

A kisebbségi választójogi rendszer újraszabályozásának elvei

Részlet az ombudsmeni jelentésből

A jelentésben ismertetett visszasságok orvoslása kizárólag jogalkotás útján lehetséges. Ennek során figyelembe kell venni az Alkotmánybíróság által elvi jelleggel meghatározott kereteket, valamint hasznosítható mintául szolgálhatnak a szomszédos országok – elsődlegesen Szlovénia – választási szabályai is.

A kisebbségi törvény kidolgozását több éven keresztül zajló előkészületi munka előzte meg. Ennek fontos állomása volt, hogy 1992-ben az Európa Tanács Emberi Jogi Bizottsága is véleményezte a törvényjavaslatot. A Bizottság precedens értékűnek ítélte a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket. A bizottsági álláspont előadója megjegyezte azt is, hogy *„a különböző országokban kevés olyan törvény létezik, amely jogokkal ruházza fel a kisebbségi csoportokat”*.

A Nektv. elfogadása óta több mint 13 év telt el, és mindmáig széles körben tartja magát az a nézet, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozása az egyik legelőremutatóbb kezdeményezés volt Európában a kollektív jogok biztosítása terén. Mindközben hajlamosak vagyunk nem tudomást venni arról, hogy egyes környező országokban szintén komoly erőfeszítéseket tettek a kisebbségi autonómia megteremtése érdekében, sőt esetenként olyan problémákat is sikerült megoldaniuk, amelyek hazánkban még jelentős gondot okoznak. Ezek közül az első helyen említhető a közösséghez tartozás kritériumainak meghatározása.

A szlovén választási rendszer

Szlovéniában az 1974. évi Alkotmány 1989. évi kiegészítése már rendelkezett arról, hogy azokon a településeken, ahol a többségi nemzet mellett az őshonos kisebbségként meghatározott magyar, illetve az olasz nemzetiséghez tartozók is élnek, biztosítani kell megfelelő képviselőket a községi közgyűlésekben. Kimondta azt is, hogy a magyar és az olasz közösségnek legalább egy-egy képviselővel

rendelkeznie kell a Szlovén Szocialista Köztársaság Országgyűlésében. A Szlovén Köztársaság már létrejöttékor – az önállóságáról és függetlenségéről rendelkező alapokmányban – deklarálta, hogy a magyar és az olasz nemzeti közösséghez tartozókat megilletik az Alkotmányban és a nemzetközi szerződésekben addig biztosított jogok.

Szlovénia új Alkotmányának 64. cikke meghatározza az őshonos magyar és olasz nemzeti közösségek külön jogait. Ezek közé tartozik, hogy a nemzeti közösségek közvetlenül képviseltetik magukat a helyi öngazgatás testületeiben és az országgyűlésben, valamint felhatalmazást kaphatnak egyes állami hatáskörbe tarozó feladatok ellátására. Azok a törvények és más jogszabályok, amelyek csupán a nemzeti közösségek alkotmányban megállapított jogaira és helyzetére vonatkoznak, a nemzeti közösségek képviselőinek beleegyezése nélkül nem fogadhatók el.

1994. december 4-én lépett hatályba az öngazgató nemzeti közösségekről szóló törvény, amely községi szinten is biztosítja a nemzetiségi önkormányzati képviselőket. Ennek legfőbb szerve a tanács, amely saját szabályzatával határozza meg belső szervezeti felépítését és döntéshozatali eljárását. A tanácsokat a magyar és az olasz kisebbség azon tagjai választják, akiket kérelmükre felvettek az egyedi választói jegyzékbe. A jegyzéket a nemzeti közösség bizottsága állítja össze választókerületenként, és azt – miután az állami szervek hitelesítették – közzéteszik. A választásokat az őshonos közösségek által lakott településeken tartják. A nemzeti közösséghez tartozók két szavazatot adhatnak le: egyet saját közösségük képviselőjére, egyet pedig a helyhatósági választásokon.

A szlovén alkotmánybíróság 1998. februárjában kelt határozatában vizsgálta a nemzeti közösségekhez tartozók választási külön jogait. Megállapítása szerint nem alkotmányellenes, hogy a magyar és az olasz nemzetiséghez tartozóknak két szavazata van az önkormányzati választásokon. Ez ugyan eltérést jelent a választójog egyenlőségének elvéhez képest, ám kizárólag ezen a módon biztosítható az Alkotmányban biztosított képviselőhez való jog érvényesülése.

A vizsgálat teljes szövegét honlapunkon olvashatják:
www.nemzetisegek.hu

Az alkotmánybíróság kimondta azt is: mindenkinek jogában áll, hogy szabadon kifejezze valamely néphez vagy nemzeti közösséghez tartozását. A külön jogok, így különösen az egyedi választójog gyakorlásához azonban nem elegendő, ha valaki magyarnak vagy olasznak vallja magát, mert az őshonos nemzeti közösséghez tartozás nemcsak az egyén akaratának függvénye, hanem annak a közösségnek az ügye is, amely ezt a személyt tagjának tekinti és bejegyzí az egyedi választói jegyzékbe. Korlátlan visszaélésekre adna ugyanis lehetőséget, ha a jegyzékbe való felvétel joga mindenki számára biztosított lenne kizárólag azon az alapon, hogy magyarnak vagy olasznak vallja magát. Ennek következtében lényegében megsemmisülnének az őshonos nemzetiséghez tartozók külön jogai.

Az alkotmánybíróság ugyanakkor alkotmányellenesnek minősítette, hogy a választójog nyilvántartásáról szóló törvény nem határozza meg azokat a kritériumokat, amelyek alapján a nemzeti közösségek bizottságai az egyedi választói jegyzékbe való bejegyzésről határoznak. Ennek hiányában ugyanis önkényes döntések születhetnek, ami ellentétes a jogállamiság elvével. Felhívta ezért a törvényhozót, hogy ezt az alkotmányellenes helyzetet szüntesse meg.

A szlovén országgyűlés 2000-ben módosította, majd 2002-ben új törvénnyel szabályozta a választói nyilvántartás összeállítását. Ennek alapján a magyar és az olasz nemzeti közösséghez tartozást az egyén nyilatkozata, illetve a korábbi választásokon az egyedi választói jegyzékben való szereplése alapján kell meghatározni. Kétely esetén azt a nemzeti közösség bizottsága a közigazgatási eljárás általános szabályai szerint állapítja meg. Amennyiben nincsenek meg a bejegyzéshez szükséges feltételek, erről a bizottság határozatot hoz. A törvény ugyanakkor kötelezi a bizottságot arra, hogy meghatározza a nemzetiségi hovatartozás igazolásának részletes szabályait.

A szlovén modell életképességét bizonyítja, hogy a választások során nincsenek ismertté vált visszaélések, ugyanakkor a statisztikai adatok szerint a magyar közösség választójoggal rendelkező tagjainak túlnyomó többsége bejegyzését kéri az egyedi választói jegyzékbe. A szlovén választási rendszer tehát alkalmas arra, hogy valós közösségi legitimitációval rendelkező testületek képviseljék a kisebbségeket.

A hazai szabályozás továbbfejlesztésének irányai

A kisebbségi választójogi törvény előkészületi munkálatai során számos szakmai vita forrása volt, hogy a kodifikációs folyamat résztvevői eltérően ítélték meg a jogalkotás alkotmányos kereteit. Az Alkotmánybíróság 34/2005. (IX. 29.) AB határozatában megállapította, hogy „a kisebbségek helyi önkormányzatai tagjainak megválasztásánál is alapvető elv a demokrati-

kus legitimitáció”. A 45/2005. (XII.14.) AB határozatában pedig kimondta: „a nemzeti és etnikai kisebbségek számára az Alkotmány 68. §-ában meghatározott jogok azokat a személyeket illetik meg, akik valamelyik nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak”. Leszögezte azt is, hogy „a kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegméretekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „a szabályok hiánya miatt a jogalkalmazásban valóban lehetnek problémák. A szabályozási hiány megszüntetése azonban maga után vonná a nyilatkozattevő személyek önrendelkezési és magántitok védelméhez való jogának korlátozását”. Miután az egyes személyek valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozásról szóló döntése az önazonossághoz, önrendelkezéshez való jog körébe tartozik, „a korlátozás akkor fogadható el alkotmányosnak, ha kényszerítő okból és a legkisebb korlátozással, a legalkalmasabb eszköz használatával történik.” Az Alkotmánybíróság szerint „a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának”.

Mindebből levonható az a következtetés: alkotmányos keretek között törvényben „korlátozható” az egyén azon joga, hogy magát valamely nemzeti vagy etnikai kisebbségi közösségekhez tartozónak vallja, ha nyilatkozata nem valós identitáson alapul, hanem a választási visszaélés szándékával történik.

A jogalkotás alkotmányos indoka fennáll, ha a visszaélések tömeges előfordulása zavarja a kisebbségek önkormányzatok létrehozásához fűződő jogának érvényesülését. Az Alkotmánybíróság idézett határozatai alapján kijelenthető, hogy ez egyrészt akkor következik be, ha a képviselt közösséghez nem tartozók tömegméretekben gyakorolják az Alkotmány 68. §-ában biztosított jogokat. Másrészt pedig akkor, ha a kisebbségi önkormányzatok nem a képviselni kívánt közösségektől kapják a feladatkörök gyakorlásához szükséges legitimitációt.

Vizsgálatom során megállapítható volt, hogy számos településen nem a kisebbségek hozták létre a képviseletük ellátására hivatott önkormányzatokat, ezért elkerülhetetlenül szükséges a választási törvények módosítása. Az elérni kívánt céllal arányban álló megoldás, ha a jogalkotó a már létező kisebbségi választói jegyzéket alkalmassá teszi a választási visszaélések kiszűrésére:

1) A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételhez jelenleg elegendő a választópolgár formális nyilatkozata. A szabályozás nincs összhangban azzal, hogy a Nektv. – legalábbis közösségi szinten – meghatározza a kisebbségként való elismerés objektív kritériumait.

Hibás döntés volt a választási irodákra bízni a kisebbségi választói jegyzék összeállítását. A jegyzők

nem tudtak érdemben fellépni azokkal szemben, akik nyilvánvalóan a visszaélés szándékával kérték felvételüket a jegyzékbe, ugyanakkor a kisebbségi választópolgárok jelentős részét visszatartotta a regisztrációtól, hogy nem a közösség tagjai előtt kellett megvallaniuk identitásukat.

A jegyzékbe való felvételtől szóló döntés meghozatalában az érintett kisebbségek, illetve megbízottjaik nem vehetnek részt. Nincs tehát lehetőségük arra, hogy a Nektv. 3. § (2) bekezdésében biztosított önazonossághoz való kollektív jogukkal élve kinyilváníthassák: az adott személyt elismerik-e a közösség tagjaként.

Ezeknek a hiányosságoknak a következménye, hogy 122 olyan településen is kitűzték – és 119 településen meg is tartották – a kisebbségi önkormányzati választást, ahol a 2001. évi népszámlás során senki vagy legfeljebb 3 személy vallotta magát az adott nemzetiséghez tartozónak, illetve nyilvánította ki kulturális vagy nyelvi kötődését. Ez akkor is jelzésértékű, ha köztudott, hogy a nemzetiségi statisztikai adatok nem pontosak, becslések szerint országos átlagban csak a kisebbségi közösségekhez tartozók mintegy harmada vállalta fel identitását.

Javasolom, hogy a jogalkotó a választói jegyzékbe való felvételt akkor tegye lehetővé, ha az egyén bizonyosságot tett az adott kisebbséghez tartozásáról. Ez nem „származásának igazolását” jelenti, hanem identitásának megvallását, kulturális és nyelvi kötődésének kifejezését. A visszaélések visszaszorítása szükségessé teszi, hogy a kisebbségi közösségek is közreműködhessenek a választójogosultak körének meghatározásában. Ehhez fel kell állítani egy olyan szempontrendszert, amely lehetővé teszi a megalapozott döntéshozatalt.

2) A törvénymódosítás ellenére a kisebbségi önkormányzati választásokon számos olyan jelölt szerzett mandátumot, aki nem tagja az érintett közösségnek, és kulturális értelemben sem kötődik hozzá.

Elkerülhetetlennek tartom ezért a jelöltállítás feltételeinek szigorítását. A jogalkotónak ki kell zárnia annak lehetőségét, hogy a jelöltek választásonként más-más kisebbség képviselőt válasszák fel. Indokolt volna az is, hogy csak az lehessen kisebbségi képviselő, aki rendelkezik a közmegegyezésével járó feladatok ellátásához szükséges nyelvismerettel.

3) A hatályos szabályozás szerint a választás kitűzésének az a feltétele, hogy legalább 30 fő felvételét kérje a kisebbségi választói jegyzékbe. A választás azonban már akkor is eredményes, ha legalább egy választópolgár mind az 5 jelöltre leadott egy-egy szavazatot. Számos településen nagyon kis számú választópolgár vett részt a szavazáson. Arra is volt példa, hogy a szavazók kevesebben voltak, mint a megválasztott képviselők. Alapvető alkotmányossági követelmény, hogy csak azokon a településeken jöhessenek létre kisebbségi önkormányzatok, ahol erre valós közösségi igény van. Indokolt ezért, hogy

a jogalkotó fontolja meg a választás kitűzéséhez szükséges választói létszám, valamint a kisebbségi önkormányzat megalakításához minimálisan szükséges érvényes szavazatszám felemelésének lehetőségét.

4) A kisebbségi választói jegyzék „titkossága” az egyén információs önrendelkezési jogának védelmére hivatkozással megakadályozza, hogy a közösségek fel tudjanak lépni az önkormányzathoz, illetve az önazonossághoz való kollektív jogot sértő cselekményekkel szemben.

A jegyzék adatainak „zárt kezelése” megnehezíti azt is, hogy a jelöltek a kampány során ismertetni tudják programjukat a potenciális szavazókkal, illetve a választókhöz eljuthassanak a felelős döntéshez szükséges információk.

A már megalakult kisebbségi önkormányzatok esetében is problémát jelenthet, hogy a képviselők nem tudják, kik a választóik. Bár az adott település teljes kisebbségi lakosságát kell képviselniük, fontos volna, hogy kapcsolatba léphessenek a jegyzékbe felvett választókkal, mert feltehetőleg ők a közösség legaktívabb, a kisebbségi közszolgáltatásokat leginkább igénylő tagjai.

Javasolom ezért annak átgondolását, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek egyes adatai nyilvánosságra hozhatók legyenek.

5) Szükséges továbbá pontosítani a választási nyilvántartás vezetésének szabályait is, így különösen meg kell meghatározni a választási eljárásról szóló törvényben, hogy a választópolgár mely esetekben kérheti törlését a jegyzékből.

A jelentésemben a kisebbségi önkormányzati választásokon tapasztalt hiányosságokat ismertettem, és javaslatokat fogalmaztam meg ezek orvoslása érdekében. Indokolt azonban, hogy felvessek néhány, a kisebbségi választásokat nem érintő, azonban a képviselő kérdéséhez kapcsolódó problémát is.

A nemzeti és etnikai kisebbségek közeletben való kollektív részvételének csak az egyik formája a kisebbségi önkormányzat. Az 1994. évi általános választások óta a kisebbségi jelöltek – ha elérték a leadott szavazatok törvényben meghatározott hányadát – bekerülhettek a helyi önkormányzatok képviselő-testületeibe. A törvényhozó azonban a Kvjt. hatályba lépésével egyidejűleg megszüntette a kisebbségi kedvezményes mandátumszerzés intézményét.

A 2006. évi helyi önkormányzati általános választásokon nem indulhattak független kisebbségi jelöltek, a kisebbségi szervezetek jelöltjeit pedig semmilyen kedvezmény nem illette meg. Ennek következtében a kisebbségi közösségek számos településen elvesztették a szavazati joggal járó intézményszerűtett képviselőtükét a helyi önkormányzatok testületeiben.

E jelentésben is kérem ezért, hogy az Országgyűlés tegyen eleget a már hivatkozott 81/2005. (X. 19.) OGY határozatban tett vállalásának és – a visszaélések kizárása érdekében szükséges módosítások mellett – állítsa vissza a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségét.

A kisebbségi önkormányzatok ugyan nem képesek pótolni ezt a hiányzó képviseleti formát, azonban a Nektv. és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) módosítása következtében az eddigieknél nagyobb szerepük lesz a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában. Képviseleti jogköreiket erősíti, hogy az elnök szószólóként tanácskozási joggal részt vehet a helyi önkormányzat képviselő-testületének és bizottságainak nyílt és zárt ülésein. Az Ötv. 24. § (2) bekezdése kimondja azt is, hogy a helyi önkormányzat bizottságaiba indokolt beválasztani a települési kisebbségi önkormányzat tagját.

Nem értek ugyanakkor egyet azzal, hogy a törvénymódosítás következtében nem lehet a helyi önkormányzat bizottságának tagja a kisebbségi önkormányzat elnöke. A bizottsági tagokra vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok az egymással hierarchikus, illetve felügyeleti, ellenőrzési viszonyban álló hatalmi pozíciók egybeesését zárják ki, ám erről jelen esetben nincs szó, így nem indokolt kiterjesztésük az elnökre is.

A javasolt intézkedések

III.1. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 25. §-ában biztosított felhatalmazás alapján

f e l k é r e m

az Országgyűlést, hogy alkossa meg és a következő általános választásokig léptesse hatályba a helyi (települési) kisebbségi önkormányzat létrehozására vonatkozó alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükséges törvényi rendelkezéseket, valamint a helyi önkormányzati választásokon biztosítandó kedvezményes mandátumszerzés szabályait.

III.2. Annak érdekében, hogy az Országgyűlés eleget tudjon tenni törvényhozói feladatainak, az Obtv. 25. §-a alapján azzal a

j o g a l k o t á s i j a v a s l a t t a l

fordulok az önkormányzati és területfejlesztési miniszterhez, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszterhez, hogy a vizsgálati jelentés megállapításainak figyelembevételével készítsék elő a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény módosításáról rendelkező törvényjavaslat tervezetét.

A jogszabály-előkészítés során olyan jogi garanciákat dolgozzanak ki, amelyek biztosítják, hogy:

1) kizárólag az érintett közösségek tagjai kérhessék eredményesen felvételüket a kisebbségi választó jegyzékbe;

2) az érintett kisebbségi közösségek megbízottjaik útján közreműködhessenek a kisebbségi választói jegyzék összeállításában;

3) a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel során egy olyan objektív szempontrendszer álljon rendelkezésre, amely lehetővé teszi a megalapozott döntéshozatalt;

4) a kisebbségi önkormányzati választásokon kizárólag a képviselni kívánt közösséghez tartozó, ahhoz nyelvi és kulturális értelemben kötődő jelöltek vehessenek részt;

5) kizárólag azokon a településeken jöhetnek létre kisebbségi önkormányzatok, ahol a képviselet iránt valós közösségi igény van;

6) a kisebbségi jelölő szervezetek tagot delegálhassanak a szavazatszámoló bizottságokba;

7) a kisebbségi választói jegyzék vezetésének alapvető szabályait törvényi előírások rendezzék, különös figyelemmel arra, hogy a választópolgár mely esetekben kérheti a jegyzékből való törlését;

8) a kisebbségi közösségek tagjai – amennyiben kisebbségi jelöltként indulnak a választásokon – kedvezményesen, kevesebb elnyert szavazattal is mandátumot szerezhessenek a helyi önkormányzatok képviselő-testületeiben.

III. 3. Az Obtv. 20. és 25. §-a alapján

f e l k é r e m

az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy tekintse át: a büntető jogszabályok kellő védelmet nyújtsanak-e a kisebbségi önkormányzati választás tisztaságát sértő cselekményekkel szemben, és amennyiben szükséges, készítse elő a Büntető Törvénykönyv módosítását.

III.4. Az Obtv. 20. §-a alapján azzal az

a j á n l á s s a l

fordulok az Országos Választási Iroda vezetőjéhez, hogy fordítson fokozott figyelmet a helyi választási irodák felkészítésére, és jogalkalmazási gyakorlatuk egységesítésére.

Budapest, 2007. január 15.

Dr. Kaltenbach Jenő