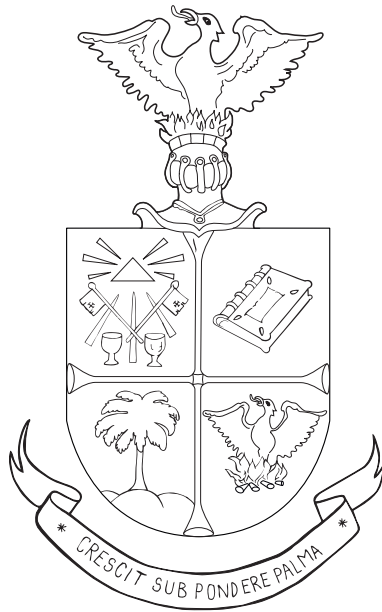


Glossa Iuridica

XI. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2024

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia,
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter, Móré Sándor,
Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István,
Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András,
Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

ISSN 2064-6887

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

A NEMZETISÉGEK ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELETÉRE VONATKOZÓ VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS KONCEPCIÓI ÉS MEGVALÓSULÁSA A RENDSZERVÁLTOZÁSTÓL NAPJAINKIG, A ROMA NEMZETISÉG SZEMSZÖGÉBŐL¹

FARKAS GYÖRGY TAMÁS
adjunktus (KRE ÁJK)

Absztrakt

A tanulmány megvizsgálja és áttekinti a kedvezményes, nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozás koncepcióit a rendszerváltozástól egészen a 2010-es évekig, azonosítja a jogszabálytervezetek és koncepciók közös pontjait, valamint bemutatja a 2014 óta alkalmazott nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozást. A tanulmány emellett elemzi a roma politikai pártok és jelöltjeinek szereplését a politikai arénában a rendszerváltozástól, valamint 2014-től a roma nemzetiségi lista szereplését a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás keretei között. A tanulmány mindezen tapasztalatok alapján kíván de lege ferenda javaslatot tenni a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás reformját illetően.

Kulcsszavak: alkotmányjog, választójog, választási rendszerek, kisebbségi jog

THE SPECIAL ELECTORAL REGULATION OF THE MINORITIES PARLIAMENTARY
REPRESENTATION AND ITS CONCEPTS IN HUNGARY FROM THE '90S TO
THE PRESENT DAYS FROM THE PERSPECTIVE OF ROMA MINORITY

Abstract

The study examines and reviews the concepts of special electoral regulations for minorities from the 90s until the 2010s, identifies the common points of draft laws and concepts, and presents the special electoral regulations for minorities applied since 2014. In addition, the study analyzes the role of

1 A tanulmány a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely által elindított, *A cigányság helyzete Magyarországon és Európában 50 év múlva* című, a Károli Gáspár Református Egyetem által 2022 és 2024 között finanszírozott kutatás keretében készült el.

Roma political parties and their candidates in the political arena since the 90s, as well as the role of the Roma minority list in the framework of special electoral regulations for minorities from 2014. On the basis of all these experiences, the study intends to make a *de lege ferenda* proposal regarding the reform of special electoral regulations for minorities.

Keywords: constitutional law, electoral law, electoral system, minority law

1. Bevezetés

Jelen tanulmány célja, hogy elsődlegesen a roma nemzetiség szempontjából vizsgálja a nemzetiségek országgyűlési képviseletére vonatkozó választójogi szabályozás koncepcióit és megvalósulását. Vizsgálódásunk során a rendszerváltozás időszakától egészen napjainkig követtük figyelemmel a romák magyarországi parlamenti képviseletének legfontosabb választójogi és politológiai tapasztalatait. A romák magyarországi parlamenti képviseletét illetően alapvetően két korszakot különítettünk el.

Az első korszak a rendszerváltozástól 2010-ig tartó időszak, amikor is nem volt a magyar választási rendszerben kedvezményes, a nemzetiségek parlamenti reprezentációját elősegítő szabályozás. Ezen korszakot illetően választójogi szempontból azt vizsgáltuk, hogy milyen próbálkozások, törvénytervezetek voltak a kedvezményes választójogi szabályok megalkotására.

A második korszak a 2014-es választásokkal induló időszak, amikor is megvalósult a kedvezményes választójogi szabályozás a nemzetiségek országgyűlési képviseletét illetően. Roma pártnak, illetve jelöltjeinek továbbra is fennáll a lehetősége az általános választási szabályok szerinti megmérettetésre, de a fókusz a speciális nemzetiségi listás rendszerre helyeztük elsősorban, a magyarországi roma közösség szempontjából.

A választójogi elemzés mellett mindkét korszakot illetően vizsgáltuk a romák országgyűlési képviseletének gyakorlati érvényesülését, azaz egyfelől, hogy miként érvényesültek a romák az általános választójogi szabályok keretein belül, illetve miként érvényesültek a speciális nemzetiségi választójogi szabályozás keretein belül 2014 óta.

2. A nemzetiségek parlamenti képviselőre vonatkozó választójogi koncepció a rendszerváltozás idején

A rendszerváltozást megelőző pártállami időszakban, az 1970-es évek végétől a nemzetiségek, illetve szervezeteik informális alapon rotációs rendszerben parlamenti ciklusonként két-két helyet kaphattak a Hazafias Népfront országos listájáról.²

A rendszerváltozás közjogi változása nemcsak az alkotmánymódosítás, hanem a választójogi törvény megalkotása kapcsán is érintette a nemzetiségeket 1989 őszén, amikor is az Országgyűlés akkori alelnöke, Jakab Róbertné és néhány képviselőtársa felszólalt, illetve módosító javaslatot is nyújtott be a nemzetiségek parlamenti képviselőre, azaz a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás érdekében, amit nem fogadott el az Országgyűlés, de elérte azt, hogy a kormány foglalkozzon a kérdéssel, és a későbbiekben javaslatot terjesszen elő a nemzetiségek parlamenti képviselőit illetően.³

Az első szabad választásokat megelőzően, az 1990. évi XVI. törvény kiegészítette az Alkotmány 68. §-át egy újabb bekezdéssel, ami kimondta, hogy a nyelvi és nemzeti kisebbségek számára az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell a képviselőket. Kimondta ezenkívül a törvény, hogy a „nemzetiségi képviselőket” az Országgyűlés választja majd – tehát nem az országgyűlési választások útján keletkezik a mandátumuk, mint a többi képviselőnek –, külön törvényben meghatározott módon.⁴

Az alkotmány ezen újdonsült rendelkezése szerint külön törvény az 1990. évi XVII. törvény lett, amelynek értelmében a nyelvi és nemzeti kisebbségek – a törvény meghatározásában a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, a szlovén és a zsidó – egy-egy képviselővel rendelkezhetnek az Országgyűlésben. A képviselők személyére az Országgyűlés alakuló ülését követő harminc napon belül egy erre a célra létrehozott jelölő bizottságnak kellett (volna) javaslatot tennie,⁵ és a jelölteket az Országgyűlés választotta

2 PAP András László: *A kisebbségek parlamenti képviselőre összehasonlító alkotmányjogi szempontból*. Doktori értekezés, ELTE ÁJK, 2004, 157.

3 KUKORELLI István: A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviselőre szabályozására. *Parlamenti Szemle*, 2018/1, 10–11.

4 Az 1990. évi XVI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 68. § (3) bekezdés.

5 Lényegében tehát közvetett módon kooptálás útján került volna sor a nemzetiségi képviselők megválasztására. Lásd erről részletesebben: CSERNY Ákos – HALÁSZ Iván – TÉGLÁSI András: *A képviselői demokrácia érvényesülése. A választójogi és a választásokkal kapcsolatos szabályozás*. In: PATYI András – TÉGLÁSI András (szerk.): *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 2013, 133–134.

(volna) meg, akik innentől ugyanazon képviselői jogállást élveztek, mint az Országgyűlés többi képviselői.⁶

Ezt követően már az újonnan megalakult szabadon választott Országgyűlés fogadta el az 1990. évi XXXVI. törvényt, amely annyiban módosította az 1990. évi XVII. törvényben lefektetett szabályokat, hogy az Országgyűlés megalakulását követő 60 napon belül kellett (volna) javaslatot tenni a nemzetiségi képviselők személyére.⁷

Az 1990-es szabad választásokat követően megalakult Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának legelső tevékenységei közé tartozott a nemzetiségek parlamenti képviselete kérdésének vizsgálata, mely során többek között meghallgatta a bizottság a szerb, a horvát, a szlovén és a német nemzetiségi szervezetek képviselőit, akik „csakis demokratikus választások eredményeként tudják elképzelni képviseletüket a Házban, a behívásos listát nem tartják megfelelőnek, ha mégis ez valósulna meg, vegyék figyelembe az ő javaslataikat is”.⁸ A roma szervezetek szintén elleneztek a behívásos rendszert.⁹

1990 nyarán az úgynevezett MDF–SZDSZ-paktum kristályosította ki véglegesen hazánk alapvető rendszerváltozást követő közjogi berendezkedését, amelyet az 1990. évi XL. törvény foglalt jogi keretbe. Többek között elvetették a közvetlen államfőválasztást, szűkítették a kétharmados törvények körét a hatékonyabb kormányzás érdekében,¹⁰ és a nemzetiségek parlamenti képviseletét szabályozó 1990. évi XVII. törvényt is hatályon kívül helyezték, megszüntetve a még a gyakorlatban nem is létező parlamenti képviseletét a nemzeti kisebbségeknek.

A törvény indokolása szerint „a nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletének a törvény által megszabott formájával nem értenek egyet maguk a kisebbségek szövetségei sem, de többségében nem értenek egyet ezzel a megoldással a parlamenti pártcsoportok sem. A kooptálással történő képviselőválasztás ugyanis ellentmondásban áll a közvetlen választásnak az Alkotmányban kimondott elvével. Az MDF és az SZDSZ által kötött megállapodás egy más megoldást javasol a nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletének megoldására.”¹¹

6 1990. évi XVII. törvény 1. §; 2. § (1) bekezdés; 5. §.

7 1990. évi XXXVI. törvény 1. §.

8 *Magyar Nemzet*, 1990. május 30. 3.

9 *Magyar Nemzet*, 1990. május 22. 3.

10 A magyar kormányzati rendszerről részletesen lásd CSERVÁK Csaba: Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái. *Jogelméleti Szemle*, 2001/4.

11 1990. évi XL. törvény indokolás.

3. Nemzetiségek parlamenti képviseletére vonatkozó választójogi koncepciók az Országgyűlés 1990–1994 közötti ciklusában

A rendszerváltozást követő első parlamenti ciklusban (1990–1994) több törvényjavaslat is született a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok megalkotására. 1992-ben az akkor ellenzékben lévő MSZP képviselői is jegyezték benyújtott törvényjavaslatot, valamint a kormány is benyújtotta ugyanebben az évben saját javaslatát, azonban előterjesztői mindkettőt visszavonták.¹²

Az akkor az MSZP színeiben politizáló Jakab Róbertné és Tabajdi Csaba képviselők önálló indítványaként 1992 márciusában benyújtott T/5331. számú törvényjavaslat alapján legalább négy egyéni jelölt állítása esetén országos listát indíthattak volna a nemzetiségek, és a területi pártlistákra leadható szavazatok alternatívájaként szavazhattak volna a választók ezekre a nemzeti-ségi országos listákra. Ennek megfelelően minden megye területi listás – azaz pártlistás – szavazólapján szerepeltek volna a nemzetiségek országos listái is. A nemzeti-ségi egyéni jelöltek után a jelölőszervezetük töredékszavazatokra jogosult lett volna.¹³

A mandátumszerzést illetően szavazatszámától függetlenül garantáltan egy mandátumot szerzett volna minden nemzetiség. Ezt a garantált mandátumot az adott nemzetiség legeredményesebben szereplő jelöltje kapta volna meg. Ennek módját pontosan maga a javaslat sem dolgozta ki, egy „A” és egy „B” megoldást javasolt ezzel kapcsolatban. A javaslat 3. §-hoz fűzött indokolás úgy fogalmaz ezzel kapcsolatban, hogy „[A] kisebbségeken belüli politikai tagolódást is figyelembe véve képviselő az a jelölt lesz, aki az első érvényes fordulóban a legmagasabb százalékos eredményt érte el (A változat), illetve aki az első érvényes fordulóban a legtöbb szavazatot szerezte (B változat)”.¹⁴

A magasabb szavazatszámot elért országos nemzeti-ségi listákra a garantált mandátum mellett további kedvezményes küszöbök és ezáltal kedvezményes mandátumszerzési lehetőségek vonatkoztak volna, melyeket a javaslat 3. §-ához fűzött indokolás az alábbiak szerint foglalt össze. „A jelentősebb lélekszámú kisebbségek indokoltan igényelnek erőteljesebb képviseletet. Ezt a javaslat oly módon biztosítja, hogy a területi listákra leadott összes szavazat legalább 0,8%-os eredmény esetén 2-re, 1,2% megszerzésekor 3-ra stb. emelkedik. A 0,4%-os küszöbhatárt az indokolja, hogy jelenleg a pártoknak a szavazatok

12 T/5331 számú törvényjavaslat.

13 Uo.

14 Uo.

4%-át kell megszerezniük ahhoz, hogy a területi, illetőleg az országos listáról mandátumhoz jussanak, a hazai kisebbségekhez tartozók száma pedig az össznépeség kb. 10%-át teszi ki.”¹⁵

A kormány által 1992 júliusában benyújtott T/6397. számú törvényjavaslat az előzőekben tárgyalt egyéni képviselői indítványhoz hasonlóan szintén országos listás rendszerben képzelte el a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást, és a területi pártlisták alternatívájaként lehetett volna szavazni az országos nemzetiségi listákra, azaz egyéni jelölt mellett vagy területi pártlistára, vagy országos nemzetiségi listára szavazhatott volna a választó, amit más néven a szakirodalom kétszavazatos rendszernek nevez. Ugyancsak hasonlított a fentebb tárgyalt javaslatához, hogy lehetővé tették nemzetiségi egyéni jelöltek indulását, és nemzetiségi szervezetek állíthattak volna listát, azaz a nemzetiségen belül lehetővé tette a választási versenyt. Eltérően azonban a korábban előterjesztett MSZP-s egyéni képviselői indítványtól, nem volt garantált a mandátumszerzés, a nemzetiségek csupán egy-egy kedvezményes mandátumra lettek volna jogosultak, amihez 3000 szavazatot kellett volna elérnie az adott nemzetiség egyik országos listájának.¹⁶

Az 1992-ben előterjesztett, majd visszavont javaslatokat követően 1993-ban jutott el a kormány újabb, T/12248. számú javaslata a parlamenti zárószavazásig, amely azonban nem szerezte meg a szükséges kétharmados többséget. A javaslat egyértelműen kétszavazatos rendszert kívánt bevezetni, hasonlóan a korábbi javaslatokhoz. A javaslat az akkori választójogi törvény 20. §-t egy új (4) bekezdéssel egészült volna ki, mely alapján „[A] területi választókerület szavazólapján szereplő kisebbségi listára bármely választópolgár szavazhat. A választópolgárnak döntenie kell, hogy pártlistára vagy kisebbségi listára szavaz-e”.¹⁷

A törvényjavaslat emellett egy új XI/A. fejezetet iktatott volna be a választójogi törvénybe, amely a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás legfontosabb alapvető szabályait tartalmazta volna. Ezen rendelkezések szerint „[K]isebbségi listát csak a bíróság által bejegyzett országos kisebbségi szervezet állíthat. Párt nem állíthat kisebbségi listát. Egy nemzeti, etnikai kisebbség csak egy kisebbségi listát állíthat kisebbségek megnevezését és felsorolását a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény ... § (...) bekezdése határozza meg. Ennek alapján tizenhárom országos kisebbségi

15 Uo.

16 T/6397. számú törvényjavaslat.

17 T/12248. számú törvényjavaslat 16. §-ával módosítani kívánt Vjt. 20. § (4) bekezdés.

lista állítására kerülhet sor.”¹⁸ „A kisebbségi jelölt egyidejűleg egy egyéni választókerületben és kisebbségi listán is indítható. Ha a jelölt egyéni, illetőleg területi választókerületben mandátumot szerez, őt az országos kisebbségi listáról törölni kell. Ha a kisebbségi szervezet által jelölt egyéni választókerületi jelölt nem lesz képviselő, az így keletkezett töredékszavazatot a kisebbségi szervezet országos listájának töredékszavazataihoz kell hozzáadni.”¹⁹ „Az a kisebbségi lista, amely a területi választókerületekben egyetlen mandátumot sem kapott, de töredékszavazatainak száma legalább háromezer, egy mandátumhoz jut. Ha a kisebbségi lista háromezer szavazattal mandátumot kapott, akkor háromezerrel csökkenteni kell töredékszavazatainak számát. Ezt követően az országos listás mandátumok kiosztásánál a kisebbségi lista a töredékszavazatok arányában kap mandátumot.”²⁰

A törvényjavaslat 39. §-hoz fűzött részletes indokolása a mandátumszerzést illetően egyértelműen kimondja tehát, hogy a „területi választókerületben a kisebbségi lista versenyez a pártokkal. Ha a szükséges számú szavazatot elérte, akkor a területi választókerületben mandátumot kap. Ha a kisebbségi lista egyetlen területi választókerületben sem kapott mandátumot, de országos összesítésben mandátumainak száma elérte a 3.000-t, akkor a kedvezményes mandátumok közül egy mandátumot kap. Ezzel a kisebbség részére a kedvezmény megszűnik, a továbbiakban a pártokkal azonos feltételekkel juthat további mandátumhoz. A betöltetlenül maradt kedvezményes mandátum a pártok között kerül elosztásra.”²¹

Az 1993-as javaslat maradt tehát a kétszavazatos rendszernél, de ellentétben az MSZP-s képviselők 1992-es egyéni képviselői indítványával, és egyezően a korábbi kormányjavaslattal, nem biztosított volna garantált mandátumot, csupán kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget. Az 1993-as javaslat, hasonlóan az addigiakhoz, nem emelte ki a nemzetiségi választókat, azaz bármely választópolgár szavazhatott volna pártlista helyett nemzetiségi listára, ugyanakkor nemzetiségenként egy listát engedett volna elindulni a választásokon, mely utóbbi elem, mint azt később láthatjuk, elfogadottá vált a magyar rendszerben.

18 T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/B. § (1) bekezdés.

19 T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/B. § (6)–(7) bekezdések.

20 T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/E. § (2) bekezdés.

21 T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-hoz fűzött részletes indokolás.

4. Nemzetiségek parlamenti képviseletére vonatkozó választójogi koncepciók az Országgyűlés 1994–1998 közötti ciklusában

A rendszerváltozást követő második parlamenti ciklusban (1994–1998) a megelőző ciklushoz hasonlóan, a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése aktívan szerepelt a politikai-közéleti és a parlamenti napirenden. Az 1994. évi választásokon győztes MSZP választási programjában és az SZDSZ-szel kiegészülve koalíciós programban is tettek ígéretet a kérdés megoldására.²² Az 1994. évi választásokat követően a kormánykoalíció már 1994 őszére felvette a kérdés megoldását, melynek megfelelően a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal már 1994 nyarán elkészített egy koncepciót.²³ Mindezek ellenére azonban csak a parlamenti ciklus végére, 1997/1998 fordulóján került az Országgyűlés elé a törvényjavaslat. Az első beterjesztett javaslatot²⁴ 1997 végén visszavonta az előterjesztő, majd némileg módosított formában 1998 elején, nem sokkal a választások előtt terjesztették elő ismét.²⁵

Az 1997/1998. évi javaslatok legfontosabb vonásait tömören és jól foglalta össze Világosi Gábor, a Belügyminisztérium akkori államtitkára 1997. december 10-én a választójogi törvény általános parlamenti vitája során, mely szerint „[A] kisebbségek az általános képviseleti elvtől eltérő, kedvezményes mandátumszerzés alapján juthatnak országgyűlési képviselethez. A kisebbségek számára fenntartott, maximum 13 kedvezményes mandátummal az Országgyűlés létszáma legfeljebb 399-re nő. Az országos kisebbségi önkormányzatok, illetőleg szervezetek állíthatnak kisebbségi listát. Az a kisebbségi lista, amely

22 Bihari Mihály az Országgyűlés 1997. december 10-i ülésén elhangzott felszólalásában egyértelműen kijelenti, hogy az 1994-es választások során, a választásokat megnyerő MSZP a választási programjában és a koalíciós kormányprogramban is aktívan foglalkozott a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdésével, mely utóbbi tárgyalása során a kérdés rendezésének szükségessége mellett foglaltak állást: „Ez a megoldás és egyáltalán a nemzetiségi képviselet megoldása a Szocialista Párt választási programjában szerepelt, a koalíciós kormányprogramban szerepelt, és a tárgyalások során ennek a szükségességét mindvégig kifejezésre juttatták a Szocialista Párt részéről tárgyaló Gellért Kis Gábor, Jakab Róbertné, Toller László vagy Tabajdi Csaba egyaránt.” <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-ulesszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valasztasi-eljarasrol-szolo-1-D8640/dr-bihari-mihaly-D86A7/> (2021. 05. 24.)

23 PAP i. m. 164.

24 T/5233. és T/5234. számú törvényjavaslatok.

25 T/5390. számú törvényjavaslat.

legalább 5000 szavazatot szerez, egy kedvezményes mandátumhoz jut. Ha nem szerez mind a 13 kisebbség egy-egy ilyen kedvezményes mandátumot, a be nem töltött helyeket azok a listák szerezhetik meg, amelyek az országos listán a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámnak megfelelő többlet-szavazattal rendelkeznek. A kisebbségi listás szavazólapra valamennyi választópolgár voksolhat, de a szavazólapot külön kérnie kell a szavazatszám-láló bizottságtól, erre hirdetmény hívja fel a választópolgárok figyelmét.”²⁶

Az 1998. évi javaslat annyiban módosított volna a fentiekben, hogy elvetette az ún. puha regisztrációt, és a szavazólapot minden választó automatikusan megkapta volna, és magasabb, 7500 szavazatos kedvezményes küszöböt állapított volna meg.²⁷

Ezen a javaslatoknak a különlegessége – mely a rendszerváltozást követő többi javaslattól, illetve a jelenlegi szabályozástól is megkülönbözteti – az ún. háromszavazatos rendszer bevezetésének kísérlete volt, mely alapján a nemzetiségi listára nem a pártlista helyett, hanem az egyéni jelöltre és a pártlistára leadott szavazat mellett lehetett volna voksolni.

Az ún. háromszavazatos megoldással szembeni politikai ellenállást érzékelve a részletes vita napján néhány MSZP-s képviselő egy módosító javaslatot nyújtott be a törvényjavaslathoz, mely az automatizmus helyett visszavezette volt a puha regisztráció intézményét, azaz azt, hogy kérni kell a nemzetiségi szavazólapot, annak érdekében, hogy a választások nemzetiségi ága ne egy általános szimpátiaszavazás legyen, hanem azok szavazzanak (elsősorban) a nemzetiségi listákra, akiknek nemzetiségi kötődésük van.²⁸

A puha regisztrációhoz való utolsó pillanatos visszatérés sem mentette meg azonban az 1998-as törvényjavaslatot, a parlament végül nem fogadta el a nagyobb kormánypart javaslatát, így a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése ebben a ciklusban sem oldódott meg.

26 Lásd: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-ulesszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valasztasi-eljarasrol-szolo-1-D8640/dr-vilagosi-gabor-D8643/> (2023. 04. 29.)

27 PAP i. m. 173.

28 Lásd: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/gellert-kis-gabor-DBACE/> (2023. 04. 29.)

Megjegyzendő, hogy 1998 januárjában, azaz párhuzamosan a választójogi törvényjavaslat tárgyalásával történt egy próbálkozás a nemzetiségi parlamenti képviselő választójogon, mi több, jogszabályon kívüli rendezésére. Bauer Tamás képviselő a Hárszabályhoz nyújtott be ugyanis olyan módosító javaslatot, amely szerint a nemzetiségi önkormányzatok elnökei tisztségüknél fogva, tanácskozási joggal részt vehettek volna az Országgyűlés munkájában, és szavazati jog kivételével lényegében a képviselőket megillető jogosultságokkal rendelkeztek volna.²⁹ Ez a megoldás a jogköröket tekintve a jelenlegi szószólói tisztséghez hasonlítható.

5. Nemzetiségek parlamenti képviselőjére vonatkozó választójogi koncepciók az Országgyűlés 1998–2002 közötti ciklusában

A rendszerváltozást követő harmadik parlamenti ciklusban (1998–2002) nem került a parlament plénuma elé törvényjavaslat a nemzetiségekre vonatkozó speciális országgyűlési választási szabályozás tárgyában, azonban ebben a ciklusban is foglalkoztak a kérdéssel az Országgyűlésben, bizottsági szinten.

Az ezredforduló idején a nagyobbik kormányzó párt, a Fidesz koncepciójában kétszavazatos rendszert képzelt el, melyben a választónak dönteni kellett volna aközött, hogy pártlistára vagy nemzetiségi listára szavaz. Nemzetiségi listákat csak az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthattak volna, és csak a lista első helyén szereplő jelöltre vonatkozott volna a kedvezményes kvóta, amely ebben a koncepcióban 5000 szavazat lett volna.³⁰

Megjegyzendő, hogy a 2011-ben végül megvalósult szabályozás sokban hasonlít ehhez a koncepcióhoz.

Megemlítendő, hogy ebben a ciklusban, hasonlóan az előzőhöz, szintén felmerült a szószólói intézmény valamiféle előképe. 1999-ben az Igazságügyi Minisztérium akkori helyettes államtitkára, Pálffy Ilona jegyzett egy olyan munkaanyagot, amely szerint az országos nemzetiségi önkormányzatot megválasztó elektori testület nemzetiségenként egy-egy „kisebbségi ügyvivőt” választott volna, akik nem válnak parlamenti képviselőkké, azonban hozzájuk hasonló jogállás illeti meg őket (például bizottsági munkában való részvétel, felszólalás, kérdés, interpelláció joga).³¹

29 PAP i. m. 165.

30 Lásd: <https://index.hu/belfold/hirek/3887/> (2023. 04. 29.) és <https://www.origo.hu/itthon/20000516afidesz.html> (2023. 04. 29.)

31 PAP i. m. 177–178.

6. Nemzetiségek parlamenti képviselőire vonatkozó választójogi koncepciók az Országgyűlés 2002–2010 közötti ciklusában

A kétezres években soron következő két parlamenti ciklusban (2002–2006 és 2006–2010) a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése lekerült a parlamenti napirendről. Ebben az évtizedben Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa tartotta valamelyest napirenden a kérdést, aki 2008-ban, az Országos Kisebbségi Önkormányzatok Elnökeinek kérésére, egy koncepciót dolgozott ki a nemzetiségek parlamenti képviselőinek megoldása érdekében, melyet az ombudsman az akkori kormány képviselője részére átadott. A Kállai-féle 2008-as koncepció alapján az egyes nemzetiségek egy-egy, egész országra kiterjedő személyi alapú választókerületet képeztek volna. A nemzetiségek kétszavazatos rendszerben, a pártlisták alternatívájaként szavazhattak volna a nemzetiségük listájára. A koncepció a nemzetiségi jelölőszervezeteket jogosította volna listaállításra, tehát az egyes nemzetiségi személyi alapú választókerületeken belül külön nemzetiségi választási verseny zajlott volna.

Mindezek mellett lényegesnek tartjuk, hogy a koncepció nemzetiségi választói névjegyzék bevezetését irányozta elő, mely felett az adott nemzetiség külön erre a célra létrehozott bizottsága diszponált volna, és jogosult lett volna megítélni, hogy a kérelmező az adott kisebbség tagjai közé tartozik-e. Amennyiben kétsége merült volna fel a kérelmező identitását illetően, és hogy esetleg választási visszaélés szándékával történt a jelentkezés, visszautasíthatta volna a névjegyzékbe történő felvételi kérelmet. A választójogi kedvezményt illetően egy mandátum erejéig 1000 szavazat elérését követelte volna meg adott nemzetiségtől, erre a legtöbb, 1000-nél több voksot szerzett nemzetiségi lista lett volna jogosult. A koncepció, egyebekben pedig az 5%-os bejutási küszöb alól adott volna felmentést a nemzetiségi listák részére.³²

7. Az 1990–2010 közötti magyar választójogi koncepciók közös pontjai

A magyar speciális nemzetiségi választójogi szabályozás hagyományai, avagy visszatérő elemei a rendszerváltozást követő parlamenti plénumig eljutott törvényjavaslatok, és a jelenleg hatályos szabályozásban álláspontunk szerint az alábbiak:

- A szószólói intézmény már 1989-ben felvetődött, majd vissza-visszatérően felmerült, például 1998-ban és 1999-ban is. A hatályos rendszerben megvalósult, azaz bár ténylegesen új jogintézményként került be a magyar

32 Lásd: Kállai Ernő-féle 2008-as koncepció.

jogrendszerbe a 2010-es években, a rendszerváltozás időszakától azonban koncepció szintjén többször felmerült.

- Az országos listás megoldás, az 1990-es évekbeli törvényjavaslatokban mind szerepelt, és a hatályos rendszer is ezt követi.
- Nemzetiségenként egy lista indulása. Az 1993-as és az 1997/1998-as kormányjavaslatok, a nagyobb kormánypárt 2000-es koncepciója és a megvalósult szabályozás is ezt az elvet követi.
- A kétszavazatos rendszer. Lényegében az 1997/1998-as kormányjavaslatokat leszámítva a többi javaslat és a megvalósult rendszer is ezt az elvet követi.
- Nem garantált a mandátumszerzés, hanem kedvezményes mandátumszerzési lehetőség képezi a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás lényegét. Ez alól lényegében csak az 1992-es Jakab Róbertné és Tabajdi Csaba-féle javaslat a kivétel, a többi javaslat és a megvalósult hatályos szabályozás is kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosít.
- Részben az előző pontból következően, a természetes küszöbnél alacsonyabb kedvezményes küszöb a képviselői mandátumhoz, melyet az 1990-es évekbeli törvényjavaslatok konkrét szavazatszámban, a jelenleg hatályos szabályozás pedig az egylistás mandátumhoz szükséges szavazatszámhoz viszonyítva határoz meg.

8. A nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás Magyarországon 2014 óta

A jelenleg hatályos, gyakorlatban 2014 óta alkalmazott nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozás sarokpontjait illetően az alábbiakat emelhetjük ki.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) a vegyes választási rendszer listás ágát illetően különbséget tesz pártlista és nemzetiségi lista között.³³ Nemzetiségi lista állítására kizárólag az országos nemzetiségi önkormányzat jogosult,³⁴ melyhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább 1%-ának ajánlása, de legfeljebb ezerötyszáz ajánlás szükséges.³⁵

Az egyes nemzetiségi listák egyetlen kedvezményes mandátumra jogosultak, ha ez kiosztásra kerül, a továbbiakban az általános választójogi szabályok vonatkoznak a lista további jelöltjeire. A nemzetiségi listáról keletkező

33 Vjt. 7. §.

34 Vjt. 9. § (1) bekezdés.

35 Vjt. 9. § (2) bekezdés.

mandátumok az országos listák számára rendelkezésre álló 93 mandátumot csökkentik.³⁶ A választási törvény rendelkezései szerint a kedvezményes mandátum kiosztásához elérendő kedvezményes kvóta az egyetlen listás mandátumhoz szükséges szavazatszám (azaz az ún. természetes küszöb) egynegyede, azaz ennyi szavazatot kell összegyűjtenie a nemzetiségi listának ahhoz, hogy megszerezze a kedvezményes mandátumot.³⁷

Amennyiben a nemzetiségi lista nem éri el a kedvezményes küszöböt, azaz nem juttathat képviselőt az Országgyűlésbe, a listán első helyen szereplő jelölt nemzetiségi szószólóként vehet részt az Országgyűlés munkájában.³⁸ A szószólók nem rendelkeznek szavazati joggal a parlament plénumán, ugyanakkor különösen a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága keretében közreműködnek a törvényhozói hatalom működésében.³⁹

A nemzetiségi szószólók jogintézménye, illetve a nemzetiségi listák számára biztosított kedvezményes mandátum immáron több, mint tíz éve a magyarországi kisebbségvédelmi rendszer szerves részét képezi, mely egyértelműen elősegíti a nemzetiségek érdekképviseletét és a politikai életben való kollektív részvételük lehetőségét,⁴⁰ ugyanakkor, mint arra az alábbiakban rávilágítunk, ennek vannak olyan elemei ennek a rendszernek, melyek reformra szorulnak.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Bakirdzi és E. C. kontra Magyarország* ügyben 2022-ben meghozott és 2023-ban jogerőre emelkedett ítéletében a nemzetiségekre vonatkozó speciális magyar választójogi szabályozást vizsgálta, és állapította meg annak egyes hiányosságait.

A hivatkozott ítélet szerint az a körülmény, hogy egy listára szavazhatnak a nemzetiségi választók, és ez a lista zárt – azaz preferenciális szavazat leadására sincs lehetőség –, nem teszi lehetővé a nemzetiségi választók számára, hogy valóban kifejezzék választói akaratukat a szavazóurnáknál. A bíróság kétségét fejezte ki a tekintetben, hogy az a választási rendszer, melyben a nemzetiségi választó csak egy meghatározott zárt listára szavazhat, és emellett

36 Vjt. 16. § e) pont.

37 Vjt. 16. § d) pont.

38 Vjt. 18. §.

39 Lásd: SZABÓ Zsolt: *A nemzetiségi szószólók*. In: KARSAI József (szerk.): *A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014–2018-as ciklus*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2014, 49–52. Lásd továbbá MÓRÉ Sándor: *A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve*. *Parlament Szemle*, 2016/2, 30–51. és MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 65–70; 174–198; 269–280.

40 MÓRÉ Sándor: *Collective redress mechanisms in minority protection: the case of Hungary*. *International Journal of Public Law and Policy*, 2023/4, 458.

pártlistákra nem, biztosítja a választópolgár szabad véleménynyilvánítását a törvényhozás megválasztása során. Mindezek mellett a bíróság álláspontja szerint a szavazás titkossága is sérül annak okán, hogy a nemzetiségi listára történő szavazás rögzített, és csupán egy zárt listára szavazhat a választó, így egyértelmű, hogy szavazatát kire adta le. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelmezők szavazati jogára vonatkozó korlátozások együttesen, a teljes hatáskukat figyelembe véve az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkének megsértését jelentették, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkével összefüggésben értelmezve. *Ítéletében a bíróság a kérelmezők által kért sérelemdíjat nem állapította meg, csak perköltségük megfizetésére kötelezte Magyarországot.*⁴¹

Arra is felhívta ítéletében a figyelmet a bíróság, hogy bár nem tudja kiküszöbölni egyetlen választási rendszer sem az „elvesztett szavazatokat”, de a jogalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy a jelenlegi rendszer egyenlőtlenséget teremt az egyes nemzetiségekhez tartozó választók szavazatának értéke között.⁴² Tekintettel arra, hogy a legtöbb nemzetiségi listának az adott nemzetiség lélekszámánál fogva nincs reális esélye a mandátumszerzésre, így az ezen nemzetiségi listákra leadott szavazatok nem hasznosulnak a választási rendszerben.

Mindezek mellett a gyakorlatban szintén rávilágított a jelenlegi speciális nemzetiségekre vonatkozó választási szabályozás más gyenge pontjára a 2022-es országgyűlési választásokat megelőzően a roma nemzetiségi lista állítása körüli botrány, mely ezáltal témánk szempontjából különös jelentőséggel bír.

Az Országos Roma Önkormányzat 2022. január 31-én tartott 13 óra hosszúságú ülésén nem tudott roma nemzetiségi listát állítani, ugyanis figyelemmel az egyes nemzetiségi önkormányzati frakciók, valamint a képviselők, továbbá az elnökség közötti bizalmatlanságra, nem tudtak megállapodni arról, hogy a listán szereplő jelöltek személyéről nyílt vagy titkos szavazással döntsenek.⁴³

Mindezek következtében a roma nemzetiség nem indított listát a 2022-es országgyűlési választáson, a roma nemzetiségi választópolgárok nem szavazhattak nemzetiségük listájára és ezáltal az Országgyűlés 2022–2026 közötti ciklusában nemzetiségi szószóló sem képviseli a romákat a parlamenti munkában.

41 Emberi Jogok Európai Bírósága *Bakirdzi és E. C. kontra Magyarország* ügyben hozott ítélete (Applications nos. 49636/14 and 65678/14) 51–78. bekezdések.

42 Uo. 58–59. bekezdések.

43 Lásd: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2022/02/nem-lesz-roma-nemzetisegi-lista-az-idei-valasztasokon> (2023. 05. 05.)

A roma listaállítás 2022-es elmaradása híven bemutatja a jelenlegi rendszer két gyenge pontját, azt, hogy az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok nemzetiségi lista állítására vonatkozó szabályai nem kellően konkrétak, továbbá azt, hogy lényegében az Országos Nemzetiségi Önkormányzaton belüli választásokat megelőző politikai jellegű döntés határozza meg a nemzetiségi lista első helyét, mely tulajdonképp az egyetlen igazán releváns pozíciója a nemzetiségi listának. Mindez az Országos Nemzetiségi Önkormányzaton belüli esetleges politikai jellegű harcok túszává teheti a nemzetiségi lista felállítását és túl nagy felelősséget ró az Országos Nemzetiségi Önkormányzatra.

9. Roma pártok és jelöltek szereplése az országgyűlési választásokon

Az országgyűlési választások általános ágán a roma politikai pártok már a rendszerváltozás óta jelen voltak, ugyanakkor jellemzően periférikus szerep jutott nekik. 1989–2014 között mintegy 33 olyan pártot jegyeztek be, amely etnikai jellegű, mégpedig ezen belül is kifejezetten roma politikai párt volt. Ezen pártok közül, mindössze 8 volt képes arra, hogy legalább egy országgyűlési választáson, legalább egy egyéni jelöltet állítson.⁴⁴

A listás eredmények közül a legsikeresebbeket kiemelve az alábbiakat jegyezhetjük fel. Az 1994-es választásokon a Phralipe elnök Osztóján Béla által vezetett Cigányok Szolidaritási Pártja a listás szavazatok 0,08%-át (kb. 3200 szavazat) szerezte meg. A Magyarországi Cigányszervezetek Fóruma Roma Összefogás Párt (MCF Roma Összefogás) önálló indulása során 2006-ban 0,13%-át (kb. 7100 szavazat), majd 2010-ben 0,01%-át (kb. 490 szavazat) szerezte meg a listás voksoknak. A Magyarországi Cigánypárt (MCP) 2014-ben 0,18%-nyi (kb. 8800 szavazat), majd 2018-ban 0,07%-nyi (kb. 4000 szavazat) pártlistás szavazatot gyűjtött.⁴⁵

Mandátumot roma politikai párt önállóan akár listáról, akár egyéni jelöltje útján egyszer sem szerzett. A több mint 30 bejegyzett roma politikai pártból 24 a választások évében, vagy azt megelőző évben alakult, ami alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy jellemzően választási pártokról volt szó, mintsem hosszútávra szervezett, kiforrott politikai formációról.⁴⁶ A listás

44 Lásd: DOBOS Balázs: Roma politikai pártok a roma sajtó tükrében. *Romológia*, 2014/2, 102–107; DOBOS Balázs: Roma pártok és választási mobilizáció Magyarországon. *Magyar Kisebbség*, 2016/3–4, 94–119; és DOBOS Balázs: A roma politikai részvétel és képviselő kérdései: Egy roma párt lehetőségével kapcsolatos érvek pro és kontra. *Regio*, 2019/1, 260–291.

45 Lásd: <https://www.valasztas.hu/home> (2023. 10. 30.)

46 Lásd: DOBOS (2014) i. m. 103.

szereplések egyértelműen szemléltetik azt is, hogy a roma politika eddig nagyobb létszámú választói bázist nem tudott mobilizálni a klasszikus párt-politikai arénában. Az eddigi tapasztalatok alapján kijelenthető tehát, hogy Magyarországon a pártlisták között elinduló etnikai alapú pártoknak jelenleg nincs politikai realitása.⁴⁷

A cigányság, illetve egyes szervezetei leginkább a klasszikus politikai pártokkal kialakított szövetségekkel juthattak be a parlamentbe. Az első ilyen választási szövetség már az 1990-es választások alkalmával létrejött, amikor is az SZDSZ szövetséget kötött a Phralipe nevű szervezettel, mely két roma képviselőt juttathatott be így parlamentbe. Ezt követően kiemelhető a FIDESZ és Lungo Drom megállapodása 2001-ből, ami összességében egy hosszú évekig fennálló kapcsolat kezdete volt a két szervezet között. A 2002-es választásokra az akkori másik nagy politikai párt az MSZP is rendelkezett roma szövetséggel, a Magyarországi Cigányszervezetek Fóruma állt a szocialisták mellé.

A magyarországi nemzetiségek parlamenti munkában történő részvételét a 2014-es országgyűlési választások óta speciális választójogi szabályok segítik elő. Az eddigi tapasztalatok alapján nagyságrendileg 23 ezer szavazat szükséges a kedvezményes kvóta eléréséhez. Ilyen nagyságrendű szavazatszám elérésére reális esélye lélekszám alapján csupán a roma és a német nemzetiségnek van.⁴⁸ Míg a roma nemzetiségnek eddig nem sikerült kedvezményes mandátumot szerezni, sőt a 2022–2026 közötti parlamenti ciklusban nemzetiségi szószólóval sem rendelkeznek, addig a német nemzetiség listája a 2018. évi és a 2022. évi országgyűlési választásokon is kedvezményes képviselői mandátumot szerzett. Az alábbi táblázatban a nyilvánosan elérhető adatok alapján⁴⁹ összefoglaltuk a roma nemzetiség szereplését a speciális választójogi szabályok között, a 2014-es országgyűlési választások óta.

Országgyűlési választás	2014. évi	2018. évi	2022. évi
Roma nemzetiségi választói névjegyzékben szereplők száma	14.271	18.497	–
Roma nemzetiségi listára leadott szavazatok száma	4.048	5.703	–
Kedvezményes kvótahoz szükséges szavazatszám	22.022	23.831	23.085

47 RIXER Ádám: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2013, 129–130.

48 MÓRÉ Sándor: Issues of the parliamentary representation of national minorities in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2016/4, 328.

49 Lásd: <https://www.valasztas.hu/home> (2023. 10. 30.)

A 2014 óta alkalmazott speciális nemzetiségi választójogi szabályozásban a cigányság szereplését illetően, a fenti táblázat elemzése alapján összességében megállapítható, hogy a cigányság, mint a legnagyobb lélekszámú magyarországi nemzetiség, a német nemzetiséggel ellentétben nem tudott eddig egységesen, eredményesen fellépni, a nemzetiségi választókat mobilizálni és a létszámából adódó esélyt kihasználni a kedvezményes mandátumszerzés tekintetében. Mindez nem csak a kedvezményes kvótát messze alulmúló szavazatszámában, de a nemzetiségi választói névjegyzékben szereplők létszámában is egyértelműen megnyilvánul. A roma nemzetiségi politika széttagoaltsága – gondolva itt a nemzetiségi listaállítás 2022-es elmaradására – oda vezetett, hogy még a legkisebb lélekszámú nemzetiséghez képest is hátrányba került a cigányság, figyelemmel arra, hogy még nemzetiségi szószólóval sem rendelkezik jelenleg a cigányság.

A nemzetiségi szószólói, illetve nemzetiségi képviselői tisztségek mellett a roma nemzetiség más csatornán keresztül is hathat a döntéselőkészítő, jogalkotási folyamatokra – utalva ehelyütt például a jelen kutatásunk tárgyát nem képező Roma Koordinációs Tanácsra, mely a Kormány által létrehozott külső konzultatív testület⁵⁰ – ugyanakkor a törvényhozó hatalom munkájából történő jelenleg teljes kimaradás, valamint a kedvezményes mandátumszerzési lehetőség kiaknázásának hiánya kézzelfogható és jelentős közjogi hátrányt jelent a cigányság számára.

10. De lege ferenda javaslat a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás reformjára

Az Emberi Jogok Európai Bírósága *Bakirdzi és E. C. kontra Magyarország* ügyben hozott ítélete olyan jogalkotási kötelezettséget rótt Magyarországra, mely álláspontunk szerint komoly lehetőséget kínál arra, hogy a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás gyenge pontjait a jogalkotó kijavítsa, fejlessze ezen jogintézményt és ezáltal a roma nemzetiség is kedvezőbb lehetőségekhez jusson az országgyűlési választások nemzetiségi listás ágán.

Az általunk preferenciális-alternatív megoldásnak elnevezett *de lege ferenda* javaslat – mérlegelve a jelenlegi rendszer meglévő előnyeit, figyelembe véve a választási rendszer koherenciáját, alapvető szisztémájának megtartását és legkisebb-leghatékonyabb-legszükségesebb mértékű módosításának igényét, emellett pedig a fennálló hátrányok kiküszöbölését – a magyar választási rendszer speciális nemzetiségekre vonatkozó rendelkezéseinek módosítására az alábbiak szerint foglалható össze:

50 RIXER Ádám: Consultation and central public administration in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2024/3, 334-358.

1. § A nemzetiségi listán legalább annyi jelöltnek kell szerepelnie, mint ahány lista mandátumot szerzett az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán. Amennyiben kettőnél kevesebb lista szerzett mandátumot az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán, a nemzetiségi listán minimum két jelöltnek kell szerepelnie.

2. § A nemzetiségi listát úgy kell összeállítani, hogy azon, az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán mandátumot szerzett minden lista legalább egy jelöltje szerepeljen.

3. § A nemzetiségi listán belül a választó preferenciális szavazat leadására jogosult, amely alapján kijelölheti a nemzetiségi listán szereplő általa legalkalmasabbnak tartott jelöltet.

4. § A szavazatok összesítése során a jelöltek sorrendjét a nemzetiségi listán belül a listán szereplő egyes jelöltekre leadott preferenciális szavazatok száma szerinti csökkenő sorrend határozza meg, mely alapján a nemzetiségi lista első helyére a legtöbb preferenciális szavazatot szerzett jelölt kerül.

5. § A nemzetiségi választók szavazólapján a pártlisták is feltüntetésre kerülnek és a nemzetiségi választók alternatív szavazatként pártlistára is szavazhatnak. Azon nemzetiségi listák esetén, melyek nem szereznek kedvezményes mandátumot, az adott nemzetiség listájára leadott szavazólapokon az alternatív szavazatként pártlistákra leadott szavazatok hozzáadódnak az egyes pártlistákra leadott szavazatokhoz.

A lista összeállítására vonatkozó szabályokkal az a célunk, hogy a jelenlegi szabályozás kereteinek megtartásával valós választási verseny alakulhasson ki a preferenciális szavazatokért, és a befutó hely felett ne előre az országos nemzetiségi önkormányzatban többséget élvező szervezet diszponáljon, ezért biztosítani kívánunk legalább egy helyet mindazon listáknak, melyek mandátumot szereztek az országos nemzetiségi önkormányzatban. Tekintettel arra, hogy az igazi verseny a lista első helyéért folyik, mert ez eredményez képviselői mandátumot vagy szószólói tisztséget, jelölőszervezetként legalább egy nemzetiségi listás hely elegendő a valós versenyhelyzet megteremtésének, sőt adott esetben ugyanazon jelölőszervezet által indított több listás jelölt inkább csak kontraproduktív lehet a jelölőszervezetre nézve. Mindezek mellett szükségesnek tartjuk akkor is biztosítani a választási lehetőséget a nemzetiségi szavazó számára, ha az adott nemzetiség Országos Nemzetiségi Önkormányzatában az összes mandátumot ugyanazon jelölőszervezet szerezte meg, ennek érdekében a javaslat előírná, hogy legalább két jelöltnek kell szerepelnie a nemzetiségi listán.

Az országos nemzetiségi önkormányzati mandátum megszerzését tekintjük tehát a nemzetiségi választási versenybe történő belépés küszöbfeltételének a jelölőszervezetek vonatkozásában. Véleményünk szerint az olyan előminősítése a nemzetiségi jelölőszervezetnek, mely biztosítja azt, hogy a nemzetiségi listára a jelöltet juttató nemzetiségi szervezet a nemzetiségi belső politikai életben beágyazott támogatottsággal bír, és ténylegesen nemzetiségi jellegű.

A választási kampány során a nemzetiségi listán szereplő jelöltek a preferenciális szavazatért kampányolhatnak maguk mellett, tehát valós választási verseny alakulhat ki a klasszikus nagypolitika mezsgyéjétől függetlenül, ugyanis az egyes nemzetiségi szervezetek között, de a nemzetiségi lista keretein belül a preferenciális szavazatokért lényegében az országos nemzetiségi önkormányzati választási verseny képződik újra, de másképp, egy relatív-egyéni többségi rendszerhez hasonlatos szisztémában.

Véleményünk szerint az általunk javasolt megoldás egyik előnye, hogy a jelenlegi rendszer alapvonásait nem borítja fel, viszonylag kis változtatást jelent a jelenleg működő rendszerre nézve. Mindemellett kiküszöböli a jelenlegi rendszer legnagyobb hiányosságát, a valós választási lehetőség hiányát a szavazófülkén belül. Meglátásunk szerint a tényleges döntés lehetősége, mely többséyyessé teszi a nemzetiségi képviselő/szószóló választást, minőségi ugrást jelenthet a szószólók által is delegálásnak tartott jelenlegi rendszerhez képest, mely ezáltal a nemzetiségi választók által is népszerűbbé válhat, és a pártlistás szavazás valódi alternatívájává teheti az országgyűlési választásokra kiterjedő hatályú nemzetiségi névjegyzékbe történő jelentkezést. A preferenciális választás lehetősége meglátásunk szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága szavazás titkossága kapcsán felmerült aggályainak eloszlására is alkalmas, figyelembe véve, hogy a nemzetiségi választó által preferált jelölt személyét a választón kívül másnak nincs lehetősége megtudni.

Az országos nemzetiségi önkormányzat által összeállított nemzetiségi lista továbbra is garantálja a jelöltek tényleges nemzetiségi jellegét, és továbbra is „egyben tartja” a nemzetiségi szavazatokat, azok nem forgácsolódnak szét esetleg több konkuráló nemzetiségi lista között, mely utóbbi tényezőt a kedvezményes kvóta elérése szempontjából tartjuk jelentősnek.

A *de lege ferenda* javaslatunk ötödik pontjában megfogalmazott alternatív szavazat leadásának lehetőségével azt kívánjuk biztosítani, hogy a kisebb lélekszámú nemzetiségekhez tartozó választók listás szavazata ne vesszen el, tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának *Bakirdzi és E.C. kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletében foglaltakra. Figyelembe véve, hogy Magyarország Alaptörvénye nem a képviselői mandátum megszerzésére,

hanem az országgyűlési munkában történő részvételre biztosít jogot a nemzetiségeknek, meglátásunk szerint az alternatív szavazattal úgy biztosítható a nemzetiségek országgyűlési munkában történő részvétele a szószóló által és ezzel párhuzamosan nemzetiségi választópolgárok listás szavazatainak érvényesülése, hogy a választási rendszer megtarthatja a kedvezményes nemzetiségi kvóta megszerzéséhez előírt szavazatarányt, ezzel pedig a választási rendszer belső arányosságát. Mivel a nemzetiségi szószóló a szavazati joga hiányában nem gyakorlója, hanem legfeljebb közreműködője a törvényhozó hatalomnak, ezért meglátásunk szerint nem tekinthető plurális szavazatnak sem a szószólóra és pártlistára leadott szavazat, így a választójog egyenlősége sem sérül álláspontunk szerint.

Végül, de nem utolsósorban, bár a konkrét *de lege ferenda* javaslatunkban szövegszerűen nem szerepel, de felmerülhetne még a szavazókörökben a nemzetiségi listás szavazatok külön urnában történő gyűjtése, amit az urnazárás után összegyűjtve Budapesten számolnának össze. Ezzel a megoldással erősíthető lenne a szavazás titkossága, tekintettel arra, hogy így nem derülne fény olyan szavazókörben a nemzetiségi választópolgár preferenciális és alternatív szavazatára, ahol csak egyetlen adott nemzetiséghez tartozó választópolgár szerepel a névjegyzékben.

A *de lege ferenda* javaslatunk alapján történő esetleges átalakítás jelentősebb nehézségek és a választási rendszert érintő komolyabb módosítások nélkül megvalósítható lenne a hazai gyakorlat szintjén különös tekintettel arra, hogy:

- Az Országos Nemzetiségi Önkormányzat országgyűlési választásokra vonatkozó listaállítási jogosultságát nem vonja el a javaslat, ugyanis a listaállítással összefüggésben mindössze azt a kritériumot írja elő, hogy mindegyik Országos Nemzetiségi Önkormányzatban mandátumot szerzett jelölőszervezet legalább egy listás helyre jogosult, de ezen kereteken belül ugyanúgy az Országos Nemzetiségi Önkormányzat dönt a listáról, mint eddig. Figyelemmel a javaslatban szereplő, listaállításra vonatkozó minimumkritériumra, illetve arra, hogy a lista egyetlen politikai és közjogi szempontból is igazán értékes pozícióját, azaz a lista első helyét nem az Országos Nemzetiségi Önkormányzat, hanem a választók határozzák meg, ezért a jövőben az olyan szerencsétlen helyzet, mint ami az Országos Roma Önkormányzat 2022. évi országgyűlési választásokra vonatkozó nemzetiségi listaállításának elmaradásához vezetett, elkerülhető, mivel a listaállításkor irreleváns lenne a jelöltek sorrendje, figyelembe véve, hogy azt úgy is a választók preferenciális szavazatai határoznák meg. Lényege-

sen kisebbé válik tehát annak az esélye, hogy a nemzetiségi listaállítást az Országos Nemzetiségi Önkormányzaton belüli esetleges politikai harc, pátthelyzet és döntésképtelenség áldozatává váljon.

- Az országgyűlési választások rendszerét a javaslat rendkívül kis mértékben érinti, ugyanis a nemzetiségi listára leadható szavazatot érintő változtatások – azaz a preferenciális szavazás bevezetése – csak az adott nemzetiségi listán belüli pozíciók alakulására van hatással, minden egyéb választási szabály, különös tekintettel magára a nemzetiségi listára vagy a kedvezményes mandátumra, változatlan tartalommal fenntartható, így rendszerszintű választójogi átalakítás nem szükséges, és a szavazás titkossága is biztosítható a preferenciális szavazat által, ugyanis a választón kívül másnak nincs lehetősége illetéktelenül megismerni, mely jelöltet preferálja a választó.
- A pártlistára leadható alternatív szavazat a listás szavazat érdemi hasznosulását jelenthetné azon nemzetiségek vonatkozásában, melyeknél a lélekszám okán nincs reális esély a kedvezményes mandátum elérésére, emellett a nemzetiségi szószóló személyének közvetlen megválasztására is valós lehetőséget kínál. Tekintettel arra, hogy az alternatív szavazat csak abban az esetben érvényesül, ha a nemzetiségi lista nem éri el a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazati arányt, a pártlistás alternatív szavazat érvényesülése esetén a szószólóra leadott szavazat nem tekinthető plurális szavazatnak sem, figyelembe véve a szószóló képviselőtől eltérő közjogi minőségét, így a választójog egyenlősége sem sérül álláspontunk szerint.
- A javaslat szerinti rendszer bevezetése álláspontunk szerint a nemzetiségi választópolgárok számára sem tenné túlkomplicálttá a szavazást, továbbá a szavazólapok drasztikus átalakítását sem igényelné. A választási adminisztráció számára többlet terhet pedig mindössze az egyes nemzetiségi listákon belüli sorrend preferenciális voksok alapján történő meghatározása és a mandátumot nem szerzett nemzetiségi listák esetén a pártlistákra leadott alternatív szavazatok összesítése jelentené. A szavazólapokon eddig is szerepeltek a listán induló személyek, ez ezután is így maradna. A szavazólapokon szereplő személyek közül egyet lehetne érvényesen megjelölni, és ezzel egyszerre szavazna a választó a nemzetisége listájára, és fejezné ki preferenciáját is a listán belül, így „nem kellene több ikszet sem tenni”, mint eddig. Az alternatív szavazatként pártlistákra leadható szavazat okán lényegében a pártlistás szavazólap tartalmával kellene kiegészíteni a nemzetiségi listás szavazólapot.

A *de lege ferenda* javaslatunk alapján tehát a jelenlegi magyar választási rendszer jelentős átalakítása nélkül, finomhangolással lehetne jelentős előrelépést elérni mind a kedvezményes képviselői mandátum, mind pedig a szószólói tisztség keletkezéséhez fűződő választói részvételt illetően. Emellett a javaslat szerinti rendszer az Országos Nemzetiségi Önkormányzat listaállítása során irrelevánssá tenné a nemzetiségi listán szereplő jelöltek sorrendjét, így a befutó első hely miatti esetleges vita és döntésképtelenség – mely 2022-ben megghiúsította a romák számára nemzetiségi lista állítását, ezzel pedig mind a kedvezményes képviselői mandátum lehetőségét, mind pedig a lényegében biztos szószólói jelenlétet – elkerülhető. A javaslat szerinti módosítások, továbbá a választási adminisztráció és a választók számára sem tenné túlkomplikálttá a szavazást.

Mindent egybevetve, *de lege ferenda* a jelenlegi rendszer preferenciális szavazás lehetőségével való kiegészítését és az országos nemzetiségi önkormányzatokban mandátummal rendelkező listák jelöltjeinek kötelező szerepeltetését, továbbá a pártlistákra leadható alternatív szavazat lehetőségét javasoljuk, mely rendszerszinten csekély változtatással viszonylag könnyen megoldható lenne, mind a választójogi jogalkotást, mind pedig a gyakorlati kivitelezést illetően. Az általunk javasolt megoldás megtartaná a jelenlegi rendszer előnyeit, ugyanakkor ezzel párhuzamosan a tényleges döntés lehetőségével, a szavazás titkosságának biztosításával és a szavazatok hatékony hasznosulásával meglátásunk szerint minőségi ugrást jelentene a magyar választójog speciális nemzetiségekre vonatkozó szabályozásában és ezáltal a romák parlamenti képviseletének elősegítésében is.



Vasbeton kukoricagóré szerkezetépítése. 2013, Perbál. Fotó: Révai Virág