átdolgozott és bővített kiadás. Budapest, A szerző kiadása. 1932.

TÓTH Károly: A választójog. In. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ- SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC. 2013. pp.183-220. ISBN 978-963-258-204-7

WELLER, Marc (ed.): *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*. New York, Oxford University Press. 2010. ISBN 978-0-19-956998-4

ZSEDÉNYI Béla: *A magyar alkotmányjog fejlődése 1918-tól 1938-ig*. Miskolci Jogászélet Könyvtára. Új sorozat. 37. szám. Miskolc, 1939.

Egyéb felhasznált dokumentumok

Állampolgári kérdőív az Alaptörvényről- 2011. április 3.

http://static.fidesz.hu/download/156/A_Nemzeti_Konzultacios_Testulet_kerdoivenek_eredme nyei_2156.pdf Letöltés ideje: 2014-03-16

Census 2002: 7. Population by ethnic affiliation, Slovenia, Census 1953, 1961, 1971,1981,1991 and 2002. Statistical Office of the Republic of Slovenia

http://www.stat.si/popis2002/en/rezultati/rezultati_red.asp?ter=SLO&st=7 Letöltés ideje: 2014-03-08

IPU PARLINE database: Slovenia Drzavni Zbor (National Assembly)

<http://ipu.org/parline-e/reports/2287.htm> Letöltés ideje: 2014-03-08

Központi Statisztikai Hivatal – Népszámlálás 2011 – A népesség és nemzetiség főbb korcsoport szerint

http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/nemzetiseg/09_01_04.xls Letöltés ideje: 2014-03-16

Magyar életrajzi lexikon 1000-1990 – Hieronymi Károly

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC05727/06328.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Márkus Dezső

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC09732/10071.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

Magyar életrajzi Lexikon 1000-1990 – Molnár Kálmán

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC09732/10726.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Polner Ödön

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC11587/12347.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Réz Mihály

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC12527/12993.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

Magyar Életrajzi Lexikon 1000-1990 – Tomcsányi Móric

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC15363/15818.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

Magyar Életrajzi Lexikon 1900-1990 – Zsedényi Béla

<http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC17155/17378.htm> Letöltés ideje: 2014-03-18

Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma

http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html Letöltés ideje: 2014-03-21

Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma

http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html Letöltés ideje: 2014-03-30

Nemzetközi egyezmények:

Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata

<http://www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/201> Letöltés ideje: 2014-02-22

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

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

A Velencei Bizottság dokumentumai:

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

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e) Letöltés ideje: 2014-02-28

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

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) Letöltés ideje:2014-03-02

Venice Commission – Electoral law. CDL-EL(2013)006

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) Letöltés ideje:2014-03-02

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

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282008%29013.aspx> Letöltés ideje: 2014-03-19

Venice Commission – Study on electoral law and national minorities in. Electoral law. CDL-EL(2013)006 p.44-100.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) Letöltés ideje: 2014-03-02

Magyarországi nemzeti jogszabályok:

1949. évi XX. törvény A Magyar Népköztársaság Alkotmánya/ A Magyar Köztársaság Alkotmánya

1989. évi XXXI. törvény Az alkotmány módosításáról

1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről

1990. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény módosításáról

1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

Magyar és külföldi alkotmánybírószági határozatok:

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

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

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

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

193/2010. (XII.08.) AB határozat, ABH 2010, 997.

1/2013. (I. 7.) AB határozat, ABK 2013. január 15., 50.

Case U-I-283/94. of 12 February 1998 (Constitutional Court of Slovenia)

<http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/63D0F88CC8BF4EB6C12571720028092A> Letöltés ideje: 2014-03-18

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei:

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

Mathieu-Mohin and Cleyfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, no.9267/81.,

Podkolzina v. Latvia, Judgment of 9 April 2002, no. 46726/99.

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

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