

A magyarországi nemzetiségek országgyűlési választójogának egyenlősége mint a jogállamiság egyik aspektusa¹

M. Balázs Ágnes

Nemzeti Közszerológati Egyetem

Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet

e-mail: balazsagnes@windowlive.com

Absztrakt

Jelen tanulmány legfőbb célja rávilágítani a választójog mint alapjog, egyik aspektusa, a választójog egyenlősége szerepére a jogállamiság koncepciójában, felvázolva a tudomány jeles képviselőinek erre vonatkozó álláspontját. A magyar alkotmánybírószág választójog egyenlőségéhez kapcsolódó legfontosabb határozatai és a Velencei Bizottság kapcsolódó ajánlásai is felvillantásra kerülnek. A kérdés kapcsán kiemelésre kerül a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselőinek kérdése is, amelynek megoldására a rendszer-váltás óta igény jelentkezett, amely igény csupán 2010-et követően került kielégítésre. Megvizsgáljuk, hogy több mint két évtizedes mulasztásos alkotmánysértés állt-e fent a nemzetiségek országgyűlési képviselőire vonatkozóan. Fényt derítünk arra is, hogy sikerült-e kedvezményes országgyűlési képviselőt biztosítani a Magyarországon élő nemzetiségeknek, vagy éppen hátrányosabb helyzetbe kerültek a nemzetiégi választópolgárként nem regisztrált választóknál?

Kulcsszavak: jogállam, képviselő, kisebbség, nemzetiség, választójog

1. BEVEZETÉS

Napjainkban egy demokratikus jogállamban magától értetődőnek számít az általános és egyenlő, titkos szavazásos választójog biztosítása. Jelen dolgozat legfőbb célja rávilágítani a választójog mint alapjog, és kiemelten annak egyik aspektusa, a választójog egyenlősége szerepére a jogállamiság koncepciójában, felvázolva a

¹ Jelen tanulmány a szerző „Plurális választójog és nemzetiségek Európában” című OTDK-dolgozata, valamint „A választójog egyenlősége: dilemmák és határesetek” című diplomamunkája elkészítése során végzett kutatás egyes eredményein és azok továbbgondolásán, valamint új kontextusba helyezésén alapszik. Lásd: BALÁZS ÁGNES: *Plurális választójog és nemzetiségek Európában. OTDK-dolgozat*, 2014, Budapest. és BALÁZS ÁGNES: *A választójog egyenlősége: dilemmák és határesetek. Diplomamunka*, 2015, Budapest.

jogtudomány illetve a politikatudomány jeles képviselőinek erre vonatkozó álláspontját. Ennek során a magyar alkotmánybíróság választójog egyenlőségéhez kapcsolódó legfontosabb határozatait és a Velencei Bizottság kapcsolódó ajánlásait is ismertetésre és elemzésre kerülnek. A kérdés kapcsán kiemelésre kerül a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletének kérdése is, amelynek megoldására a rendszerváltás óta igény jelentkezett, amely igény csupán 2010-et követően került kielégítésre. E kérdéskör kapcsán kettő, a jogállamiságot érintő témakört is felfedezhetünk. Több mint két évtizedes mulasztásos alkotmánysértés állt-e fent a nemzetiségek országgyűlési képviseletére vonatkozóan? Sikerült-e kedvezményes országgyűlési képviseletet biztosítani a Magyarországon élő tizenhárom elismert kisebbségnek, vagy netán éppen hátrányosabb helyzetbe kerültek a nemzetiségi választópolgárként nem regisztrált választóknál? Jelen tanulmány segítségével mindezek a kérdések megválaszolásra kerülnek.

2. A VÁLASZTÓJOG EGYENLŐSÉGE ÉS A JOGÁLLAMISÁG

A választójog egyenlősége nem csupán abból a szempontból kapcsolódik a jogállamiság kérdéséhez, hogy a választójognak létezik alapjogi megközelítése, s a jogállamiság materiális fogalmához kötődően az egyes szerzők rendszerint kiemelik az emberi jogok biztosításának, valamint a jogegyenlőség követelményét.² Robert von Mohl kifejezetten nevesíti a közügyekben való egyenlő részvétel biztosításának szükségességét a megfelelő képességekkel rendelkezők számára, kiemelve az aktív és passzív választójogot.³ Petrétei József a jogállam és a közhatalom gyakorlása vonatkozásában kiemeli az Alkotmánybíróság gyakorlatában kibontakozott követelményt, miszerint az Alaptörvényben megjelenő népszuverenitás elvének következményeként közhatalom gyakorlása csupán demokratikus legitimáción alapulhat.⁴

Bihari Mihály a demokratikus jogállamiság hatalmi rendszerének témakörét tárgyalva első helyen említi a demokratikus képviseleti szervek létrehozásában az általános és egyenlő választójogot, valamint a titkos szavazás révén való részvé-

² KONDOROSI FERENC: Jogállamiság – jogegyenlőség – jogbiztonság, in *Börtönügyi Szemle*, 2007/2. szám, 3-5.; 15-18., TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*, 2001, Szent István Társulat, Budapest, 209-212., VON MOHL, ROBERT: Jogállam, in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Reschtsstaat irodalmának köréből*, 1995, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 34-36.

³ VON MOHL: *i. m.* 35.

⁴ PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*, 2013, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 90., 30/1998 (VI. 25.) AB határozat. ABH 1998. 220, 233, 16/1998 (V. 8.) AB határozat. ABH 1998. 140, 146.

telt. A demokratikus jogállam hatalmi rendszere másik három elemének az alapvető jogok biztosítását és érvényesülését, a versengő többpártrendszer létét és a kormányok leválthatóságát, valamint az államhatalom megosztását, a hatalmi ágak elválasztását nevezi meg. Az állami-képviselői szervek létrehozása kapcsán kiemeli a választójognak a népesség lehető legszélesebb körére való kiterjesztését, a választások rendszerességét, a választójog általánosságát, egyenlőségét és a szavazás titkosságát, továbbá azt, hogy a bíróságok, a részt vevő jelölő szervezetek és a nemzetközi megfigyelő szervezetek örökjenek a választások tisztasága és jogszerűsége felett.⁵

Trócsányi László a Velencei Bizottság egyik jelentéséhez kapcsolódóan szintén kiemeli a szabad választásokat, korrekt választójogi szabályokat mint a politikai váltások biztosítékát. Emellett az emberi jogok védelmét mint a demokratikus államszervezet alapját említi a jogállamiságra vonatkozó közös európai alkotmányjogi örökség másik fő elemeként.⁶ A következőkben áttekintjük a választójog mibenlétét és a választási alapelveket, kiemelve a választójog egyenlőségének követelményét.

3. A VÁLASZTÓJOG MINT ALAPJOG ÉS A VÁLASZTÁSI ALAPELVEK

A választójog szélesebb értelemben a képviselői szervek tagjai megválasztásának rendjét meghatározó anyagi és eljárási szabályok összességét jelenti, míg szűkebb értelemben a választójogosultságot szokás érteni alatta.⁷ 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.⁸ A választójog tehát a jogállamiság Trócsányi László által említett mindkét aspektusához hozzátartozik.

⁵ BIHARI MIHÁLY: *Politológia - A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*, 2013, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, (Elektronikus változat), 391-392.

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_519_40137/2011_0001_519_40137.pdf 2016. május 31.

⁶ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: Alaptanok, in TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Második, átdolgozott kiadás, 2013, HVG-ORAC, Budapest, 72.

⁷ TÓTH KÁROLY: A választójog, in TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Második, átdolgozott kiadás, 2013, HVG-ORAC, Budapest, 184.

⁸ PAPP IMRE: A politikai részvételi jogok, in HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 737-739., A választójog mint alapjog részletes elemzését lásd: BODNÁR Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*,

A választások anyagi jogi alapelvei közé tartozik az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választás elve. Az egyenlő választójog követelménye alapján minden választásra jogosultnak egyenlő számú szavazata van, s ezek a szavazatok ugyanannyit is érnek.⁹ Így a választójog egyenlőségét sérti a plurális választójog, ami következtében egyes választópolgárok több szavazattal rendelkeznek, vagy szavazatuk többet ér más választópolgárok szavazatánál.¹⁰

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatában részletesen kifejtette a választójog általános és egyenlő mivoltának tartalmát. Ezek a határozatok érintik a választójog korlátozásának a kérdését, valamint kifejtik az Alaptörvényben megfogalmazott választási alapelvek tartalmát.¹¹ 1990-ben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette a szavazás napján külföldön tartózkodók választásban akadályozottnak minősítését. Problémát jelentett, hogy a hatályos Alkotmány szerint alapjog csak alkotmányerejű törvényben volt korlátozható, s a választójogi törvény nem ilyen volt.¹²

Az Alkotmánybíróság 1991 februárjában alkotmányellenesnek minősítette a választójogi törvény azon rendelkezését, amely kizárta az egyéni jelöltre való szavazást az állandó lakóhelyükön kívül szavazó személyek esetében. A testület hangsúlyozta, hogy nem tekinti abszolút érvényűnek és korlátozhatatlannak sem a választójog általánosságát, sem az egyenlőségét, ám korlátozása csupán igen jelentős elvi indokkal alátámasztottan elfogadható, így semmiféle kényelmi szempont, áthidalható technikai nehézség, vagy az eredmények gyors nyilvánosságra hozatala nem nyújthat megfelelő indokot az alapjog korlátozására, és az ilyen korlátozás alkotmányellenes, mivel kiemelt fontosságú állampolgári jogról van szó. A korlátozás indokoltságának megítélésében a szükségesség és az arányosság a két legfontosabb szempont.¹³ Az egyenlő választójog pedig egyrészt azt jelenti, hogy minden választójogosultnak egyenlő értékű szavazattal kell rendelkeznie, s e szavazatoknak a lehetőség szerint azonos súlyúnak kell lenniük.¹⁴

Az Alkotmánybíróság 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

2014, HVG-ORAC, Budapest. A szintén a politikai jogok közé tartozó egyesülési, gyülekezési és petíciós jog szabályozásának történetéről bővebben lásd BÓDI STEFÁNIA: Az egyesülési, gyülekezési és a petíciós jog magyarországi szabályozásának története, in *Collega: szakmai folyóirat joghallgatók számára*, 2005/1. szám, 5-12.

⁹ TÓTH: *i. m.* 189-197.

¹⁰ PAPP: *i. m.* 750.

¹¹ BODNÁR: *i. m.* 75-76.

¹² 3/1990. (III.4.) AB határozat, ABH 1990, 25., 26.

¹³ 6/1991. (II.28.) AB határozat, ABH 1991, 19., 20.

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

szorosan igazodjék. Kiemelték, hogy a választójog egyenlőségét speciális szabálynak tekintik a megkülönböztetés tilalmának általános alkotmányos követelményéhez képest. Hangsúlyozták 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 tilos a plurális választójog, amely eltérő számú vagy értékű szavazatot adna a választópolgárok különböző csoportjai számára. A plurális választójog tilalmát az Alkotmánybíróság abszolút érvényűként jelölte meg, az „egy ember-egy szavazat” elvét 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. Különbséget tettek a szavazatok eljárási és tartalmi értelemben vett egyenlősége között. Ennek folyományaként a választási részvétel, illetve az ország különböző pontjain eltérő számban leadott szavazatok száma nincsenek kihatással a választójog tartalmi egyenlősége követelményének megvalósulására.¹⁵ Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, s annak negyedik módosítása¹⁶ hatályba lépését követően is hivatkozott korábbi, a választójoggal kapcsolatos határozataira, így a plurális választójog tilalmára is.¹⁷ A továbbiakban megvizsgáljuk, hogy az előbbiekhöz képest miként viszonyul a plurális választójoghoz és a nemzetiségek képviseletéhez a Velencei Bizottság.

¹⁵ 22/2005. (VI.17.) AB határozat, ABH 2005, 246., 248-253.

¹⁶ Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) 19. cikk (2) bekezdése szerint „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.” Ezen, az alkotmányjogászokat mai napig megosztó rendelkezés miatt különösen fontos kiemelni a fent említett tényt. A kérdésről bővebben lásd ERDŐS CSABA: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírósági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai, in GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, 2014, Nemzeti Közszerológálati és Tankönyv Kiadó Zrt, Budapest, 297–315., TÉGLÁSI ANDRÁS: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után, in GÁRDOS-OROSZ FRUZZSINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, 2014, Nemzeti Közszerológálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 317–339.

¹⁷ Pl. 26/2014. (VII.23.) AB határozat, ABK 2014. július 24., 1166., 1168-1182.

4. A VELENCEI BIZOTTSÁG A NEMZETISÉGEK KÉPVISELETÉRŐL ÉS A PLURÁLIS VÁLASZTÓJOGRÓL

Míg az Alkotmánybíróság abszolút tilalmat fogalmazott meg a plurális választójogra vonatkozóan, a Velencei Bizottság egyetlen esetben elfogadhatónak tartja. E szerv álláspontja szerint a választójog egyenlőségének követelménye teljesül, ha 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 a kisebbségek tagjaira nézve diszkriminációmentesnek kell lenniük, és garantálniuk kell a kisebbségi szavazók egyenlőségét, összhangban a nemzetközi jog szabályaival. 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 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 a kisebbségekhez tartozókhöz képest többes szavazati joggal rendelkezzenek. Emellett leszögezték, hogy sem a jelöltek, sem a választópolgárok nem kötelezhetőek nemzetiségük felfedésére.¹⁸ A kisebbségek képviseletének kérdéseit külön is tanulmányozták.¹⁹

A nemzetiségekhez tartozó választópolgárokra biztosított plurális választójogról szintén született egy külön jelentés, amelyből megtudhatjuk, hogy Szlovénia az egyetlen ország, amely rendelkezik napjainkban ezt biztosító választási rendszerrel. Kiemelték ugyanakkor, hogy nem lehet messze menő, általános következtetéseket levonni a többes szavazati jog elfogadhatóságáról, hanem azt mindig

¹⁸ Venice Commission Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report, 16-20.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e) (2014.02.28.)

¹⁹ Venice Commission – Study on electoral law and national minorities in: Electoral law. CDL-EL(2013)006, 44-100.

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) (2014.03.02.)

az adott, egyedi ügy körülményeit figyelembe véve kell mérlegelni, a szükségesség és arányosság követelményét zsinórmértékként állítva.²⁰

A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képvisellete kapcsán kettő kérdést is érdemes vizsgálni a jogállamisághoz kapcsolódóan. Az egyik az a kérdés, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviselétét illetően mulasztásos alkotmányértés állt-e fenn a 2011. évi választójogi törvény hatályba lépéséig, illetve hogy a magyarországi nemzetiségek választójogának egyenlősége sérül-e a hatályos szabályozás folytán.

5. A MAGYARORSZÁGON ÉLŐ NEMZETISÉGEK ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELETE

Magyarországon a nemzetiségek országgyűlési képviselétének szükségessége a rendszerváltás időszakától kezdve számos alkalommal felmerült. Még a Németh-kormány ideje alatt elfogadásra is került egy törvény, ami azonban még alkalmazása előtt hatályon kívül helyezésre került.²¹ Az Alkotmánybíróság már a 35/1992. (VI.10.) AB határozatban mulasztásos alkotmányértésnek nyilvánította az ilyesfajta nemzetiségi képviselét hiányát, amit a 24/1994. (V.6.) AB végzés megerősített, indokolásában hivatkozva az előbbi dokumentumra.²² Pap András László az Elszakadás, autonómia, kisebbségi jogok című, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen rendezett konferencián kifejtette, hogy ezt követően a jogi szakirodalomban kétféle álláspont alakult ki a kérdéssel kapcsolatban. Egyik értelmezés szerint mivel a határozat és az Alkotmány vonatkozó rendelkezése csupán a kisebbségek államalkotó tényezőként való elismerésére, képviselétére általánosságban vonatkozott, s ez a követelmény 1993-ban a kisebbségi önkormányzatok létrehozásával megvalósult, a mulasztásos alkotmányértés megszűnt. A másik álláspont szerint

²⁰ Venice Commission – Study No. 387/2006. CDL-AD(2008)013. Report on dual voting for persons belonging to national minorities.
<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282008%29013.aspx>
(2014.03.19.)

²¹ DOBOS BALÁZS: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006.)*, 2011, Argumentum, MTA Kisebbségkutató Intézet, 168-170., 1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétééről, 1990. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétééről szóló 1990. évi XVII. törvény módosításáról, 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról 51. § (1) bekezdés.

²² PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselétig*, 2007, MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadó, Budapest, 233-245.

viszont a mulasztásos alkotmányértés egészen az Alaptörvény és az új választójogi törvény 2012. január 1-jei hatályba lépéséig fennállt, mivel egészen addig a kisebbségeknek a parlamenti képvisellete nem valósult meg. Az előadó kijelentette azt is, hogy saját maga az előbbi álláspontot osztja, miszerint a mulasztásos alkotmányértés 1993-ban megszűnt,²³ s 2010-ben az Alkotmánybíróság is erre az álláspontra helyezkedett.²⁴

Mindehhez fontos hozzátenni, hogy az 1994-es alkotmánybírósági végzés az indítványozó mulasztásos alkotmányértés megállapítására irányuló indítványát érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, mivel az már ítélt dologra vonatkozott, hiszen a kisebbségek politikai képviselétével kapcsolatos korábbi határozatában az Alkotmánybíróság már megállapította a mulasztásos alkotmányértést. Kiemelte ugyanakkor azt is, hogy időközben a jogalkotó biztosította a nemzetiségek helyi önkormányzati képviselétét.²⁵ Egyetérthetünk Pap András Lászlóval abban, hogy a mulasztásos alkotmányértés 1993-ban, a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásával megszűnt, ahogyan azt az Alkotmánybíróság 2010-ben meg is erősítette. S ha fenn is állt volna a mulasztásos alkotmányértés, az új Alaptörvény hatályba lépése következtében akkor is okafogyottá vált volna a kérdés.

A nemzetiségek országgyűlési képviselétének biztosítására 2011-ig kellett várunk. Már 2010. május 25-én módosították az akkor hatályos Alkotmányt, miszerint „Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselétére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.” E rendelkezés hatályba lépésének kérdését a módosító törvény külön törvényre bízta, amely törvény viszont sosem született meg, s e rendelkezés végül nem lépett hatályba.²⁶ A jelenleg hatályos, 2011. évi választójogi törvény alapján az országos lista lehet pártlista, vagy nemzetiségi lista.²⁷ Nemzetiségi lista állítására az országos nemzetiségi önkormányzatok jogosultak, a választási névjegyzékben nemzetiségi választóként regisztrált választópolgárok 1%-ának, de legfeljebb ezeröttszáz nemzetiségi választópolgárnak ajánlásával. A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie, s csupán a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként regisztrált választó lehet jelölt. Nincs lehetősége két vagy

²³ PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: *A kisebbségek politikai képvisellete az új magyar szabályozásban*, előadás a Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetközi Intézet, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete, valamint a Nemzetpolitikai Kutatóintézet által rendezett Elszakadás, autonómia, kisebbségi jogok c. konferencián, 2014. november 25., Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem.

²⁴ 53/2010. (IV.29.) AB határozat, ABH 2010, 359., 361.

²⁵ 24/1994. (V.6.) AB végzés, ABH 1994, 377., 378., 379.

²⁶ Alkotmány 2010. május 25-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról 1. §, 5. § (2) bekezdés.

²⁷ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 7. § [Vjt.]

több nemzetiségi önkormányzatnak közös listát állítani. Egy személy pedig csak egyetlen országos listán lehet jelölt.²⁸

Amely nemzetiségi listára leadott szavazatok elérnek egy bizonyos kedvezményes kvótát, azon a nemzetiségi listán kiosztásra kerül egy kedvezményes mandátum. A kedvezményes mandátumok száma az országos listán kiosztható mandátumok számából kivonásra kerül.²⁹ Amely nemzetiség listáján egyetlen mandátum sem kerül kiosztásra, azt a nemzetiséget a listán első helyen szereplő jelölt, mint nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben.³⁰

A nemzetiségi szószólók szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek, mint az országgyűlési képviselők. Szavazati joggal nem rendelkeznek, csupán a nemzetiségeket képviselő bizottságban, és a plenáris üléseken van lehetőségük felszólalni, amennyiben a Házbizottság úgy ítéli meg, hogy a nemzetiség érdekeit érinti egy adott napirendi pont, vagy ha rendkívüli ügy merül fel. Tanácskozási joggal részt vehetnek az egyéb bizottságok ülésein is, az adott bizottság jóváhagyása esetén. A nemzetiségek jogait és érdekeit érintő ügyekben lehetőségük van kérdést feltenni ugyanannak a személyi körnek, mint a képviselőknek, érvényesül rájuk nézve a szabad és (egymáshoz mérten) egyenlő mandátum elve, s mentelmi joguk is van.³¹ Érdemes megvizsgálni, hogy a 2014. évi országgyűlési választásokon miként alakult a nemzetiségiként regisztrált választópolgárok részvétele, s ennek a fényében szükséges értékelni a rendszert.

6. A MAGYARORSZÁGI NEMZETISÉGEK RÉSZVÉTELE A 2014. ÉVI ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOKON

A 2014. évi országgyűlési választásokon már a regisztrációs adatokat vizsgálva látható volt, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe vettek közül sokan nem kérték a névjegyzékbe vétel országos választásokra történő kiterjesztését.³² A regisztrációra vonatkozó március 28-i adatok már csupán az országgyűlési választásokra való kiterjesztést kérők esetében voltak elérhetőek. Ez alapján leiratkozási tendencia

²⁸ Vjt. 9-10. §.

²⁹ Vjt. 16. §.

³⁰ Vjt. 18. §.

³¹ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről [Ogytv.] 22. § és 29-29/A. §.

³² Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma.

http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2014.03.21.)

volt megfigyelhető az összes nemzetiség, legfőképpen a romák, németek, románok, szlovákok és horvátok körében.³³ Ezt követően, bár a regisztráció már nem állt nyitva (mivel a nemzetiségi névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését legkésőbb a szavazást megelőző tizenhatodik napig lehetett kérni), a leiratkozás még lehetséges volt a választásokat megelőző második napig.³⁴ Ha a választások eredményeit figyeljük meg, láthatjuk, hogy végül még a névjegyzékbe vételt kérők létszámához képest is igencsak elmaradt a nemzetiségi listákra leadott szavazatok száma. A legtöbb (11415) szavazat a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának listájára érkezett. Ezt követte az Országos Roma Önkormányzat listája 4048 szavazattal, a többi listára viszont 99 és 1212 közötti szavazatot adtak le.³⁵ A részvételi adatok tehát igencsak elmaradnak a regisztrációs adatoktól, a népszámlálási adatoktól³⁶ pedig még inkább. A választás eredményeképpen pedig csupán nemzetiségi szószólok kerültek az Országgyűlésbe, nemzetiségi képviselők nem, ahogyan arra előre számítani lehetett,³⁷ s ahogyan arra Szalayné Sándor Erzsébet, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztos helyettes,³⁸ továbbá Kurunczi Gábor,³⁹ valamint Erdős Csaba⁴⁰ is felhívta a figyelmet.

A népszámlálási adatokat⁴¹ összevetve a nemzetiségi névjegyzékbe vettek számával még akkor is alacsonynak mondható a regisztráltak száma, ha kivonjuk

³³ Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma
http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2014.03.30.)

³⁴ 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról 248-249. § [Ve.]

³⁵ Nemzeti Választási iroda – 2014. évi országgyűlési választások – Az országos listás választás eredménye
http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html (2015.02.05.)

³⁶ Központi Statisztikai Hivatal – Népszámlálás 2011 – A népesség és nemzetiség főbb korcsoport szerint
http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/nemzetiseg/09_01_04.xls (2014.03.16.)

³⁷ BALÁZS: *i. m.* (2014) 23-24.

³⁸ SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekre kért felelős biztoshelyettes szemszögéből, in *Kisebbségkutatás*, 2014/1. szám, 13.

³⁹ KURUNCZI GÁBOR: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről, in *Pázmány Law Working Papers*, 2013/14. szám.
<http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2013/2013-14-Kurunczi.pdf> (2016.05.31.)

⁴⁰ ERDŐS CSABA: A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities, in *De Iurisprudentia et Iure Publico: Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2013/1. szám, 5. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2013-1-03.pdf> (2016.03.18.)

⁴¹ Központi Statisztikai Hivatal – Népszámlálás 2011 – A népesség és nemzetiség főbb korcsoport szerint

az akkor 0-14 éves korosztályt, akik a 2014-es választásokon főszabály szerint még nem rendelkeztek választójoggal,⁴² hiszen még nem töltötték be tizennyolcadik életévüket, illetve akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a népszámlálásnál lehetőség van többes identitás vallására. Ennek oka lehet, hogy a regisztrációhoz aktív közreműködésre van szükség, illetve a közéletben nemzetiségiként való részvétel erős szándékára. Előfordulhat, hogy egyesek úgy érzik, hogy a települési nemzetiségi önkormányzati képviselő testület megfelelően képviseli érdekeiket, ám ugyanakkor láthattuk, hogy a nemzetiségek részéről a rendszerváltás óta jelen volt az országgyűlési képviselőre való igény.

A nemzetiségi névjegyzékbe vetek száma és a nemzetiségi választópolgárként történő regisztráció országgyűlési választásokra való kiterjesztését kérők száma közötti eltérés kapcsán a részvétel plusz adminisztratív terheit kizárhatjuk, hiszen a névjegyzékbe vétel iránti kérelemben kérhetik a nemzetiségi választók a névjegyzékbe vétel országos választásokra történő kiterjesztését. Az elszórtan élés sem lehet akadály, hiszen a nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állítja. Attól viszont tarthatnak a nemzetiségi szavazók, hogy a jelenlegi szabályozás nem biztosít hatékony országgyűlési képviselőt számukra, s csorbul a választójoguk, s a legfőbb népképviselői szervben való képviselőjük, hiszen ha nem sikerül nemzetiségi listáról még kedvezményes mandátumot sem szerezniük, akkor csupán egy képviselőnél kevesebb jogosítvánnyal bíró szószólok képviseli őket választókerületi képviselőjükön kívül,⁴³ míg a pártlistára szavazók a listás mandátumokra is érdemi kihatással lehetnek. Ezt támasztják alá a leiratkozások és az alacsony választási részvétel is. Felmerülhet bennünk a kérdés, hogy miben áll a különbség aközött, ha valaki egy olyan pártlistára szavaz, amely nem éri el a bejutási küszöböt, és aközött, ha a nemzetiségi választópolgárok szavazatai nem eredményeznek egy mandátumot sem. A probléma abban áll, hogy a nemzetiségeknek a szabályozásba kódoltan igencsak csekély esélye van a mandátumszerzésre, így amíg jelen szabályozás fennáll, egy képviselőknél kevesebb jogosítvánnyal rendelkező nemzetiségi szószólok fogja őket képviselni az Országgyűlésben. Ez pedig különbözik attól az esettől, amikor egy pártlistára leadott szavazatok száma nem éri el a parlamenti küszöböt, hiszen míg utóbbi esetben megvan az elvi lehetőség a listán szereplő képviselőjelöltek mandátumszerzésére, a magyarországi nemzetiségek esetében ennek még az elvi lehetősége is igen kétséges. Ezért a probléma nem eljárási, hanem tartalmi kérdésnek tekintendő, a választójog tartalmi, nem pedig az eljárási értelemben vett egyenlősége sérül a szabályozás révén. Érdemes

http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/nemzetiseg/09_01_04.xls (2014.03.16.)

⁴² Ezen adat vizsgálatakor figyelembe kell vennünk azt is, hogy a népszámláláskor a 15-18 éves korosztályba tartozó személyek közül a 15 évesek jelentős része sem rendelkezett még választójoggal a 2014-es választásokon.

⁴³ Nem számítva a töredékszavazatokat.

tehát megvizsgálni, hogy miként volna lehetséges a szabályozáson némiképp javítani.

Ehhez első körben annak a megvizsgálására lesz szükség, hogy mennyiben tekinthetnénk plurális választójognak azt, ha a nemzetiségi szószóoló intézményét megtartva lehetővé tennénk a nemzetiségi választópolgároknak a pártlistára való szavazást és a nemzetiségi szószólóra való szavazást is, illetve hogy mennyire tarthatjuk elfogadhatónak azt, hogy az Alkotmánybíróság mindmáig hivatkozik az Alaptörvény hatályba lépése előtt megfogalmazott plurális választójog tilalmára és az egyéb akkori határozataira. Ahhoz, hogy megállapíthassuk, érdemes lenne-e a felvázolt módon módosítani a szabályozást, azt is szükséges lesz megállapítanunk, hogy mennyire eredményesen képesek a nemzetiségi szószóolók befolyásolni a parlamenti napirendet. Ezen túl egyéb megoldási lehetőségeket is számba kell venni. Fel kell vetni annak a kérdését is, hogy mennyire legitim az, hogy csupán az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak nemzetiségi listát.

7. ÖSSZEZÉS

A jogállamiság szempontjából tehát kiemelt jelentőséggel bír az általános, egyenlő, titkos szavazásos választójog, ám ma sem abszolút érvényű, s nem korlátozhatatlan, korlátozásának ugyanakkor szigorú feltételeknek kell megfelelnie. Kiderült, hogy bár a rendszerváltás környékén, s azt követően történtek kísérletek a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviselőinek megteremtésére, a jogalkotó csupán 2011-ben teremtette meg a magyarországi nemzetiségek számára az országgyűlési képviselő lehetőséget, de nem biztosítottak plurális választójogot a nemzetiségi választópolgárok számára. Aggályos, 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 a választás napjáig leiratkozási tendencia, majd alacsony választási részvétel volt megfigyelhető.

Okozhatja ezt az, hogy a nemzetiségi képviselők attól tartanak, hogy a nemzetiségi képviselő jelenleg megvalósult rendszere nem biztosít hatékony képviselőt számukra. A regisztráltak számát és a nemzetiségi lélekszámát figyelembe véve már a választások előtt látszott, hogy nem jutnak be nemzetiségi képviselők a parlamentbe, hanem csak a képviselőknél szűkebb jogosítványú nemzetiségi szószóolók, ennek következtében a nemzetiségi választóként regisztráltak csupán egy egyéni mandátumot befolyásolnak szavazatukkal, s lényegében egyetlen listás mandátumot sem, ahogyan az be is következett. Így könnyen meglehet, hogy a plurális választójog bevezetése a nemzetiségek esetében valójában nem a választójog csorbításának eszköze lenne, hanem éppen a választójog sérülésének megoldása. Ám az Alkotmánybíróság korábban abszolút érvényű tilalomként

fogalmazta meg a plurális választójog tilalmát, amely tilalmat az Alaptörvény hatályba lépése óta újból megerősített. Bár a Velencei Bizottság Szlovénia esetében elfogadhatónak tartotta a nemzetiségek többes szavazati jogának intézményét, annak elfogadhatóságát mindig az adott, egyedi ügyben vizsgálandónak tartja, s követelményként támasztja a szükségességet és az arányosságot. Mindezek kapcsán mérlegelni kell, hogy plurális választójognak minősülne-e, ha a nemzetiségi szószóló intézményét megtartva lehetővé tennék a nemzetiségi választópolgároknak a pártlistára való szavazást és a nemzetiségi szószólóra való szavazást is, továbbá hogy mennyire helytálló az a gyakorlat, hogy az Alkotmánybíróság mindmáig hivatkozik az Alaptörvény hatályba lépése előtt hozott választójogi témájú határozataira. Ahhoz, hogy megállapíthassuk, érdemes lenne-e a felvázolt módon módosítani a szabályozást, azt is szükséges lesz megállapítanunk, hogy a nemzetiségi szószólók tevékenysége mennyiben tekinthető eredményesnek. Vizsgálni kell azt a kérdést is, hogy milyen egyéb megoldások jöhetnek szóba a szabályozás hibáinak orvoslására.

FELHASZNÁLT FORRÁSOK

Felhasznált irodalom

- [1.] BALÁZS ÁGNES: *A választójog egyenlősége: dilemmák és határesetek. Diplomamunka*, 2015, Budapest.
- [2.] BALÁZS ÁGNES: *Plurális választójog és nemzetiségek Európában. OTDK-dolgozat*. 2014, Budapest.
- [3.] BIHARI MIHÁLY: *Politológia - A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*, 2013, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, (Elektronikus változat). http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_519_40137/2011_0001_519_40137.pdf, (2016.05.31.)
- [4.] BÓDI STEFÁNIA: Az egyesülési, gyülekezési és a petíciós jog magyarországi szabályozásának története, in *Collega: szakmai folyóirat joghallgatók számára*, 2005/1. szám, 5-12.
- [5.] BODNÁR ESZTER: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*, 2014, HVG-ORAC, Budapest.
- [6.] DOBOS BALÁZS: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006.)*, 2011, Argumentum, MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest.
- [7.] ERDŐS CSABA: A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities, in *De Jurisprudentia et Iure Publico: Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 2013/1. szám, 5. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2013-1-03.pdf>, (2016.03.18.)
- [8.] ERDŐS CSABA: Az 1989-es Alkotmányon nyugvó alkotmánybírószági határozatok hatályon kívül helyezésének egyes aspektusai, in GÁRDOS-OROSZ

- FRUzsINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, 2014, Nemzeti Közszołgálati és Tankönyv Kiadó Zrt, Budapest, 297–315.
- [9.] KONDOROSI FERENC: Jogállamiság – jogegyenlıség – jogbiztonság, in *Börtönügyi Szemle*, 2007/2. szám, 1-18.
- [10.] KURUNCZI GÁBOR: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről, in *Pázmány Law Working Papers*, 2013/14. szám., <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2013/2013-14-Kurunczi.pdf>, (2016.05.31.)
- [11.] VON MOHL, ROBERT: Jogállam, in TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, 1995, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 32-37.
- [12.] PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: A kisebbségek politikai képviselete az új magyar szabályozásban, előadás a Nemzeti Közszołgálati Egyetem Nemzetközi Intézet, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete, valamint a Nemzetpolitikai Kutatóintézet által rendezett Elszakadás, autonómia, kisebbségi jogok c. konferencián, 2014. november 25., Budapest, Nemzeti Közszołgálati Egyetem.
- [13.] PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig*, 2007, MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadó, Budapest.
- [14.] PAPP IMRE: A politikai részvételi jogok, in HALMAI GÁBOR – TÓTH GÁBOR ATTILA (szerk.): *Emberi jogok*, 2003, Osiris Kiadó, Budapest, 734-790.
- [15.] PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*, 2013, Kodifikátor Alapítvány, Pécs.
- [16.] SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelıs biztoshelyettes szemszögéből, in *Kisebbségkutatás*, 2014/1. szám, 7-14.
- [17.] TAMÁS ANDRÁS: *A közigazgatási jog elmélete*, 2001, Szent István Társulat, Budapest.
- [18.] TÉGLÁSI ANDRÁS: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után, in GÁRDOS-OROSZ FRUzsINA – SZENTE ZOLTÁN (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*, 2014, Nemzeti Közszołgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 317–339.
- [19.] TÓTH KÁROLY: A választójog, in TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Második, átdolgozott kiadás, 2013, HVG-ORAC, Budapest, 183-220.
- [20.] TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ: Alaptanok, in TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Második, átdolgozott kiadás, 2013, HVG-ORAC, Budapest, 21-76.

Felhasznált jogszabályok

- [1.] 1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről
- [2.] 1990. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény módosításáról
- [3.] 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról
- [4.] 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról
- [5.] 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
- [6.] 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról
- [7.] Alkotmány 2010. május 25-i módosítása a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
- [8.] Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- [9.] Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.)

Alkotmánybíróági határozatok

- [1.] 3/1990. (III.4.) AB határozat.
- [2.] 6/1991. (II.28.) AB határozat.
- [3.] 24/1994. (V.6.) AB végzés.
- [4.] 30/1998 (VI. 25.) AB határozat.
- [5.] 16/1998 (V. 8.) AB határozat.
- [6.] 809/B/1998. AB határozat.
- [7.] 22/2005. (VI.17.) AB határozat.
- [8.] 53/2010. (IV.29.) AB határozat.
- [9.] 26/2014. (VII.23.) AB határozat.

A Velencei Bizottság dokumentumai

- [1.] 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) (2014.02.08.)
- [2.] Venice Commission – Study on electoral law and national minorities 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) (2014.03.02.)
- [3.] 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> (2014.03.19.)

Egyéb adatbázisok

- [1.] Központi Statisztikai Hivatal – Népszámlálás 2011 – A népesség és nemzetiség főbb korcsoport szerint, http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/nemzetiseg/09_01_04.xls (2014.03.16.)

- [2.] Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma, http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2014.03.21.)
- [3.] Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások – A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma, http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html (2014.03.30.)
- [4.] Nemzeti Választási iroda – 2014. évi országgyűlési választások – Az országos listás választás eredménye, http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html (2015.02.05.)