



A Magyarország területén élő nemzetiségek politikai képviselete a nemzeti önkormányzati választásokon és az országgyűlési választásokon való részvétel tükrében

SZABÓ PALÓCZ ORSOLYA¹

ABSZTRAKT

Az egy országon belüli nemzetiségek politikai képviseletének becsatornázása, illetve a megfelelő szabályozás kidolgozása jellegéből adódóan állítja kihívás elé az érintett nemzetállamokat, hiszen mind a megfelelő jogszabályi környezet kialakításának nehézsége, mind a téma érzékenysége komoly feladat elé állítja a mindenkori jogalkotót. Magyarország rendszerváltás utáni történetét folyamatosan végigkísérték a 13 honos nemzetiség hatékony képviseletének megvalósítására vonatkozó törekvések, amelyre hosszú időn át a nemzetiségi önkormányzatok rendszere tűnt a legadekvátabb megoldásnak. 2011 óta a választási rendszer lehetőséget biztosít a nemzetiségek parlamenti képviseletére is, amely felveti annak kérdését, ezzel vajon ezzel eltolódik-e a hangsúly a nemzetiségi érdekek képviseletének tekintetében a nemzetiségi önkormányzatok felől az Országgyűlés irányába. Jelen tanulmányban a jogszabályi környezet változásának, és azzal szoros összefüggésben a nemzetiségi képviselettel kapcsolatos problémáknak az áttekintését követően kísérletet teszek e felmerülő kérdésnek a választási részvételi adatokon keresztül történő megválaszolására a 2014-es és a 2019-es választások tanulságai alapján.

KULCSSZAVAK: nemzetiségi önkormányzat, etnikai és nemzeti kisebbségek, nemzetiségi képviselet, országgyűlési választások, választói részvétel

ABSTRACT

The political representation of Hungary's ethnic minorities in the context of voter turnouts in the local self-governmental elections and in the parliamentary elections

The political representation of minorities within a nation-state is a task that has always posed a great challenge to countries with substantial ethnic minorities, since both the hardships of establishing an adequate legislative environment, both the sensitivity of the subject make it exceedingly difficult for the legislator to develop a sufficient system. The issue of the proper representation of those 13 recognised minorities that are considered constituent components of the state were part of Hungary's political history since the regime change, and for a rather

¹ SZTE ÁJKT Politológiai Tanszék, doktorandusz; e-mail: szabopalocz@polit.u-szeged.hu



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

long period of time it seemed that the adequate solution for their political representation was the local governmental system of ethnic minorities. Since 2011 however, the electoral system makes it possible for ethnic minorities to be represented within the Hungarian Parliament as well, which raises the question of whether this will shift the attention of the affected minority groups from the local self-governments towards the parliamentary representation. In this paper, after reviewing the changes within the legislative environment and – in close connection with that – the problems surrounding the issue of political representation of ethnic minorities, I will attempt to answer this emerging question through a brief analyses based on the turnout-data regarding the 2014 and the 2019 elections local governmental elections.

KEYWORDS: *local self-governments, ethnic minorities, minority-representation, parliamentary elections, voter turnout*

Bevezető

Magyarország történetét tekintve mindig is soknemzetiségű állam volt, a területén élő nemzeti kisebbségek száma pedig koronként, folyamatosan változott. A hatályos magyar jog 13 honos nemzetiséget ismer el, ezek a bolgár, a roma, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán közösségek, amelyek összlétszámát a 2011-es, és a legtöbb választás alapjául szolgáló népszámlálási adatok mintegy félmillióra teszik (Latorcai 2014). Magyarország mindezek tükrében olyan nemzetállamnak tekinthető, amelyben a nemzeti kisebbségek létszáma nem éri ugyan el a 10 százalékot, adott térségekben ezek a nemzetiségek jelentős közösségeket alkothatnak. A népszámlálási adatok ugyanakkor, a téma érzékenységből adódóan, önbevalláson alapulnak, a többes identitás kérdését pedig nem tudják megfelelően kezelni, így a magukat valamely nemzetiséghez tartó magyar állampolgárok tényleges számára vonatkozólag csak becsléseink lehetnek.

Mindezekből következik azonban, hogy a nemzeti kisebbségek politikai képviseletének lehetőségének megteremtése olyan állami feladat, amelyhez megfelelő szabályozási keret kidolgozása szükséges. A továbbiakban, az erre alkalmazott nemzetközi példák rövid áttekintése után az erre tett magyar jogalkotói kísérletek és bevezetett megoldások ismertetésére, a velük kapcsolatban felmerülő problémák körüljárására teszek kísérletet különös tekintettel nemzetiségek képviseletének alapjait jelentő nemzetiségi önkormányzatokra.



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

Nemzetközi példák a nemzeti kisebbségek törvényhozási képviseletére

Noha a nemzetiségek politikai képviseletének fontosságát több nemzetközi dokumentum is hangsúlyozza², ezek egyike sem fogalmaz meg konkrét előírást a nemzeti-etnikai kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozóan. Így azokban az államokban, amelyekben az mégis törvényi szinten garantált, merőben eltérő jogalkotói megoldásokat találhatunk annak megvalósítására vonatkozóan. Ezek közül alapvetően három, leggyakrabban alkalmazott típust különböztethetünk meg: (1) a választási küszöb feltételének elhagyását a nemzetiségek esetében, (2) speciális mandátum fenntartása a nemzetiségek számára, illetve (3) kedvezményes kvóta alkalmazása a nemzetiségi listák esetében.

A választási küszöb elhagyásának módszerét alkalmazzák például a lengyel Szejm, illetve a szerb Skupština megválasztásának esetében – amely előbbi esetben a német, utóbbiban pedig a magyar (és a bosnyák) kisebbség szempontjából releváns. Utóbbi példánál maradva, a magyar kisebbség folyamatos képviseletét a szerb törvényhozásban az teszi lehetővé, hogy az alkalmazott kötött (de a választás után a pártok által még módosítható) listás rendszerben, amennyiben az adott kisebbség össze tudja gyűjteni az induláshoz szükséges 10.000 ajánlást, és képes a listaállításra, nem kell elérnie az 5 százalékos küszöböt ahhoz, hogy részesüljön az arányos mandátumkiosztásból (Balogh 2012).

A speciális, fenntartott mandátumok alkalmazásának megoldását alkalmazza például a szlovén alsóház és a horvát Sabor: mindkét állam esetében biztos bejutást szavatolnak az érintett nemzetiségek előre meghatározott számú képviselőjének. Ezúttal a horvát példát közelebről vizsgálva láthatjuk, hogy az összesen kiosztható 151 mandátumból mindössze 140 szerezhető meg az országon belüli 10 választókerületből, míg további 3 szerezhető a külhoni horvátoknak fenntartott „tizenegyedik”, és további 8 a kisebbségeknek fenntartott „tizenkettedik” választókerületből – amelyen belül az is előre meghatározott, hogy konkrét nemzetiségenként hány mandátum osztható ki. Ennek alapján a legnagyobb, a szerb kisebbség 3, a magyar és roma pedig 1-1 mandátumot szerezhethet, míg a cseh és a szlovák, valamint a bosnyák és szlovén kisebbségek közösen szerezhethet további 1-1 mandátumot (Németh 2016).

A harmadik megoldást, a kedvezményes kvóta meghatározását alkalmazza például Románia és Olaszország alsóháza. A magyar kisebbség szempontjából újfent releváns román választási rendszer esetében azonban jellemzően nincs szükség a kedvezményes kvóta alkalmazására, tekintettel arra, hogy az 5 százalékos bejutási küszöböt – elsősorban a kisebbség szervezetségének és relatíve magas létszámá-

² Ld. ENSZ Közgyűlés 47/135. sz. nyilatkozatát a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (1992); a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (1966); az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményét (1995) és az EBESZ Lundi Ajánlásait (1999).



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

nak köszönhetően – a nemzetiségi párt(ok) jellemzően eléri(k), ebben az esetben pedig nem érvényesíthető a kedvezményes kvóta (Balogh 2012). 2011. óta ismeri az intézményt a magyar választási rendszer is – amelynek konkrét szabályozásával a későbbiekben jelen tanulmány részletesebben is foglalkozik.

Azokban az államokban, amelyekben törvényi szinten nem garantált a nemzetiségek választásokon való pozitív diszkriminációja, s így össznemzeti szintű versenyben kell részt venniük, csak kivételes esetekben valósul meg a parlamenti képviselet. Erre is találhatunk azonban példát, amennyiben az adott kisebbség megfelelően nagy létszámú, jól szervezett és területileg egy tömbben, nem szétszórta helyezkedik el az adott államon belül (ilyen például Bulgáriában a török, vagy Albániában a görög kisebbség), de sokat számít a törvényhozási képviselet megvalósulásának szempontjából az adott kisebbség tudatossága, illetve az anyaországi támogatás mértéke is.

Jogszabályi környezet változása a nemzetiségi önkormányzati választások vonatkozásában

Magyarországon a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait első ízben szabályozó törvény 1993-ban született meg, az 1993. évi LXXVII. tv. (továbbiakban: Nek. tv.), miután az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányvétséget állapított meg (35/1992. ABH) tekintettel arra, hogy noha az Alkotmány (1949. évi XX. tv.) 68 §-a kimondta, hogy a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők, akiket védelem és kollektív részvétel biztosítása illet meg saját ügyeik vitelében, az ennek gyakorlati megvalósulását tisztázó törvény megalkotásával az Országgyűlés – a Nek. tv. megszületéséig – adós maradt. E törvény alapján megvalósuló kisebbségi képviselet még nem jelentett parlamenti képviseletet, mivel a jogalkotó a kisebbségi ügyek vitelére, a nemzetiségi identitás megélésére adekvátabb formának látta a kisebbségi önkormányzatok rendszerét. A Nek. tv. által meghatározottak alapján először 1994-ben tartottak kisebbségi önkormányzati választásokat, amelyek eredményeképpen 679 helyi kisebbségi önkormányzat alakult (majd egy 1995-ös pótválasztást követően további 138), míg az azt követő választásokon, 1998-ban már 1360 helyi és 9 fővárosi kisebbségi önkormányzat jött létre (Latorcai 2014). Mindez azonban, kiegészülve a 2002-es önkormányzati választás eredményeinek hasonló képet festő tendenciáival, felvetette annak kérdéskörét, hogy vajon a kisebbségi önkormányzatok egyre növekvő száma valós nemzetiségi igény megvalósulását, vagy a jogintézménnyel való visszaélések elszaporodását tükrözi-e, tekintettel arra, hogy a Nek. tv. meglehetősen könnyen teljesíthető követelményekhez kötötte a szóban forgó önkormányzatok létrejöttét, s nem írta elő például, hogy azokat az adott kisebbségek tagjai hozzák létre. Mindezek következtében értelem szerűen merült fel az igény arra vonatkozóan, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csupán az adott kisebbség tagjai



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

rendelkezzenek aktív és passzív választójoggal. Kisebb mértékben ugyan, de további problematikus pontját jelentette a kisebbségi önkormányzati választási rendszer egyéni listás válfajával kapcsolatban, amikor adott esetben az egyik testületből kiválva jött létre kisebbségi önkormányzat, gyakorlatilag duplikálva ezzel a választójogot (Unger 2018).

A jogintézménnyel kapcsolatos visszaélések számának csökkenését volt hivatott elősegíteni a 2005. évi CXIV. törvény a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról, amely a nemzetiségi névjegyzékben való szerepléshez köti az aktív és a passzív választójogot egyaránt. Noha sokkal inkább morális nyomásként, mintsem tényleges jogi konzekvenciákat hordozó követelményként,³ a 2005. évi CXIV. törvény ugyancsak előírja egy, a települési jegyzőnél igényelhető formanyomtatvány kitöltését, amelyben a jelölt-aspiráns nyilatkozni köteles az adott kisebbség nyelvének, a közösség kultúrájának és hagyományainak ismeretéről, az adott kisebbség képviselőtének vállalásáról, valamint arról, hogy korábban volt-e már más kisebbségi önkormányzatnak tagja, illetve képviselője. A 2006-os kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozóan már alkalmazták mindezeket a szigorításokat, és még ebben a rendszerben zajlottak le a 2010-es választások is. A változtatások következtében a választásokon megemelkedett a kisebbségi választói részvétel és jelentősen lecsökkent az érvénytelen szavazatok aránya is, amely a kisebbségi választók tudatosabbá válására is következtetni enged.

Mindezzel kapcsolatban fontos megjegyezni ugyanakkor, hogy noha a kisebbségi jogok speciális, alapvetően többletjogosítványokat biztosító jogok,⁴ amelyek érvényesüléséhez az állam aktív szerepvállalása szükséges – s ugyanakkor az államnak kötelessége is azok biztosítása –, nem magától értetődő, hogy a passzív választójognak a nemzetiségi hovatartozáshoz való kötése is ebbe a kategóriába esik-e, tekintettel arra, hogy alapvetően az adott kisebbség jogai közé tartozhat annak eldöntése is, hogy saját tagjai közül kíván-e képviselőt választani. E kérdéskörhöz kapcsolódóan felmerül továbbá a kisebbségi névjegyzékek létrehozásának problémája is, amely már csak a hozzá kapcsolódó negatív történelmi tapasztalatok révén is aggályos lehet, noha a kisebbségi önkormányzati választásokon egyre nagyobb számban tapasztalható visszaélések visszaszorítására adekvát eszköznek bizonyulhatott. Mindezeknek az aggályoknak a tükrében szigorúan megfogalmazott követelmény a kisebbségi választói névjegyzékkel kapcsolatban, hogy csak önkéntes alapon állítható össze. Ahogy azt Dr. Kovács Péter alkotmánybírónak a 45/2005-ös hatá-

³ A törvény nem fogalmaz meg szankciót csalás esetére, mivel annak megsabása könnyebb összeütközésbe kerülhetne a magántitok védelméhez fűződő joggal, vagy akár az önrendelkezési joggal is, amely esetben az elért eredmény nem állna összhangban a kitűzött céllal, azaz nem felelne meg a szükségesség-arányosság tesztnek.

⁴ Magyarország garantálja például a nemzetiségek valós közösségeinek öngazdálathoz, önkormányzatisághoz való jogát, kulturális autonómiáját stb. (lásd még: Latorcai 2014)



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

rozathoz fűzött párhuzamos indokolása is idézi, „hatósági igazolás nemzetiségi és etnikai származásról nem szólhat, ugyanis ilyen tényről semmiféle állami szervnek nem lehet hivatalos tudomása, nyilvántartása.”⁵ (45/2005. [XII. 14.] ABH)

A kisebbségi névjegyzék összeállításának problematikájához szorosan kapcsolódó, a kisebbségekre vonatkozó aktív regisztrációs kötelezettséggel kapcsolatban az Alkotmánybíróság az 168/B/2006-os határozatában kimondta, az 1/2013-as határozatában pedig megerősítette, hogy mivel „kisebbséghez tartozó személy önálló, saját egyéni döntése az az elhatározása, hogy részt kíván-e venni az adott kisebbségi [...] képviselői választáson, elhatározása esetén viszont – hiteles nyilvántartás hiányában – nyilatkoznia kell az adott kisebbséghez tartozásáról, enélkül ugyanis nem kerülhet fel a kisebbségi választói jegyzékbe.” (1/2013. [I. 7.] ABH) Mindezzel az Alkotmánybíróság elismerte, hogy a választási regisztráció többlet terhet ró ugyan a választókra, ez a fokozott állampolgári aktivitás azonban nem alapjog, hanem egy többletjog érvényesítésekor jelentkezik, amelynek gyakorlása más módon nem valósulhatna meg. Mint azt Bodnár írja, a 13 honos nemzetiséghez tartozó választópolgárok esetében az aktív választási regisztráció „nemhogy nem korlátozza a választójog gyakorlását, hanem annak elengedhetetlen feltétele.” (Bodnár 2013: 267)

Jelenlegi szabályozási rendszer

A nemzetiségi önkormányzati választásokra vonatkozó hatályos szabályozást a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvény (a továbbiakban Njtv.) tartalmazza, amely amellett, hogy számos változást hozott a nemzetiségi önkormányzatok rendszerébe, és szabályozta azok intézményeit, újítást vezetett be a fogalomhasználat terén is, amelynek értelmében a *nemzeti és etnikai kisebbség* szóhasználatot következetesen felváltotta az egyenrangúságot hangsúlyozni hivatott *nemzetiség* kifejezés használata.

A választások szabályozását tekintve az Njtv. három szinten teszi lehetővé nemzetiségi önkormányzatok létrehozását: települési, területi és országos szinten. A szabályozás értelmében települési szinten ki kell írni a nemzetiségi önkormányzati választást, amennyiben az adott településen legalább 30 fő regisztrált nemzetiségi lakos, területi szinten ki kell írni a választást, amennyiben az adott megyében vagy a fővárosban legalább 10 települési választás került kitűzésre, és az előbbiek számától függetlenül, minden esetben ki kell írni az országos nemzetiségi önkormányzati választást.

⁵ Dr. Kovács Péter a vonatkozó alkotmánybírói határozathoz fűzött párhuzamos indokolásának idézett szövegrészben az alkotmánybíró az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsmanok egy közös, 1998-ban kiadott állásfoglalására (317/K/1998) hivatkozik (ld. 45/2005. [XII. 14.] ABH).



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

Az aktív és a passzív választójog feltételül az Njtv. továbbra is a nemzetiségi választói névjegyzékbe történő regisztrációt, és nemzetiség nyelvének és kultúrájának ismeretére vonatkozó nyilatkozat megtételét szabja, bizonyos feltételek teljesülése esetén pedig meghagyja annak lehetőségét, hogy a megválasztott települési önkormányzat alakuló ülésén úgy döntsön, hogy nemzetiségi önkormányzattá alakul. A helyi polgármesterek és képviselők választásáról szóló 2010. évi L. törvény lehetőséget teremt továbbá kedvezményes mandátum megszerzésére is a helyi önkormányzati képviselő-testületekben, abban az esetben, ha egyéni listás választáson a kisebbségi jelölt, a vegyes választási rendszerben a kisebbségi kompenzációs lista nem szerzett mandátumot.

A kedvezményes mandátumra vonatkozó szabályok annyiban módosultak a korábbi (2005-ben megszüntetett, és e törvény által visszahozott) szabályozáshoz képest, hogy míg annak értelmében az egyéni listán a legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok felével a kompenzációs lista esetében a szükséges szavazatszám egynegyedével megszerezhető volt a mandátum (Latorcai 2014), a jelenlegi szabályozás az egyéni listás választás esetén a kedvezményes mandátum megszerzésének feltételül szabja, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább fele, kompenzációs lista esetén pedig 25 százaléka az adott nemzetiség névjegyzékében is szerepeljen.

Az Njtv. által meghatározott szabályok szerint először 2014-ben tartottak nemzetiségi önkormányzati választásokat az akkori legfrissebb rendelkezésre álló, önkéntes bevalláson alapuló, 2011-es népszámlálási adatok alapján, amelynek eredményeképpen 1745 településen, összesen 2146 választást bonyolítottak le (az összesen kiírt 2715-höz képest). Alapvetően a nemzetiségek Magyarország területén belüli elszórtságának következtében, a megyék többségében nem minden nemzetiségnek alakult területi önkormányzata. Ez alól egyedül Budapest képezett kivételt, ahol mind a 13 honos nemzetiség felállította területi önkormányzatát. Országos nemzetiségi önkormányzattal szintén mind a 13 nemzetiség rendelkezett, ezek tekintetében a bolgár, a német, a szerb, a szlovén és az ukrán önkormányzatok egységes, azaz egy szervezet alkotta testületet hoztak létre.⁶ Kedvezményes mandátumot 2014-ben egyetlen nemzetiségnek sem sikerült szereznie (erre egyedül a 10000 fő alatti lélekszámmal rendelkező településeken lett volna elvi lehetőség egy-egy nemzetiségnek, de közülük sem mindegyiknek), a törvényben rögzített nemzetiségi névjegyzéki küszöb ugyanis mindkét választási típus esetében túl magasnak bizonyult. Mindez arra enged következtetni, hogy az Njtv. eredeti szabályozási céljaival ellentétben nem segítette elő a nemzetiségek hatékonyabb bevonását a helyi önkormányzati munkába (Kis 2016).

⁶ 2019-ben egységes testületet a bolgárok, a németek, a szlovének és a szlovákok tudtak létrehozni.



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

A 2011-es szabályozással bevezetett parlamenti képviselő

2011-ben a választásokra vonatkozó joganyag módosításával egyidejűleg újítást vezetett be a jogalkotó a nemzetiségek képviselőinek vonatkozásában is. Az új választási törvény ugyanis, elmozdulva a nemzetiségi önkormányzatok révén történő képviselőtől, lehetőséget biztosít a nemzetiségek parlamenti képviselőire is,⁷ az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény kimondja ugyanis, hogy magyarországi lakóhellyel rendelkező, a névjegyzékben nemzetiségi állampolgárként szereplő választópolgár dönthet úgy, hogy a nemzetiségi önkormányzat által állított nemzetiségi listára szavaz, amelyről kedvezményes mandátumot szerezhet. Problémát jelent ennek szabályozási keretével kapcsolatban ugyanakkor, hogy a jogalkotó a parlamenti képviselő bevezetésével egyidejűleg meghatározta azt is, hogy nemzetiségi listát egyedül a nemzetiségi önkormányzatok jogosultak állítani, amelynek következtében a kisebbségek gyakorlatilag elestek a kompetíció lehetőségétől, holott a politikai részvételi jogokkal foglalkozó szakirodalom szerint „a választások valódiságára vonatkozó alapelv nyilvánvaló sérelmét jelenti”, amennyiben a jelöltállításra egyetlen politikai erő jogosult (Papp 2003: 757). Aggályos továbbá, ahogy arra az EBESZ megfigyelő missziója is felhívta a figyelmet, hogy noha a nemzetiségi listákat a nemzetiségi önkormányzatok állítják össze, azok megválasztásakor még nem lehetett tudni, hogy ezzel a kompetenciával is bírni fognak, tekintettel arra, hogy a nemzetiségi önkormányzati választások időben megelőzték a szabálymódosítást (EBESZ 2014). Mindez sérti a választások titkosságának elvét is, hiszen amennyiben adott településen kevesen szerepelnek a nemzetiségi névjegyzékben, ők pedig csak egy listára szavazhatnak, könnyen belátható, hogy szavazatuk beazonosítható, gyakorlatilag nyílt. Mint azt Unger írja, a valódi problémát ebben az esetben az jelenti, hogy „ha egy választási rendszerben a jogalkotó már a törvényben is kizárólag egyetlen jelölő szervezet indulását teszi lehetővé, akkor a választást egyszerűszavazássá degradálja, megfosztva az érintett választókat a tényleges és érdemi döntéshozataltól.” (Unger 2014: 11)

A szabályozásnak ez a visszássága kérdéseket vethet fel a nemzetiségi listákra vonatkozó kedvezményes mandátum⁸ intézményével kapcsolatban is, hiszen a feltételek teljesülése esetén azt ugyancsak a kizárólagos jelölőszervezet, a nemzetiségi önkormányzat által összeállított nemzetiségi lista első helyén szereplő jelölt kapja meg. Mindezek után pedig a kisebbségi listákra is az 5%-os bejutási küszöb érvényesül, a d'Hondt formula alkalmazása mellett, amely gyakorlatilag szinte lehetetlenné teszi egynél több mandátum megszerzését a nemzetiségi jelöltek számára.

⁷ Noha ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság korábban két határozatban is jelezte az ezügyben megmutató mulasztást, jogalkotó mindaddig a helyi ügyek vitelére, a helyi autonómia megvalósítására a nemzetiségi önkormányzatok rendszerét látta adekvátnak.

⁸ Kedvezményes mandátum megszerzéséhez a választási kvóta negyedét kell megszereznie az adott nemzetiségi listának.



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

Mindezek tükrében nem meglepő az sem, hogy jellemzően egyik nemzetiség sem folytat politikai kampányt saját listája mellett, hiszen a szabályozás gyakorlatilag egy „küzdőtérre” helyezi a nemzetiségeket a politikai pártokkal, ők maguk alapvetően nem részesei a pártpolitikai vitáknak, diskurzusoknak, ennél fogva nem is tudnak pártpolitikai üzeneteket megfogalmazni. Ugyancsak problémás ezzel kapcsolatban, hogy noha a kompetíció lehetősége törvényi szinten van kiiktatva a nemzetiségek parlamenti képviseletének tekintetében, bejutásuk esetén a nemzetiségi képviselőknek ugyanabban a politikai térben kell mozogniuk, mint a politikai pártoknak, ugyanazokkal a szakpolitikai kérdésekkel, felmerülő problémákkal, konfliktusokkal kell szembenézniük, mint a pártpolitikai vonalról bejutott képviselőtársaiknak, kiüresítve ezzel a pozíció nemzetiségi jellegét. E probléma orvoslására alapvetően megoldást jelenthetne a nemzetiségi szószólók ugyancsak 2010-ben bevezetett rendszere, amely lehetővé teszi a kedvezményes kvótát érvényesíteni nem tudó nemzetiségek számára egy szavazati joggal nem rendelkező parlamenti szóvivő delegálását. Ez a rendszer azonban sokkal inkább konzultációs fórumot, mintsem valós képviselet megvalósulását jelenti a nemzetiségek számára, amely adott esetben, speciális parlamenti mandátum bevezetésével például akár hatékonyabban is megvalósítható lenne.

A parlamenti képviselettel kapcsolatban is felmerül továbbá a nemzetiségi névjegyzékbe történő regisztráció problematikája, amely ebben az esetben az országos listára leadható szavazatról való lemondással jár, így arra kényszeríti a nemzeti identitásukat regisztráció útján is kifejező választópolgárokat, hogy egy esélytelen szereplőkre leadott szavazatért cserébe részlegesen lemondjanak a magyar politikai erőviszonyok befolyásolásának lehetőségéről (Kállai 2014). Másfelől – ahogy arra az EBESZ már a 2014-es jelentésében is felhívta a figyelmet – „amennyiben a regisztrációjukat kérő nemzetiségi választópolgárok nem kérik, hogy nevüket töröljék a névjegyzékből, az etnikai hovatartozásukra vonatkozó információ továbbra is szerepelni fog a központi névjegyzékben” (EBESZ 2014: 25), noha elvileg nem létezhet alkotmányosan olyan általános nyilvántartás, amelyből a nemzetiségi hovatartozás megállapítható lenne. E tekintetben viszont azóta sem történt változás, s mint arra a Társaság a Szabadságjogokért is rámutatott az EBESZ 2014-es országgyűlési választásokról szóló Zárójelentésében foglalt ajánlások⁹ végrehajtását vizsgáló összeállításában „jóllehet technikai értelemben a nemzetiségi választópolgárok is leadhatnak érvénytelen szavazatot, a jelenlegi rendszer a nemzetiségi országgyűlési választást a nemzetiségi választópolgárként történő regisztrálást gyakorlatilag nyílt szavazássá alakítja” (TASZ 2018: 19).

⁹ Ebben a konkrét esetben: „A nemzetiségek képviseletét célzó bármely speciális rendelkezésnek arányban kell állnia a kitűzött céllal, és biztosítania kell az adatvédelem és az önkéntes önazonosítás normáinak teljesülését” (EBESZ 2014: 25).

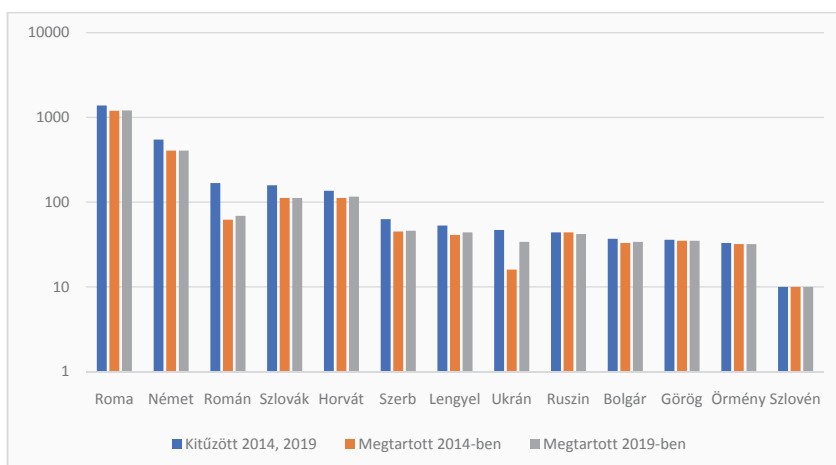


TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

**Választói aktivitás a nemzetiségi önkormányzati (2014, 2019)
és az országgyűlési választások (2014, 2018) tekintetében**

Ahogy arról korábban a fentiekben is szó esett, a Nemzeti Választási Iroda adatai szerint, 2014-ben 2715 települési nemzetiségi önkormányzati választást tűztek ki, amelyből 2146 választást bonyolítottak le. A megtartott választások száma 2019-re minimálisan, 2188-ra emelkedett. A legtöbb választást mindkét esetben a roma közösségek tartották, 2014-ben 1198-at, 2019-ben 1208-at, a szlovének pedig a legkevesebbet 10 megtartott választással – ugyanakkor szlovén az egyetlen nemzetiség, amely mindkét esetben le is bonyolította a számaránya alapján kitűzött összes nemzetiségi önkormányzati választást. A legnagyobb növekedés az ukránok körében tapasztalható, esetükben a 2014-es 16 megtartott választás 2019-re 34-re emelkedett a kitűzött 47-hez képest (1. ábra).

1. ábra. Kitűzött és megtartott települési nemzetiségi önkormányzati választások számának alakulása



Forrás: Saját szerkesztés (az NVI adatai alapján)

Területi nemzetiségi önkormányzati választást 2019-ben a romák (20), a németek (15), a szlovákok (7) és a horvátok (7) kivételével jellemzően csak 1-2 megyében, illetve a fővárosban tudtak lebonyolítani, a szlovének pedig egyetlen területi nemzetiségi önkormányzati választást sem tartottak (NVI 2019). A szabályozás értelmében országos nemzetiségi önkormányzattal mindezekről függetlenül mind a 13 honos nemzetiség rendelkezik.

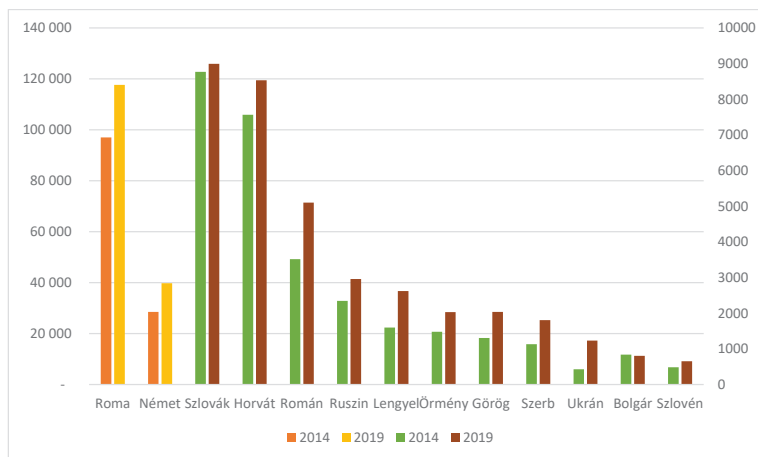
A választásokon való részvétel tekintetében összességében is elmondható a két vizsgált választás vonatkozásában, hogy noha számszerűleg 2019-ben többen vettek



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

részt a nemzetiségi önkormányzati választásokon, a részvétel százalékos aránya alapvetően visszaesést mutat a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok (egyébként szintén megnövekedett) számához képest. A legnagyobb visszaesés a romák körében volt tapasztalható, ahol számszerűleg ugyan növekedés mutatkozott a szavazóként megjelent választópolgárok számát tekintve, de százalékos arányuk a 2014-es 61,42%-ról 55,73%-ra esett vissza. Hasonló tendencia mutatkozott továbbá a ruszin és a görög nemzetiségek tekintetében, előbbieket esetében azonban megjegyzendő, hogy 2014-ben ők produkálták a legmagasabb részvételi arányt a 13 nemzetiség közül 75,57%-kal (ez esett vissza 2019-ben 68,84%-ra). A bolgár közösség volt továbbá az egyetlen, amelynek tagjai számszerűen és százalékos arányukat tekintve is kevesebben vettek részt a 2019-es választásokon, mint 2014-ben. A felsoroltakon kívül az összes többi nemzetiség számszerűen és százalékos arányát tekintve nagyobb aktivitást mutatott 2019-ben, mint 2014-ben, közülük a megtartott választások megnövekedett számával összhangban az ukránok mutatták a legnagyobb növekedést a részvételi adatok tükrében, amely 42,39%-ról 64,27%-ra nőtt. A legmagasabb részvételi adatot ugyanakkor a szlovének produkálták 76,14%-kal (NVI 2014, 2019). Mindezzel összhangban az országos nemzetiségi önkormányzatok tagjainak összlétszáma 267-ről 291-re emelkedett. Tekintettel arra, hogy a német és a roma nemzetiségeknek létszáma mind a nemzetiségiként regisztrált választók számát, mind a választásokon való aktivitást tekintve jóval meghaladja a másik 11 honos nemzetiség körében mért, ugyanezen tevékenységekre vonatkozó adatokat, a pontosabb összehasonlítás kedvéért e nemzetiségek aktivitását a 2. ábra más nagyságrendekhez viszonyítva, két külön tengelyen szemlélteti.

2. ábra. Szavazóként megjelent választópolgárok számának alakulása a nemzetiségi önkormányzati választásokon



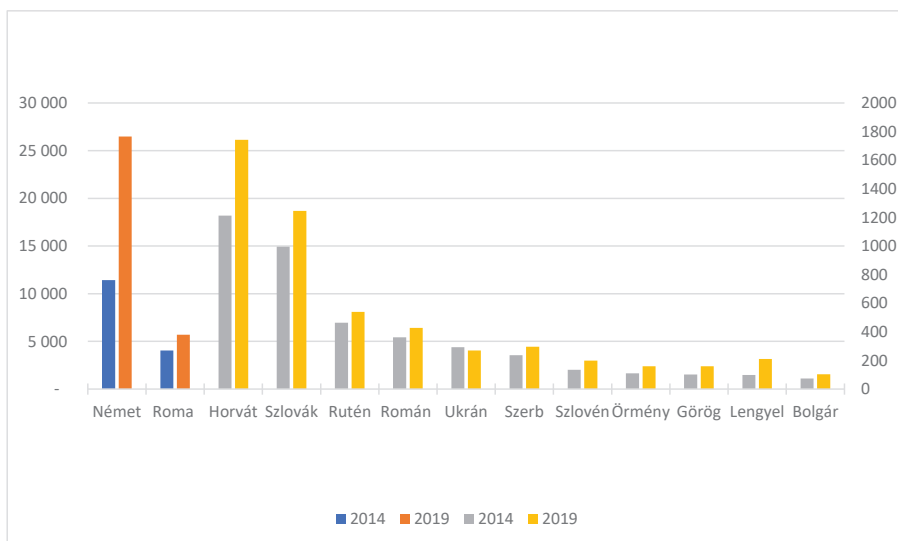
Forrás: Saját szerkesztés (az NVI adatai alapján)



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

Hasonló tendencia volt tapasztalható az országgyűlési választásokon nemzetiségi listára szavazó választópolgárok számának alakulását tekintve is. Míg számszerűleg komoly növekedés volt tapasztalható a leadott szavazatokat illetően (2014-ben 19543 szavazat érkezett kisebbségi listára, a 2018-as országgyűlési választásokon 37532), a legnagyobb növekedés azonban mégis a nemzetiségi névjegyzékbe történő regisztráció esetében volt tapasztalható: míg 2014-ben csak 35 289 választópolgár szerepelt a vonatkozó névjegyzékben, 2018-ban ez a szám már meghaladta a 60000-et (NVI 2014, 2018). A regisztrált nemzetiségi választók számához viszonyított részvétel százalékos arányát tekintve mindezek tükrében visszaesést mutat ugyan (55,38%-ról 48,48%-ra), mégis kijelenthetjük, hogy alapvetően ugrásszerű növekedést mutat a sikeresen mozgósított nemzetiségi választópolgárok száma. 2018-as jelentésében az EBESZ misszió is külön kiemeli, hogy mind a 13 elismert nemzeti kisebbség nyilvántartásba vette országos listáját, a jelentés kiemeli ugyanakkor azt is, hogy a nemzetiségi listára kerülő jelöltek kiválasztása továbbra sem volt átlátható (EBESZ 2018). Újfennt figyelembe véve a német és a roma közösségek magasabb létszámát és fokozottabb aktivitását nemzetiségi listákra leadott szavazatok számának alakulását szemléltető 3. ábra ugyancsak más nagyságrendekhez viszonyítva, két külön tengelyen szemlélteti a nevezett két kisebbség és a másik 11 honos nemzetiség aktivitását.

3. ábra. Nemzetiségi listákra leadott szavazatok számának alakulása az országgyűlési választásokon



Forrás: Saját szerkesztés (az NVI adatai alapján)



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

A nemzetiségi listákra leadott szavazatok számának tanulsága szerint az érintett nemzetiségek közül mind a két vizsgált választáson a németek mutatták a legnagyobb aktivitást: 2014-ben egyedül a német nemzetiségi listára leadott szavazatok száma haladta meg a 10 000-et, 2018-ban pedig a 20 000-et. Aktivitás tekintetében a német közösséget a romák követték 2014-ben 4048, 2018-ban 5703 nemzetiségi listára leadott szavazattal, a horvátok és a szlovákok kivételével azonban egyik másik nemzetiségi listára leadott szavazatok száma sem érte el az ezret. A német közösség kiemelkedő aktivitása abban is megmutatkozik, hogy a 2018-as választásokon sikerült megszerezniük a törvény által biztosított kedvezményes mandátumot (amelynek a megszerzéséhez szükséges 23 829 szavazathoz képest 26 477 érkezett a listára).

Összegzés

Összességében elmondhatjuk tehát, hogy noha a nemzetiségek számára biztosított parlamenti képviselet lehetőségét az érintett nemzetiségek egyre nagyobb arányban igyekeznek kihasználni, a nemzetiségi önkormányzati választásokon való részvétel tekintetében nem tapasztalható jelentősebb visszaesés. A Nemzeti Választási Iroda adataiból kitűnik továbbá, hogy egy adott nemzetiség aktivitása általában ugyanazt a tendenciát követi mindkét választástípus tekintetében, így a részvételi adatok alapján az a következtetés vonható le, hogy a vizsgált képviseleti lehetőségek kihasználása inkább az adott nemzetiség általános aktivitásával, mintsem a képviselet típusával állnak összefüggésben. Megállapítható továbbá, hogy noha megfigyelhető egy növekvő tendencia a választói aktivitás vonatkozásában, ez sem a nemzetiségi önkormányzati választások, sem pedig az országgyűlési választások esetében nem jelentkezik a politikai kommunikáció szintjén, nem jelenik meg a politikai diskurzusok és kampányok tekintetében. Mindezek tükrében levonható a következtetés miszerint, noha a nemzetiségek részéről igény mutatkozik a fent tárgyalt képviseleti formákra, azok törvényi szabályozása, mind az átláthatóság, mind a tényleges kompetíció lehetőségének megléte, mind pedig a személyes adatok védelmének tekintetében továbbra is felvet olyan aggályokat, amelyek visszatartó erővel hathatnak az érintett nemzetiségi választópolgárok részvételére.

Annak érdekében tehát, hogy a vizsgált képviseleti formák, azon belül is elsősorban az országgyűlési képviselet megvalósulása tényleges részvételi lehetőséget, s ne csupán konzultációs fórumot jelentsen, alapvető elvárás volna olyan törvényi garanciák beépítése a meglévő rendszerbe, amely biztosítja a kompetíció lehetőségét, és a kedvezményes kvóta elérésének lehetőségét az összes érintett nemzetiség számára. Alternatív megoldás lehet adott esetben például a speciális nemzetiségi mandátum intézményének bevezetése, amely - alacsonyabb effektív küszöbhez kötve a mandátum megszerzését - tényleges szavazati jogot biztosítana az ilyen típusú mandátumok birtokosainak nemzetiségi ügyeket érintő kérdésekben, de nem helyezné őket



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

azonos (párt)politikai térbe a politikai pártok színeiben bejutott képviselőtársaikkal, megőrizve ezzel a pozíció nemzetiségi jellegét.

Irodalom

- 1/2013. (I. 7.) AB határozat:
<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9C05BC19C310A316C1257ADA0052476B?OpenDocument> (utolsó letöltés: 2019. 11. 08.)
- 45/2005. (XII. 14.) AB határozat:
<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/753814BC398F86DCC1257ADA00528D07?OpenDocument> (utolsó letöltés: 2019. 11. 08.)
- 41/2012 (XII. 6.) AB határozat:
<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2EA8A1E5D6372FAFC1257ADA00524C26?OpenDocument> (utolsó letöltés: 2019. 11. 08.)
- Balogh L. (2012): Kormányformák, választási rendszerek, választások Kelet- és Kelet-Közép-Európában. ELTE Eötvös Kiadó Kft.
- Bodnár, E. (2014): A választójog alapjogi tartalma és korlátai. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest
- EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió – Zárójelentés; 2014.
- EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió – Zárójelentés; 2018.
- Kállai, E. (2014): A nemzetiségi joganyag 2011-es újrakodifikálása. MTA Law Working, 53: 1–7.
- Kis K. B. (2016): Önkormányzati választások nemzetiségi szemszögből. Jura, 1.67–84.
- Latorcai Cs. (2014): A nemzetiséghez tartozók önkormányzáshoz fűződő jogai az Alaptörvény és a nemzetiségi törvény tükrében. Rövid történeti áttekintés 1993-tól. Kisebbségkutatás 1: 30–51.
- Németh L. (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban, Wolters Kluwer, Budapest, 2016.
- Nemzeti Választási Iroda: Nemzetiségi önkormányzati választások eredményei, 2014: <https://static.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/eredind.html> (utolsó letöltés: 2019. 10. 24.) Unger A. (2014): A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer. Fundamentum, 4: 9–11.
- Nemzeti Választási Iroda: Nemzetiségi önkormányzati választások eredményei, 2019: <https://www.valasztas.hu/nemzetisegi-onkormanyzati-valasztasok-2019> (utolsó letöltés: 2019. 10. 21.)



TEMATIKUS TANULMÁNYOK – Önkormányzati választások elméletben és gyakorlatban

- Nemzeti Választási Iroda: A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma. <https://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvantartas> (utolsó letöltés: 2019. 11. 08.)
- Papp I. (2008): A politikai részvételi jogok. In: Halmai G. – Tóth G. A. (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest
- Unger A. (2018): A választás mint rendszerkarakterisztikus intézmény. *Fundamentum*, 2–3: 5–16.