

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-3543/2013 számú ügyben**

Előadó: dr. Magicz András

A vizsgálat megindítása

2013. május 2-án az országos nemzetiségi önkormányzatok műhelybeszélgetésen tekintették át a 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatait. A rendezvényen munkatársam felkért előadóként vett részt, és a nemzetiségek jogainak védelméért felelős helyettesem is képviseltette magát.

A felszólaló országos nemzetiségi önkormányzati elnökök közül többen is kifogásolták, hogy a népszámlálási adatokat 2014-től kezdődően a választási eljárás során is fel fogják használni.¹ Ennek következtében számos olyan településen, ahol jelentős létszámú közösség igényli képviselőjének ellátását, nem jöhet létre nemzetiségi önkormányzat, mert harminc főnél kevesebben vallották meg a népszámlálás során nemzetiségi identitásukat. Az önkormányzati vezetők egyetértettek abban, hogy a választási szabályok módosítására van szükség, és ennek lehetséges tartalmára vonatkozó javaslatokat is megfogalmaztak.

Az Országos Szlovák Önkormányzat elnöke arra is felhívta a figyelmet, hogy a választás lebonyolítása más szempontból is aggályos. Véleménye szerint nincs elfogadható indoka annak, hogy a települési nemzetiségi önkormányzatok képviselőit az e célra létrehozott közös nemzetiségi szavazóköriben választják meg.

A műhelybeszélgetést követően az alapvető jogok biztosának nemzetiségek jogainak védelméért felelős helyettese azt javasolta, hogy indítsak vizsgálatot a jogi szabályozás hiányosságainak feltárása érdekében. Kifejtette, hogy részben osztja az országos nemzetiségi önkormányzati vezetők aggályait. Egyetért azzal, hogy a kis lakosságszámú településeken akkor is kitűzhető legyen a nemzetiségi önkormányzati választás, ha az ott élő nemzetiségi közösség jelenlétét nem igazolják vissza a népszámlálási adatok. Ezzel szemben véleménye szerint a nagyobb településeken található „mikroközösségek” nem adnak okot a nemzetiségi képviselő intézményrendszerének fenntartására. Ehelyett elegendő, ha a kulturális autonómia körébe tartozó feladatok ellátásában a helyi nemzetiségi civil szervezetek működnek közre.

Az országos nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztos helyettes által jelzett problémák az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében megfogalmazott, a nemzetiségi önkormányzathoz való joggal összefüggő visszasságot valószínűsítettek, amely a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintik.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 18. § (4) bekezdése alapján ezért hivatalból vizsgálatot indítottam a vonatkozó választójogi törvényi szabályozással kapcsolatban.

Vizsgálatom során áttekintettem, hogy a 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználása várhatóan milyen következménnyel járhat a nemzetiségek települési szintű képviselőjére. Megvizsgáltam továbbá a településenként létrehozott közös nemzetiségi szavazóköriekre vonatkozó törvényi rendelkezéseket is.

Az érintett alkotmányos jogok és elvek

¹ A műhelybeszélgetésének felszólalásai elérhetők: Népszámlálás – nemzetiségi adatok 2011, Barátság, 20. évfolyam, 3. szám melléklet, http://nemzetisegek.hu/repertorium/2013/03/belivek_23-55.pdf

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek: „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.* [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás, 7. mondat] *A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.* [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat]
- Nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga: „A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.” [Alaptörvény, XXIX. cikk (2) bekezdés harmadik mondat]
- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- a 2011. évi népszámlálásról szóló 2009. évi CXXXIX. törvény
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX törvény (Njt.)
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.)
- a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (új Ve.)
- a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (régí Ve.)
- a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek a kisebbségi választói jegyzék összeállítása során történő végrehajtásáról szóló 12/2010. (IV. 30.) ÖM rendelet

A megállapított tényállás

1. A népszámlálási adatok felhasználása a nemzetiségi önkormányzati választások során

A jogelőd nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálatai egyértelműen igazolták, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok választásának szabályai 1994 és 2011 között nem tették lehetővé a települési, területi (fővárosi), valamint az országos szintű képviseleti szervek alkotmányos keretek között történő létrehozását.²

A kisebbségi joganyag 2005. évi módosításáig a települési kisebbségi önkormányzatok megválasztásában a képviselt közösséghez nem tartozók is közreműködhetek, sőt képviselő jelöltként is indulhattak egy írásbeli nyilatkozat megtételével és öt választópolgár ajánlásával.

A 2006. és 2010. évi választásokon a törvényi rendelkezések értelmében csak a kisebbségi közösséghez tartozó választópolgárok szavazhattak, illetve regisztráltathatták magukat a kisebbségi szervezetek által állított képviselő jelöltként. A gyakorlatban azonban ez a szabályozás sem zárta ki a választási visszaélések lehetőségét, mert a kisebbségi választói jegyzékbe lényegében bármely magyar állampolgár eredményesen felvételét kérhette, aki a helyi önkormányzati választáson választójoggal rendelkezett.

A névjegyzék adatai nem voltak nyilvánosak, ám az alábbiak miatt így is valószínűsíthető, hogy a települési kisebbségi önkormányzatok jelentős részét nem a képviselt közösségekhez tartozók hozták létre.

A kisebbségi biztos vizsgálatai kimutatták, hogy 2006-ban a megválasztott 2040 kisebbségi önkormányzat közül 119 olyan településen alakulhatott meg, ahol a 2001. évi népszámlálás adatai szerint senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott nemzetiséghez tartozónak, illetve számolt be nyelvi vagy kulturális kötődéséről. 2010-ben 2312 települési kisebbségi önkormányzatot választottak meg, és ekkor már 201 testület esetében nem igazolták

² NEK-552/1998., NEK-3712/2002., NEK-3032/2006., NEK-1137/2007., NEK-475/2010., NEK-155/2011.

vissza a népszámlás adatai az állítólagosan képviselni kívánt közösség jelenlétét. A kisebbségi biztos vizsgálata során azokon a településeken vélelmezte a visszaéléseket, ahol a 2001. évi népszámlálás adatai szerint legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott kisebbséghez tartozónak, vagy nyilatkozott kisebbségi kulturális kötődéséről, illetve arról, hogy a nemzetiségi nyelvet anyanyelvének tekinti, de legalábbis használja családi vagy baráti körben. Hangsúlyozta azonban, hogy e módszerrel a visszaélések csak valószínűsíthetők, és nem megállapíthatók voltak, mert a népszámlálás során sokan nem vallották meg valós identitásukat.

Az Alaptörvény a nemzeti és etnikai kisebbség helyett – amely megkülönböztetés azon alapult, hogy az adott népcsoport rendelkezik-e anyaországgal – bevezette a nemzetiség elnevezést. E terminológiai változástól eltekintve a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának jogát az Alaptörvény az Alkotmány szövegével azonos módon biztosítja.

A 2012. január elsejétől több szakaszban hatályba lépő Njtv. számos választójogi rendelkezést tartalmaz. Az új szabályozás is elsődlegesen a nemzetiségi választói jegyzék intézményével kívánja biztosítani, hogy csak a képviselt közösség tagjai vehessenek részt a választás folyamatában. A jegyzékbe vétel iránti önkéntes kérelem „valóság tartalmát” azonban a választási szervek továbbra sem nem ellenőrizhetik, vagyis nem kérdőjelezhetik meg annak nyilatkozatát, aki magát valamely nemzetiséghez tartozónak vallja. Lényegi változás ugyanakkor, hogy 2014-től már az Európai Unió más tagállamának magyarországi lakóhellyel rendelkező nagykorú állampolgárai, valamint a menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek is jogosulttá válnak magukat nemzetiségi választópolgárként jegyzékbe vetetni.

A jogalkotó további garanciaként 2014-től csak azokon a településeken teszi lehetővé a helyi szintű nemzetiségi önkormányzati választás kitűzését, ahol az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutolsó népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseinek összesített adatai szerint – eléri a harminc főt. (Njtv. 56. §)

A választást akkor lehet megtartani, ha legalább annyi jelölt van, mint a megválasztható képviselők száma. (Njtv. 63. §) A képviselő jelöltséghez legalább a nemzetiségi választói jegyzékben szereplő öt választópolgár ajánlása szükséges. Egy választópolgár egy jelöltet ajánlhat. (Njtv. 59. §) Ebből következően a legalább három tagú települési nemzetiségi önkormányzatot akkor lehet megválasztani, ha minimálisan tizenöt fős a nemzetiségi választói jegyzék.

A nemzetiségi törvény tervezetét a népszámlálási adatgyűjtés lezárását követően hozták nyilvánosságra. Az országos nemzetiségi önkormányzatok többsége aggályait hangoztatta amiatt, hogy a népszámlálás során a nemzetiségi közösségek tagjai még nem ismerhették, milyen választójogi következménye lesz az identitás önkéntes megvallásától való tartózkodásnak.

Alláspontom szerint is felvethető volt, hogy ez a szabályozás nincs összhangban az Alaptörvény rendelkezéseivel. Indítványom alapján azonban az Alkotmánybíróság 41/2012. (XII. 6.) AB határozatában megállapította, hogy „[...] önmagában a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a népszámlálási adatokhoz kötése az ún. egyéni önrendelkezési jogot nem sérti, és nem is tudja megsérteni. A kapcsolat éppen fordított: az adott településen élő, valamely nemzetiséghez tartozó állampolgárokat arra ösztönözheti, hogy – legalábbis a népszámlálások során – éljenek a nemzetiségi identitás megvallásának jogával.”

Az AB határozat indokolása ugyanakkor megjegyzi: „[...] a jogalkotónak módjában áll, hogy a 2014. év tapasztalatai alapján módosítsa a törvényt, ha a két népszámlálás közötti felező időben markáns nemzetiségi választási igény tapasztalható, amellyel nem korrelál a 2011. évi népszámlálási adat”.

Ezt az iránymutatást szem előtt tartva már a 2014. évi választások előtt szükségesnek tartom áttekinteni, hogy milyen hatása lehet a nemzetiségek képviselőire a népszámlálási adatok figyelembevételének.

2. A népszámlálás nemzetiségi adatainak elemzése

A nemzetiségi identitás a népszámlálás során való megvallását Magyarországon több tényező is negatívan befolyásolhatja, így különösen a negatív történelmi tapasztalatok (mint például a II. világháborút követően a németek kitelepítése és a csehszlovák-magyar lakosságcsere) de – elsősorban a roma közösség esetében – a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem is. Fontos szempont az is, hogy a kérdezőbiztosok képesek-e elnyerni a felkeresett személyek bizalmát nemzetiségi kötődésük kinyilvánításához. Ezt segítheti elő, ha a kérdezőbiztosok között a nemzetiségek tagjai megfelelő arányban reprezentáltak. A kérdezőbiztosok nemzetiségéről a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) nem vezet nyilvántartást, így arról nincsenek adataim. A népszámlálás roma kampányában közreműködő koordinátor nyilatkozata szerint azonban a 40.000 kérdezőbiztosból mintegy 800 fő lehetett roma származású.

A KSH, valamint más állami szervek, a nemzetiségi önkormányzatok, civil szervezetek és önkéntes aktivisták intenzív kampányt folytattak annak érdekében, hogy a nemzetiségi közösségek minél több tagja megvallja identitását. Érezhető volt az is, hogy az előző népszámláláshoz képest részletesebben foglalkoztak ezzel a témával a közszolgálati műsorszolgáltatók, bár jellemzően a nemzetiségi magazinokban és kevésbé a hírműsorokban volt erről szó.

A KSH a 2011. évi népszámlálás teljes kampányára mintegy nettó 234 millió forintot fordított. A vállalkozási és szállítási szerződések nettó keretösszege a következő volt:

- promóciós anyagok nyomdai kivitelezése 22,6 millió forint;
- tájékoztatók audiovizuális, arculati, grafikai terveinek elkészítése és kivitelezése 7,5 millió forint;
- tájékoztatói és dokumentumfilmek készítése 27,5 millió forint;
- média-stratégia alkotási, média-tervezési és vásárlási, online szolgáltatási, kampány utóértékesítési feladatok elvégzése 177 millió forint.³

E közpénzek egy részét kifejezetten nemzetiségi célú kampányra használták fel. Így például a KSH az interneten elérhető tájékoztató filmsorozatának egyik önálló része foglalkozott a nemzetiségi és a vallási adatokkal.⁴

A KSH, az országos nemzetiségi önkormányzatok és civil szervezetek együttműködésével megvalósított „Sokszínű Magyarorszáért” kampány keretében saját weboldalt működtettek, számos rendezvényt, fórumot tartottak és nemzetiségi kulturális fesztivált is szerveztek. Ehhez kapcsolódott, azonban önálló koordináció mellett bonyolították le a roma közösség tagjait megszólító „Ide tartozunk!” kampányt.

Az országos nemzetiségi önkormányzatok számos eszközzel próbálták közösségük minél több tagját elérni. Így például felhívásokat tettek közzé, szórólapokat, matricákat készítettek, felvilágosító előadásokat szerveztek.

A nemzetiségi kérdésekre a népszámlálási törvény rendelkezései alapján önkéntesen lehetett válaszolni. A KSH elektronikus kiadványa⁵ szerint a lakosság túlnyomó része mégis nyilatkozott ezen adatairól, a válaszadási arány 2001-ben 94 százalék, 2011-ben 85 százalék volt.

³ Forrás: <http://www.ksh.hu/uvegze>

⁴ Elérhető: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/nepszamlalasi_kisfilmek

A kampánynak fontos szerepe volt abban, hogy 2011-ben jelentősen, mintegy 77 százalékkal nőtt a nemzetiséghez tartozásukról nyilatkozók száma. A népszámlálási adatok tizenkét nemzetiség esetében létszámbeli gyarapodást mutatnak. A magukat örménynek vallók száma több mint négyszeresére nőtt, a román és ruszin közösséghez tartozásukról nyilatkozók száma pedig megduplázódott. Egyedül a szlovén közösség a népszámláláson kimutatott létszáma csökkent mintegy 11 százalékkal.

A népszámlálási adatok figyelembevétele azt fogja eredményezni, hogy egyes olyan településeken, ahol 2010-ben felmerült a választási visszaélés gyanúja, nem alakulhat meg ismételt a nemzetiségi önkormányzat. Így például Borsod-Abaúj-Zemplén megye azon az öt településén, ahol valós román közösség hiányában jött létre a nemzetiségi önkormányzat, 2014-ben már nem lehet kitzúzni a választást. Szintén nem működhet majd a Baranya megyei Szebény településen román nemzetiségi önkormányzat. Az ukrán nemzetiség Borsod megyében létrejött – vitatott legitimitációjú – hat önkormányzata sem alakulhat meg ismételt. Nem lehet megtartani Baranya megyében az ukrán választást Komlón, ahol az országos nemzetiségi önkormányzat elnökének megítélése szerint eddig sem volt jelen ez a közösség. Nem lesz kitzúzható az örmény önkormányzati választás Tamásiban. Nem választó újra Jász-Nagykun-Szolnok és Komárom-Esztergom megyékben két-két – feltehetőleg nem az érintett nemzetiség által létrehozott – ruszin önkormányzat.

A népszámlálás nemzetiségi adatainak felhasználása sem zárja ki azonban minden településen (kerületben) a visszaélés lehetőségét. Erre már akkor is lehetőség nyílik, ha nincs ugyan nemzetiségi közösség, ám 2014-ben legalább tizenöt fő eredményesen kéri felvételét a nemzetiségi választói jegyzékbe, és az alapszabálya szerint az adott nemzetiségi képviselőt ellátó egyesület legalább három jelöltet állít. Ez esetben a nemzetiségi önkormányzat akár egyetlen választópolgár érvényes szavazataival is megalakulhat.

Visszaélések jellemezően a fővárosi kerületekben, megyeszékhelyeken és nagyobb városokban fordulhatnak elő. Így például a budapesti kerületek túlnyomó többségében a szlovén közösség kivételével szinte minden nemzetiség önkormányzata megalakítható lesz. Debrecenben tizenegy, Győrben tíz, de még a nemzetiségi hagyományokkal nem büszkélkedő Szolnokon is hét nemzetiség önkormányzatát lehet majd létrehozni kellő választói aktivitás esetén. A kisebb települések közül említhető, hogy a népszámlálás során Tiszaszőlősön 51 fő vallotta magát görögnek, miközben e közösség jelenlétét eddig semmi nem támasztotta alá.

Külön is szükséges elemezni a román közösség népszámlálási adatait. E nemzetiség tagjai hagyományosan három megyében (Békésben, Csongrádban és Hajdú-Biharban) élnek. Ennek ellenére a jelenlegi hetven települési nemzetiségi önkormányzat helyett akár ennek két és félszerese is megalakulhat. Olyan településeken is élhetnek a román önkormányzat megválasztásának lehetőségével, mint például Nyugat-Magyarországon Győr, Sopron, Mosonmagyaróvár, Észak-Magyarországon Eger, Gyöngyös és Hatvan, Dél-Dunántúlon Pécs és Komló, a Jászságban pedig Jászberény és Jászfényszaru.

A népszámlálási adatokból kitűnik, hogy a hatályos szabályozás több olyan településen is meggátolja a nemzetiségi önkormányzat megalakítását, ahol a képviselő biztosítása indokolt lenne és elősegíthetné a nemzetiségi közügyek ellátását. A teljesség igénye nélkül néhány példa:

⁵ 2011. évi népszámlálás – 3. országos adatok, a Központi Statisztikai Hivatal kiadványa
http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_orsz_2011.pdf

település neve	teljes lakosság	érintett nemzetiség	nemzetiséghez kötődők a 2011. évi népszámlálás adatai alapján	
			Száma	aránya
Orfalu	61	szlovén	29	47,5%
Vágáshuta	71	szlovák	29	40,8%
Nagyhuta	63	szlovák	20	31,7%
Nagylak	488	román	29	6%
Hernádszentandrás	414	cigány	10	2,5 %
Hejőkeresztúr	1028	cigány	14	1,3 %
Arnót	2397	cigány	22	0,9 %
Csorvás	5060	román	16	0,3 %

Forrás: a táblázat a KSH népszámlálási adatainak felhasználásával készült.

Orfalu egyike annak az öt Vas megyei településnek, amelyek 2013-ban szlovén hagyományaik miatt hozhattak létre belügyminiszteri jóváhagyással kedvezményes módon közös önkormányzati hivatalt. Ennek ellenére a népszámlálási adatokra figyelemmel nem tűzhető ki 2014-ben a települési kisebbségi önkormányzati választás. A szlovén lakosság nagy aránya miatt azonban lehetőség nyílhat arra, hogy átalakult nemzetiségi önkormányzat lássa el a képviselőket. Ennek feltétele, hogy a választópolgárok több mint fele felvételét kérje a szlovén választói jegyzéke, továbbá a megválasztott képviselők több mint fele e nemzetiség jelöltjeként induljon a települési önkormányzati választáson.

Vágáshuta erős szlovák identitással bíró nemzetiségi település, tájház is működik itt.

Nagyhuta (Vel'ká Huta) szintén szlovák hagyományait ápoló község.

Nagylak korábban a romániai Nagylak (Nădlac) városrésze volt. Három ciklus óta eredményesen működik román önkormányzat, létrehozására várhatóan 2014-ben is lenne közösségi igény.

Hernádszentandrás községben jelentős létszámú roma közösség él. A település polgármestere sajtónyilatkozatában a népszámláláson kimutatott tíz százalékkal szemben mintegy harmincöt százalékra becsülte a romák összlakosságon belüli arányát.

Hejőkeresztúr településen is lényegesen nagyobb a romák aránya, mint amit a népszámlálás nemzetiségi adatai tükröznek. A helyi iskolában az elmúlt években a hátrányos helyzetű, leszakadó társadalmi rétegekhez tartozó – nagyrészt roma származású – gyerekek esélyegyenlőségét biztosítani kívánó komplex instrukció program is indult.

Arnót községben is eltérés tapasztalható a valós helyzet és a népszámlálás adatai között. Ezt mutatja az is, hogy az elmúlt években a helyi általános iskola tizennyolc tanulója vett részt a roma mentori programban.

Csorvás román hagyományait ápoló település. Román ortodox kápolna és temető is jelzi e nemzetiség jelenlétét.

Más településeken is élhet olyan nemzetiségi közösség, amely képviselőinek ellátása a népszámlálási adatoktól függetlenül indokolhatja az önkormányzat létrehozását, ám ezek teljesskörű „feltérképezése” nyilvánvalóan meghaladja vizsgálati lehetőségeimet.

3. A nemzetiségi szavazókörök kialakítása

2006 előtt a választópolgárok a szavazókörökben a helyi önkormányzati mellett a kitűzött kisebbségi önkormányzati választás szavazólapját is kérés nélkül kézhez kapták. Így olyanok is befolyásolhatták a kisebbségi önkormányzati képviselők megválasztását, akik saját

elhatározásukból nem kívántak volna részt venni ebben a szavazásban. Ez közrehatott abban is, hogy kiugróan nagy volt az érvénytelen szavazatok aránya, hiszen olyan választópolgárok is szavazólapot kaptak, akik nem voltak érdekeltek a választásban.

Az elmúlt években számos elképzelés született annak érdekében, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatokat ténylegesen a képviselt közösséghez tartozók hozzák létre. Így felmerült az a javaslat is, hogy a helyi önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati választásokat eltérő időpontban tartsák meg vagy különböző szavazóhelyiségben bonyolítsák le. Ez a szabályozás elviekben alkalmas lehetett volna arra, hogy kiszűrje a kisebbségi közösséghez nem tartozók által leadott „szimpátia-szavatok” egy részét, azonban önmagában nem nyújtott volna jogi védelmet a tudatos visszaélésekkel szemben.

A kisebbségi választói jegyzék bevezetése megosztotta a kisebbségi közösségeket. Voltak olyan országos kisebbségi önkormányzatok, amelyek támogatták ezt az új jogintézményt, mások viszont aggályaikat hangoztatták, mert attól tartottak, hogy vissza fognak élni a választók különleges személyes adataival.

A jogalkotó az alaptalan félelmek eloszlatása érdekében biztosítani kívánta, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek adatai minél szűkebb körben legyenek megismerhetők. Így a jegyzékbe csak a választási szervek és a jogorvoslati eljárásban a bíróságok tekinthettek be, és azt a szavazás eredményének jogerőssé válását követően haladéktalanul meg kellett semmisíteni. Garanciaként írta elő a törvényi szabályozás azt is, hogy a nemzetiségi önkormányzati szavazásra településenként önálló, az önkormányzati választásoktól eltérő szavazókört (szavazóköroket) kellett kialakítani. (régi Ve. 115/D. §) Egy szavazókör szolgált a településen megtartott valamennyi kisebbségi önkormányzat megválasztásának a lebonyolítására. Amennyiben a választópolgárok száma az ezerkétszáz főt meghaladta, akkor a kialakított szavazókörrel azonos épületben további szavazókört is ki kellett alakítani. [25/2006. (V. 5.) BM rendelet melléklet II. pontja]

A választópolgárok tehát a lakcímük szerinti szavazókörben adhatták le a helyi önkormányzati képviselőre a szavazatukat, míg a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel érdekében egy másik szavazókört kellett felkeresniük. A 2006. és a 2010. évi választásokat követően több országos kisebbségi önkormányzat is kifogásolta ezt a szabályozást, mert úgy vélték, hogy az kedvezőtlenül befolyásolta a részvételi adatokat, ugyanis a választópolgárok egy részét távol tartotta a szavazástól.

Az új Ve. fenntartja azt a szabályozást, hogy valamennyi nemzetiség számára közös szavazókört kell kialakítani. Egy nemzetiség választópolgárait egy szavazókörbe kell sorolni. A helyi választási iroda vezetőjének kezdeményezésére azonban a Nemzeti Választási Iroda elnöke – a népszámlálási adatokra tekintettel – engedélyezheti, hogy a helyi választási iroda vezetője a településen több szavazókört alakítson ki. Ha a nemzetiség választópolgárainak száma a településen meghaladja a százat, e választópolgárok különböző szavazókörökbe is sorolhatók, de egy szavazókörre legalább a nemzetiség harminc választópolgárának kell jutnia. (új Ve. 312. §)

5. A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg.

Az alapvető jogok biztosa – az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat természetes személyek pontosan meg nem határozható,

nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára.

Az ombudsman – Ajbt. 1. § (2) c) pontja szerint, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére.

A nemzetiségi önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés c) pontja alapján hatóságnak minősül.

Az Ajbt. 37. §-a értelmében, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél a jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosja akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszas hatósági jogalkalmazást.

Az Ajbt. feljogosítja az alapvető jogok biztosát egy adott jogi szabályozás alapjogi szempontú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával összefüggő intézkedések megfogalmazására.

A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

Mindezek alapján a nemzetiséghez tartozók számára az Alaptörvényben deklarált önkormányzat létrehozására vonatkozó jog érvényesülését biztosítani kívánó választójogi szabályozás kapcsán felmerült – a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő – visszásság hivatalból indított ombudsmani eljárás keretében vizsgálható.

2. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során *autonóm, objektív módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”. Ezzel összhangban elvi megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági döntés megszületéséig – irányadónak tekintem az Alkotmánybíróság által mind az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően, mind pedig az azt követően meghozott határozataiban, azok indokolásában kifejtett megállapításokat, következtetéseket.

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozta meg. Az Alaptörvény rendelkezése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Ez

a speciális státusz annak kifejezése, hogy a nemzetiségek tagjai nem bírhatnak kevesebb joggal, mint a többségi nemzethez tartozók.

Az Alaptörvény új eleme, hogy biztosítja a magyar állampolgárok önazonosságuk szabad vállalásához és megőrzéséhez való jogát. A nemzetiségeket alapvetően kulturális és nyelvi identitásuk, valamint tagjaik közösségükkel való összetartozás-tudata különbözteti meg a többségtől. Ez feltételezi, hogy a nemzetiséghez tartozók kölcsönösen elfogadják egymást az adott közösség tagjának. Az egyén döntésétől függ, hogy kész-e nemzetiségi identitását vállalni, illetve azt mások előtt kinyilvánítani. Nincs azonban alkotmányos joga arra, hogy önmagát egyoldalúan (önkényesen) egy nemzetiség tagjának nyilvánítsa.

A nemzetiségek kiemelt jelentőségű alapjoga, hogy helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alaptörvény ezzel kifejezésre juttatja, hogy ezek a képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehetnek. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek (nemzetiségek) közéletben való részvételnek és a képviseletnek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga. Az Alkotmány nem határozza meg azonban ezeknek a jogoknak a konkrét tartalmát, a joggyakorlás szabályait. A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál ezért a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, mely döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg. A közéletben való részvételnek, a képviseletnek és így az önkormányzatok létrehozásának a szabályozása több alapvető alkotmányjogi rendelkezéssel függ össze. Ezek között különösen fontos szerepe van a választási rendszernek, de nagy a jelentősége az önkormányzatok felépítésének, hatáskörének, más állami szervekkel való kapcsolatának is. [45/2005. (XII. 14.) AB határozat]

A nemzetiségi jogok körébe tartoznak a meghatározott közös tulajdonságokkal bíró egyének alkotmányos jogai, közös jogok gyakorlására – önkormányzására, azaz öngazgatására – létrejött intézményekben való részvételi jogosultságok (elsősorban a választójog és a választhatóság), illetve a nemzetiségi önkormányzatok szolgáltatásainak igénybevétele.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi döntéseire hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.” Amint arra az Alkotmánybíróság már a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelelességeket is”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

3. Az ügy érdeme tekintetében

A nemzetiségi önkormányzatok egyik legfontosabb jellemzője, hogy választások útján jönnek létre, ezért létrehozásuk során biztosítani kell a képviselni kívánt közösségtől származó demokratikus legitimitációt. Ez megköveteli, hogy a nemzetiségi önkormányzatokat a nemzetiségi választópolgárok alakítsák meg választott képviselőik útján.

A nemzetiséghez tartozás vállalása és annak nyilvánosságra hozatala alapjog, amely az egyén önrendelkezési jogon alapuló döntésén alapulhat.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és az Alaptörvény szintjére emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, korábbi gyakorlatában az alapjog-korlátozás elsődleges mércéjeként alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában kifejtett erga omnes értelmezés szerint a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a nemzetiséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog korlátozásának.

3.1. A népszámlálási adatok felhasználása a választási eljárásban

A nemzetiségi önkormányzatok a közösségi öngazgatás szervei, ezért alkotmányossági követelmény, hogy csak azokon a településeken lehessen kitűzni a nemzetiségi önkormányzati választást, ahol a nemzetiséghez tartozók létszáma indokolja képviselőik intézményesített ellátását. Ebből következően nem jelenti a nemzetiségi önkormányzat létrehozásához fűződő jog, illetve a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogának az Alaptörvénnyel ellentétes korlátozását az, ha a törvényi szabályozás az adott településen élő nemzetiségi közösség létszámától teszi függővé a választás kitűzését.

Az Alkotmánybíróság a 41/2012. (XII. 6.) AB határozat indokolásában arra is hivatkozott: „[a] Magyarországot érintő monitoring-dokumentumok következetesen hangsúlyozták, hogy az identitásvállalás szabadsága nem zárja ki a nemzetiségi statisztikai adatsorok készítését és felhasználását a vállalt kötelezettségek teljesítése érdekében. [...] A Velencei Bizottság említett CDL-AD(2012)011 jelzetű dokumentuma is ugyanezekre a megfontolásokra, illetve instrumentumokra épül, ugyanakkor miközben megérti a népszámlálási adatok alapulvétele melletti döntés motivációját, arra is rámutat, hogy a népszámlálást még akkor hajtották végre, amikor a nemzetiségekhez tartozók – szervezeteik álláspontja szerint – nem voltak tudatában annak, hogy válaszádnak milyen kihatása lehet magukra a nemzetiségi intézményekre. (43. §) Ezért, illetve a népszámlálás tízéves ritmusa és a nemzetiségi önkormányzati választások öt éves ritmusa közötti különbségre tekintettel azonban kiegészítő megoldás kidolgozását tartaná szerencsésnek”.

Az Alkotmánybíróság a fenti határozatában megállapította azt is, hogy az identitás – adatvédelmi garanciákkal történő – felvállalása megfelelő eszköz a választásokon tapasztalt diszfunkcionális jelenségek visszaszorítására.

Vizsgálatom azonban azt igazolta, hogy a népszámlálási adatok felhasználása önmagában nem képes kizárni a választási visszaélés lehetőségét. A fővárosi kerületekben, számos nagyvárosban és egyes községekben a népszámlálási adatok szerint viszonylag nagy létszámú – de legalább a települési nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges harminc fős – nemzetiségi közösség él, miközben ennek ténytudását gyakran maguk az érintett országos nemzetiségi önkormányzatok is vitatják. Több olyan településen pedig, ahol a nemzetiségi közösség képviselőinek ellátása indokolná a nemzetiségi önkormányzat létrehozását, erre azért nem lesz lehetőség, mert a népszámlálás adatai nem igazolják vissza jelenlétüket.

Megállapítható tehát, hogy a népszámlálási adatok felhasználása csak részben tudja elősegíteni a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásához való jog érvényesülését, a korábbi választásokon tapasztalt visszasságok megelőzését, megszüntetését. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy a népszámlálási adatok nem tekinthetők a nemzetiségi lakosság pontos leképezésének, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak. Abban az esetben, ha a tapasztalati tények ellentmondanak a népszámlálási adatoknak, a jogi szabályozásnak biztosítania kell a valós helyzetnek megfelelő jogalkalmazás lehetőségét.

A jogi szabályozás hiányossága miatt tehát valós nemzetiségi közösségek eshetnek el a települési szintű képviselet lehetőségétől. E visszasság orvoslása érdekében szükségesnek tartom a nemzetiségi önkormányzati választójogi szabályok módosítását.

A jogalkotónak indokolt figyelembe vennie a Velencei Bizottság – az Alkotmánybíróság fentiekben hivatkozott határozatában is hivatkozott – véleményét, amely szerint a népszámlálás adatai mellett célszerű lenne tudományos kutatási adatokat is felhasználni a nemzetiséghez tartozók létszámának meghatározásához.⁶

Egyes országos nemzetiségi önkormányzatok azt javasolják, hogy azokon a településeken is ki lehessen tűzni a választást, ahol a népszámlálás adatai szerint a nemzetiséghez tartozók aránya –függetlenül a létszámuktól – eléri az összlakosság legalább húsz százalékát. Ez azonban csak a százötven fő alatti kistelepüléseken jelentene kedvezményt, hiszen e lakosságszám fölött a húsz százalékos nemzetiség arány meghaladja a hatályos szabályozásban megvont harminc fős határt.

Szélesebb körű kedvezményt tenne lehetővé a kisebbségi törvény előkészítésekor, illetve a 2005. évi törvénymódosítás során is felmerült azon javaslat, hogy az országos kisebbségi önkormányzatok közreműködésével határozzák meg a „történelmi települések” katalógusát. E településeken egyes nemzetiségi jogok a törvényi erejénél fogva biztosíthatók lennének, így például a nemzetiségi önkormányzati választást a népszámlálási adatoktól függetlenül ki lehetne írni.

Álláspontom szerint alkotmányossági követelmény, hogy mindazon településeken, ahol a nemzetiségi közösség létszáma indokolja a képviselet ellátását, létrejöhessen a nemzetiségi önkormányzat. Biztosítani kell ugyanakkor azt is, hogy csak olyan nemzetiségi önkormányzatok alakulhassanak meg, amelyek rendelkeznek a szükséges közösségi legitimációval. E két alkotmányossági követelmény közötti egyensúlyt a jogalkotónak kell megtalálnia a választójogi szabályok megállapítása során.

3.2. A nemzetiségi szavazókörök kialakítása

A nemzetiségi választópolgárok személyes adatainak védelme fontos követelmény a nemzetiségi önkormányzati választásokon. A jogalkotó ennek egyik biztosítékaként a kisebbségi joganyag 2005. évi módosítása során előírta, hogy a települési kisebbségi önkormányzati képviselők választásán a szavazásra településenként önálló, az önkormányzati választásoktól eltérő szavazókört (szavazóköröket) kell kialakítani. A kisebbségi választópolgárok így külön szavazóhelyiségben szavazhattak a kisebbségi önkormányzati, illetve a helyi önkormányzati képviselőkre.

Az új Ve. főbb elemeiben átveszi a korábbi szabályozást. Lehetőséget ad azonban arra, hogy ha a nemzetiségi választópolgárok száma meghaladja a százat, akkor különböző

⁶ CDL-AD(2012)011 Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session.

Megtalálható: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)011-e)

szavazókörökbe sorolhatók legyenek. Egy szavazókörre ekkor is legalább harminc választópolgárnak kell jutnia.

Ez a választási eljárási rendelkezés adott esetben – különösen a nagyobb településeken – hátrányosan érintetheti a választópolgárokat, hiszen a szavazókör helyét nem feltétlenül tudják úgy meghatározni, hogy az mindenki számára egyaránt könnyen megközelíthető legyen.

Egyes nemzetiségi önkormányzatok nem tartják indokoltnak a nemzetiségi közös szavazókör létrehozását. Szarvas Város Szlovák Önkormányzata 2013. január 28-i ülésén hozott 6/2013. (01.28.) határozatával azt javasolta, hogy az Országos Szlovák Önkormányzat kezdeményezzen törvénymódosítást annak érdekében, hogy a nemzetiségi választópolgárok valamennyi szavazókörben szavazhassanak a nemzetiségi képviselő jelöltekre.

Álláspontom szerint önmagában a nemzetiségi választópolgárok személyes adatainak védelme nem indokolja, hogy a szavazásra önálló szavazókörben kerüljön sor. Ez nincs összhangban azzal sem, hogy 2014-től az országgyűlési képviselők választásán is azonos szavazókörbe sorolják lakcímük alapján a nemzetiségi és a nem nemzetiségi választópolgárokat.

A közös nemzetiségi szavazókörnek csak abban az esetben lehet legitim célja, ha abból indulunk ki, hogy a nemzetiségi választójogi jegyzék nem alkalmas garanciális szerepének betöltésére. A jegyzékbe visszaélésszerű joggyakorlás eredményeként felvett választópolgárok egy részét visszatarthatja a nemzetiségi önkormányzati választáson való részvételtől, ha ehhez fel kell keresniük egy külön szavazókört.

Tény azonban az is, hogy ez a megoldás nemcsak az „álmagyarok” szavazatait szűrheti meg, hanem – amint az a 2006. és 2010. évi választásokon is tapasztalható volt – a nemzetiségi választópolgárok egy részének a választásoktól való távolmaradását is eredményezheti.

Mindez felveteli azt a kérdést, hogy szükséges-e a nemzetiségi közös szavazókör fenntartása, hiszen valódi garanciát nem nyújt a visszaélések ellen, ugyanakkor negatív hatása lehet a nemzetiségi választópolgárok választási részvételére.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatokkal együttműködve tekintse át, melyek azok a települések, ahol a népszámlálási adatok alapján 2014-ben nem alakulhat meg a nemzetiségi önkormányzat, azonban az ott élő közösség létszáma, illetve a lakosságon belüli aránya indokolja a helyi szintű nemzetiségi képviselő biztosítását.
- 2) az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy
 - a) a fenti szempont alapján összeállított lista ismeretében – az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – kezdeményezze a törvényi rendelkezések olyan módosítást, hogy e településeken 2014-ben kitűzhető legyen a nemzetiségi önkormányzati választás;
 - b) vizsgálja meg, hogy indokolt-e hatályában tartani azt a szabályozást, mely előírja, hogy a nemzetiségi önkormányzati választásokon valamennyi nemzetiség számára közös szavazókört kell kialakítani.

Budapest, 2013. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.