TANULMÁNY

„A kisebbségi választási rendszer valódi problémái nem érthetők meg, ha figyelmen kívül hagyjuk azt a tényt, hogy egy választási autokrácia választási szabályait vizsgáljuk, ahol a parlamenti választásokon a határon túli és a magyarországi kisebbségi szavazatokat a Fidesz–KDNP parlamenti többségének a biztosítására használják. A 2010 utáni magyar autoriter rendszer erős függőségi rendszerbe kényszerítette a kisebbségi önkormányzatokat és a határon túli magyar szervezeteket. Ez a kontextus annál fájdalmasabban hiányzik a strasbourgi döntésekből, mivel az EJEE-nek és a bírósági jogértelmezésnek alapvető célja az, hogy a demokratikus társadalmakban védje az alapjogokat. Azt a szempontot, hogy a Bíróság által vizsgált magyarországi választási szabályok milyen politikai rendszerben működnek, az Egyezmény szellemisége alapján a szabad választáshoz való jog vizsgálatánál nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni." *(Majtényi Balázs)*

„Az etnikai kisebbségekkel kapcsolatos európai hozzáállást szembetűnő ellentmondás jellemzi. Egyrészt, a jogi szabályozás az etnikai, kulturális, nyelvi sokszínűséget értéknek tekinti, és rendelkezik annak védelméről, beleértve a kisebbségi nyelv használatának, valamint a kisebbségi identitás kifejezésének és kinyilvánításának jogát. Másrészt, a nyelvi jogokat az európai intézmények vagy tudatosan figyelmen kívül hagyják, vagy a nyelvi identitást kiváltságként, önként vállalt hátrányként kezelik. Emiatt komoly ellentét van a jogi szabályozás »hivatalos üzenete«, valamint az európai intézmények tényleges hozzáállása és gyakorlata között." *(Nagy Csongor István)*

„[…]a társadalmi, politikai életben számos olyan helyzet adódik, amikor egymással összeegyeztethetetlen döntési lehetőségek morális értelemben egyaránt helyesnek bizonyulnak. Egyáltalán nem egyértelmű, hogy egy politikai közösséggel

kapcsolatba kerülve, de nem tagként, hibrid vagy autoriter rezsim polgáraként, esetleg háborús helyzetben mi *várható el tőlünk* a politikai kötelezettség alapján: számos pozíciónak lehet létjogosultsága." *(Ujlaki Anna)*

„A FreeSZFE mozgalom kulcsszereplőivel készített interjúim során nyilvánvalóvá vált a csoporton belüli diverzitás. A tagok különbözőek voltak az életkorukat, a szakmai érdeklődésüket, az életmódjukat, politikai és vallási meggyőződéseiket, valamint a személyes történeteiket nézve. Ugyanakkor mind elkötelezettek voltak a kollektív ellenállás célja mellett, és mind a különböző vélemények és szempontok ütköztetésén alapuló egyeztetések mellett tették le a voksukat, ami előfeltétele volt a demokratikus közösségiségnek." *(Kirs Eszter)*

Majtényi Balázs

VÁLASZTÁSI AUTOKRÁCIA KÍVÜLRŐL

TÉVES ÉS MEGALAPOZATLAN STRASBOURGI ÍTÉLETEK A KISEBBSÉGI KÉPVISELETRŐL

Ez a tanulmány az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: strasbourgi bíróság, Bíróság, EJEB) Magyarországgal kapcsolatos két választási ügyét vizsgálja, és amellett érvel, hogy egy autoriter rendszer választási szabályainak vizsgálata esetében a kérelmek elbírálásakor nem lehet eltekinteni a politikai rendszer vizsgálatától és kritikájától. Ennek belátásához az írás két olyan választási ügyben hozott döntést elemez, amelyek érdekes és régóta vitatott dogmatikai kérdéseket vetnek fel: az egyik a nemzeti kisebbségek kedvezményes parlamenti képviseletével (*Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni* ügye[1]), a másik pedig a határon túli magyarok parlamenti szavazati jogával (*Vámos Zsófia Magyarország elleni* ügye[2]) foglalkozik. A két választási ügy elemzése azt mutatja, hogy ha a Bíróság nem kritizálja az autoriter állam politikai rendszerét, és figyelmen kívül hagyja a társadalmi kontextust, az alacsony színvonalú döntéseket eredményez, és aláássa a Bíróság tekintélyét. Ez ahhoz vezethet, hogy még a Magyarországot elmarasztaló ítéletek is legitimáló funkciót tölthetnek be a rezsim számára. Egy alapjogi bíráskodást végző szervtől ezenfelül az is elvárható, hogy érvelése megalapozott alapjogi dogmatikára épüljön.

A következőkben a magyarországi politikai rendszernek azokat az elemeit kívánom megmutatni, amelyekkel a Bíróság nem foglalkozott, így az írás ki is egészíti a döntéseket, illetve azzal foglalkozik, hogy az EJEB döntéseiből hiányzó társadalmi-politikai kontextust feltárása milyen döntésekhez vezethetett volna. Ezt a cikket a kritikai jogi tanulmányok, illetve annak a kritikai feminista projektnek a módszertana inspirálta, amely az ítéleteket feminista szemszögből írja át, és modellt nyújt a nemek szempontjára érzékenyebb esetjoghoz.[3] E módszer alkalmazásával a cikk két választási ügy példáján keresztül rámutat arra, hogy az európai bíróságok döntéshozatalába be kell építeni az alkotmányos demokrácia elnyomott magyarországi támogatóinak véleményét, és újra kell gondolni, hogy az európai intézmények értékei milyen bírósági döntéseket követelnek meg.

> AZ EURÓPAI BÍRÓSÁGOK DÖNTÉSHOZATALÁBA BE KELL ÉPÍTENI AZ ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA ELNYOMOTT MAGYARORSZÁGI TÁMOGATÓINAK VÉLEMÉNYÉT, ÉS ÚJRA KELL GONDOLNI, HOGY AZ EURÓPAI INTÉZMÉNYEK ÉRTÉKEI MILYEN BÍRÓSÁGI DÖNTÉSEKET KÖVETELNEK MEG

A strasbourgi rendszerben amúgy is vannak olyan sajátosságok, amelyek megkönnyítik, hogy a tekintélyelvű rendszerek az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény, EJEE) keretein belül maradjanak: Magyarország és más autoriter államok megtehetik, hogy nem hajtják végre a strasbourgi bíróság vezető ítéleteit. Szabad média nélkül pedig a strasbourgi bíróság ítéletei is kevéssé hatnak konstruktívan a politikai közösségre, mivel Magyarország kormánya az általa felügyelt médián keresztül azt kommunikálhatja, hogy a nemzetközi bíróság a magyar emberek érdekeivel ellentétesen döntött, és a kártérítést az adónkból kell majd kifizetni. Ha a nemzetközi kontroll nem működik megfelelően, és a strasbourgi bíróság nem képes rendszerszintű kritikát gyakorolni, akkor egy autoriter rendszer könnyen semmibe veheti a Bíróság döntéseit.

A strasbourgi bíróság 2015. február 17-én a *Vámos Zsófia Magyarország elleni* ügyében meghozott döntésében nem találta egyezménysértőnek azt, hogy a levélszavazás csak a magyar állampolgársággal is rendelkező, szomszédos országokban élő magyar kisebbségi csoportok, vagyis a túlnyomó többségükben a Fideszre szavazó külhoni magyarok részére biztosított. A Bíróság a 2015-ös döntésében nem foglalkozott azzal, hogy hogyan zajlik a szavazás a határokon túl, jóllehet, amikor a döntés a 2014-es parlamenti választást követően megszületett, már jól ismertek és dokumentáltak voltak a határon túli magyarok levélszavazataival való visszaélések.[4]

Hét évvel később, 2022. november 10-én hozta meg az EJEB a *Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni* ügyében, a magyarországi kisebbségek parlamenti képviseletéről szóló, az egyezmény megsértését megállapító ítéletét, és mivel Magyarországot elmarasztaló ítélet született, az eset a *Vámos*-ügynél jóval

nagyobb figyelmet kapott.[5] Az ítélet szerint a magyarországi nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozása a hátrányos megkülönböztetés tilalmával (az Egyezmény 14. cikke) összefüggésben sérti a szabad választásokhoz való jogot (az EJEE Első jegyzőkönyvének 3. cikke). A Bíróság ítélete megállapította ugyan az egyezménysértést, de nem ítélt meg a kérelmezőknek kártérítést, és nem írt elő *de facto* szankciókként működő, a jogszabályi keret módosítását szorgalmazó általános intézkedéseket, amelyek segítségével a Miniszterek Tanácsa nyomást gyakorolhatna Magyarországra a kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó választási szabályok módosítása érdekében.[6] A magyar kormány később sikertelenül fellebbezett a döntés ellen.

A tanulmányban – a kisebbségek parlamenti képviselete és a többes állampolgárság 1989-es rendszerváltás utáni történetének a bemutatása után – a két döntés ismertetésével, majd azok hiányosságaival foglalkozom, és az EJEB döntéseiből hiányzó kontextust is igyekszem bemutatni. A két eset közül a kisebbségek magyarországi parlamenti képviseletével foglalkozó ügyet tárgyalom részletesebben, mivel ebben az ügyben végül ítélet is született, hosszabb indoklással. Ugyanakkor a magyarországi társadalmi háttér és jogi szabályozás megértéséhez, amint azt a későbbiekben majd kifejtem, a két esetet együtt érdemes vizsgálni.

A MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGEK ÉS A HATÁRON TÚLI MAGYAROK HELYZETE

Magyarországon – Kelet-Közép-Európa legtöbb államához hasonlóan – a 20. századra a közfelfogásban a kulturális-etnikai nemzetfelfogás, nem pedig a politikai nemzet tradíciója vált uralkodóvá, ennek az oka a trianoni békeszerződésig vezethető vissza. A trianoni békeszerződés előtt Magyarország soknemzetiségű állam volt: a lakosság majdnem fele valamilyen nemzeti kisebbséghez tartozott. Ezt követően nagy számban kerültek magyarok a határokon túlra, az így kialakuló közösségek összlétszáma az 1910-es népszámlálási adatok alapján 3,5 millió fő volt, napjainkra a szomszédos államok népszámlálási adatai szerint a határon túli magyarok száma 2 millió fő körülire csökkent. Szintén a határváltozások következtében Magyarország népessége a korábbi állapotokhoz képest jelentősen homogenizálódott,[7] a két világháború között a kisebbséghez tartozók száma tovább csökkent, ezt követően a németek kitelepítése és a szlovák–magyar lakosságcsere gyakorlatilag betetőzte a homogenizációs folyamatot.

Az államszocializmusban az egymást követő népszámlálások rendre a kisebbségi közösségek fogyásáról számoltak be – a roma kisebbség kivételével.[8] Így a rendszerváltás Magyarországot etnikai szempontból döntően homogén társadalomként találta, egyetlen nagyobb létszámú nemzeti kisebbséggel, a romákkal,[9] akiknek a kirekesztett helyzete valódi társadalmi integrációs problémát jelentett (és jelent ma is). A rendszerváltást követően, az 1991-es népszámlálás óta növekszik ugyan a nemzetiséghez tartozók száma, de szignifikáns növekedést csak a 2011-es adatok mutatnak.[10] Ezek mögött viszont elsősorban nem a kisebbségi közösségek valódi növekedése, hanem az állhat, hogy bár a 2001-es és a 2011-es népszámlálás is többes identitást mért, az adatfelvétel módszertana változott időközben.[11] A magyarországi lakosoknak 2001-ben hármas, 2011-ben kettős kötődés deklarálására volt lehetősége. A 2011-es népszámláláskor viszont már mindenki nemzetiségi kötődésűnek számított, aki *„akár csak az egyik szempontból (nemzetiség, anyanyelv, családi és baráti körben használt nyelv, kulturális kötődés) jelölte az adott nemzetiséghez, nyelvhez vagy kultúrához való kötődését*".[12] A 2001-es népszámláláskor valamely kisebbség nyelvét 139 763 személy, vagyis a lakosság 1,37%-a vallotta anyanyelvének; a népszámlálás személyenként három anyanyelv megjelölését is lehetővé tette. A nemzetiségi kötődésre szintén három választ is lehetett adni: nemzetiségi kötődésűnek 318 391 személy vallotta magát, ez a lakosság 3,12%-a volt. A 2011-es népszámlálás adatai szerint, a többes identitásra is tekintettel, a bármilyen más (a többségin túli) nemzetiségi kötődéssel rendelkezők a lakosság 6,5%-át alkották.[13] A népszámlálások adatai szerint a nemzetiségekhez tartozók létszáma mellett azoknak a száma is növekszik, akik nem válaszolnak a nemzetiségi hovatartozásra vonatkozó kérdésekre. Magyarországon a nemzetiségekhez tartozók jelentős része esetében a kisebbségi nyelv nem számít anyanyelvnek (például az örményeknél, romáknál),[14] és általában csökken azoknak az aránya, akik úgy vallják magukat nemzetiséginek, hogy a kisebbségi nyelvet is anyanyelvüknek tekintik.[15] A 2022-es népszámlálás nemrég közzétett adatai szerint a nemzetiséghez tartozás, az anyanyelv és a családi, baráti körben használt nyelv alapján a két legnagyobb ki-

MAGYARORSZÁG ETNIKAI ÉS NYELVI SZEMPONTBÓL DÖNTŐEN HOMOGÉN ORSZÁGNAK TEKINTHETŐ, AHOL – ETTŐL NEM FÜGGETLENÜL – A RENDSZERVÁLTÁS ÓTA A NEMZETISÉGEKHEZ TARTOZÓK SZÁMÁNAK FELÜLMÉRÉSE A POLITIKAI AKARAT

sebbség létszáma a következőképpen alakul: a roma kisebbséghez 210 ezer fő, a német kisebbséghez 143 ezer fő tartozik.[16] Magyarország etnikai és nyelvi szempontból döntően homogén országnak tekinthető, ahol – ettől nem függetlenül – a rendszerváltás óta a nemzetiségekhez tartozók számának felülmérése a politikai akarat.

A kisebbségek kulturális, személyi autonómiáján alapuló magyarországi kisebbségvédelmi rendszert a '89-es rendszerváltás után jól dokumentálhatóan egyfajta „bezzeggyereknek"[17] szánták a szomszédos államok jogalkotói számára. Azaz olyan kisebbségvédelmi rendszert szerettek volna példaként megalkotni a magyarországi kisebbségek számára, amire a határon túli magyaroknak szüksége lenne az identitásuk megőrzéséhez.[18] Egy ilyen modell alkalmazásához viszont nem ártott felmutatni a statisztikai adatokban is a kisebbségi közösségek nagyobb arányú jelenlétét az ország területén. Mint azt látni fogjuk, a kisebbségek parlamenti képviseletének létrehozásánál a kormányzati akarat semmit sem szándékozott a véletlenre bízni, mivel az országgyűlési választások adatai Magyarországon nem igazolják, hogy a nemzetiségi kötődés jelentős szerepet játszana a választói magatartás alakulásában, így olyan megoldást kellett keresni, ami ennek ellenére is biztosíthatja a kisebbségek országgyűlési képviseletét.[19]

A FIDESZ-KORMÁNY MÁR 2017 DECEMBERÉRE ELÉRTE AZT A SAJÁT MAGA ELÉ KITŰZÖTT CÉLT, HOGY 2018-RA AZ ORSZÁGNAK EGYMILLIÓ HATÁRON TÚLI ÁLLAMPOLGÁRA LEGYEN; AZ ENNÉL NAGYSÁGRENDILEG NAGYOBB SZÁM ELÉRÉSÉT ALAPVETŐEN AZ AKADÁLYOZZA, HOGY TÖBB SZOMSZÉDOS ÁLLAM TILTJA A TÖBBES ÁLLAMPOLGÁRSÁGOT, ÍGY UKRAJNA, SZLOVÁKIA VAGY AUSZTRIA IS

A többes állampolgárság kérdése és a Vámos-*ügy*

A 2010-es alkotmányozási folyamatot megelőzően fogadta el az Országgyűlés a magyar állampolgárságról szóló törvény módosítását, amely az etnikai nemzethez tartozást előtérbe helyezve új honosítási eljárásban tette lehetővé a határon túli magyarok számára az állampolgárság megszerzését. A módosítás eltörölte a magyar állampolgárságú személyekre vonatkozó letelepedési kötelezettséget, megnyitva ezzel a külföldön élő magyar nemzetiségűek számára az extraterritoriális állampolgárság megszerzésének a lehetőségét.[20] A cél egyértelmű volt: az etnikai nemzet fogalmának elsődlegessé tétele a magyarországi közjogban, az ehhez kapcsolódó új állampolgárságpolitika pedig a magyar kormány hivatalos magyarázata szerint a szimbolikus „határokon túli nemzetegyesítést" szolgálta.[21] Az állampolgárság kiterjesztése mögötti elképzelésnek megfelelően az Alaptörvény új felelősségi klauzulája a következő módon utal a határon túli magyarok összetartozására: „*Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért*" (D. cikk, Alapvető rendelkezések rész). A rendszer új alkotmánya, az Alaptörvény elsősorban a magyarokhoz, az etnikai nemzethez mint az alkotmányozó hatalom forrásához szól, ez pedig radikálisan változást jelent a korábbi alkotmány politikainemzet-koncepciójához kötődő alkotmányos identitást tekintve.[22] A honosítást magát gyakran úgy írják le, mint az érdekeltek politikai közösségbe való beilleszkedését; az alkotmányozással összekapcsolódó szándék is ez lehetett. Ez azonban a gyakorlatban nehezen valósulhat meg, ha az állampolgár nem él az ország területén. A Fidesz-kormány már 2017 decemberére elérte azt a saját maga elé kitűzött célt, hogy 2018-ra az országnak egymillió határon túli állampolgára legyen; az ennél nagyságrendileg nagyobb szám elérését alapvetően az akadályozza, hogy több szomszédos állam tiltja a többes állampolgárságot, így Ukrajna, Szlovákia vagy Ausztria is.

Az Alaptörvény 2011-es elfogadását követően átalakították az országgyűlési választás szabályait, megszüntették a területi listákat, helyüket az országos pártlistákat vették át. A választási rendszer átalakítását az a cél vezérelte, hogy – különböző eszközök segítségével, például mint az egyéni mandátumok arányának növelése vagy a „gerrymandering" – „*a Fidesz még a 2010-es szavazatainak jelentős részének valószínűsíthető elvesztése mellett is vezető kormányzó erő tudjon maradni*".[23] A kiépülő autoriter államot a szabályozás kialakításakor – a külhoni állampolgárok szavazati jogának szabályozásakor – is inkább a rezsim hatalmának fenntartása érdekelte, mintsem a határon túli magyarok érdekeinek védelme. A szabályozás a határon túli magyaroknak nem biztosított egyenlő státust: a szabályozás egyik jogi csavarja, hogy a határon túli magyar állampolgárok egyéniben nem szavazhatnak; csak egy listás szavazattal ruházták fel őket, noha nemzetközi egyezmények rögzítik az egyenlő választójog elvét.[24] A választásokon a 199 képviselőből 106 egyéni és 93 listás jelöltként jut be a parlamentbe. A határon túli szavazatok értékét csökkenti, hogy a listás mandátumokat az egyéni választókerületek töredékszavazatai is alakítják. A határon túli magyarok, eltérően a többi állampol-

gártól, levélben is szavazhatnak. A kormányzat már az új szabályozás elfogadásakor számolhatott azzal, hogy a határon túli levélszavazás tisztasága nehezen lesz ellenőrizhető, annak kontrollálására a Magyarországra érkező nemzetközi választási megfigyelőknek is kevesebb lehetősége van. A határon túli szavazatok leadása azóta is visszaélésekkel terhes. Hogy ezekre csak egy-két példát említsünk, a határon túl esetenként nyílt szavazás van, Fidesz-közeli politikai aktivisták gyűjtik össze a levélszavazatokat, vagy épp élelmiszerboltok pénztárainál adhatják le szavazataikat a határon túli magyarok.[25]

A strasbourgi eljárást külföldön élő magyarországi kérelmezők indították, akik számára a jogi szabályozás – szemben a határon túli magyarokkal –, ahogy jelenleg, úgy 2014-ben sem biztosította a levélszavazás lehetőségét. Ők az Egyezmény 14. cikke és az Első jegyzőkönyv 3. cikkére hivatkozva azt sérelmezték, hogy a választójoguk gyakorlása során diszkriminálták őket. Két kérelmező továbbá arra is hivatkozott, hogy a magyarországi szabályozás sérti a választásokon történő részvételhez való jogukat. A szabályozás értelmében a külföldön élő magyarok a magyarországi állandó lakcímük miatt nem voksolhatnak levélben, míg más külföldön élő, magyarországi állandó lakcímmel nem rendelkező választópolgárok szavazhatnak ilyen módon. A határon túli magyarok a választási szabályok szerint a magyarországi pártok listáira voksolhatnak, egyéni jelöltekre nem. S mivel nincsenek külön a határon túliaknak fenntartott mandátumok, így a megválasztott képviselő sem tudja, hogy a határon túliakat képviseli, akiknek a leadott szavazatait a pártlisták nyelik el. A szavazás így aligha a határon túli magyarok érdekeinek a képviseletéről szól, hiszen sem nekik, sem a megválasztott képviselőknek nincs tudomása arról, hogy kik jutottak be határon túlról érkező szavazatokkal a parlamentbe, illetve arról, hogy kik juttatták be őket. Eltérően a határon túli magyaroktól, azok a külföldön dolgozó, tartózkodó magyarok, akiknek van Magyarországon állandó lakcímük (és többségükben nem a Fideszre szavaznak) – és akik közül a kérelmezők is kikerültek –, csak a külképviseleteken (nagykövetségeken és konzulátusokon) adhatják le a szavazatukat. Ez utóbbi szabályozás sokak számára nehezíti meg vagy lehetetleníti el a választásokon való részvételt, hiszen a külföldön élő, magyarországi állandó lakcímmel rendelkezőknek ahhoz, hogy leadhassák a szavazatukat, esetenként több száz kilométert kell utazniuk a külképviseletig, vagy esetleg haza kell utazniuk Magyarországra.

A KORMÁNYZAT MÁR AZ ÚJ SZABÁLYOZÁS ELFOGADÁSAKOR SZÁMOLHATOTT AZZAL, HOGY A HATÁRON TÚLI LEVÉLSZAVAZÁS TISZTASÁGA NEHEZEN LESZ ELLENŐRIZHETŐ, ANNAK KONTROLLÁLÁSÁRA A MAGYARORSZÁGRA ÉRKEZŐ NEMZETKÖZI VÁLASZTÁSI MEGFIGYELŐKNEK IS KEVESEBB LEHETŐSÉGE VAN

Az ügyben a Bíróság mégsem találta egyezménysértőnek azt, hogy a szabályozás értelmében a levélszavazás csak a túlnyomó többségében a Fidesz-szavazó határon túli magyarok számára biztosított. A Bíróság a döntés meghozatalánál a jogszabályi keret és a vonatkozó strasbourgi esetjog ismertetésére szorítkozott, teljesen figyelmen kívül hagyva az ügyben a magyarországi társadalmi és politikai kontextust.

A Bíróság a diszkrimináció tilalmának megsértésének megállapítását azt követően utasította el, hogy megvizsgálta, van-e a megkülönböztetésnek objektív és észszerű indoka. A Bíróság elfogadta, hogy az eltérő bánásmód észszerűnek tekinthető, mivel az állandó lakcím megtartása az országhoz való kötődést mutatja. Erre reflektál a Bíróság szerint az a szabályozás, hogy az állandó lakcímmel rendelkezők jogosultak az egyéni választókerületi jelöltre és a pártlistára is szavazni, míg az állandó lakcímmel nem rendelkezők csak az utóbbira szavazhatnak. Azt is kifejtették, hogy akinek ilyen állandó kapcsolata maradt az országgal, az azt is meg tudja oldani, hogy személyesen szavazzon a választókerületében, amúgy meg, ha nem, akkor a követségeken is voksolhat. Vagyis a döntésben a Bíróság arra jutott, hogy az állandó lakcím követelménye, amely kizárja a levélben szavazás lehetőségét a külföldön tartózkodó magyarországi állandó lakcímmel rendelkezők számára, a hátrányos megkülönböztetés megsértése alól kimentést adó objektív kritérium, mivel az „a választási rendszer észszerű megszervezésének jogos célját" szolgálja (19. pont). A magyarországi és a határon túli választópolgárok helyzete közötti különbséget tükröző szavazási szabályok szerint az, aki állandó lakóhellyel rendelkezik Magyarországon, szavazhat egyéni jelöltre, de nem szavazhat levélben; az pedig akinek nincs állandó lakóhelye Magyarországon, nem szavazhat egyéniben, de szavazhat listán. Ez a Bíróság szerint belefér az állam mérlegelési szabadságába. Nem teljesen érthető, hogy az állandó lakhely fenntartásához hogyan kötődik a haza- vagy a külképviseletre utazás kötelezettsége; persze, akár azt is lehetne állítani, hogy bizonyos jogalkotási ostobaság belefér az állam mérlegelési szabadságába. Csakhogy a Bíróság az érvelése során teljesen figyelmen kívül hagyta a jogi és politikai környezetet, vagyis azt, hogy egy választási autokráciának a rezsim szolgálatába állított választási szabályait vizsgálta.

Noha a szabályozás a választások napján külföldön tartózkodók között lakóhely alapján tesz különbséget, a különbségtétel csak látszólag semleges, mivel ebben az esetben gyakorlatilag politikai véleményen alapuló diszkriminációról van szó. Az ügyet megelőző és a kérelmek alapjául szolgáló 2014-es választásokon a határon túli szavazók 95,5%-a a Fidesz–KDNP-re szavazott, a magyarországiaknak pedig a 43,5%-a, és így a pártkoalíció a mandátumok kétharmadát szerezte meg. A 2014-es választáson a Fidesz–KDNP kétharmados többségéhez a határon túliak szavazataira is szükség volt (193 793 határon túli állampolgár regisztrált a választói névjegyzékbe, és 128 712-en voksoltak érvényesen). Romániában például a 2014-es választásokon és azt megelőzően az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács nevű, a magyar kormány által támogatott és finanszírozott civil szervezet, valamint az Erdélyi Magyar Néppárt (ekkor a Fidesz politikai szövetségese) együtt segített az állampolgársági kérelmek elbírálásában, és a választások lebonyolításakor is ők gyűjtötték össze a romániai szavazatok közel kétharmadát.[26]

A határon túli magyarok az autoriter fordulat után – nemcsak a 2014-es, hanem mindhárom országgyűlési választáson – hatalmas többséggel a Fidesz–KDNP pártkoalícióra szavaztak (2014-ben 95,49%, 2018-ban 96,24%, 2022-ben 93,89%). A Fidesz–KDNP a nem levélben érkezett szavazatokat tekintve a következő arányban nyert: 2014-ben 43,55%, 2018-ban 47,68%, 2022-ben 52,45%. A határon túli magyarok szavazását illetően a szabályozás elsődleges motivációja feltehetően nem a szavazók feltételezett érdekeinek szolgálata, hanem a rezsimet támogató szavazataik megszerzése volt, érdemi jogi és demokratikus ellenőrzés nélkül. Bár a Bíróság ezt sem állapította meg, megalapozottan lehetne amellett érvelni, hogy a választás szabadsága is sérül, mivel a levélszavazást a Fidesz parlamenti többségének biztosítása érdekében – a szavazatok egyénértékűsége elvének megsértése mellett – vezették be, és a szabályozás átláthatatlan, a választási csalásra lehetőséget kínáló rendszert hozott létre.

ELTÉRŐEN A HATÁRON TÚLI MAGYAROKTÓL, AZOK A KÜLFÖLDÖN DOLGOZÓ, TARTÓZKODÓ MAGYAROK, AKIKNEK VAN MAGYARORSZÁGON ÁLLANDÓ LAKCÍMÜK (ÉS TÖBBSÉGÜKBEN NEM A FIDESZRE SZAVAZNAK) – ÉS AKIK KÖZÜL A KÉRELMEZŐK IS KIKERÜLTEK –, CSAK A KÜLKÉPVISELETEKEN (NAGYKÖVETSÉGEKEN ÉS KONZULÁTUSOKON) ADHATJÁK LE A SZAVAZATUKAT

A Bíróság döntése annak fényében viszont már nem meglepő, hogy a strasbourgi bíróság egy 2014-es (az *Oran Törökország elleni* ügyében hozott) ítélete nem találta egyezménysértőnek a 2007-es törökországi parlamenti választás kapcsán azt, hogy azok a török állampolgárok, akik több mint hat hónapja külföldön élnek, a törökországi arányos választási rendszerben – ahol a képviselőket választókerületekben választják meg –, pártlistára szavazhatnak csak, független jelöltre viszont nem. A kérelmezők az ügyben a választás szabadságát illetően az Első jegyzőkönyv 3. cikkével összefüggésben a 10. és 14. cikk megsértését állították.[27] (A 2007-es és a 2011-es választásokon még függetlenként indultak a kurd párt jelöltjei.) Ebben az esetben egészen egyértelműnek és vitán felülinek látszik, hogy egy ilyen megoldás sérti a határon túli állampolgárok véleménynyilvánítási szabadságát, és politikai vélemény alapján diszkriminálja a független jelölteket. S az is kérdéses, hogy egy ilyen helyzetben egyáltalán hogyan lehet szabad választásról beszélni.

A KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE TÖRTÉNETE

A kisebbségek parlamenti képviselete az 1989-es rendszerváltás előtti államszocialista diktatúrában – az Orbán-rendszerhez hasonló módon – pártirányítás alatt működött. A rendszerváltás előtti utolsó, 1985 és 1990 között ülésező országgyűlésben a pártállam jóvoltából négy nemzetiség: „a délszláv" (a horvátokat, a szerbeket és a szlovénokat sorolták ebbe a kategóriába), a német, a szlovák és a román szövetségeinek vezetői juthattak képviselői mandátumhoz.[28]

A rendszerváltás után a jogalkotó az 1989-es alkotmány 1990-es módosításával kötelezte el magát a parlamenti képviselet megvalósítása mellett. Az Alkotmány 68. paragrafusa ekkor a következő (3) bekezdéssel egészült ki: „*A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a Tanácsokban biztosítani kell.*" Ezt a rendelkezést kívánta a gyakorlatba átültetni – már jogállami keretek között, de még pártállami módszerekkel – a nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény. E jogszabály értelmében az országgyűlés a parlamenti választásokat követően hívta volna be soraiba nyolc kisebbség egy-egy képviselőjét. Ezt attól függetlenül tették volna, hogy az adott kisebbség igényelte-e egyáltalán a nemzeti kisebbségként történő elismerés, így a jogszabály a magyarországi zsidóság számára is biztosította volna a parlamenti képviseletet – amely csoport később, az 1993-as kisebbségi törvény[29] tárgyalásakor végül nem kérte a nemzetiségi státust.

A kisebbségi szervezetek jogosan sérelmezték, hogy a törvény rendelkezései szerint a kisebbségi képviselőket nem a kisebbséghez tartozók választották volna, hanem őket, paternalista módon, a parlament jelölte volna. A jelölőbizottság az országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselőkből, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselőkből állt volna. A bizottság a javaslattétel előtt köteles lett volna kikérni a kisebbségek érdekképviseleti szervezeteinek véleményét.

A jogszabály alkalmazására azonban annak köszönhetően nem került sor, hogy a parlamenti választásokat követően, 1990. április 29-én a két legerősebb párt megkötötte az ún. MDF–SzDSz-paktumot. A megállapodással az MDF elfogadta az SzDSz köztársaságielnök-jelöltjét, Göncz Árpádot, míg az SzDSz hozzájárult a kétharmados törvények körének szűkítéséhez, továbbá, a felek döntöttek a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetéséről. A kisebbségek érdekeinek országgyűlési megjelenítése kapcsán pedig arról állapodtak meg, hogy még az 1990 és 1994 közötti parlamenti ciklusban kisebbségi ombudsmanokat választanak, akik ugyan nem parlamenti képviselők, de felszólalhatnak az országgyűlésben, és az alapjogvédelem hatékony eszközeivel (például erős vizsgálati jogosítványokkal) rendelkező jogvédő intézményekként tudnak fellépni a kisebbségek érdekében. Később egy egységes (minden kisebbség jogait védő) – akkor még a kormánytól független – kisebbségi ombudsmani intézmény jött létre, amely 1995-ben kezdte meg a működését, és a magyarországi nemzetiségi adatokból adódóan főként a romák helyzetével foglalkozott, és leginkább diszkriminációval kapcsolatos panaszokat vizsgált. A 2011-es közjogi változásokat, illetve az intézmény önállóságának elvesztését követően a kormányközeli ombudsman nemzetiségi ügyekkel foglalkozó helyetteséhez kerültek a kisebbségi ügyek.

A PAKTUMBAN A PÁRTOK MEGEGYEZTEK ARRÓL, HOGY A BEHÍVÁSOS MÓDSZER HELYETT – MIVEL E „*MEGOLDÁS NEM DEMOKRATIKUS ÉS NEM IS HATÉKONY*”[30] – A KISEBBSÉGI KÉPVISELETRE EGY ÚJ, AZ ALKOTMÁNYOSSÁG ELVEIVEL ÖSSZEEGYEZTETHETŐ MEGOLDÁST KERESNEK. A MEGÁLLAPODÁSHOZ FŰZÖTT JEGYZET AZONBAN A KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK JÖVŐBELI MEGVALÓSÍTÁSÁT IRÁNYOZTA ELŐ: „*VÉGÜL A FELEK MÁR MOST SZÜKSÉGESNEK TARTJÁK, HOGY A VÁLASZTÓJOGI TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁVAL A KÖVETKEZŐ ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOKON A MAGUKAT NEMZETISÉGINEK VALLÓK A PÁRTOK TERÜLETI LISTÁI HELYETT SZAVAZHASSANAK A NEMZETISÉGEK EGYMÁSSAL VERSENGŐ ORSZÁGOS LISTÁIRA, OLY MÓDON, HOGY AZ EGYES NEMZETISÉGEK LEGALÁBB EGY MANDÁTUMHOZ JUSSANAK, DE HA EZT A SZAVAZATSZÁM INDOKOLJA, LISTÁIK KÖZÖTT TÖBB MANDÁTUM IS KIOSZTHATÓ LEGYEN*.”[31]

A BÍRÓSÁG AZ ÉRVELÉSE SORÁN TELJESEN FIGYELMEN KÍVÜL HAGYTA A JOGI ÉS POLITIKAI KÖRNYEZETET, VAGYIS AZT, HOGY EGY VÁLASZTÁSI AUTOKRÁCIÁNAK A REZSIM SZOLGÁLATÁBA ÁLLÍTOTT VÁLASZTÁSI SZABÁLYAIT VIZSGÁLTA

A megállapodást követően az Országgyűlés az 1990. június 19-én elfogadott alkotmánymódosítással hatályon kívül helyezte a kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényt,[32] s megváltoztatta az Alkotmány 68. § (3) bekezdésének szövegét, az új megfogalmazás pedig már nem rendelkezett kifejezetten a kisebbségek parlamenti képviseletéről: „*A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják*.” Ezt a rendelkezést oly módon is lehetett értelmezni, hogy az abban foglaltak már a következő bekezdésben kinyilvánított, a területi elven szerveződő önkormányzatokkal párhuzamosan működő, a kisebbségek személyi autonómiáján alapuló kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásával megvalósulnak: „*A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre*” [68. § (4) bekezdése]. Igaz, ezt az olvasatot nehezen indokolhatóvá tette az a kérdés, hogy miért ismételné meg ugyanazt a rendelkezést az Alkotmány, valamint a pártoknak a kisebbségek parlamenti képviselete melletti elköteleződése is. Így az előbb említett alkotmányos rendelkezés alatt a kisebbségeknek az Országgyűlésben és az önkormányzatokban való kedvezményes képviseletét értették, esetenként olyan értelmezésben, hogy az nem feltétlenül jelenti mindkettőt együttesen. Az Európa Tanács kisebbségvédelmi egyezményeinek (Nyelvi Charta, Kisebbségvédelmi keretegyezmény) országjelentései ezt követően a kisebbségek országgyűlési képviseletének elmaradása miatt bírálták a magyar államot.

Az Alkotmánybíróság 1992-ben, már az Alkotmány új szövegét alapul véve – de a kisebbségi törvény elfogadását megelőzően – megállapította, hogy az Országgyűlés nem tett eleget a 68. paragrafusban előírt, a kisebbségi képviselet megteremtésére irányuló jogalkotási kötelezettségének, és ezzel mulasztásos alkotmánysértést idézett elő. Az indítványozó ekkor azt kifogásolta, hogy a kisebbségeknek „*sem a jelenlegi Országgyűlésben, sem pedig az önkormányzatok képviseleti testületeiben nem biztosított*” a képviselete.[33] Felhívta továbbá a törvényhozást arra, hogy 1992 decemberéig pótolja az elmulasztott kötelezettségét. Az 1993-ban elfogadott kisebbségi törvény 20. § (1) bekezdése ezt követően a parlamenti képviselet kérdéséről a következő módon rendelkezett: „*A ki-*

sebbségeknek külön törvényben meghatározott módon joguk van az országgyűlési képviseletre." Ennek ellenére az e kérdést szabályozó külön törvényt a Harmadik Köztársaság 2010-es bukásáig nem fogadták el, noha 1994-ben az Alkotmánybíróság egy újabb beadványt követően meghozott végzésében egyértelművé tette korábbi határozatát, amikor is leszögezte azt, hogy az országgyűlési képviselet tekintetében fennálló mulasztásos alkotmánysértést már az 1992-es határozatában megállapította.[34] A szakirodalomban és a politikusok körében ettől függetlenül tovább élt az a nézet, mely szerint az alkotmánymódosítások következtében az AB határozat alapján sem volt megállapítható az alkotmányos mulasztás ténye. Akik így látták, azok még hozzátették, hogy az AB döntései nem specifikálták, hogy kedvezményes képviseletnek, illetve parlamenti képviseletnek is léteznie kell-e, vagy azt a kedvezményes önkormányzati képviselet létrehozása már önmagában biztosította a kisebbségek számára a képviseletet. Eszerint a jogalkotó „csupán" a kisebbségi törvényben előírt kötelezettségének nem tett eleget. Ezt képviselte például már MSzP-s képviselőként, majd később kutatóként és alkotmánybíróként is Bihari Mihály vagy kutatóként Jakab András.[35] Bihari Mihály például 1997-ben, országgyűlési képviselőként a következőképpen szólalt fel a Parlamentben: „*Az Alkotmánybíróság sokat idézett '92-es határozata megállapítja a mulasztásos alkotmánysértés tényét, de ez sem mondja ki azt, hogy a mulasztásos alkotmánysértést úgy kell – vagy úgy lehet csak – megoldani, hogy a parlament biztosítja a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletét. Sőt még azt is kimondja ez az alkotmánybírósági határozat, hogy az államalkotó tényező kifejezés tartalmának kiteljesítése egy vagy több törvényben is történhet.*"[36]

ÍGY A RENDSZERVÁLTÁSTÓL A HARMADIK KÖZTÁRSASÁG BUKÁSÁIG – AZ ALKOTMÁNYJOGI SZABÁLYOZÁS ELLENÉRE – A KISEBBSÉGEK SZÁMÁRA CSUPÁN KÉT LEHETŐSÉG ADÓDOTT A PARLAMENTBE VALÓ BEKERÜLÉSRE: SAJÁT ETNIKAI PÁRTOT ALAPÍTVA AZ ÁLTALÁNOS VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOKNAK MEGFELELŐEN MANDÁTUMOT SZEREZNEK, VAGY VALAMELYIK PÁRT LISTÁJÁN KERESZTÜL JUTTATNAK BE KISEBBSÉGHEZ TARTOZÓ KÉPVISELŐKET AZ ORSZÁGGYŰLÉSBE

Így a rendszerváltástól a Harmadik Köztársaság bukásáig – az alkotmányjogi szabályozás ellenére – a kisebbségek számára csupán két lehetőség adódott a parlamentbe való bekerülésre: saját etnikai pártot alapítva az általános választójogi szabályoknak megfelelően mandátumot szereznek, vagy valamelyik párt listáján keresztül juttatnak be kisebbséghez tartozó képviselőket az Országgyűlésbe. A kisebbségi szervezetek már az első demokratikus választás alkalmával is próbáltak élni mindkét lehetőséggel. Ekkor, az 1990-es választások révén az SzDSz országos listájáról a Phralipe romaszervezet két képviselője, Hága Antónia és Horváth Aladár került be a törvényhozásba; később Péli Tamás személyében, az MSzP színeiben az országos listáról (egy parlamenti hely megüresedése folytán), még egy roma képviselő csatlakozott hozzájuk. Ezen a választáson indult egy etnikai alapon szervezett roma párt, a Magyarországi Cigányok Szociáldemokrata Pártja is, de csupán ellenyésző számú szavazatot kapott, így nem szerzett mandátumot. A kisebbségi képviseletnek ez a módozata, amikor a kisebbségi politikusok a pártlistákról jutnak be a parlamentbe, amire azóta több példa is volt, semmiképpen nem pótolhatja a saját jogon történő, speciális választójogi szabályok alapján létrejövő képviseletet, aminek megteremtését a magyar jogalkotó – ezirányú nemzetközi kötelezettségek hiányában is – vállalta. A parlamenti pártok színeiben való parlamenti politizálás idővel, miután a roma értelmiség és a polgári jogi harcosok kiszorultak a parlamentből, inkább annak vált az egyik színterévé, hogy a nagypártok gyarmatosították a kisebbségpolitikát. (A Fidesz roma szatelitszervezetének, a Lungo Dromnak a vezetője, Farkas Flórián 2002 és 2022 között folyamatosan parlamenti képviselő volt.) A 2022-es a választásokon elbukó ellenzéki összefogás ezen akart változtatni, amikor a közös listán három roma politikust befutó helyre tettek.

Noha a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselete nem valósult meg a Harmadik Köztársaságban, az az önkormányzatokban azonban 2005-ig létezett kisebbségi képviselet. A plurális választójog bevezetésének azt a módját, hogy a kisebbségi választói névjegyzékben szereplők eggyel több szavazócédulával rendelkezzenek az országgyűlési választásokon, már a 34/2005. (IX. 29.) AB határozat gyakorlatilag ellehetetlenítette.[37] Ebben ugyanis, az AB-hez forduló köztársasági elnök előzetes normakontrollra vonatkozó indítványának érvelésére alapozva, az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható, s ezzel a kedvezményes mandátumszerzést akkori módosítását nem tartotta összeegyeztethetőnek. Az AB érvelése a következőket is tartalmazta: „*Az alkotmányos demokráciákban az »egy ember–egy szavazat« elve alapján vált valóra a politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát.*"

Még a 2010-es autoriter fordulat előtti utolsó önálló kisebbségi ombudsman, egyúttal az első roma

közjogi méltóság, Kállai Ernő 2008-ban – számos kormányzati és kisebbségi kezdeményezést követően – még egyszer nekifutott a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselete megteremtésének.[38] Javaslata több ponton hasonlított a később megvalósult szabályozáshoz, viszont az a jelenlegi politikai rezsim által elfogadott szabályozásnál lényegesen kevesebb szavazatszám alapján osztotta volna ki a kisebbségi mandátumot egy akkor még lényegesen nagyobb, 386 képviselőből álló parlamentben. A javaslat szerint az országgyűlési választáshoz kisebbségi választói névjegyzéket kell létrehozni, ami összekapcsolandó a kisebbségi önkormányzati választásokra készített választói jegyzékkel. A javaslat értelmében a kisebbségi választópolgárok, a többségiekhez hasonló módon, két szavazattal rendelkeztek volna, és dönteniük kellett volna arról, hogy a kisebbségi listán vagy a pártlistán szereplő jelöltre szavaznak. A javaslat szerint kisebbségenként egy kedvezményes mandátumot kapott volna a legtöbb, de legalább 1000 szavazatot elérő jelölő szervezet.[39] A Köztársasági Elnöki Hivatal egyik vezető jogásza azonban informális megbeszéléseken nyilvánvalóvá tette az ombudsmani hivatal munkatársai számára, hogy a köztársasági elnök álláspontja az indítványban kifejtettekhez képest nem változott.[40] A fent említett, 34/2005. (IX. 29.) AB határozatban a demokratikus jogállamiság fogalma kapcsán az AB utal arra, hogy az szoros kapcsolatban áll a választójog általános és egyenlő voltával. A 2010-es választások után kiépülő új rendben a parlamenti képviselők 199 főre csökkentett létszáma további akadályt jelentett volna ugyan a kisebbségek parlamenti képviselete előtt, a szavazatok egyenlőértékűségére vonatkozó megfontolások már nem kötötték meg a jogalkotó kezét.

AZ AUTORITER FORDULAT ELŐTT A FŐ AKADÁLYT A KISEBBSÉGEK MAGYARORSZÁGI PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK A MEGOLDÁSÁRA AZ ÉRINTETT CSOPORTOK (MÁR EMLÍTETT) ALACSONY LÉLEKSZÁMA JELENTETTE

Parlamenti képviselet az autoriter rendszerben

2010-ben még a parlamenti választások előtt elfogadtak egy országgyűlési határozatot, amely valamennyi kisebbség számára javasolta az országgyűlési képviselet elnyeréséhez esélyt nyújtó „*szükséges és elégséges kedvezmény biztosítását*".[41] A 2010-es választások után, májusban a kormány kétharmados többsége birtokában módosította az 1989-es alkotmány szövegét oly módon,[42] hogy az 1. § (1) bekezdésben a képviselők létszámát 386-ról lecsökkentette „*legfeljebb kettőszázra*", valamint hozzátette, hogy a „*kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható*".[43]

Az autoriter fordulat után elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény szerint nemzetiségi listát csak a nemzetiségek országos önkormányzatai állíthatnak, a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább egy százalékának, de legfeljebb 1500 fő ajánlásával. A legalább három jelöltet tartalmazó listákon szintén csak olyan személyek indulhatnak, akik szerepelnek az adott nemzetiség névjegyzékében. Az országos nemzetiségi önkormányzatok listái nem kapcsolhatók össze, nem lehet közös listát állítani; a kisebbségi listára vonatkozó választási küszöb egynegyede a pártlistáról szerzett mandátumhoz szükséges szavazatok számának. Ha egy kisebbség listát állít, de arra nem szavaznak elegen, akkor a kisebbséget szószóló fogja képviseli a parlamentben, aki nem rendelkezik szavazati joggal. Az országos listákról szerezhető 93 mandátumba beleszámítanak a nemzetiségi listákról szerzett mandátumok.

Az autoriter fordulat előtt a fő akadályt a kisebbségek magyarországi parlamenti képviseletének a megoldására az érintett csoportok (már említett) alacsony lélekszáma jelentette. Az ezt a körülményt figyelembe vevő megoldási javaslatok, vagyis a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviseletének módozatai pedig az AB szerint nehezen voltak összeegyeztethetők a választópolgárok egyenlőségén alapuló országgyűlési választási rendszerrel. Az autoriter fordulat után az Alaptörvény 2013-as, negyedik módosítása ezt az akadályt eltűntette, amikor kimondta, hogy az annak hatálybalépése előtti alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik.

A 2014-es választáson a kisebbségek szavazati és törvénykezdeményezési joggal nem rendelkező szószólókat választottak; a szószólók[44] részt vesznek a nemzetiségeket képviselő parlamenti bizottság munkájában; mentelmi joguk, javadalmazásuk megegyezik a parlamenti képviselőkével.[45] 2018-ban és 2022-ben a német nemzetiségi listáról pedig már egy képviselő is bejutott a parlamentbe, nevezetesen Ritter Imre (mindkét alkalommal). A szószólók parlamenti hozzászólásaikban előszeretettel mondanak köszönetet a kormánynak az elért eredményekért;[46] és van olyan szakirodalmi álláspont, amely szerint a megválasztott német nemzetiségi országgyűlési képviselőnek is kifejezetten „hálálkodó" viszonya van a kormánnyal.[47] A visszaélések lehetőségét jelzi, hogy az

Országos Örmény Önkormányzat a 16/2015. (március 12.) számú határozatában lemondásra szólította fel az általa előző évben jelölt örmény nemzetiségi szószólót, azt állítva, hogy hamis állítást tett az önkormányzat előtt a nemzetiségét illetően.[48] A romajogok védelmének egyik élharcosa, Horváth Aladár ennek kapcsán írt arról, hogy az új szabályozás alapján miért nem lesz a magyarországi romáknak valódi parlamenti képviselete: „*Elsősorban azért, mert az Országos Roma Önkormányzat nemzetiségi listáját a Fidesz rakja össze, másrészt a hazai politikai konstellációban egy roma etnikai vagy polgárjogi pártnak nincs esélye mandátumszerzésre.*"[49] Ugyancsak Horváth Aladár a Setét Jenő roma polgári jogi harcossal közösen írt cikkében pedig a következőképpen magyarázta, hogy a politikai rendszer szintjén miben változott a roma kisebbségek politikai érdekképviseleti lehetősége a Harmadik Köztársasághoz képest: „*S hogy mi a különbség 2001 és 2021 között? Hogy húsz évvel ezelőtt még voltak szociális jogai a legelesettebb társadalmi csoportoknak, mára szinte nincsenek; volt szabad média, amely hírt adott a törvénytelen, méltánytalan helyzetekről, amelyben hangot kaphatott a roma jogok védelme, képviselete is! Húsz évvel ezelőtt a leszakadó romáknak volt életerejük harcolni a megkapaszkodásért, az erősebbeknek, a kitartóbbaknak sikerült.*"[50]

A Bakirdzi-*ügyben hozott ítélet*

Az EJEB ítélete szerint a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének magyarországi szabályozása sérti a szabad választásokhoz való jogot (Első jegyzőkönyv 3. Cikke) a hátrányos megkülönböztetés tilalmával (az Egyezmény 14. Cikke) összefüggésben.

A következőkben arra mutatok rá, hogy az ítélet érvelése dogmatikailag gyenge, és tartalmilag nem alátámasztott. Az ítéletnek e hiányosságai álláspontom szerint abból eredeztethetők, hogy annak ellenére, hogy a magyar bíró is tagja volt az ügyben eljáró bírói tanácsnak, a döntés mégis a magyarországi politikai helyzet és jogrendszer nem megfelelő ismeretéről tanúskodik. Ez részben abból következhet, hogy a Bíróság el akarta kerülni a magyarországi jogrendszer releváns rendelkezéseinek és a választási visszaéléseknek a tartalmi tárgyalását. Részben pedig azzal függhet össze az érvelés alacsony színvonala, hogy a Bíróság nem ismeri az ítélethozatalhoz elégséges szinten a magyarországi jogi szabályozást. A következőkben arra hozok példákat, hogy a Bíróság vagy nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy mi a hatályos magyarországi hatályos szabályozás; vagy ismertette ugyan a releváns jogszabályi rendelkezéseket, de azokat érvelése során egyszerűen figyelmen kívül hagyta. A diszkriminációtilalom megsértése kérdésénél pedig az érvelés maradt el.

Amikor a döntést bírálom, természetesen nem azt állítom, hogy ne lehetne amellett érvelni, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletének magyarországi szabályozása egyezménysértő, hanem azt, hogy egy ilyen döntést nem szabad következetes érvelés, valamint a magyarországi politikai rendszer és a magyarországi jogi szabályozás megfelelő ismerete, kritikája nélkül meghozni.

A kisebbségek parlamenti képviselete és a választók szabad politikai választása

Kezdjük a magyarországi szabályozás nem megfelelő ismeretével: amikor az ítélet összefoglalja a vonatkozó nemzeti jogszabályokat, nem említi az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdését, amely kifejezetten a kisebbségek parlamenti képviseletével foglalkozik: „*A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.*" A Bíróság csupán az Alaptörvény XXXIX. cikk (2) bekezdését idézi, mely a kisebbségek helyi és országos önkormányzathoz való jogára vonatkozik, noha az Alaptörvénynek az angol szövege az interneten mindenki számára szabadon elérhető.

A Bíróság összefoglalója a magyar választási rendszerről legalábbis félrevezető, mivel azt írja, hogy „a nemzeti kisebbségi választópolgárok csak az általuk képviselt nemzeti kisebbség kisebbségi listájára és az egyéni választókerületi jelöltekre szavazhatnak, míg *a többi választópolgár* az egyéni választókerületi jelöltre és a pártlistára szavazhat" (6. bekezdés, kiemelés tőlem). Valójában, ahogy azt korábban részletesebben tárgyaltam, a határon túli magyarok nem szavazhatnak egyéni jelöltekre, csak a pártlistákra.[51] Az, hogy a határon túli állampolgárok levélszavazatának tárgyalása felett elsiklott a bíróság, annál is érthetetlenebb, mivel egy kevesebb mint tízmilliós ország több mint egymillió határon túli állampolgáráról van szó; ráadásul a határon túli magyarok képviseletét a *Vámos*-ügyben már tárgyalta a Bíróság, és abban az ügyben is tagja volt a magyar bíró a testületnek. Nehezen lehet elképzelni azt, hogy a Bíróságnak nem volt tudomása arról, hogy a határon túli magyarok nem szavazhatnak egyéni jelöltre.

AZ EGYENLŐTLEN VÁLASZTÓJOGNAK A FŐ INDOKA AZ, HOGY A REZSIM SZÁMÁRA NEM CSAK A CSÖKKENTETT ÉRTÉKŰ HATÁRON TÚLI, DE A FELERŐSÍTETT ÉRTÉKŰ NEMZETISÉGI SZAVAZATOK IS FONTOSAK LEHETNEK A HATALOM MEGTARTÁSÁHOZ

Az, hogy a határon túl élő magyar állampolgárok csak a listára szavazhatnak, amint azt a korábbiakban kifejtettem, sérti az „egy ember, egy szavazat" elvét, illetve a szavazatok egyenértékűségének elvét. Még nyilvánvalóbbá teszi az egyenlőtlenségeket, ha a Magyarországon kisebbségiként élők és a határon túl kisebbségben élő magyarok szavazatának befolyását összehasonlítjuk: azt találjuk ugyanis, hogy a Magyarországon kisebbségiként élők szavazatának a súlya sokszorosa a határon túli magyarokéhoz képest a választásokon. Az alkotmányos demokráciákban az állampolgárság a politikai közösségben való egyenlő tagságot jelenti.[52] Ennek a problémának a tárgyalását egy valótlan állítás segítségével egyszerűen elkerüli a Bíróság. Ahogy korábban említettem, az egyenlőtlen választójognak a fő indoka az, hogy a rezsim számára nem csak a csökkentett értékű határon túli, de a felerősített értékű nemzetiségi szavazatok is fontosak lehetnek a hatalom megtartásához.

Az ítélet 61. bekezdése amiatt kritizálja a jogi szabályozást, hogy akik kisebbségként regisztráltatták magukat, azok „nem választhattak a különböző pártlisták között, és nem volt befolyásuk arra, hogy az országos kisebbségi listák jelöltjeit milyen sorrendben választották meg". Ez az állítás egyszerűen téves, mivel mindenki szabadon dönthet arról, hogy feliratkozik-e a kisebbségi választói névjegyzékre, illetve később – a választás napjáig – le is iratkozhat arról, annak érdekében, hogy ne a kisebbségi, hanem a pártlistára szavazhasson. Továbbá, az ítélet elfelejti megemlíteni, hogy a kisebbségi lista állításáról, a listára kerülő jelöltekről, valamint azok sorrendjéről — elviekben legalábbis – a kisebbség tagjai által választott kisebbségi önkormányzat dönt. A kisebbségi választónak ily módon, eltérően a többségi szavazótól a pártlisták vonatkozásában, közjogilag garantált befolyása van a számára releváns lista alakulására; arra, hogy azon kik és milyen sorrendben szerepelnek. Ráadásul a lista állításához az érintett választópolgárok legalább 1%-ának ajánlása, de nem több mint 1500 ajánlás szükséges. Vagyis az, hogy lesz-e kisebbségi lista, a kisebbségi választók és a kisebbségi önkormányzat döntése. A legutóbbi 2022-es parlamenti választáson például, feltehetően kormányzati befolyás hatására, a roma kisebbségi önkormányzat nem tudott listát állítani.[53]

A KISEBBSÉGEK KEDVEZMÉNYES PARLAMENTI KÉPVISELETE NEHEZEN IGAZOLHATÓ VALAMIFÉLE PREFERENCIÁLIS PARLAMENTI KÜSZÖB BEVEZETÉSE NÉLKÜL, HISZEN NEHÉZ PÉLDÁUL AZZAL ÉRVELNI, HOGY KETTŐ VAGY AKÁR HÚSZ KISEBBSÉGI VÁLASZTÓPOLGÁRNAK, LEGYENEK BÁRMENNYIRE AKTÍVAK IS POLITIKAILAG, PARLAMENTI KÉPVISELETET KELLENE KAPNIA

Meglepő módon a Bíróság „elfogadja a kérelmezők azzal kapcsolatos érvelését, miszerint az azonos nemzeti kisebbséghez tartozó magyarországi kisebbségi választópolgárok száma akkor sem lenne elég magas ahhoz, hogy elérje a kedvezményes választási küszöböt, ha az adott nemzeti kisebbséghez tartozó összes választópolgár az adott kisebbségi listára adta volna le szavazatát" (57. bekezdés). Az ítélet egyáltalán nem foglalkozik azzal, hogy mi történt a kérelemnek a Bírósághoz történt benyújtása óta eltelt nyolc évben, így nem említi azt sem, hogy a német kisebbség 2018-ban és 2022-ben is elérte a kedvezményes kvótát. Az ítélet arról is hallgat, hogy a német kisebbség országgyűlési képviselőjévé választott Ritter Imre korábban a Fidesz önkormányzati képviselője volt, és szinte minden kérdésben a Fidesszel szavaz.[54] A párt iránti hűségét jól mutatja, hogy megszavazta a pedagógustüntetésekre válaszul elfogadott, „bosszútörvénynek" vagy „státustörvénynek" nevezett jogszabályt, amely csorbítja a pedagógusok jogállását, érdekérvényesítési lehetőségeit és szakmai autonómiáját. Az utóbbi tényező miatt például biztosan romlik a német nemzetiségi oktatásban tanító pedagógusok helyzete, illetve a nemzetiségi oktatás színvonala is. A Bíróság, ahogy azt a német kisebbség két ciklus óta létező parlamenti képviseletnek ignorálása mutatja, két kisebbség példájából kiindulva, tévesen tesz mind a 13 elismert magyarországi nemzeti kisebbségre alkalmazhatónak szánt, általános megállapítást. Értelemszerűen nem tesz veszi figyelembe továbbá azt sem, hogy a megválasztott kisebbségi képviselő a Fideszhez kötődik, illetve azt, hogy a Parlamentben rendre együtt szavaz a Fidesz–KDNP-vel.

A Bíróság nem foglalkozik érdemben azzal az ítéletében idézett jogszabályi rendelkezéssel sem, hogy minden olyan nemzeti kisebbséget, amely listát állított, de mandátumot nem szerzett, szavazati joggal nem rendelkező nemzeti kisebbségi szószóló képviseli a parlamentben. Itt azzal érvelhetett volna a bíróság, hogy a szószóló intézménye nem teremt valódi képviseletet.

A diszkriminációtilalom megsértésének megállapítása érvelés nélkül

Bošnjak és Derenčinović bírák közös párhuzamos véleménye joggal kritizálja az ítéletet, hogy abból a 14. cikk megsértésével kapcsolatban „szinte teljesen hiányzik az indokolás" (1. bekezdés). A diszkriminációtilalom megsértését a bíróság nehezen követhe

tő módon köti össze a kisebbségekre vonatkozó választási küszöbbel és a kárba veszett szavazatokkal. A magyarországi szabályozás szerint a kisebbségi listára vonatkozó választási küszöb egynegyede a pártlistáról szerzett mandátumhoz szükséges szavazatok számának. Ahogy a párhuzamos vélemény megállapítja: „A rendszer a jelenlegi formájában valóban nem garantálja a kisebbségek politikai képviseletét parlamenti képviselői hely formájában. Ez azonban a vonatkozó nemzetközi normák szerint nem követelmény" (1. bekezdés). Valóban, a kisebbségek kedvezményes parlamenti képviselete nehezen igazolható valamiféle preferenciális parlamenti küszöb bevezetése nélkül, hiszen nehéz például azzal érvelni, hogy kettő vagy akár húsz kisebbségi választópolgárnak, legyenek bármennyire aktívak is politikailag, parlamenti képviseletet kellene kapnia, még akkor is, ha ebben az esetben nem beszélhetnénk kárba veszett szavazatokról. A nemzeti kisebbségeknek szavazatszámtól függetlenül járó parlamenti képviseletnél sokkal kevésbé aggályos egy olyan szabályozás, amely szerint egy kisebbség, amelyik úgy dönt, hogy indul a választáson, csak abban az esethez jut parlamenti képviselethez, ha elér egy bizonyos, szavazatszámban kifejezett bejutási küszöböt. A preferenciális parlamenti képviselet esetében a kisebbségnek a mandátumhoz kevesebb szavazatot kell szereznie, mint a többségnek, és a legitim különbségtétel meghatározása alapvetően nemzetpolitikai döntés. Ennek ellenére fontos lett volna, ha a Bíróság megvizsgálja, hogy a nemzetállami szabályozás milyen keretek között mozoghat. Ehhez meg kellett volna nézni a konkrét eset kapcsán a kisebbségi különjogok és a hátrányos megkülönböztetés közötti viszonyt, és normatívan meg kellett volna fogalmazni, hogy mi a minimálisan elvárható egy választási rendszertől. Továbbá fontos lett volna feltenni azt a kérdést, hogy milyen esetben mentesítenek a kisebbségi preferenciális képviselet szabályai a diszkriminációtilalom elvének alkalmazása alól. Egy ilyen összehasonlítást, illetve vizsgálatot követően a Bíróság akár általánosítható következtetéseket is levonhatott volna a kisebbségek preferenciális parlamenti képviselete – főként Kelet-Közép-Európába létrejött – különböző változatainak igazolhatóságát illetően, ami fontos hozzájárulás lett volna a kérdésről folyó dogmatikai vitákhoz.

A Bíróság érvelését, miszerint a nemzeti kisebbségek magyarországi preferenciális parlamenti képviselete a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközne, különösen meglepővé teszi az a körülmény, hogy ezt a főként Kelet-Közép-Európában létező intézményt az érintett államok zömmel a nemzetközi normáknak (például a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 15. cikkének) való megfelelés érdekében, az európai intézmények, köztük az Európa Tanács nyomására vezették be. Ráadásul ennek a belátásához elég lett volna megnyitni a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának Magyarországról szóló véleményeit és a Miniszterek Tanácsának határozatait. A 2010-es Harmadik vélemény is nyomatékosan, ismételten intézkedést sürget a kisebbségek parlamenti képviseletének rendezése érdekében,[55] továbbá a Keretegyezmény implementációjával kapcsolatos, 2011-ben elfogadott határozat is kifejezetten ajánlja Magyarországnak a kisebbségek parlamenti képviseletének a megteremtését,[56] a 2016-ban elfogadott, vonatkozó vélemény[57] pedig üdvözli az intézmény létrehozását. A másik, szintén az Európa Tanács keretében elfogadott egyezmény, a Nyelvi Charta monitoringtestülete a Szakértői Bizottság Magyarországról szóló jelentésében 2019-ben kifejtette, hogy álláspontja szerint „a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélők képviselete a magyar parlamentben jó gyakorlatnak számít Európában".[58]

A MAGYARORSZÁGI ADATVÉDELMI RENDELKEZÉSEKKEL AZ ÍTÉLET NEM FOGLALKOZIK, ÍGY AZZAL SEM, HOGY A KISEBBSÉGI HOVATARTOZÁSRA VONATKOZÓ ADATOK KÜLÖNLEGES VÉDELMET ÉLVEZNEK

A szavazás titkossága és a személyes adatok védelme

A Bíróság érvelése szerint a szavazatok titkosságának elvét is sérti a magyarországi szabályozás. A testület ezen a ponton már a szabályozás valódi problémáit is említi: „a szavazóhelyiségben az adott időpontban jelenlévők, különösen az illetékes választási bizottságok tagjai tudomást szerezhettek arról, hogy a választópolgár az országos kisebbségi listán szereplő jelöltekre adta le szavazatát" (70. bekezdés). A Bíróság ugyanebben a bekezdésben azonban nem helytálló megállapításokat is tesz: „a kisebbségi választópolgárok számára bevezetett rendszer lehetővé tette, hogy mindenki számára ismertek legyenek annak részletei, hogy egy nemzeti kisebbségi választópolgár hogyan adta le szavazatát, és hogy a kisebbségi választópolgárok választási szándékáról információkat lehessen gyűjteni, amint regisztrálták magukat. Azaz a teljes titoktartáshoz való jog nem állt a kérelmezők mint nemzeti kisebbségi választópolgárok rendelkezésére" (70. bekezdés). A magyarországi adatvédelmi rendelkezésekkel az ítélet nem foglalkozik, így azzal sem, hogy a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó adatok különleges védelmet élveznek. Azt

is érdemes lett volna megemlíteni legalább, hogy a kisebbségi szavazók adataihoz a választás után a kisebbségi önkormányzatok sem férnek hozzá, és hogy a választási iratokat, köztük a szavazatokat is megsemmisítik a választások után. A szavazólapok mindenki számára történő nyilvánosságra hozatala az adatvédelmi szabályok súlyos megsértését jelentené.

A titkosság sérelme kapcsán említhető, hogy Ktistakis bírónak az igazságos elégtétel (kártérítés) elmaradását kifogásoló különvéleménye jogosan veti fel azt a szempontot, hogy a nem politikus kérelmezőtől ugyanolyan magas színtű tűrési kötelezettséget várt el a tanács, mint a politikusok esetében. Ezt követően Ktistakis bíró nem túl logikusan érvel amellett, hogy mivel a magyar állam megsértette a titkosság elvét, így a két kérelmező közül a névtelenséget kérőnek nem vagyoni kártérítést is meg kellett volna ítélni. A kisebbséghez tartozók mind a szavazás, mind a pereskedés kapcsán félhetnek a nyilvánosságtól, a kétféle félelem között nincs okozati kapcsolat. Nem világos, hogy az anonimitás miért releváns tényező a kártérítés megítélése szempontjából ebben az esetben. Ha a Bíróság ugyanazt az emberi jogi jogsértést állapítja meg az örmény és a görög kérelmezővel kapcsolatban, akkor abban sem tehet különbséget köztük, hogy megítél-e nekik kártérítést. Természetesen az anonimitástól függetlenül lehetett volna úgy érvelni, hogy mindkét kérelmezőnek jár a kártérítés.

HA EGY TESTÜLET EURÓPA LELKIISMERETEKÉNT EGYFAJTA EURÓPAI ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGKÉNT KÍVÁN MŰKÖDNI, AKKOR FONTOS, HOGY EHHEZ AZ AMBÍCIÓHOZ MINŐSÉGI ÍTÉLETEK TÁRSULJANAK

Az ítéletből mindkét kérelmezőnek megtudhatjuk a születési évét, a nemét, azt, hogy melyik településen élnek, milyen nemzetiséghez tartozónak vallják magukat, valamint azt is, hogy melyik nemzetiségi listára szavaztak; annak a kérelmezőnek pedig, aki anonimitást kért, ezen kívül megtudjuk a nevének a kezdőbetűit, a másik kérelmezőnek pedig a teljes nevét. Az anonimitást kérő kérelmező esetén nyilvánosságra hozott személyes adatok, tekintve, hogy kisebb létszámú nemzetiségről van szó, alkalmasak lehetnek a kisebbségi közéletben aktív személy kilétének és a nemzetiségi listára leadott szavazatának azonosítására. Az anonimitásnak az lenne az értelme, hogy a személy azonosítására alkalmas adatokat törlik a nyilvánosságra hozott dokumentumból, ami ebben az esetben nem történt meg. Mindenesetre nem teszi a Bíróságnak a kisebbségi hovatartozásra vonatkozó adatok védelméről és a szavazatok titkosságról szóló érvelését meggyőzőbbé, hogy az anonimitást kérő kérelmező személyes adatait nyilvános elérhetővé tette az interneten. Ha egy kérelmező az adataival való visszaéléstől fél, és anonimitást kér, akkor helyes lenne, ha az illető azonosítására alkalmas adatok az ítéletben nem jelennének meg.

ÖSSZEGZÉS

A kisebbségi választási rendszer valódi problémái nem érthetők meg, ha figyelmen kívül hagyjuk azt a tényt, hogy egy választási autokrácia választási szabályait vizsgáljuk, ahol a parlamenti választásokon a határon túli és a magyarországi kisebbségi szavazatokat a Fidesz–KDNP parlamenti többségének a biztosítására használják. A 2010 utáni magyar autoriter rendszer erős függőségi rendszerbe kényszerítette a kisebbségi önkormányzatokat és a határon túli magyar szervezeteket. Ez a kontextus annál fájdalmasabban hiányzik a strasbourgi döntésekből, mivel az EJEE-nek és a bírósági jogértelmezésnek alapvető célja az, hogy a demokratikus társadalmakban védje az alapjogokat. Azt a szempontot, hogy a Bíróság által vizsgált magyarországi választási szabályok milyen politikai rendszerben működnek, az Egyezmény szellemisége alapján a szabad választáshoz való jog vizsgálatánál nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni. Ez amiatt is fontos lett volna, mivel választási autokráciákban magukat a választásokat manipulálják. Ráadásul a Bíróság korábban többször figyelembe vette – például a romák helyzetével kapcsolatos ítéleteiben kifejezetten – a társadalmi kontextust. Egy konkrét példát említve: a *D. H. és mások Csehország elleni* ügyében a Bíróság a társadalmi kontextus, azaz a roma gyerekeknek a speciális iskolákban való felülreprezentáltsága alapján állapította meg a közvetett diszkriminációt.[59]

Minden bírói szervtől, így a strasbourgi bíróságtól is elvárható, hogy képes legyen a tények és a vonatkozó jogszabályok feltárására, illetve megfelelő értelmezésére. Ha egy testület Európa lelkiismereteként egyfajta európai alkotmánybíróságként kíván működni, akkor fontos, hogy ehhez az ambícióhoz minőségi ítéletek társuljanak; azokban az esetekben különösen is, amikor egy választási autokrácia választási szabályairól dönt.[60]

A Bíróság azonban a tárgyalt két választási ügyben éppen a két legfontosabb előkérdést nem vizsgálta. Egyrészt, az ügyek vizsgálatakor figyelmen kívül hagyta azt a körülményt, hogy egy választási autokrácia választási szabályai vonatkozásában vizsgálta az Egyezménynek való megfelelést. Vagyis a strasbourgi bíróság nem látja, vagy nem akarja látni, hogy mi történik Magyarországon; jóllehet már a *Vámos*-ügy is az

Alaptörvény negyedik, 2013-as módosítása utáni, amikorra már sok korábbi kételkedő számára is nyilvánvalóvá vált, hogy az autoriter elemek meghatározóvá váltak a magyarországi jogrendszerben. A rendszer autoriter jellege a *Bakirdzi*-ügy tárgyalására már olyan nyilvánvaló körülménnyé vált, amit nem hagyhatott volna figyelmen kívül a Bíróság. Másrészt, ebből következően sem a *Vámos*-, sem a *Bakirdzi*-ügyekben nem tárgyalta azt a kérdést a Bíróság, hogy amiképp a határon túli magyarok, úgy a magyarországi kisebbségek esetében sem beszélhetünk szabad választásról. A határon túl élők és a magyarországi kisebbségek parlamenti képviseletét is lehet olyan elemként értelmezni, amit a Fidesz parlamenti többségének biztosítása érdekében iktattak be a választási rendszerbe. Ebből következik, hogy a választás szabadságának sérelmére való hivatkozással, megfelelő minőségű dogmatikai érveléssel kellett volna mindkét ügyben az Első jegyzőkönyv 3. cikkének a megsértését megállapítani. A *Vámos*-ügyben ezt a diszkrimináció tilalmának megsértésével összhangban lehetett volna megállapítani.

JEGYZETEK

1. *Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni* ügye, 49636/14. és 65678/14 számú kérelmek, az EJEB 2022. november 10-án kelt ítélete.
2. *Vámos Zsófia Magyarország elleni* ügye, 48145/14. számú kérelem, az EJEB 2015. február 17-én kelt ítélete.
3. Lásd például *Feminist Judgments in International Law,* eds. Loveday Hodson – Lavers Troy: Oxford, UK, Hart Publishing, 2019.
4. Majtényi Balázs: Kékcédulás levélszavazás, *Átlátszó*, 2014. április 11., *https://atlatszo.hu/kozugy/2014/04/11/kekcedulas_levelszavazas/*; HVG.hu: A konzulátusokon elvileg tilos szavazni. Erdélyben megtalálták a módját a „segítségnek", *HVG.hu*, 201. április 4., *https://hvg.hu/itthon/20140404_Erdely_szavazas_konzulatus*.
5. Kállai Péter: Preferential non-representation? Case of Bakirdzi and E.C v Hungary, *Strasbourg Observers Blog*, 2022. december 20, *https://strasbourgobservers.com/2022/12/20/preferential-non-representation-case-of-bakirdzi-and-e-c-v-hungary/*; Unger Anna: Putting an End to Minority Voter Disenfranchising in Hungary, *Verfassungsblog*, 2022. december 5, *https://doi.org/10.17176/20221206-001634-0,* Unger Anna: Kedvezményes hátrány: a kisebbségek parlamenti képviseletéről - A Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye és következményei, *JTI Blog,* 2022. december 1., *https://jog.tk.hu/blog/2022/12/kedvezmenyes-hatrany-a-kisebbsegek-parlamenti-kepviseleterol*; Majtényi Balázs: The right answer without a reasonable argument? The shortcomings of Bakirdzi and E.C. v. Hungary, *Strasbourg Observers Blog,* 2023. *január* 19., *https://strasbourgobservers.com/2023/01/19/the-right-answer-without-a-reasonable-argument-the-shortcomings-of-bakirdzi-and-e-c-v-hungary/*.
6. Így járt el például a Bíróság az X és mások Albánia elleni ügyében: *X és mások Albánia elleni* ügye, 73548/17. és 45521/19. számú kérelmek, az EJEB 2022. május 31-én kelt ítélete.
7. Lásd például Vékás János: Színképek: Magyarország nemzeti és etnikai kisebbségei a népszámlálások tükrében, in *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*, szerk. Kántor Zoltán – Majtényi Balázs, Budapest, Rejtjel, 2005, 500–530.
8. Halász Iván: Representation of National and Ethnic Minorities in the Hungarian Parliament, *Studia Iuridica Lublinensia*, 2022/5, 75.
9. Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája: multikulturalizmus Magyarországon*, Gondolat Kiadó, Budapest, Magyarország, 2007.
10. Tóth Ágnes – Vékás János: A magyarországi nemzetiségek létszámváltozása 2001 és 2011 között, *Statisztikai Szemle*, 2013/12, 1256–1267.
11. Morauszki András – Papp Z. Attila: Nemzetiségi revival? Magyarország nemzetiségei a 2011. évi népszámlálás megváltozott módszertana tükrében, *Kisebbségkutatás*, 2014/3, 89.
12. Lásd Morauszki – Papp Z. (11. vj.) 79.
13. 2011. évi népszámlálás 9. Nemzetiségi adatok, *http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf*.
14. Lásd Morauszki – Papp Z. (11. vj.) 93.
15. Lásd Morauszki – Papp Z. (11. vj.) 94.
16. A népesség főbb jellemzői (országos és területi adatok), Központi Statisztikai Hivatal, *https://nepszamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/vegleges-adatok/kiadvany/assets/nepszamlalas2022-vegleges-adatok.pdf*.
17. Majtényi Balázs: Mi lesz veled „bezzeggyerek"? Változóban a kisebbségi jogi szabályozás, *Fundamentum*, 2005/3, 109–120.
18. Balázs Majtényi: What Has Happened to Our Model Child? The Creation and Evolution of the Hungarian Minority Act, *European Yearbook of Minority Issues*, 2006/5, 397–469; Majtényi (17. vj.); Judit Sansum – Balázs Dobos: Cultural Autonomy in Hungary: Inward or Outward Looking? *Nationalities Papers*, 2020/2, 251–266, *https://doi.org/10.1017/nps.2019.80*.
19. Egry Gábor: A nemzeti és etnikai kötődés szerepe a választói magatartás alakulásában Magyarországon a 20. Században, *Múltunk*, 2006/1, 189.
20. Körtvélyesi Zsolt: From „We the People" to „We the Nation" in *Constitution for a Disunited Nation Hungary's New Fundamental Law*, ed. Gábor Attila Tóth, Budapest, Central European University Press, 2012, 22.

21. Szabolcs Pogonyi: Non-Resident Hungarians Get Voting Rights", *Globalcit,* 2012. február 19., *http://globalcit.eu/non-resident-hungarians-get-voting-rights/.*
22. Majtényi Balázs: Alaptörvény a nemzet akaratából *Állam- és Jogtudomány*, 2014/1, 77–96.
23. Győri Gábor: Tovább szűkül a demokratikus akarat mozgástere, *Fundamentum*, 2012/4, 80.
24. Balázs Majtényi – Alíz Nagy – Péter Kállai: „Only Fidesz" – Minority Electoral Law in Hungary, *assungsblog,* 2018. március 31., *https://doi.org/10.17176/20180331-184547.*
25. Sipos Zoltán: RMDSZ-től élelmiszerboltig: úgy gyűjtik a levélszavazatokat, mintha az életük múlna rajta. *Átlátszó Erdély*, 2022. április 1., *https://atlatszo.ro/tamogatasok/magyarorszagi-valasztasok/levalszavazatok-erdely-eurotrans-demokracia-kozpontok/.*
26. Kriszta Kovács – Zsolt Körtvélyesi – Alíz Nagy: Margins of Nationality: External ethnic citizenship and non-discrimination, *Perspectives on Federalism*, 2015/1, 25.
27. *Oran Törökország elleni* ügye, 28881/07. és 37920/07. számú kérelmek, az EJEB 2014. április 15-én kelt ítélete. Lásd Unger Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer, *Fundamentum,* 2014/4, 12.
28. Lásd Majtényi (9. vj.).
29. 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.
30. Megállapodás, *Beszélő Hetilap*, [1990] 17., jegyzet, *http://beszelo.c3.hu/cikkek/megallapodas*.
31. Megállapodás (30. vj.) jegyzet.
32. 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról.
33. 35/1992. (VI. 10.) AB határozat (ABH 1992, 204.).
34. 24/1994. (V. 6.) AB végzés (ABH 1994, 377.).
35. M. László Ferenc: Dupla vagy semmi: mit nyújthat a Fidesz?, *HVG.hu,* 2011. október 20., *https://hvg.hu/itthon/20111019_Jakab_Andras_valasztasi_rendszer.*
36. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat, valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat együttes általános vitájának folytatása, dr. Bihari Mihály hozzászólása, *Országgyűlési Napló,* 1998/336 (február 16.).
37. 34/2005. (IX. 29.) AB határozat (ABH 2005, 352.).
38. A kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciója, 2008. február 6., *http://www.kisebbsegiombudsman.hu/hir-161-kisebbsegek-parlamenti-kepviseletenek.html*.
39. Kállai Ernő: A kisebbségi joganyag és annak változásai az elmúlt negyedszázadban Magyarországon, in *A közép-európaiság dicsérete és kritikája*, szerk. Fedinec Csilla – Ilyés Zoltán – Simon Attila – Vizi Balázs, Kalligram, Pozsony, 2013, 134.
40. A tanulmány szerzője ekkor egy rövidebb ideig a kisebbségi ombudsman hivatalának munkatársa volt.
41. 20/2010. (II. 26.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó jogalkotási folyamatról.
42. Alkotmány 2010. május 25-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.
43. Dobos Balázs: A nemzetiségi részvétel jellemzői az országgyűlési választásokon (2014–2018), *Parlamenti Szemle,* 2021/2, 60.
44. Kállai Péter: Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben, *MTA Law Working Papers,* 2017/12.
45. 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről.
46. Kállai Péter: Képvisel-e a képviselő? Nemzetiségi parlamenti képviselet Magyarországon. *ELTE POl-IR Working Paper Series,* 2020/6.
47. Kállai Péter: Szószóló vagy képviselő? – Ritter Imre két ciklusának összehasonlító elemzése, *Regio*, 2022/3, 107.
48. Lásd Dobos (43. vj.) 61.
49. Horváth Aladár: Lesz-e parlamenti képviselete a cigányságnak 2022-ben?, *Mérce*, 2022. január 20., *https://merce.hu/2022/01/20/lesz-e-parlamenti-kepviselete-a-ciganysagnak-2022-ben/.*
50. Horváth Aladár – Setét Jenő: Húszéves emlék: a magyar politikatörténet és roma polgárjogi mozgalom egy nevezetes napja, *Mérce,* 2021. december 13., *https://merce.hu/2021/12/13/huszeves-emlek-a-magyar-politikatortenet-es-roma-polgarjogi-mozgalom-egy-nevezetes-napja/.*
51. Székely István Gergő – Toró Tibor: A fürdővízzel a gyereket is? A külhoni levélszavazás dilemmái három országgyűlési választás és két népszavazás tükrében, *Regio*, 2022/3, 207.
52. Balázs Majtényi: Recasting Political Community: The New National Identity of Hungary in *Engaging Authority: Citizenship and Political Community*, eds. Trevor Stack – Rose Luminiello, London, Rowman and Littlefield, 2021, 39–56.
53. Kállai Péter: How to Lose (the Almost) Guaranteed Representation – Recent Developments concerning Roma Parliamentary Representation in Hungary, *ECMI Minorities Blog*, 2022. március 11., *https://doi.org/10.53779/DJPM0924.*
54. Kállai (44. vj.).
55. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Third Opinion on Hungary (adopted on 18 March 2010), 139, *https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c688.*

56. Resolution CM/ResCMN(2011)13 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Hungary (adopted by the Committee of Ministers on 6 July 2011 at the 1118th meeting of the Ministers' Deputies), *https://www.coe.int/en/web/minorities/hungary*.
57. Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Fourth Opinion on Hungary (adopted on 25 February 2016), *https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ac04b*.
58. European Charter for Regional or Minority Languages: Seventh report of the Committee of Experts in respect of Hungary (Item to be considered by the GR-J at its meeting on 13 June 2019), 9. pont, *https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680948778*.
59. *D. H. és mások Cseh Köztársaság elleni* ügye, 57325/00 számú kérelem, az EJEB 2007. november 13-án kelt ítélete.
60. A kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciója (38. vj.).