



Pázmány Law Working Papers
2013/14

Kurunczi Gábor: A nemzetiségek parlamentari képviseletének kérdéséről

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

Kurunczi Gábor:¹ A nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdéséről

I. Bevezetés

A 2011 végén elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) számos változás mellett létrehozta az országos listával „versengő”, a Magyarországon elismert nemzetiségek országgyűlési képviselőit biztosítani hivatott nemzetiségi listákat. Az új választójogi szabályok közül talán a nemzetiségi lista életre hívását érte eddig a legkevesebb kritika. A Magyarországon élő nemzetiségek körében azonban több kérdés is felmerült a nemzetiségi lista működőképességével összefüggésben – többek között a képviselő megválasztásának nehézségei miatt.

Valóban megoldatlan volt-e a nemzetiségek Országgyűlési képviselője? Megjelenhet-e egy egykamarás parlamentben a nemzetiségi alapon választott képviselő? Megoldást jelent-e a jelenlegi rendszer a korábbi problémákra? Milyen veszélyekkel jár az önálló nemzetiségi lista létrehozása? Létezik-e más út? Tanulmányomban ezekre a kérdésekre keresem a választ, a nemzetiségek parlamenti képviselőinek vizsgálatán keresztül.

Fontosnak tartom azonban kiemelni, hogy jelen tanulmány keretei között nem kívánom értékelni a nemzetiségi képviselő szükségességének társadalmi megítélését, és a különböző politikai törekvéseket sem, ugyanis kizárólag annak vizsgálatára vállalkozom, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselője milyen alkotmányjogi kérdéseket vet fel, és azokra milyen válaszok adhatóak.

II. A nemzetiségek parlamenti képviselője

A hatályos szabályozás (és az annak kapcsán felvetett kritikai észrevételek) vizsgálatát megelőzően fontos kitérni a nemzetiségek² parlamenti képviselőinek történelmi és nemzetközi összefüggéseire. A 17-18. században Európa szinte minden államában központi kérdésként jelentkezett a nemzetiségi probléma. Ez különösképpen igaz volt Magyarországra: az itt élő nemzetiségek ugyanis mindig befolyásoló tényezőként jelentek meg az ország történelmében.³ Ezért mindenekelőtt érdemes megvizsgálni a nemzetiségek parlamenti képviselőinek alakulását.

¹ PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola

² Az Alaptörvény hatályba lépésével a korábban hatályos Alkotmányban szereplő nemzeti és etnikai kisebbség elnevezést a nemzetiség váltotta fel. E két fogalom azonban ugyanazt a 13 népcsoportot és azok tagjait jeleníti meg, ezért a terminológia változásának nincs jelentősége az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben megjelenő jogelvek átvétele szempontjából (különös figyelemmel az Alkotmánybíróság 14/2013. (VI. 17.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket”).

³ Magyarország 1000 éves történelme alatt pl. többször is előfordult, hogy a nemzetiségek együttes aránya meghaladta a magyar népességét. Lásd bővebben: BINDOFFER Györgyi: *Nemzetiségi politika Magyarországon Szent István korától a rendszerváltozásig*. In: GYULAVÁRI Tamás–KÁLLAI Ernő: *A jövőnyektől az államalkotó tényezőkhöz*. Országgyűlési Biztos hivatala, 2010. 10-12. (Idézi: MAGICZ András: *A nemzetiségi jogok új szabályozása – Jogkorlátozás vagy a realitások tudomásulvétele?* In: HAJAS Barnabás–SZABÓ Máté: *Pajzsuk a*

Gyakori az a nézet, hogy azokban az államokban, amelyekben a társadalom homogén, a törvényhozások inkább egykamarások, még ott, ahol a heterogénebb, vagyis a népesség nyelvi, vallási, etnikai vagy más törésvonalak mentén élesebben tagolt, a kétkamarás rendszer a megfelelőbb.⁴ A kétkamarás rendszer gyökerei az angol fejlődésben találhatóak⁵, ahol a második kamarák elsősorban a népképviselőt ellensúlyozása érdekében jöttek létre⁶, céljuk pedig a kiváltságos rendek, illetve osztályok képviselője volt, amely a rendek megkülönböztetett helyzetére épült.⁷ A második világháború utáni tömegdemokráciákban aztán változott a felsőházi tagság jogcíme, ami már nem kiváltságokon alapult, hanem az alapvető társadalmi viszonyok megőrzésében érdekelt alkotóelemekből álló felsőház jellemezte.⁸ Ennek kapcsán fontos kiemelni, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítása leggyakrabban az ún. korporatív alapon létrejövő második kamara (pl. foglalkozási ágak, tevékenységi formák, hivatás rendek szerint, ez jellemző ma is pl. Írországból) által valósult meg. Ezzel összhangban áll az is, hogy a második kamarát a területileg, vagy lakosságszám alapján nagyobb országokban (pl. Olaszország) azért alakítják ki, hogy a sajátos (pl. kisebbségi) érdekeket minél jobban figyelembe tudják venni a döntés meghozatalakor.⁹

Magyarországon a rendszerváltást követően a kétkamarás törvényhozás kialakításának indoka elsősorban a kisebbségek képviselőivel összefüggésben merült fel. Az 1994-1998 közötti parlamenti ciklusban pl. mind szakmai, mind politikai körökben felmerült a második kamara létrehozása iránti igény – elsősorban a kisebbségek képviselőjére alkalmas fórumként.¹⁰ A kisebbségek (nemzetiségek) parlamenti képviselőinek kérdése azonban már korábban is napirenden lévő kérdés volt. Ezt mutatja az előbb elfogadott majd rövid időn belül hatályon kívül is helyezett 1990. évi XVII. törvény, amely a kisebbségi képviselők Országgyűlés általi választását szabályozta, vagy épp az 1993-ban benyújtott (de a szavazáson elbukott) törvényjavaslat, amely a kisebbségek közvetlen (pártokkal konkuráló, listás) választására, valamint a külföldön élő magyar állampolgárok választójogára irányult. További javaslatként jelent meg az 1997-ben benyújtott, majd 1998 elején átdolgozott előterjesztés is, ami egy erősen vitatott megoldásként a választópolgárok többségére bízta volna, hogy melyik kisebbségeknek legyen képviselője az Országgyűlésben.¹¹

Egyes (elsősorban közép- és kelet-) európai demokráciákban azonban nem csak felmerült, hanem megvalósításra is került a nemzetiségek (kisebbségek) parlamenti képviselője (elsősorban, de nem kizárólag a kétkamarás rendszerekben). *Spanyolország* az állam regionális berendezkedése miatt, *Ciprus* pedig a görög-török nemzetiségi megosztottság miatt természetesen speciális megítélés alá esik, mégis fontos megjegyezni, hogy Spanyolországban az autonóm közösségek minimum 1-1 szenátort küldhetnek a „Cortes”

törvény – *Rászoruló csoportok az ombudsmani jogvédelemben*. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest, 2013. 74.)

⁴ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Atlantisz, Budapest, 2010. 77.

⁵ PETRÉTEI József: A modern parlamentek – alkotmányjogi szempontból, *INFO – Társadalomtudomány* 1999/47. szám 13.

⁶ DEZSŐ Márta: *Képviselőt és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1998. 108.

⁷ SZENTE i.m. 78.

⁸ Uo. 79.

⁹ PETRÉTEI i.m. 13.

¹⁰ DEZSŐ i.m. 115.

¹¹ Uo. 117.

felsőházába, minden területükön élő 1 millió lakos után¹², Cipruson pedig képviselőházi képviselők 70 %-át csak a görög, 30 %-át pedig csak a török közösségek választják, egy időpontban, de külön-külön.¹³ Nem tekinthető klasszikus példának (Grönland és a Feröer-szigetek területi különállósága miatt) *Dánia* sem, mégis említést érdemel, hogy a dán Alkotmány szerint a grönlandi és a Feröer-szigeteken élő kisebbség két-két képviselőt választhat a Folketingbe.¹⁴ *Lengyelországban* a nemzeti kisebbségek részére az országos lista állításánál biztosítanak kedvezményt. Amennyiben ugyanis egy nemzeti kisebbség legalább öt területi választókerületben területi listát indít, jogosulttá válik az országos lista állítására is.¹⁵ *Szlovéniában* a képviselőház 88 képviselőjét általános szabályok szerint választják meg, két képviselőt azonban az olasz és a magyar közösségek választanak, erre a célra létrehozott különleges választási körzetekben. A nemzeti kisebbségek képviselőit preferenciális szavazatok alapján választják, kisebbségi jelöltet pedig csak az olasz vagy a magyar közösség legalább 30 tagja állíthat.¹⁶ Fontos azonban megjegyezni azt is, hogy az olasz és magyar nemzetiségű választópolgárok nemcsak a nemzetiségük szerinti képviselőre, hanem a pártlistákra is szavazhatnak.¹⁷¹⁸ *Horvátországban* az albán, bosnyák, macedón, montenegrói, szlovén, valamint a cseh, szlovák, szerb, olasz és magyar nemzetiségek számára minimális szavazatszámhoz kötötten kerül meghatározva a nemzetiségi kvóta megszerzése.¹⁹ *Romániában* kedvezményes szabályok alapján szerezhetnek egy-egy képviselőházi mandátumot azok a nemzeti kisebbségek, amelyek a választásokon az általános szabályok szerint nem jutottak legalább egy képviselői helyhez²⁰, de elérték az egy képviselő megválasztásához szükséges szavazatszám 5 %-át.²¹ *Szerbiában* az Alkotmány 100. § (2) bekezdése szerint a parlamentben biztosított a nemek és a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek egyenjogúsága és képviselte is. A választási eljárási törvény 81. § (2) bekezdése szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek pártjai vagy pártkoalíciói akkor is jogosultak mandátumhoz jutni, ha nem érték el az 5 %-os választási küszöböt.²² *Bosznia-Hercegovinában* pedig a három államalkotó nép (szerb, horvát és bosnyák) szerepe jelentősen megnyilvánul a választott szervek összetételében (általában 1/3-os arányszámmal), illetve a

¹² CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG Orac, Budapest, 2007. 350.

¹³ Uo. 409.

¹⁴ PAP András László: *Identitás és reprezentáció*, Gondolat kiadó, Budapest, 2007. 198.

¹⁵ DEZSŐ i.m. 191.

¹⁶ Uo. 188.

¹⁷ <http://www.szazadveg.hu/files/hirek/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf>

29. (letöltés dátuma: 2013. november 26.)

¹⁸ Ennek kapcsán érdemes megemlíteni, hogy a szlovén Alkotmánybíróság 1998 februárjában – a nemzetiségek választási külön jogainak vizsgálata során – megállapította, hogy nem tekinthető alkotmányellenesnek a magyar és az olasz nemzetiséghez tartozóknak a kettős szavazata. Ugyanis – bár eltérést jelent a választójog egyenlőségének elvéhez képest – csak így biztosítható a nemzetiségek Alkotmányban biztosított képviselethez való jogának érvényesülése. Lásd bővebben: a Nemzeti és Etnikai Jogok Országgyűlési Biztosának 3032/2006. számú jelentésében

(http://epa.oszk.hu/01200/01259/00028/pdf/belivek_46-49.pdf, letöltés dátuma: 2013. november 26.)

¹⁹ <http://www.szazadveg.hu/files/hirek/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf>

29. (letöltés dátuma: 2013. november 26.) Horvátországban hasonlóan Magyarországhoz a nemzetiségeknek választaniuk kell a pártlista és a nemzetiségi lista között.

²⁰ DEZSŐ i.m. 187.

²¹ <http://www.szazadveg.hu/files/hirek/az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf>

29. (letöltés dátuma: 2013. november 26.)

²² CHRONOWSKI–DRINÓCZI i.m. 584.

választásában, mivel az egyik alkotmányozó néphez tartozó személy csak a saját etnikumából választhat tisztségviselőket, kizárva ezzel a más etnikumhoz tartozókat (pl. zsidó, roma).²³

Látható tehát, hogy a közép- kelet-európai régióban a nemzetiségek parlamenti képviselőre számos ország megoldást nyújt. Hazánkban az Alkotmánybíróság már 1992-ben a 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában kifejtette a nemzetiségek (kisebbségek) képviselőivel összefüggésben a véleményét, deklarálva az alkotmányos mulasztás tényét. E határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. (...) A képviselő szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék”. Megállapította továbbá a testület a fenti határozatában, hogy „az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő”, ezért felhívta az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-jéig tegyen eleget. Az Országgyűlés ezt követően alkotta meg a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt, amelynek 20. § (1) bekezdésében kimondta: „a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviselőre”. A választójogi szabályokban azonban nem jelent meg a parlament ezen szándéka, ezért a kisebbségek újabb beadványt intéztek az Alkotmánybírósághoz, amelyben az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényt támadták. Az Alkotmánybíróság az indítványt 24/1994. (V.6.) számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül visszautasította. Az indokolásban azonban kifejtette, hogy az „Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10.) AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselői tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányértéssel már megállapította”. Az Alkotmánybíróság ezzel egyértelművé tette, hogy a törvényhozó köteles megalkotni a kisebbségek országgyűlési képviselőit biztosító szabályokat.²⁴

Kérdés azonban, hogy valóban alkotmányos mulasztásban volt-e a jogalkotó a nemzetiségek (kisebbségek) parlamenti képviselőivel kapcsolatban? JAKAB ANDRÁS álláspontja szerint az Alkotmánybíróság az 1992-es határozatában csak a nemzetiségek képviselőit említette – és a parlamenti mandátumról nem szólt – amelyet azonban a kisebbségi önkormányzati rendszer²⁵ felállítása megoldott.²⁶ Ennek ellentmond azonban, hogy az Alkotmánybíróság – mint ahogy arra fentebb én is utaltam – több későbbi határozatában utalt vissza az 1992-es határozatára, így is kifejezve, hogy a probléma megőrizte aktualitását. Ezt az Országgyűlés is megerősítette a 37/2010. (VI. 16.) OGY határozatában, amelyben kifejtette a nemzetiségek parlamenti képviselőit biztosító szabály megalkotására irányuló szándékát. Eszerint „az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítése során figyelemmel kell lenni a nemzeti és etnikai kisebbségek

²³ Uo. 604.

²⁴ Később az Alkotmánybíróság 760/I/2003. AB elnöki végzésben (amelyben a beadványozó a mulasztásos alkotmányellenesség ismételt megállapítását kérte) megállapította, hogy „ha a jogalkotó a jogalkotói feladat teljesítésére megadott határidőn belül szabályozási kötelezettségének nem tesz eleget, az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége a mulasztás újbóli megállapítására, vagy a jogalkotás egyéb módon való kikényszerítésére.”

²⁵ Fontos azonban megjegyezni, hogy az 1993. évi LXXVII. törvény által létrehozott kisebbségi önkormányzati rendszer valójában csak a nemzetiségek kulturális autonómiáját valósította meg. Lásd: CSINK Lóránt: *Alkotmányjog*. Novissima, Budapest 2010. 73.

²⁶ JAKAB ANDRÁS: Miért nincs szükségünk második kamarára?, *Politikatudományi Szemle (2011) XX/1. szám* 20.

országgyűlési képviselőjére vonatkozó jogalkotási folyamatról szóló 20/2010. (II. 26.) OGY határozatban foglalt elvekre és határidőkre is.”²⁷

III. A választójogi törvény vonatkozó szabályai és azok kritikája

Az Országgyűlés a Vjt. megalkotása során tehát – annak ellenére, hogy az Alaptörvényben már nem szerepel az Alkotmánynak a nemzetiségek képviselőjéhez való jogát biztosító rendelkezése – figyelemmel volt a több évtizedes problémára, és szabályozta a nemzetiségek parlamenti képviselőjének kérdését. A Vjt. nemzetiségi listára vonatkozó rendelkezései²⁸ értelmében nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat, a nemzetiségi lista állításához pedig a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges. A nemzetiségi listán – amelyen legalább három jelöltnek kell szerepelnie – olyan választópolgár lehet jelölt, aki a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szerepel. Fontos kiemelni azt is, hogy két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát, így egy nemzetiségi listára csak az adott nemzetiséghez tartozó választópolgár szavazhat. A nemzetiségi listák ún. kedvezményes mandátum megszerzésére jogosultak, abban az esetben, ha megszerzik az országos listán egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám $\frac{1}{4}$ -ét.²⁹ A nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben, aki a nemzetiségi listán, első helyen szereplő jelölt lesz.³⁰ A nemzetiségi szószóló azonban nem rendelkezik szavazati joggal az Országgyűlésben.

Mindenekelőtt érdemes megvizsgálni, hogy mely választópolgárok kerülhetnek fel a nemzetiségi névjegyzékre. Régóta visszatérő probléma, hogy bár az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése úgy fogalmaz, hogy a nemzetiségekhez tartozó állampolgároknak joguk van önazonosságuk szabad vállalásához, a gyakorlatban mégis inkább a nemzetiségi hovatartozás választására kerül sor. Ez akár számos visszaéléshez vezethet, pl. a nemzetiségi önkormányzatok kialakítása során, a támogatások odaítélésében stb. Abban a kérdésben ugyanis, hogy az állampolgár milyen nemzetiséghez tartozónak vallja magát, senki nem korlátozhatja, sőt abban sem, hogy később a „megvallott” nemzetiségét szabadon megváltoztassa.³¹ Ez a – gyakorlatban tehát – választás eredményezheti azonban akár azt is, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe olyan választópolgárok iratkozzanak fel, akik valójában nem tagjai az adott nemzetiségnek.

²⁷ GERENCSE Balázs Szabolcs: Gondolatok az új nemzetiségi törvényről, *Pázmány Law Working Papers* 2012/34. 4. (<http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-34-Gerencser.pdf>, letöltve: 2013. november 26..)

²⁸ Vjt. 9. §, 12. § (2) bekezdés, 14. § (3) bekezdés, 16. § d)-e) pont, 18. §, 20. § (3) bekezdés

²⁹ Emellett fontos azonban kiemelni azt is, hogy amennyiben egy nemzetiségi lista a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám felül, annyi szavazatot szerez, ami elegendő lenne az országos listáról való mandátumszerzéshez is, abban az esetben az érintett nemzetiségi lista további mandátumokhoz juthat.

³⁰ A szószóló a kedvezményes mandátumszerzés mellett létrejövő intézmény, amely biztosítja azon listát állító nemzetiség számára is egy fő parlamenti megbízását, akik nem érték el a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot.

³¹ Lásd bővebben: KURUNCZI Gábor-VARGA Ádám: Identitásválasztás kontra identitásvállalás, In: POGÁCSÁS Anett-SZILÁGYI Pál (szerk.): *TehetségPONT* 2011, PPKE Jog- és Államtudományi Kar, 2011. 193-203.

A nemzetiségi listák szabályozásával összefüggésben érdemes kiemelni, hogy bár a nemzetiségek parlamenti képviselőinek érdekében kialakított pozitív diszkriminációs szabályok³² (lásd kedvezményes mandátumszerzés) látszólag sértik a választójog egyenlőségének elvét³³ – hiszen a nemzetiségi választópolgárok szavazata ránézésre nagyobb súllyal esik számításba a listás mandátum tekintetében – valójában azonban éppen a kitűzött cél, azaz az alkotmányos értékek megvalósítása érdekében szükséges, hogy a többség önkorlátozásával, konszenzus alapján szülessenek meg az általános elvektől eltérő szabályok.³⁴ SZENTE ZOLTÁN szerint azonban e képviselő nehezen egyeztethető össze az általános választójog elvével, s kérdéses az is, hogy az vajon a pozitív megkülönböztetés megfelelő és szükséges formája-e. SZENTE szerint vitatható, hogy miért épp a nemzetiség vagy az etnikum azok a kisebbségi ismérvek, amelyek önálló törvényhozási képviselőt nyerhetnek.³⁵ A régi demokráciákban ezért, ha van is ilyen irányú szándék, a kisebbségi képviselőt a pártlistákon keresztül igyekeznek biztosítani.³⁶

A nemzetiségi választópolgárok tehát a többi választópolgárhoz hasonlóan két szavazattal rendelkeznek, a pártlistákra azonban – ha az országgyűlési választásokon nemzetiségi listát állítanak – nem szavazhatnak. Politikai preferenciájukat így kizárólag az egyéni választókerületi jelöltre leadott szavazatukkal fejezhetik ki. Különösen fontos kiemelni, hogy a Vjt.-ben meghatározott számítási mód alapján egy nemzetiségi lista akkor tud egy kedvezményes mandátumot szerezni, ha megszerzi az országos listás szavazatok mintegy 0,27 %-át.³⁷ Értelmszerűen nem lehet megjósolni, hogy a kedvezményes kvóta megszerzéséhez hány szavazat lesz szükséges a 2014. évi országgyűlési képviselő választásokon. Az azonban szinte teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy 10 000 szavazatnál többre lesz szükség a nemzetiségi lista mandátumszerzéséhez.³⁸ (Ennek kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a kedvezményes kvóta 10 000 szavazattal történő modellezése irreálisan alacsony választói aktivitást feltételez, hiszen ez mindössze 3 720 000 országos listás

³² Az ilyen képviselőt ugyanis egyértelműen a kisebbségek pozitív megkülönböztetésének egyik eszköze.

³³ Az Alkotmánybíróság 809/B/1998. AB határozata szerint, a választójog egyenlőségének alkotmányos elve két követelményt támaszt a választási törvény megalkotójával szemben: egyrészt a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű legyen, másrészt a szavazatoknak lehetőleg azonos súlyúaknak kell lenniük egy-egy képviselő megválasztásánál. A választójog egyenlősége ugyanakkor nem jelenti és nem is jelentheti a választáson kifejezett politikai akaratok csorbítatlanul egyenlő érvényesülését. Az Alkotmánybíróság 3/1991. (II. 7.) AB határozata szerint ugyanis az állampolgári politikai akarat képviselő útján való, azaz közvetett érvényesülése természetszerűleg aránytalanságot eredményez.

³⁴ DEZSŐ i.m. 183., Fontos továbbá megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a 1040/B/1999. AB határozatában – a nemzetiségek államalkotó tényezőként való elismeréséből levezetve – megállapította, hogy „*az Országgyűlés megteheti, hogy a nemzeti és etnikai pártokra az általánostól eltérő – kedvezőbb – szabályokat alkosson a parlamenti küszöb vonatkozásában*”. Az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI.10.) AB határozatban azt is megállapította: „*a képviselő szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék*”.

³⁵ SZENTE i.m. 96.

³⁶ Uo. 96.

³⁷ Figyelembe véve, hogy az országos listáról 93 országgyűlési mandátum szerezhető, a listára érkező szavazatok (beleértve a kompenzációs szavazatokat is) mintegy 1 %-a szükséges egy mandátum megszerzéséhez, aminek az ¼ részét kell a nemzetiségi listának megszereznie.

³⁸ A rendszerváltás óta lezajlott választásokon leadott listás szavazatok számának átlagából (ami hozzávetőlegesen 5 179 236 voksot jelent) kiindulva, a Vjt.-nek a kompenzációra (15. §) és a mandátumok számítására (16. §) vonatkozó rendelkezései alapulvételével megbecsülhető a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám, ami nagyjából 20 884 szavazatra tehető.

szavazatot jelentene, miközben például a 2010. évi országgyűlési választásokon a területi listákra mintegy 5 132 000 szavazatot adtak le.³⁹⁾ A 2010-es nemzetiségi választások, valamint 2011. évi népszámlálás – lenti táblázatokban is feltüntetett – adataira figyelemmel várhatóan csak a legnagyobb létszámú nemzetiségek szerezhetnek – és azok is csak kellő szervezettséggel – kedvezményes mandátumot. Hét nemzetiség teljes létszáma még a 8.000 főt sem éri el, így ha a választójoggal rendelkező összes tagjuk felvételét kérné a nemzetiségi választói jegyzékbe és a nemzetiségi listára szavazna, feltehetőleg akkor sem érnék el a kedvezményes kvótát⁴⁰ – ami előre vetíti, az adott nemzetiségi választópolgár listás szavazata súlyának csökkenését.⁴¹ További problémát jelenthet, hogy azon nemzetiségi választópolgárok, akik annak ismeretében regisztrálták magukat nemzetiségi választópolgárként, hogy a nemzetiségük számaránya alapján a nemzetiségi listájuk el tudná érni a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot, a nemzetiséghez tartozó választópolgárok nem megfelelő számú regisztrációja esetén azonban (ahogyan azt a lenti két táblázat is jelzi), listás szavazatukat kvázi elveszítik, és ezzel együtt már nem is dönthetnek a pártszimpátiájukat kifejező országos lista mellett.

	Cigány	Német	Szlovák	Horvát	Román	Ruszin	Lengyel
Fő	133 492	46 629	12 282	11 571	5 277	4 228	3 052
	Szerb	Örmény	Görög	Bolgár	Ukrán	Szlovén	Összesen
Fő	2 432	2 357	2 267	2 088	1 338	1 025	228 038

1. táblázat

A 2010-es kisebbségi önkormányzati választásokon országosan a kisebbségi névjegyzékbe felvettek aránya⁴²

	Cigány	Német	Szlovák	Horvát	Román	Ruszin	Lengyel
Fő	315 853	185 696	35 208	26 774	35 641	3 882	7 001
	Szerb	Örmény	Görög	Bolgár	Ukrán	Szlovén	Összesen
Fő	10 038	3 571	4 642	6 272	7 396	2 820	644 524

2. táblázat

A 2011-es népszámlálás adatai alapján⁴³

Az Alkotmánybíróság szerint „azzal, hogy a választásra jogosult polgár a szavazatát valamely párt listájára adja, vállalja annak kockázatát, hogy a szavazatával támogatott párt – az értékelés szabályai szerint – parlamenti párt lesz, avagy nem kerül be az

³⁹ Ezzel összefüggésben érdemes azonban megjegyezni, hogy mivel a 2014-es országgyűlési választásokon már nem lesz érvényességi küszöb, így elméletileg jóval alacsonyabb részvételi arány is kialakulhat.

⁴⁰ Bővebben: MAGICZ i.m. 96.

⁴¹ Azt is mondhatnánk, hogy ezáltal a jelenlegi szabályok inkább szószóló választást biztosítanak, mintsem képviselőválasztást.

⁴² Forrás: <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940340> (letöltés dátuma: 2013. november 26.)

⁴³ Forrás: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demografia (letöltés dátuma: 2013. november 26.)

Országgyűlésbe”.⁴⁴ Véleményem szerint azonban nem esik azonos alkotmányossági megítélés alá az az eset, amikor a nemzetiségi választópolgár már eleve annak tudatában adja le szavazatát, hogy az biztosan „elveszett”, mint az, amikor olyan párlistára adja le szavazatát, amely nem lépi át a Vjt.-ben meghatározott választási küszöböt. Lényegi különbség, hogy az országos listát állító pártoknak – még ha relatíve kisebb társadalmi támogatottságot tudnak is felmutatni a többi párthoz képest – legalább elvi esélyük van a mandátumszerzésre. Nem kizárt, hogy a választópolgárok egyre szélesedő körében szerezzenek maguknak olyan támogatást, amely révén a pártlista át tudja lépni a választási küszöböt. Ezzel szemben a nemzetiségi választói jegyzékbe – a jogi szabályozás alapján – kizárólag a nemzetiségi közösség tagjai kérhetik felvételüket. Az egyes nemzetiségi közösségek lehetséges választópolgárainak száma így eleve adott, az – a választópolgároknak a fiktív nemzetiségi hovatartozásuk megválasztásán kívül – nem bővíthető tetszőlegesen.⁴⁵

A Vjt. úgy rendelkezik, hogy amennyiben egy nemzetiségi lista nem szerzi meg a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot, az adott nemzetiség nemzetiségi szószóló által képviselhető magát a parlamentben. A nemzetiségi szószóló az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény rendelkezései alapján azonban nem gyakorolhatja a képviselőket megillető legfontosabb jogosultságokat. Így nem rendelkezik szavazati joggal az Országgyűlés ülésein, akkor szólalhat fel a plenáris ülésen, ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit vagy jogait érinti, valamint az állandó bizottságoknak nem lehet tagja, üléseiken csak tanácskozási joggal vehet részt.⁴⁶ A szószólói képviselet tehát biztosítja ugyan a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét, ám nem azonos súlyú a teljes jogú országgyűlési képviselettel.⁴⁷ Így fennáll a veszélye, hogy a nemzetiségi választópolgár szavazata fele annyi értékű lesz. A nemzetiségi szószóló gyakorol ugyan egyes képviselői jogosultságokat (így pl. szavazati jog a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában, kérdésfeltevés joga nemzetiségi ügyben, mentelmi jog) azonban az Országgyűlés döntéshozatalában nem vehet részt szavazati joggal és felszólalási joga is korlátozott a képviselőkhöz képest.

Fontos továbbá kiemelni azt is, hogy egy nemzetiségen alapuló parlamenti képviseletnek az elsődleges célja, magától értendően nem a politikai célok kifejezésében keresendő, hanem a nemzetiség érdekeinek, és véleményének országos szinten való képviseletére irányul. Ahogyan arra már korábban is utaltam, a nemzetiségen alapuló képviselet elsősorban a kétkamarás parlamentekben jellemző, és amennyiben az meg is jelenik az egykamarás rendszerekben, álláspontom szerint akkor is fontos, hogy a képviselet jellege ne váljon politikai töltetűvé. A politikai megosztottság természetesen ma is jelen van a nagyobb nemzetiségek országos önkormányzataiban (elsősorban a roma nemzetiség körében), azonban abban az esetben, ha nemzetiségi listát állítanak az országgyűlési képviselők választásán, és a kedvezményes mandátum megszerzése által teljes jogú parlamenti képviseletet nyernek, nem szabad politikai jellegűvé válnia a képviseletnek. Ugyanis az általuk küldött (listáról megválasztott) országgyűlési képviselő (azaz nem pusztán csak

⁴⁴ 3/1991. (II. 7.) AB határozat. Jelen esetben természetesen a „támogatott párt” alatt a nemzetiségi listákat is érteni kell.

⁴⁵ MAGICZ i.m. 96.

⁴⁶ Lásd pl.: az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 58. § (3) bekezdés

⁴⁷ MAGICZ i.m. 96.

szószóló), munkája során a nemzetiség érdekeit kell, hogy képviselje. Az Országgyűlés azonban számos olyan kérdést is tárgyal, aminek semmilyen formában nincs köze a nemzetiségek érdekeihez, legalábbis olyan formában, aminek nincs politikai kötődése. Ezért féltő, hogy a nemzetiségi képviselő (akinek valamelyik frakcióba való „beülését” egyetlen jogszabály sem tiltja), megválasztását követően egyik, vagy másik politikai oldalhoz fog csatlakozni, és munkáját politikai alapon, és nem a nemzetiségének elsődleges érdekei alapján fogja folytatni. Ezt erősíti az is, hogy a nemzetiségi képviselő teljes mértékben azonos jogokat élvez a többi képviselővel, így szabad mandátuma alapján azt is megteheti, hogy „szakítva” nemzetisége érdekeivel, tisztán politikai alapon fejt ki tevékenységét. Ez pedig véleményem szerint ellentétes eredményhez vezethet, mint ami a nemzetiségek parlamenti képviseletének a célja kellene, hogy legyen. Ugyanakkor érdemes azt is megjegyezni, hogy az Alkotmánybíróságnak a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában (*lásd: később*) kifejtett álláspontja szerint, az egyes képviselők között nem lehet különbséget tenni a szerint, hogy mandátumukat miként szerezték meg, így a kedvezményes mandátumot szerzett nemzetiségi képviselő tisztán politikai alapon megvalósuló tevékenysége sem kifogásolható alkotmányos alapon.

Ennek kapcsán mégis érdemes felvetni egy ugyan szélsőséges, de politológiai megközelítésben érdekes példát arra, hogy egy nemzetiségi képviselő, hogy válhat teljes mértékben politikailag elkötelezetté. A kedvezményes mandátum a Vjt. előírása szerint az országos listáról kiosztható 93 mandátumot csökkenti. A példa szemléletesebbé tétele érdekében tételezzük fel, hogy csak egy nemzetiség jut kedvezményes mandátumhoz az Országgyűlésben. A maradék 198 mandátum azonban ebben esetben elosztásra kerülhet a két oldal között (az egyes „oldalak” tekintetében természetesen figyelembe véve az egymással szövetségre képes politikai erők eredményének összesítését) egyenlő (azaz 99-99) arányban is.⁴⁸ Így végeredményben (hangsúlyozottan szélsőséges esetben) előfordulhat, hogy a kormányalakításról a kedvezményes mandátum alapján bejutott nemzetiségi képviselő fog dönteni.⁴⁹

IV. Lehetséges irányok

Az egyes lehetséges megoldások számbavétele előtt, érdemes megvizsgálni, hogy alkotmányos keretek között lenne-e lehetőség arra, hogy a nemzetiségi választópolgár három (egyéni választókerületben megválasztott, pártlistás és nemzetiségi listás) képviselőre is szavazhasson, miközben a nem nemzetiségi választópolgár csak két képviselő mandátumszerzését támogathassa.⁵⁰ Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában megállapította, hogy „*az „egy ember - egy szavazat” elve alapján vált valóra a*

⁴⁸ Meg kell jegyezni azonban, hogy az új választási rendszer többségi elemeinek túlsúlya miatt, mandátum egyenlőség szinte kizártnak tekinthető.

⁴⁹ Ez természetesen a korábban leírtak figyelembevételével alkotmányjogi szempontból nem feltétlenül kifogásolható, politológiai szempontból azonban azt eredményezheti, hogy a nemzetiségi önkormányzatokon belül éles pártpolitikai harc alakulhat ki a kedvezményes mandátummal bekerülő nemzetiségi képviselő adott politikai oldalhoz való csatlakozása érdekében.

⁵⁰ Ezzel összefüggésben lásd: a már korábban is idézett szlovéniai Alkotmánybírósági határozatot (Nemzeti és Etnikai Jogok Országgyűlési Biztosának 3032/2006. számú jelentése http://epa.oszk.hu/01200/01259/00028/pdf/belivek_46-49.pdf, letöltés dátuma: 2013. november 26.)

politikai közösség tagjainak önkormányzása, amely megvalósítja az egyenlő részvétel jogát a demokratikus eljárásban. [...] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez a követelmény abszolút: az Alkotmányból következő „egy ember egy szavazat” elvének érvényesülése e tekintetben semmilyen indokból nem korlátozható”. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, azaz a korlátozás a legitim cél eléréséhez elengedhetetlenül szükséges. Fontos kiemelni, hogy a nemzetiségek kezdeményes mandátumszerzése során is érvényesülnie kell az „egy ember-egy szavazat” elvének, ugyanis annak figyelmen kívül hagyása (azaz, ha a nemzetiségi választópolgár két listás szavazattal rendelkezik) egyértelműen a választójog egyenlőségének elvét sértené. Mindezek miatt megállapítható, hogy a nemzetiségi választópolgár többes szavazatának kizárása elfogadható az alapjog-korlátozás legitim céljaként.

Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához azonban önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történjen. A korlátozásnak meg kell felelnie ugyanis az arányosság követelményeinek is, azaz az elérni kívánt cél fontosságának, továbbá az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának is megfelelő arányban kell állnia egymással. A törvényhozó pedig a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Fontos hangsúlyozni, hogy a nemzetiségi választói jegyzékbe a választópolgárokat kérelmükre veszik fel. A hatályos szabályozás alapján tehát el kell döntenünk, hogy az Alaptörvény alapján védett nemzetiségi identitásukat vagy a szintén alkotmányos védelemben részesülő politikai véleményüket kívánják kinyilvánítani a választás folyamatában. Ez a választási lehetőség pedig arányosság teszi az alapjog-korlátozást.

Mindezek mellett érdemes azt is kiemelni, hogy még ha a Vjt. lehetővé is tenné a nemzetiségi listára szavazó választópolgárok számára is az országos listára való szavazás lehetőségét, a nemzetiségek képviselőtét biztosító jelenlegi szabályozással szemben felmerülő problémák, akkor sem oldódnának meg.

A fentiekben láthattuk, hogy a Vjt. jelenlegi szabályozása számos ponton problémákat vet fel. Kérdés azonban, hogy amennyiben elvetjük a jelenlegi megoldást, milyen alternatív lehetőségek jöhetnek számításba? Ennek kapcsán három különböző irányt érdemes megvizsgálni: egyfelől azt, hogy a jelenlegi szabályozás keretei között maradván milyen egyéb megoldások kínálkoznak; másfelől azt, hogy milyen teljesen más jellegű elképzelések lennének megvalósíthatóak, harmadrészt pedig a teljesen elutasító, a nemzetiségek parlamenti képviselőtét kizáró irányt.

A jelenlegi szabályozás a nemzetiségek parlamenti képviselőtét körében az egykamarás parlamenti keretek között maradó, választáson alapuló képviselőtét mellett foglal állást. Ezzel összefüggésben azonban (ahogyan arra a korábbiakban utaltam) egyik ellenérvként jelenik meg, hogy a nemzetiségi választópolgárok regisztrációjukat követően (amikor már csak akkor dönthetnek úgy, hogy mégis a politikai preferenciájukat kifejező országos listára való szavazást választják, ha a nemzetiségük szerinti önkormányzat nem állít nemzetiségi listát) szembesülnek azzal, hogy a nem megfelelő számú regisztráció miatt, szavazatukkal eleve nem juttathatnak teljes jogú (azaz szavazati joggal is rendelkező) képviselőt az Országgyűlésbe.

Ezt a problémát oldhatná meg, ha a nemzetiségi választópolgároknak még a szavazás napján is biztosítanánk a lehetőséget, hogy nemzetiségi identitásának képviselete helyett, politikai preferenciáját választhassa. Álláspontom szerint ennek két lehetséges formája merülhetne fel. Az egyik megoldás lehetne, ha a nemzetiségi választópolgárok a szavazólapok felvételekor, az egyéni jelöltek nevét tartalmazó szavazólap mellett egy olyan szavazólapot kapnának, amely tartalmazza valamennyi országos listán induló párt neve mellett a nemzetiségi választópolgár saját nemzetisége által indított listát is.⁵¹ Ez a megoldás a választások költségeit sem növelné meg – hiszen ugyanannyi szavazólapot kellene nyomtatni, mint a jelenleg hatályos szabályok szerint – mégis biztosítaná annak lehetőségét, hogy a nemzetiségi választópolgár még a szavazófülkébe történő belépésekor is eldönthesse, hogy nemzetiségi vagy politikai alapon adja-e le listás voksát. Ezen lehetőség megvalósítása azonban azért nem lenne lehetséges, mivel könnyen felvethetné a választójog titkosságának sérelmét. Ugyanis azon szavazókörökben, ahol egy adott nemzetiséghez tartozónak csak egy választópolgár vallotta magát, az ő esetében, amennyiben nem a nemzetisége szerinti listára szavazna, a szavazatszámoló bizottság részére kiderülne a politikai preferenciája, ami pedig sértené a választójog titkosság követelményét. Éppen ezért sokkal hatékonyabb és jobb megoldást jelentene, ha a nemzetiségi választópolgár még a szavazás napján is eldönthetné, hogy az előzetesen (a Ve. szabályai szerint a választást megelőző 15. napig) regisztrált nemzetiségi identitása helyett, a politikai preferenciáját részesítené előnyben. Ennek érdekében a nemzetiségi választópolgár számára lehetőséget kellene biztosítani, hogy amennyiben regisztrálta magát egy adott nemzetiség választópolgáraként, a választás napján, a szavazókörben kérhesse a nemzetiségi névjegyzékből való törlését, és ezzel egyidejűleg az országos választói névjegyzékbe való felvételét, valamint azt, hogy ez alapján az országos listára adhassa le a voksát. Ez a megoldás nem lenne idegen a magyar jogi szabályozástól, hiszen korábban is lehetősége volt bármely választópolgárnak – akit pl. tévedésből nem vettek fel egy olyan szavazóköri névjegyzékbe, ahol lakóhelye szerint jogosult lenne a szavazásra – hogy a választás napján is kérje a névjegyzékbe való felvételét. Ez ugyan minimális költségnövekedéssel járna – hiszen a nemzetiségi választópolgárok számára két különböző listás szavazat leadására alkalmas szavazólapot kellene előállítani – azonban a választójog alapelveinek sérelme nélkül ki tudná küszöbölni a fent említett problémát. Ugyanakkor azt is fontos megjegyezni, hogy ez a megoldás sem orvosolná azt a problémát, hogy (amennyiben a nemzetiségi lista nem éri el a kedvezményes kvótához szükséges szavazatszámot) egy szavazati joggal nem rendelkező nemzetiségi szószólót, választások útján „delegáljanak” a parlamentbe.⁵²

A nemzetiségek parlamenti képviseletének biztosítása – ahogyan azt a nemzetközi példák is mutatják – nem kizárólag a Vjt. által jelenleg meghatározott keretek között lehetséges. A választás és a képviselet együttértelmezése sokszor azt a képzetet kelti, hogy összetartozó, egymást feltételező fogalom párról van szó, azaz, hogy a képviselet csak

⁵¹ Fontos hangsúlyozni, hogy csak és kizárólag a saját nemzetisége szerinti nemzetiségi lista szerepelne a kibővített szavazólapon.

⁵² E megoldás megvalósításának gátja lehet továbbá az is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok a regisztráltak aránya alapján részesülnek kampánytámogatásban. Abban az esetben azonban, ha a nemzetiségi választópolgárként regisztrált választópolgárok a választás napján mégis az országos listára való szavazást választhatnák, a nemzetiségi önkormányzatok könnyen ki tudnák játszani a támogatási rendszert tömeges fiktív regisztrációkkal.

választás útján valósulhat meg. Holott nem minden választás eredményez képviselőt, illetve a képviselő megválasztásának sem szükségszerű formája a választás (lehet pl. kinevezéssel, delegálással, vagy épp hivatalból is).⁵³ A képviselő fogalmának, illetve tartalmának megközelítése koronként és országonként eltérő lehet. Egyfelől a képviselő küldött vagy „ügynök” minőségében jár el a szerint a megközelítés szerint, ami alapján a képviselő a megbízói nevében és érdekében cselekszik, azok kifejezett akarata szerint (ilyenek voltak a rendi képviselők). Más megközelítés szerint a képviselő szabadon választott képviselők útján valósul meg (ezt tekinthetjük a képviselő klasszikus formájának). Végül pedig létezik egy olyan megközelítés is, miszerint a képviselő célja az egyes csoportok vonásainak megjelenítése, azaz a statisztikai reprezentáció (ez az arányos képviselő elvének alapja).⁵⁴ Érdekes megemlíteni azt is, hogy TÖLGYESSY PÉTER szerint ahhoz, hogy az érdekképviselők kifejhessék véleményüket az Országgyűlésben, elegendő számukra a véleményezés jogának biztosítása.⁵⁵

Az Alkotmánybíróság több határozatában is a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltételeként határozta meg, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. A népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választáson alapulnak, és valamely más hatalmi ág közreműködésével is keletkezhetnek. A hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül visszavezethetőnek kell lennie a szuverén néphez. A legitimitáció demokratikus tehát akkor is, ha a közvetlenül választott szervezet által választott vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimitáció nem vitatható.⁵⁶ Ez alapján az Alkotmánybíróság pl. a 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában a demokratikus forrás, valamint a szükséges legitimitáció hiányában nem tartotta alkotmányosnak azt a 2005-ben elfogadott – a köztársasági elnök által alá nem írt – törvényt, amely lehetővé tette volna, hogy a települési kisebbségi önkormányzat megválasztott tagja meghatározott szavazatszám elérése esetén egy nyilatkozat megtételét követően a helyi önkormányzat képviselőtestületének tagjává váljon.

A Vjt. rendelkezései alapján megválasztott nemzetiségi szószóló hasonló funkciót lát el az Országgyűlésben, mint amit a korábbi szabályozás alapján a kisebbség helyi szószólója látott el a helyi önkormányzatban.⁵⁷ A szószólói jogköröket 2005. november 25-e és 2012. január 1-je között a kisebbségi önkormányzat elnöke gyakorolta. A kisebbségi szószóló tehát annak ellenére vehetett részt tanácskozási joggal a helyi önkormányzat döntéshozatali eljárásában, hogy megbízatását nem a helyi önkormányzati választásokon szerezte.

A nemzetiségekről szóló új törvény 2011. november 9-én társadalmi vitára bocsátott tervezete szerint a nemzetiségi szószólót az országos nemzetiségi önkormányzat választotta volna meg (és delegálta volna az Országgyűlésbe) titkos szavazással és minősített többséggel. A törvényjavaslat egyeztetése során még nem volt egyértelmű, hogy a szószóló teljes jogú képviselői jogokat fog-e gyakorolni. A benyújtott és az Országgyűlés által elfogadott törvényjavaslat végül delegálás helyett a nemzetiségi listára leadott szavazatokhoz kötötte a

⁵³ DEZSŐ i.m. 18.

⁵⁴ Az egyes megközelítéseket lásd bővebben: Uo. 19.

⁵⁵ TÖLGYESSY Péter: *Országgyűlés és választójog*, In: KILÉNYI Géza (szerk.): *Alkotmányjogi Füzetek 4. – Parlament, választás*, EXPRINT Kft., Pécs, 1989. 28.

⁵⁶ Lásd bővebben: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

⁵⁷ Lásd: a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 12. § (7) bekezdését.

(csak egyes képviselői jogokat gyakorló) szószóló megbízását. A jelenlegi rendszer azonban – annak következtében, hogy a nemzetiségi szószólókat az országgyűlési képviselő választásokon választják – álláspontom szerint (ahogy arra már korábban utaltam) több alkotmányossági problémát is felvet.

Egyfelől fontos kiemelni, hogy a nemzetiségi szószóló megválasztása esetén sincs érvényességi küszöb. Ez a szabályozás látszólag megfelel ugyan annak, hogy az egyéni választókerületi jelölt is mandátumot szerez a leadott érvényes szavazatok többségével, ami akár egy szavazat is lehet, lényeges különbség azonban, hogy amíg az egyéni választókerületek esetében nincs reális veszélye annak, hogy a választópolgárok nagyon kis arányban vesznek részt a szavazásban, addig a nemzetiségi szószóló esetében tartani lehet attól, hogy az országgyűlési képviselőkhez képest elenyésző számú szavazattal fogják megválasztani.⁵⁸ A nemzetiségi választói jegyzékbe való felvétel ugyanis kérelemre történik, ami eleve egy szűrőt jelent, másrészt visszatartó erőt jelenthet az is, hogy a nemzetiségi választópolgárokat a Vjt. kizárja a pártlistára való szavazásból.

Lényeges szempont továbbá, hogy a Vjt. alapján az országos nemzetiségi önkormányzatoknak a pártokkal versenyző listát kell állítaniuk ahhoz, hogy a szószóló elnyerje megbízását. A nemzetiségi önkormányzatok azonban más elvek alapján működnek, mint a pártok, így például nem az egyesülési jog alapján jönnek létre, nincs nyilvántartott tagságuk. Lényeges különbség az is, hogy a pártok bevételeik egy részét kifejezetten választási célokra használják, míg az országos önkormányzatok anyagi forrásai a nemzetiségi kulturális autonómia megvalósítását szolgálják. Az országos nemzetiségi önkormányzatok többsége esetén a választásban való részvételének nincs valós „tétje”, hiszen a listaállítással csak – az akár egy szavazattal megválasztható – szószóló megbízása érhető el.

Mindezek miatt véleményem szerint a hatályos szabályozáshoz képest sokkal előremutatóbb lenne, ha a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot el nem érő nemzetiséget, az akár nagyon kisszámú választópolgár által „megválasztott” nemzetiségi szószóló helyett, a nemzetiségi közösségek által választott országos nemzetiségi önkormányzat által delegált szószóló képviselné a parlamentben.⁵⁹

A nemzetiségi szószóló (képviselő) delegálásával összefüggésben érdemes azonban felhívni a figyelmet az Alkotmánybíróság – korábban már idézett – 27/1998. (VI. 16.) AB határozatára, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta: *„a szabad mandátum e jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz – mint a választási törvény mondja – jogaik és kötelességeik azonosak. A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat”*.

⁵⁸ Fontos kiemelni, hogy a jelenlegi szabályozás szerint könnyen előállhat az a helyzet, hogy egy – akár minimális (szélsőséges esetben akár 1) szavazattal megválasztott – nemzetiségi szószóló képviselje az Országgyűlésben azt a nemzetiséget, aki – a kedvezményes kvóta megszerzéséhez viszonyítva jóval nagyobb számú nemzetiségi választópolgár által megválasztott, ezáltal jóval nagyobb legitimitációval rendelkező – országos nemzetiségi önkormányzattal rendelkezik, még akkor is, ha az adott nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állította.

⁵⁹ Ez a szabály úgy lenne alkalmazható, hogy a szószóló delegálására akkor kerülne sor, ha a nemzetiségi választások során az adott nemzetiségi lista nem éri el a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot. Ebben az esetben e megoldás kombinálható lenne a korábban általam felvetett megoldással is.

Az Alaptörvény megalkotásakor felmerült annak a lehetősége, hogy az Országgyűlés kétkamarás rendszerben működjön tovább, az elfogadott Alaptörvény azonban meghagyta az egykamarás parlament modelljét. A nemzetiségek parlamenti képviselésével összefüggésben ennek különös jelentősége van, mivel azt sok országban a korporatív alapon szerveződő második kamara által valósítják meg. Hazánkban a környező országoktól eltérően (ahol a relatíve nagyszámú nemzetiség egy-egy földrajzi területre koncentrálódik) sokféle és viszonylag kis létszámú nemzetiség él, és azok is az ország területén szórtnak. DEZSŐ MÁRTA szerint ilyen körülmények között a nemzetiségek megfelelő képviselésére a második kamara jelentene optimális megoldást, mégpedig abban a formában, hogy a nemzetiségek maguk választanának képviselőket (1-1-et) a Szenátusba.⁶⁰ A nemzetiségek képviselésének a második kamarában való biztosítása, képes lenne kiküszöbölni minden – a nemzetiségek parlamenti képviselésével összefüggő – problémát (így pl. a szavazati jog nélküli szószóló, a nem megfelelő számú regisztráció miatt kvázi elvesző nemzetiségi szavazatok stb. kérdését). Mindemellett a második kamara hatékonyabban tudná biztosítani a határon túli magyaroknak a parlamenti képviselését, és alkalmas lenne arra is, hogy az érdekképviselők is hallathassák hangjukat a törvényhozás folyamatában.

Harmadik lehetséges irányként meg kell említeni azt az elképzelést is, miszerint a nemzetiségek parlamenti képviselésére nincs szükség, mivel a nemzetiségi önkormányzati rendszer a képviselés kérdését eddig is megfelelő módon megoldotta. Ezzel a lehetőséggel azonban nem érdemes sokat foglalkozni, mivel egyértelműen megállapítható az Alkotmánybíróság korábban is idézett gyakorlatából, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselésének kérdése megoldatlan volt. Ezért az nem lehet megoldás, ha a törvény továbbra sem biztosít semmilyen formában országgyűlési képviselési lehetőséget a hazai nemzetiségek számára.

V. Összegzés

A nemzetiségek parlamenti képviselésének megvalósítása minden olyan országban – így Magyarországon is – a választójogi szabályozás központi kérdéseként jelenik meg, ahol a többségi társadalom mellett nagyszámú más nemzetiség él. A nemzetiségek parlamenti képviselésének biztosítására több módszer is létezik. Ezek közül azonban nem lehet egyértelműen kiválasztani azt a módszert, amely a leghatékonyabban tudja biztosítani a nemzetiségek képviselését. Feltétlenül törekedni kell azonban arra, hogy a kialakított rendszer a lehető legteljesebb és legszélesebb körű képviselést biztosítsa a nemzetiségek számára. A jelenlegi rendszer minden elemét figyelembe véve ugyanis – ahogyan arra már korábban utaltam – a Vjt. nemzetiségi képviselők választására vonatkozó szabályai inkább szószóló választást valósítanak meg, mintsem valódi képviselők választást. A Vjt. által kialakított rendszer működőképességét ugyanakkor csak a 2014-es választások fogják megmutatni, addig is azonban érdemes számításba venni a nemzetiségi képviselés biztosításának más módjait.

⁶⁰ DEZSŐ i.m. 118.