



**NEMZETI ÉS ETNIKAI KISEBBSÉGI
JOGOK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA**
H-1051 Budapest, Nádor u. 22.
www.kisebbsegiombudsman.hu

Ügyszám: 475/2010.

**A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok
országgyűlési biztosának**

jelentése

a 2010. évi

települési kisebbségi önkormányzati választásokról

2010. október

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK	2
I. A vizsgálat megindítása	3
1. A vizsgálat célja	3
2. A vizsgálat módszertana	5
II. A vizsgálat megállapításai	7
1. A kisebbségi választójog	7
2. A kisebbségi választói jegyzék	11
2.1. A kisebbségi választói jegyzékről való tájékoztatás	11
2.2. A kisebbségi választói jegyzék összeállítása	15
2.3. A kisebbségi választói jegyzék adatsorai	21
3. A kisebbségi választások kitűzése	25
4. A jelöltállítás	30
4.1. A kisebbségi jelölő szervezetek	30
4.2. A kisebbségi önkormányzati jelöltek nyilvántartásba vétele	34
5. A választási kampány	38
6. A szavazás	39
6.1. A szavazás lebonyolítása	39
6.2. A részvételi adatokból levonható következtetések	43
7. A választási eredmények elemzése	45
8. Javaslatok a kisebbségi választójogi rendszer újraszabályozására	51
8.1. A szerbiai kisebbségi tanácsok választása	52
8.2. A kisebbségi választói jegyzék garanciális jellegének erősítése	56
8.3. A kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozó általános javaslatok ..	59
9. Javasolt intézkedések	62

A vizsgálatot vezette:
dr. Magicz András

A vizsgálatban közreműködtek:
dr. Bindorffer Györgyi PhD
dr. Dóczé Nikolett

I. A vizsgálat megindítása

1. A vizsgálat célja

A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos joga, hogy létrehozzák helyi és országos önkormányzataikat.

Hiányoznak azonban azok a jogi garanciák, amelyek biztosíthatnák annak az alkotmányossági követelménynek az érvényesülését, hogy a kisebbségi önkormányzatokat kizárólagosan az e testületek által képviselt közösségek tagjai válasszák meg.

A nem megfelelő törvényi szabályozás miatt a kisebbségi önkormányzati rendszer első évtizedében ugyanaz a választói kör vehetett részt a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok megalakításában. A kisebbségi önkormányzatok tagjainak elegendő volt nyilatkozatot tenniük arról, hogy vállalják a kisebbség képviseletét, vagyis nem kellett ténylegesen az adott közösséghez tartozniuk.

Az Országgyűlés 2005-ben alapjaiban átalakította a kisebbségi választójogi rendszert. A kisebbségi önkormányzatok alkotmányos keretek között történő létrehozása érdekében egy kérelemre induló jogi eljáráshoz kötötte a kisebbségi választójog keletkezését. A hatályos szabályozás értelmében csak azok a nagykorú magyar állampolgárok rendelkeznek aktív és passzív választójoggal (a választás és a választhatóság jogával) a települési kisebbségi önkormányzati választásokon, akik a választási irodához eljuttatott írásbeli nyilatkozatukban egy adott kisebbségi közösség tagjának vallják magukat, és kérik a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételüket. Az identitásról tett nyilatkozat valóságtartalmát azonban senki nem kérdőjelezheti meg, így a választási visszaélés lehetősége továbbra is fennáll.

A törvénymódosítás ellenére továbbra sem érvényesül a gyakorlatban az a követelmény, hogy „a kisebbségek helyi önkormányzata tagjainak megválasztásánál is alapvető elv a demokratikus legitimáció”, vagyis a választás folyamatának visszavezethetőnek kell lennie a képviselt közösséghez.¹ A települési kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a kisebbségi közügyek helyi szinten történő önálló intézésére jönnek létre. A kisebbségi képviselőknek ezért nem a választópolgárok teljes körétől kell kapniuk a közfeladat ellátásához szükséges legitimációt, hanem e felhatalmazásnak az általuk képviselt közösségtől, pontosabban annak kisebbségi választójoggal rendelkező tagjaitól kell származnia.

¹ 34/2005. (IX. 29.) AB határozat

A 2006. évi választások eredményeként számos olyan településen alakultak kisebbségi önkormányzatok, ahol a képviselni kívánt közösség nyilvánvalóan nem volt jelen. Ezek a választott testületek törvényesen, legálisan jöttek létre, mégsem tekinthetők a kisebbségi autonómia valós szerveinek.

Az előző választásokról készített országgyűlési biztosi jelentés megvitatásakor a politikai döntéshozók és a kisebbségi közösségek egyöntetűen kifejezésre jutatták, hogy ismételen felül kell vizsgálni a kisebbségi választójogi szabályozást. A Kormány által felkért testület – amelyben egyes minisztériumok, az országos önkormányzatok delegáltjai, valamint független szakértők vettek részt – azonban még a koncepciókészítésig sem jutott el. A törvényelőkészítés folyamatának gyorsítása érdekében a kezdeményezésemre megalakult II. Kisebbségi Kerekasztal ülésein egyeztetéseket folytattam az országos kisebbségi önkormányzatokkal. Az itt körvonalazódó elképzeléseket felhasználva 2009 novemberében az adatvédelmi biztossal közösen kidolgoztuk a kisebbségi önkormányzati választójog visszaélésszerű gyakorlását kizáró objektív szempontrendszer. Az etnikai adatok kezeléséről szóló vizsgálat reálisan megvalósítható megoldást ajánlott a választási visszaélések megakadályozására, ám ezekre a javaslatokra nem reagált érdemben az előző Kormány.

A 2010. évi kisebbségi önkormányzati választásokat tehát azon törvényi rendelkezések alapján tartották meg, amelyekről már négy évvel korábban bebizonyosodott, hogy nem tudják kizárni az „álkisebbségi önkormányzatok” megalakulásának lehetőségét. A választások közeledtével egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a visszaélések arányának jelentős növekedése várható. Azok a magánszemélyek ugyanis, akik 2006-ban még visszariadtak a valós identitásukkal ellentétes jegyzékbe vételtől, illetve a valótlan jelölti nyilatkozat megtételétől, egyre inkább felismerték a törvényi szabályozás kijátszhatóságát, így csak az elhatározásukon múlott, hogy kihasználják-e a kínálkozó jogi kiskapukat.

A kisebbségi önkormányzashoz fűződő alkotmányos jog tömeges sérelmének veszélye miatt az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból vizsgáltam a települési kisebbségi önkormányzati választások lebonyolítását. Áttekintettem a választási előkészületeket, a kisebbségi választói jegyzékek összeállításának folyamatát, a jelöltállítást, a kampányt, a szavazást és a választási eredményeket. A kisebbségi választói jegyzék minél alaposabb vizsgálata érdekében összehasonlító elemzést végeztem a Szerbiában alkalmazott választói nyilvántartással.

Vizsgálatom célja, hogy a gyakorlati tapasztalatok birtokában, a vonatkozó jogi szabályozást elemezve feltárjam a választási visszaéléseket, és javaslatokat fogalmazzak meg azok orvoslása érdekében.

2. A vizsgálat módszertana

A vizsgálat 2010. május 1-je és 2010. október 10-e között folyt, vagyis a választási előkészületektől a jogorvoslati eljárások lezárásáig terjedő időszakot fogja át.²

Megállapításaimat elsődlegesen azokra a panaszokra alapoztam, amelyek a kisebbségi választói jegyzék összeállításával, a jelöltállításával, a szavazással, a választás eredményének megállapításával, valamint a jogorvoslati eljárással kapcsolatban érkeztek hozzám. A beadványozók egy része nem konkrét választási ügyek vizsgálatát kérte, hanem a törvényi szabályozás hibáival, illetve továbbfejlesztésének irányával kapcsolatos véleményét osztotta meg velem.

A vizsgálat során egyeztetést folytattam az országos kisebbségi önkormányzatok elnökeivel, az adatvédelmi biztossal, az Országos Választási Bizottság tagjaival, valamint az Országos Választási Iroda vezetőjével és munkatársaival. Egy adott választási cselekmény büntetőjogi megítélése érdekében a legfőbb ügyész állásfoglalását kértem.

A vizsgálatban közreműködő munkatársaim figyelemmel kísérték a közszolgálati Magyar Televízió és a Magyar Rádió hírműsorait, valamint rendszeres sajtófigyelést is végeztek, amely négy országos és két megyei napilapot érintett.³ Emellett arra törekedtem, hogy eseti jelleggel minél szélesebb körben tájékozódjam az egyéb sajtóhíradásokból, televíziós vagy rádiós műsorokból, valamint az internetes hírportálokból.

A választási visszaélések szociológiai alaposságú kimutatása azt igényelte volna, hogy a visszásság gyanújával érintett településeken tájékozódjam a kisebbségi közösségek jelenlétéről és kisebbségtörténeti kutatásokat is végezzek. Ám miután felmerült annak gyanúja, hogy várhatóan tömegesen fognak „álkisebbségi” önkormányzatokat létrehozni, ezt a módszert el kellett vetnem.

A visszaéléseket így azokon a településeken vélelmezem, ahol a 2001. évi népszámlálás alkalmával 3 fő vagy annál kevesebben vallották magukat az adott kisebbségi közösség tagjának, illetve említették saját kisebbségi kulturális kötődésüket vagy nyilatkoztak arról, hogy a kisebbségi nyelvet anyanyelvüknek tekintik, de legalábbis használják családi vagy baráti körben. A visszaélések azért csak feltételezhetőek és nem megállapíthatóak, mert a népszámlálás során a nemzetiségi adatokra vonatkozó kérdésekre önkéntesen lehetett választ adni, így sokan nem vallották meg valós identitásukat.

² A választások folyamata még nem zárult le, a területi és országos kisebbségi önkormányzatok megalakítására 2011 januárjában kerül sor. Ezek áttekintését is tervezem egy további vizsgálat keretében.

³ A négy országos napilap a Magyar Hírlap, Magyar Nemzet, Népszabadság és Népszava. A megyei újságok közül az Észak-magyarország és a Békés Megyei Hírlap lapszámait tekintették át munkatársaim.

Lényeges különbség van tehát a kisebbségek saját közösségükre vonatkozó becsült adatai és a Központi Statisztikai Hivatal adatsorai között. Figyelembe kellett azt is vennem, hogy a legutóbbi népszámlálás óta 9 év telt el, ami elég hosszú idő ahhoz, hogy jelentős változások történjenek egy település lakossági összetételében.

Erre tekintettel a vélelmezett visszaélés határát 3 főben, a választás kitűzéséhez szükséges minimális választói létszám 10 %-ában határoztam meg. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy az adott településen a népszámlálás adatai szerint még olyan létszámban sincs jelen az adott kisebbségi közösség, mint ahány képviselő a kisebbségi önkormányzat 4 fős testületébe választható. Így még ha abból a feltevésből indulok is ki, hogy a kisebbségi közösség valós létszáma többszöröse a népszámlálás adatsorában feltüntetettnek, akkor is megkérdőjelezhető, hogy a választópolgárok száma indokolja-e a választás megtartását.

A kisebbségi jelölő szervezetek állítása szerint ugyanakkor számos további településen is „álkisebbségi” önkormányzatokat hoztak létre, ám ezeket a visszaéléseket a statisztikai adatok összevetésével nem lehetett kimutatni.

Ettől függetlenül vizsgálati módszerem közelítően alkalmas a választási visszásságok arányának kimutatására. Meghatározó jelleggel ugyanis azokon a településeken jelzi, hogy jogosulatlanok vetették fel magukat a kisebbségi választói jegyzékbe, ahol eddig nem volt ismert az adott közösség jelenléte.

A vizsgálat része volt a jogi környezet elemzése is. Elsődlegesen az alábbi jogszabályok hatályosulását tekintettem át:

- a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány);
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.);
- a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (Ve.);
- a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról rendelkező 2005. évi CXIV. törvény (Kvj.);
- a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek a kisebbségi választói jegyzék összeállítása során történő végrehajtásáról rendelkező 12/2010. (IV. 30.) ÖM rendelet;
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek 2010. október 3. napjára kitűzött választása, valamint a települési kisebbségi önkormányzati képviselők választása eljárási határidőinek és határnapjainak megállapításáról szóló 4/2010. (VII. 16.) KIM rendelet.
- a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a kisebbségi önkormányzati képviselők választásán történő végrehajtásáról rendelkező 5/2010. (VII. 16.) KIM rendelet.

II. A vizsgálat megállapításai

1. A kisebbségi választójog

A választások megtartásának alapvető feltétele, hogy a jogalkotó meghatározza a választójogosultak körét, valamint nyilvántartásuk szabályait.

A helyi önkormányzati választások esetében az Alkotmány rendelkezik a választás és a választhatóság jogáról. A kisebbségi választójogról azonban nem szól az alaptörvény, ezért a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint ennek a döntési szabadságnak a korlátait az Alkotmány rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.⁴

Ilyen alkotmányos korlát, hogy a törvényi szabályozásnak kizárólagosan a kisebbségi közösségek tagjai számára kell biztosítania a kisebbségi önkormányzatok megválasztásának jogát. A Nektv. – a 2005. évi átfogó törvénymódosítás hatálybalépése óta – formálisan eleget tesz ennek a követelménynek. Kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban a kisebbségek joga települési, területi és országos kisebbségi önkormányzat létesítése. A kisebbségi önkormányzat választásában az a választópolgár vehet részt, aki szerepel a kisebbségi választási nyilvántartásban. Valamely kisebbség képviselőjét az a jelölt vállalhatja, aki szerepel a kisebbségi választói jegyzékben. A választópolgár és a jelölt csak egy kisebbség választói jegyzékében szerepelhet.⁵

A Nektv. csak a kisebbségi választójog alapjairól rendelkezik, a részletszabályokat a Kvjt. határozza meg. A kisebbségi önkormányzati választásokon az a személy választó és választható, aki:

- valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik, valamint a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja,
- magyar állampolgár,
- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, és
- a kisebbségi választói jegyzékben szerepel.⁶

A kisebbségi választói jegyzékről szóló rendelkezéseket kihirdetésüket követően több magánszemély is megtámadta az Alkotmánybíróság előtt. Az indítványozók elsődlegesen a szabad véleménynyilvánítás jogának sérelmére, és alapvető jog lényeges tartalmának korlátozására, valamint a szabályozás diszkriminatív jellegére hivatkozva kérték az alkotmányellenesség vizsgálatát.

⁴ 45/2005. (XII. 14.) AB határozat

⁵ Nektv. 5.§

⁶ Kvjt. 2. § (1) bekezdés

Az Alkotmánybíróság az indítványokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el. Megállapította, hogy kisebbségi önkormányzatot választani az adott kisebbséghez tartozóknak van joguk. A kisebbségekhez tartozó állampolgárokról azonban nincs hiteles nyilvántartás. Az Alkotmányban biztosított szabad véleménynyilvánítás alkotmányos jogának sérelme azért nem áll fenn, mert a Nektv. és a Kvjt. alapján „az egyén önálló, saját szabad elhatározása, hogy valamely kisebbséghez tartozónak tekinti magát, és amennyiben részt kíván venni a kisebbségi önkormányzati képviselői választáson, akkor ezt ki is kell nyilvánítania választójogának gyakorolhatósága, a választás megtarthatósága érdekében.”⁷ A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. A kisebbségi választói jegyzéket törvény szabályozza, az abba való felkerülés az érintettek szabad elhatározásán nyugszik, ami nem eredményezi az alapjog lényeges tartalmának a korlátozását. A választójog fontos politikai alapjog, amelynek gyakorlásához a kisebbségi önkormányzati választásoknál is meg kell teremteni a szükséges alkotmányos garanciákat, ezek egyike a kisebbségi választói jegyzék. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányellenesség megállapítása és a megtámadott törvényi rendelkezések megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította.

A kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel tehát szükségszerű eleme a választójog gyakorlásának. Garanciális jelentősége miatt akkor is alkalmazni szükséges, ha a kisebbségi közösségek tagjainak egy részét a nyilvántartásba vétel visszatartja a választáson való részvételtől. A kisebbségi választójognak ugyanakkor vannak olyan elemei is, amelyeket indokolt átgondolni.

Az Országgyűlés deklarált célja az volt a Nektv. megalkotásával, hogy az őshonosnak tekintett kisebbségek közösségi létének, kultúrájának, hagyományainak, nyelvének fennmaradását, ápolását és továbbörökítését segítse elő. Erre vezethető vissza, hogy – legalábbis jogi értelemben – csak magyar állampolgárok lehetnek a kisebbségi közösségek tagjai.

Ez a szabályozás nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a magyar állampolgársággal nem rendelkezők részt vehessenek a kisebbségi közéletben. Az egyesülési jog alapján létrehozott kisebbségi szervezeteknek – beleértve annak ügyintéző és képviselői szervét is – nem csak magyar állampolgárok, hanem az uniós polgárok, illetve a harmadik országbeli letelepedettek és bevándoroltak is tagjai lehetnek.⁸

A magyar állampolgárság hiánya a kisebbségi önkormányzati választásokon azonban tényleges hátrányt jelent, mert így nem szerezhető meg a kisebbségi választójog.

⁷ 168/B/2006. AB határozat

⁸ Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény 8. § (1) bekezdés b) és c) pont.

Az országos kisebbségi önkormányzatok egy része nem ért egyet azzal, hogy a törvény esetenként olyan személyeket is kizár a kisebbségi önkormányzati képviselői munkából, akik évtizedek óta Magyarországon élnek, és aktív szereplői a kisebbségi közéletnek. Megítélésük szerint a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvételre sokkal inkább feljogosíthat a nyelvismeret, valamint a hagyományok és a kultúra iránti elkötelezettség, mint az, hogy rendelkezik-e az adott személy magyar állampolgársággal.

Magánszemélytől is érkezett hozzám panasz, aki azt sérelmezte, hogy Magyarországon letelepedett szlovák állampolgárként nem kérhette felvételét a kisebbségi választói jegyzékbe. Ezt a tilalmat azért is érthetetlennek tartotta, mert uniós polgárként jogában áll részt venni a helyi önkormányzati választásokon, sőt képviselővé is választható.⁹

A kisebbségi közösségeken belül növekszik azoknak a tábora, akik támogatják a kisebbségi választójog kiterjesztését az anyaországi állampolgárokra is. Ezt erősíti az a migrációs folyamat is, amely az Európai Unióhoz történt csatlakozás óta egyes határmenti településeken tapasztalható. Az áttelepülők közül várhatóan egyre többen fogják igényelni a kisebbségi kulturális és oktatási közszolgáltatásokat, és ezzel összefüggésben a kisebbségi önkormányzati választásokon való részvétel jogát.

Nem minden kisebbség támogatja azonban ezt a változtatást. Vannak, akik arra hívják fel a figyelmet, hogy az elmúlt választásokon több településen (fővárosi kerületben) az anyaországból áttelepült, a kisebbségi nyelvet beszélő, ám a magyar állampolgárságot magyar nemzetiségüként megszerzett személyek alakítottak kisebbségi önkormányzatokat.

Különösen a román önkormányzati vezetők tartanak attól, hogy tovább nőhet a visszaélések aránya, ha a jövőben áttelepült nem magyar állampolgárok is részt vehetnek a választásokon.

Megítélésem szerint a kisebbségi választójog kiterjesztésének kérdését nem lehet elválasztani a Nektv. személyi hatályának átgondolásától, különben ellentmondás keletkezne a kisebbségi jogok rendszerében. Egy esetleges törvénymódosítás során arra is figyelemmel kell lenni, hogy ez milyen módon érintené a kisebbség Nektv. szerinti fogalmának egyik alapvető elemét, a Magyarország területén való száz éves honosságot.

⁹ Az Alkotmány 70. §-a értelmében a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező nagykorú magyar állampolgárokat, továbbá az Európai Unió más tagállamának a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező állampolgárát megilleti az a jog, hogy a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választhatók legyenek. A választás jogát akkor gyakorolhatják, ha a választás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodnak. Polgármesterré és fővárosi főpolgármesterré magyar állampolgár választható. A menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásán választóként vehetnek részt, ha a választás napján a Magyar Köztársaság területén tartózkodnak.

A kisebbségi választójog törvényi szabályozása egy másik problémát is felvet. A kisebbségi önkormányzati választásokon kizárólag nagykorúak vehetnek részt. A kisebbségi választói jegyzék összeállítása több hónappal a választás napja előtt lezárul, így a kisebbségi közösségeknek lehetnek olyan tagjai, akik ekkor még nem nagykorúak, ám a választás napjáig azzá válnak.

A Ve. azzal kívánja ezt az ellentmondást áthidalni, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételi kérelem nyomtatványát, és az ahhoz kapcsolódó tájékoztatót azok számára is meg kell küldeniük a választási irodáknak, akik a választás évében október 1. napjáig válnak nagykorúvá. Ebből következően azok is kérhetik felvételüket a kisebbségi választói jegyzékbe, akik még nem nagykorúak, ám „várományosai” annak.¹⁰

Négy évvel ezelőtt az önkormányzati választásokat október 1-jén tartották, így a gyakorlatban nem estek el a választójog gyakorlásának lehetőségétől a kisebbségi közösségek 18. életévüket betöltött tagjai. Ebben az évben azonban október 3-án voltak a választások, de ez lehetett volna akár hetekkel későbbi nap is. A törvényi szabályozás nem teszi lehetővé, hogy azok, akik október 1-je és a választás napja között töltik be a 18. életévüket kisebbségi választójoggal rendelkezessenek.

Még egy további – bár nyilvánvalóan csak keveseket érintő – hiányosságra is szükséges felhívnom a figyelmet. A nagykorúságot nem csak a 18. életév betöltésével lehet elérni, hanem a 16. életévet követően kötött érvényes házassággal is.¹¹ Nem vehető fel azonban az a kérelmező a jegyzékbe, aki június 15. és október 1-je között házasságkötés révén szerzett nagykorúságot.

Hozzájuk hasonlóan a kisebbségi közösségek azon tagjai sem szerezhettek kisebbségi választójogot, akik a választói jegyzék lezárását követően honosítással válnak magyar állampolgárrá.

A kisebbségi választói jegyzéket azért zárják le hónapokkal a szavazás napja előtt, mert a választási bizottságok így tudnak dönteni arról, hogy az adott településen van-e a kisebbségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges számú választópolgár. A jegyzékbe való felvételt egy viszonylag rövid, másfél hónapos időszakban lehet kérni, ám ennek a korlátozásnak van alkotmányosan elfogadható indoka.

Nem szükségszerű azonban, hogy azokon a településeken, ahol egyébként a választási szervek már kitűzték a választást, ne lehetne jegyzékbe venni azokat, akik utóbb érték el a nagykorúságot vagy váltak magyar állampolgárrá. Az ő felvételük nem akadályozná a választás megtartását, ezzel szemben szélesíthetné a választói bázist az egyes településeken.

¹⁰ Ve. 115/E. § (1) bekezdés

¹¹ Polgári Törvénykönyv 12. §

Mindezek alapján felvethető a törvényi szabályozás átgondolásának lehetősége a kisebbségi közösségek azon tagjainak esetében, akik a választói jegyzék lezárásakor még nem tudnak eleget tenni a felvétel kritériumainak, ám utóbb igazolják az előírt feltételek (nagykorúság, állampolgárság) meglétét.

2. A kisebbségi választói jegyzék

A helyi önkormányzati és a kisebbségi önkormányzati választásokon nem ugyanazok a választópolgárok vehetnek részt, ezért a választási szerveknek településenként két – jogi jellegében eltérő – nyilvántartást kell vezetniük.

A helyi önkormányzati képviselők választása során vezetett névjegyzék pusztán technikai jellegű nyilvántartás, amelynek alkalmazása lehetővé teszi, hogy csak az erre feljogosított választópolgárok adhassák le szavazatukat, illetve indulhassanak jelöltként.

A kisebbségi választói jegyzék ezzel szemben nem egyszerűen a regisztráció eszköze, hanem a fő biztosítéka annak, hogy a kisebbségi közösségek érvényesíteni tudják az Alkotmányban biztosított önkormányzáshoz fűződő jogukat. A jegyzékbe vétel nem csak a választók nyilvántartására szolgál, hanem ez az aktus keletkezteti a kisebbségi választójogot.

Alapvető különbség az is, hogy a helyi önkormányzati választásokon vezetett névjegyzéket a választópolgárok akarától függetlenül hozzák létre és folyamatosan vezetik, míg a kisebbségi jegyzéket önkéntes alapon, kérelemre állítják össze a választási eredmények jogerős lezárásáig terjedő időszakra. A választói névjegyzék adatai közérdekűek, azokat a választások előtt közszemlére kell tenni, ezzel szemben a kisebbségi választói jegyzék adatai nem nyilvánosak. Mindkét nyilvántartást a települési jegyzők által vezetett települési választási irodák állítják össze, bár e megoldással szemben már a Kvjt. előkészítésekor is számos kritika fogalmazódott meg.

2.1. A kisebbségi választói jegyzékről való tájékoztatás

A választás során kiemelt jelentősége van a kisebbségi választói jegyzéknek. Egyrészt azok vehetnek részt a választás folyamatában, akik ebben a nyilvántartásban szerepelnek, másrészt a jegyzék adataitól függ, hogy a választást ki lehet-e tűzni az adott településen. A választások eredményes lebonyolítását ezért döntően befolyásolta, hogy a választópolgárok megfelelő tájékoztatást kapnak-e a jegyzékbe való felvételtől, különösen annak jogvesztő határidejéről. Ezt segítette elő, hogy a helyi választási irodáknak meg kellett küldeniük a kisebbségi önkormányzati választásokról szóló tájékoztatót a helyi önkormányzati választásokon választójoggal rendelkező magyar állampolgároknak, beleértve azokat is, akik október 1. napjáig váltak nagykorúvá.

A levélhez mellékeltek a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel formanyomtatványát.

A felmerülő költségek normatíváját meghatározó jogszabály értelmében a nyomtatványok borítékolására 6,25 forint, a postázási feladatokra 40 forint volt felhasználható választópolgáronként.¹² A választási tájékoztatót mintegy 8 millió 186 ezer választópolgárnak kellett nemzetiségétől függetlenül postázni, ez a kiadás tehát összességében meghaladta a 378 millió forintot. Ez a normatíva azonban így sem bizonyult elégségesnek ahhoz, hogy mindenütt a Magyar Postát bízzák meg a küldemények kézbesítésével.

A választási tájékoztatókat, és a jegyzékbe vételhez szükséges formanyomtatványt sok esetben önkormányzati munkatársak vagy éppen közfoglalkoztatottak vitték ki a címzeteknek. Ők azonban nem feltétlenül rendelkeztek olyan helyismerettel, mint a postai kézbesítők, így előfordulhatott, hogy az érintettek nem kapták meg a küldeményt.

Volt olyan a panaszos, aki azt állította, hogy azért késte le a jegyzékbe vétel határidejét, mert nem kapott semmilyen tájékoztatást a választási irodától. Utólag azt nem lehetett tisztázni, hogy a választási küldemény megérkezett-e a címére, azonban a jegyző maga is elismerte, hogy a településen nehézségekbe ütközött a kézbesítés, mert számos háztartásnak nincs postaládája.

Az már a 2006. évi választásokon is gondot okozott, hogy a feladó nélküli, csak a címzett nevét tartalmazó borítékok sokan kéretlen szóróanyagként gondolták és bontatlanul kidobták.¹³ A választási irodák ismerik ezt a problémát, ennek ellenére a jelenlegi választásokon sem változtattak ezen a rossz gyakorlaton.

A rendelkezésemre álló adatok alapján nem tudom megítélni, hogy a választási irodák határidőn belül minden címzetthez eljuttatták-e a kisebbségi önkormányzati választási tájékoztatót, illetve a jegyzékbe vételhez szükséges formanyomtatványt. Az azonban a hozzám érkezett jelzések alapján teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy a választópolgárok egy részéhez nem jutott el ezen a módon a szükséges jogi felvilágosítás.

2010 májusában – még a kisebbségi választói jegyzékek összeállításának megkezdése előtt – megkerestem az Országos Választási Irodát, és azt javasoltam, hogy jogszabályban előírt tájékoztatási feladataihoz kapcsolódóan intézkedjék a szükséges választási információkat tartalmazó közérdekű közlemény kiadása érdekében.

¹² A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvénynek a kisebbségi választói jegyzék összeállítása során történő végrehajtásáról szóló 12/2010. (IV. 30.) ÖM rendelet 14. § (1) bekezdés

¹³ A Magyar Posta 2009-ben átlagosan 32 szórólapot és hirdetési újságot kézbesített a háztartásokhoz. (Interjú a Magyar Posta szóvivőjével, Békés Megyei Hírlap június 16.) Ebben a számadatban nincsenek benne a magánterjesztők által bedobott reklámanyagok.

Az Országos Választási Iroda vezetője felvetésemet azzal az indokkal utasította el, hogy a közérdekű közlemény elkészítését nem tudják finanszírozni, mert ezt a kiadást nem tervezték előre. Megítélése szerint azonban ennek hiányában is minden megtettek a választópolgárok felvilágosítása érdekében azzal, hogy a választási irodák a honlapjukon elérhetővé tették a kisebbségi választói jegyzékbe vételhez szükséges kérelemnyomtatványt, valamint a kapcsolódó tájékoztatót. A kisebbségi választói jegyzék szabályairól, a jelentkezés feltételeiről és módjáról sajtótájékoztatót is tartottak.

Látható tehát, hogy a választási irodák a minél szélesebb körű tájékoztatásra törekedtek. Ennek ellenére az a véleményem, hogy miután a helyi önkormányzati választásokhoz kapcsolódóan készült közérdekű közlemény, ennek költségeit a kisebbségi önkormányzati választásokon is biztosítani kellett volna.

Az Országos Választási Iroda megkeresésével egyidejűleg a Magyar Televízió és a Magyar Rádió vezetőihez is fordultam. Azt kértem, hogy a közszolgálati műsorszolgáltatók minél részletesebben foglalkozzanak a kisebbségi önkormányzati választásokkal, különösen a kisebbségi választói jegyzék összeállításának időszakában. A Magyar Televízió elnökének írt levelemben felvettem azt is, hogy kedvező hatása lenne annak, ha nem csak stúdióbeszélgetéseket sugároznak, hanem az ország különböző településein forgatott tudósításokkal „élővé” tudnák tenni ezt a témát.

Javaslatom illeszkedett ahhoz az elképzeléshez, hogy a Magyar Televízió hosszabb műsoridőben és szélesebb műsorstruktúrában kívánt a kisebbségi önkormányzati választásokkal foglalkozni, mint négy évvel ezelőtt. A híradások azonban ezúttal is elsődlegesen a nemzetiségi magazinokban kaptak helyet. Összességében több mint 30 adás érintette a kisebbségi választásokat változatos formában, így a rövid hírközlések mellett hosszabb, esetenként a teljes műsoridőt kitöltő stúdióbeszélgetések is adásba kerültek. Az országos híradókban rendszeresen szerepeltek a helyi önkormányzati választások eseményei, a kisebbségi választásokat azonban csak kivételesen említették meg. A körzeti (szegedi, pécsi és miskolci) híradókban esetenként foglalkoztak ezzel a témával.

Új és folytatásra érdemes kezdeményezésként a közszolgálati televízió Ma reggel című közéleti műsorában június 28. és július 9. között egy tematikus sorozat volt látható a kisebbségi önkormányzati választásokról. A kisebbségi önkormányzati vezetőkkel és szakértőkkel folytatott beszélgetések egy részét kisebbségi nyelvű és magyar feliratozású rövidfilmek vezették be, amelyek szereplői identitásukról, sorsukról vallottak, és ezzel segítettek közelebb hozni a nézőkhöz a kisebbségi közösségek életét, kultúráját.¹⁴

¹⁴ A sorozat 9 részből állt, egy-egy beszélgetés keretében szóltak a választásokról – időrendi sorrendben – a német, szerb, cigány, szlovák, román, horvát és szlovén közösségek képviselői. Meghívottként szerepelt továbbá egy-egy alkalommal a nemzetiségi ügyért felelős helyettes államtitkár, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosja.

A Magyar Rádió kisebbségi választásokról szóló híradásai is elsődlegesen a nemzetiségi adásokban voltak hallhatók. Az MR4 adó műsorai részletes tájékoztatást adtak a kisebbségi választói jegyzék szerepéről, összeállításának szabályairól, és külön is felhívták a figyelmet a felvétel jogvesztő határidejére. Az MR1 hírműsoraiban esetenként szerepelt ez a téma, ám a részemre megküldött kimutatás szerint ekkor is csak az említés szintjén, jellemzően egy percnél rövidebb időtartamban. Hosszabb, elemző jellegű beszélgetéseket a választásokat megelőző egy hétben sugározott a Magyar Rádió.

Az írott sajtóban is kevés cikk jelent meg a kisebbségi önkormányzati választásokról, és ezek is jellemzően az országos napilapokban voltak olvashatók. Az áttekintett két megyei napilap közül az egyikben egyáltalán nem, a másikban pedig csak a határidő lejártának napján jelent meg egy rövid hír a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel lehetőségéről.

Megállapítható, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokról való tájékoztatás összességében elfogadható szintű volt. Az írott és az elektronikus sajtó jelentős részének azonban csak akkor keltette fel az érdeklődését ez a téma, miután egyes településeken felmerült a visszaélések gyanúja. A kisebbségi önkormányzatok létrehozásának céljáról, feladatairól, az eredményesen működő testületekről alig jelentek meg híradások. Ez az aránytalanság alkalmas lehetett arra, hogy a kisebbségi választásokról csak felületesen tájékozódó közvéleményben általánosító jelleggel csak a felmerült visszasságok rögzüljenek.

A kellő számú és informatív híradások mellett legalább ennyire szükség lett volna arra is, hogy az ország vezető közéleti személyiségei is megszólaljanak a kisebbségi önkormányzati választások ügyében. Ezt azért hiányolom, mert köztudott az a tény, hogy a kisebbségi közösségek tagjainak egy része – a kedvezőtlen történelmi tapasztalatok miatt, illetve a megkülönböztetéstől tartva – bizalmatlan a választói jegyzékbe vétellel szemben. Ezeknek az alaptalan félelmeknek az eloszlatását segíthette volna elő, ha megfelelő üzenetek érkeznek az állami, politikai vezetők részéről. Követendő példaként hivatkozhatom arra, hogy a szerbiai Vajdaságban élő magyar közösség folyamatos biztatást kapott anyaországától arra nézve, hogy minél nagyobb arányban kérje nyilvántartásba vételét a választási szervektől.¹⁵ Talán kedvezőbben alakultak volna a magyarországi választói jegyzék adatai, ha a hazai kisebbségekhez címezve is elhangzottak volna hasonló bátorító nyilatkozatok.

¹⁵ Sólyom László köztársasági elnök szabadkai látogatása során kijelentette: „kérek és bátorítok minden vajdasági magyart, hogy ha még nem vetette fel magát a névjegyzékbe, iratkozzon fel. Legyenek minél többen, szárnyalják túl a törvényben megkívánt minimumot. (...) A „ne féljete!” ma a belső biztonságra vonatkozik, a magyarság vállalásának az egyértelműségére, a nyugalma és eltökéltségére, a megelégedettségére, és büszkeségére.”

Forrás: http://www.solyomlaszlo.hu/beszedekek20091210_szabadka_lifka_sandor_kulturalis_kozpont.html

Közzerepléseim alkalmával arra törekedtem, hogy a választásokon való minél aktívabb részvételre buzdítsam a kisebbségi közösségeket. Hatáskörömből adódóan azonban elsődlegesen a választási visszaélések ellen kellett szót emelnem. 2010. május 26-án kiadott sajtóközleményemben arra hívtam fel a figyelmet, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételhez szükséges nyomtatványok postázásával megkezdődött az őszi települési kisebbségi önkormányzati választások folyamata. Kifejtettem, hogy a kisebbségi önkormányzatok a kisebbségi jogok érvényesülésnek alapvető intézményi garanciáját jelentik. Képviselési feladataikat azonban akkor tudják ellátni, ha rendelkeznek az ehhez szükséges közösségi felhatalmazással. Alapvető követelmény ezért, hogy a választás folyamatában – a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét betartva – csak azok vegyenek részt, akik ténylegesen az érintett kisebbségi közösségekhez tartoznak.

2.2. A kisebbségi választói jegyzék összeállítása

A kisebbségi választói jegyzékbe való felvételt 2010. június 1-je és július 15-e között kérhették a lakóhely szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjétől a már ismertetett feltételeknek megfelelő választópolgárok. Ennek érdekében a kitöltött formanyomtatványt vagy az e célra szolgáló gyűjtőlábadában helyezhették el vagy levélben juttathatták el a jegyzőhöz.¹⁶

Többen fordultak hozzám amiatt, hogy nem értesültek a választói jegyzékbe vétel lehetőségéről, és utólag szerették volna kérni a nyilvántartásba vételt.

A panaszosokat arról kellett tájékoztatnom, hogy a kérelem késedelmes benyújtása miatt kimentésnek nincs helye. A felvételre akkor sincs lehetőség, ha nem felróható okból (például betegség vagy külföldi út miatt) nem tudták határidőn belül kérelmezni a jegyzékbe vételt.

A korábbi választásokon gondot jelentett, hogy egyes településeken nem fogadták el azokat a kérelmeket, amelyeket június 1-je előtt töltöttek ki és láttak el dátumozással. Mára azonban már általánossá vált az a gyakorlat, hogy ezeket a kérelmeket joghatályosan be lehetett nyújtani.

Az Országos Választási Bizottság négy évvel ezelőtti állásfoglalása alapján egységessé vált az is, hogy a kérelem-nyomtatványt az érvényesség és hitelesség feltételeként a kérelmezőnek saját kezűleg kellett aláírnia, ám a többi adat – indokolt esetben, jelenlétében és felkérése alapján – más módon, így például gépirással is feltüntethető volt. A nevének saját kezű aláírására képtelen polgár a kérelem-nyomtatványt a választási iroda vezetője, tagja, vagy közjegyző előtt láthatja el kézjeggyével.¹⁷

¹⁶ Ve. 115/E. § (2) bekezdés

¹⁷ 17/2006. (VI. 21.) OVB állásfoglalás a kisebbségi választói jegyzékbe vétel iránti kérelem-nyomtatvány kitöltéséről

A kisebbségi önkormányzati választásokra készített tájékoztató szövegét a kisebbségi ügyekért felelős államtitkárság – törvényi kötelezettségének eleget téve – egyeztetette az országos kisebbségi önkormányzatokkal. Ennek ellenére félreértésekre adott okot a tájékoztató azon mondata, mely szerint a jegyzékbe vételt a jegyzőtől „a mellékelt formanyomtatványon” lehet kérni.

Az Országos Választási Iroda még 2006-ban körlevélben hívta fel a helyi választási irodák figyelmét arra, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel iránti kérelem formanyomtatványa fénymásolható, illetve az internetről is letölthető. A fénymásolt nyomtatvány alkalmazása azért nem vetette fel a visszaélés lehetőségét, mert a választópolgárok a jegyzékbe vételről határozatot kaptak, így tudomást szerezhettek arról, ha helyettük más töltötte ki a nyilatkozatot.

Az Országos Választási Bizottság állásfoglalásai a kisebbségi választópolgárok szélesebb köréhez juthatnak el, mint egy informális körlevél, ezért ennek kiadását javasoltam. Megkeresésem alapján a fentiekben említett 2006. évi állásfoglalás azzal egészült ki, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételnek nem lehet akadálya, ha a választópolgár az internetről letöltött, fénymásolt, vagy egyéb módon sokszorosított kérelem-nyomtatványt tölt ki, és juttat el a helyi választási irodához.¹⁸

Az Országos Választási Bizottság ugyanezen az ülésén egy másik, a kisebbségi önkormányzati választások szempontjából fontos kérdést is tárgyalt. Arra a következtetésre jutott, hogy törvényi felhatalmazás hiányában kisebbségi szervezetek, illetve kisebbségi önkormányzatok nem jogosultak a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó különleges adat kezelésére, ezért „kisebbségi választói jegyzékbe vétel iránti kérelem-nyomtatványt nem gyűjthetnek, valamint a nyomtatvány hozzájuk történő megküldésére felhívást nem intézhetnek”.

Az Országos Választási Bizottság állásfoglalásai a választási jogszabályokat értelmezik, és nincs kötelező erejük. Ebben az ügyben azonban a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény (Avtv.) rendelkezéseinek részletesebb elemzése is indokoltnak tűnt, ezért az adatvédelmi biztoshoz fordultam.

Az adatvédelmi biztos jogértelmezése szerint pontatlan volt az Országos Választási Bizottság állásfoglalása, mert „az Avtv. a különleges adatot, köztük a nemzeti és etnikai tartozásra vonatkozó információt is fokozottabban védelemben részesíti, de nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az érintett hozzájárulása jogalapul szolgáljon az adatkezeléshez.

¹⁸ 4/2010. OVB állásfoglalás a kisebbségi választói jegyzékbe vétel iránti kérelem-nyomtatvány kitöltéséről szóló 17/2006. (VI. 21.) OVB állásfoglalás módosításáról

Az Avtv. 3. § (2) bekezdése a) pontjára tekintettel a hozzájárulást az érintettnek írásban kell megtennie. A kisebbségi szervezetek, illetve a kisebbségi önkormányzatok tehát akkor jogosultak a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételhez szükséges kérelem-nyomtatványok gyűjtésére, illetve a kihelyezett gyűjtőládákban való elhelyezésére, ha ehhez az érintett kisebbségi választópolgár írásbeli hozzájárulást adja.”¹⁹

Tapasztalataim szerint azok a kisebbségi szervezetek, amelyek értesültek az adatvédelmi biztos állásfoglalásáról, jellemzően annak megfelelő eljárási rendet alakítottak ki. Így jogszerűen tudták elősegíteni a fokozottabb választói aktivitást azzal, hogy azokat a személyeket is felkeresték, akik nem tudtak a felvétel jogvesztő határidejéről, bizalmatlanok voltak a regisztrációval szemben vagy pedig a kisebbségi szervezetek közreműködés nélkül nem szakítottak volna időt a kérelem benyújtására.

Álláspontom szerint annak ellenére is indokolt kisebbségi szervezetek bekapcsolódása a kérelmek gyűjtésébe, hogy egyes településeken felmerült annak gyanúja: meg nem engedhető módon próbálták felkelteni a választói jegyzékbe vétel iránti hajlandóságot.

Egy kisebbségi szervezet azért fordult hozzám, mert ugyanezen közösség egy másik szervezete egy önkormányzati rendezvény nemzetiségi gasztronómia programjára azzal a felhívással invitálta az érdeklődőket, hogy ott – lakóhelyüktől függetlenül – leadhatják a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételi kérelmüket is.

Ebben az ügyben nem indítottam eljárást, mert az esetleges jogosulatlan adatkezelés vizsgálata nem tartozik a hatáskörömbe. Válaszlevelemben azonban kifejtettem, hogy a kisebbségi szervezetek az adatkezelési szabályok betartása mellett is csak azok kérelmét gyűjthették össze, akik magukat önkéntes döntésük alapján az adott kisebbségi közösség tagjának vallották. Kényszerrel, fenyegetéssel, megfélemlítéssel vagy akár valamilyen juttatás kilátásba helyezésével nem lehet rábírní a választópolgárokat arra, hogy a jegyzékbe való felvételüket kérjék. Azt javasoltam a panaszt benyújtó szervezetnek, hogy ha megítélése szerint visszaéltek a választópolgárok különleges adatával, illetve a választás rendjét megsértve kötötték össze a gasztronómiai programot a választói kérelmek gyűjtésével, úgy e feltételezett bűncselekmények vizsgálatát a nyomozó hatóságoktól kérjék.

Egy településről azzal kapcsolatban érkeztek hozzám panaszok, hogy a kisebbségi önkormányzat csak akkor nyújtott anyagi támogatást az iskolakezdéshez, ha a szülők bemutatták a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételiükről szóló jegyzői határozatot.

¹⁹ Az adatvédelmi biztos ABI-2980/2010-2 számú állásfoglalása

Az adatvédelmi biztossal való egyeztetést követően kezdeményeztem, hogy a kisebbségi önkormányzat maradéktalanul érvényesítse a jogszabályi előírásokat az általa biztosított támogatás megítélésékor.²⁰ Felhívtam a testület figyelmét arra: a kisebbségi választójogi jegyzékbe való önkéntes felvételnek kizárólagosan egy jogszerű célja van: kifejezése annak, hogy a választópolgár részt kíván venni a kisebbségi önkormányzati választás folyamatában. A jegyzék adatai nem használhatók fel arra, hogy a kisebbségi önkormányzat ennek alapján állapítsa meg, kinek ad támogatást. Egy ilyen gyakorlat tovább erősítheti a visszaéléseket, mert a közösséghez nem tartozókat is a választási regisztrációra ösztönözi. (A kisebbségi önkormányzat válasza a jelentés lezárásáig nem érkezett meg.)

Az elmúlt években több adatvédelmi biztosi állásfoglalás is született arról, hogy nem megfelelő módszer a gyűjtőláda alkalmazása a kérelmek benyújtásához. Ezen a választáson is igazolódott, hogy jegyzékbe való felvétel szabályai nem biztosítják az eljárás átláthatóságát, a kérelmek nyomon követhetőségét.

Az egyik polgármesteri hivatalban a választási kérelmek beadására szolgáló gyűjtőláda mellett egy másik, „ötletládát” is kihelyeztek. A választói kérelmek közül 18 darabot a lakossági észrevételek, javaslatok gyűjtésére szolgáló ládába dobtak be. A tévedést későn, a felvétel határidejének letelte után észlelték. A jegyző elutasította a jegyzékbe vételt arra hivatkozva, hogy a kérelmeknek nem a polgármesteri hivatalba, hanem a választási irodához kellett volna beérkezniük.

Arra is volt azonban példa, hogy a levélben feladott kérelem nem érkezett meg határidőn belül a választási irodához, így a jegyzékbe vételre nem volt lehetőség.

A jegyzékbe fel kellett venni azt a választópolgárt, aki a nyomtatványt hiánytalanul kitöltötte – vagyis megadta a törvényben előírt adatait, és nyilatkozott arról, hogy magát valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak vallja – és a kérelmet határidőn belül benyújtotta. E feltételek fennállása esetén a választási irodák nem dönthettek jogszerűen a választói jegyzékbe való felvétel elutasításáról.

Előfordult azonban, hogy a választási iroda egy olyan személy felvételét tagadta meg, aki ténylegesen az adott kisebbségi közösséghez tartozott és beszélt is a kisebbségi nyelvet. Az elutasítás indokaként arra hivatkoztak, hogy a kérelmezőnek nincs választójoga a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán. Ennek azonban ellentmondott, hogy a választói jegyzék lezárása előtt 3 nappal állandó lakóhelyet létesített a településen, és a helyi önkormányzati iroda ki is állította részére a lakcímkártyát.

²⁰ A kisebbségi önkormányzat a Nektv. 30/B. § (1) bekezdése értelmében nem gyakorolhat hatósági feladat- és hatásköröket. Ebből következően nem biztosíthat a szociálisan rászorulóknak részére pénzügyi vagy természetbeni „segély-jellegű” támogatást. Arra azonban lehetőség van, hogy az általa képviselt kisebbségi közösséghez tartozó tanulók iskolai tanulmányainak folytatását segítse elő, ám ezt a támogatást – ismételtelen hangsúlyozom – nem lehet szociális rászorultság alapján megállapítani.

E panasz kapcsán nem volt lehetőségem vizsgálatot indítani, mert a kérelmező a választási iroda határozatának bírósági felülvizsgálatát kérte. A megküldött iratokból azonban kitűnt, hogy az eljáró városi bíróság elutasította kifogást. Ezt azzal indokolta, hogy a kérelmező a választás kitűzését megelőző 30 napon belül létesített tartózkodási helyet a településen. A bírósági végzés kitért arra is, hogy a megyei bíróság előtti fellebbezésnek van helye. A panaszos jogorvoslattal élt, arra hivatkozva, hogy nem tartózkodási helyet, hanem állandó lakóhelyet létesített. A saját lakásába jelentkezett át egy környező településről, ahol körjegyzőként dolgozott. Nem akarta ugyanis azt, hogy magára vonatkozóan hozzon határozatot a választói jegyzékbe vételéről. A megyei bíróság a fellebbezést érdemi vizsgálat nélkül elutasította, és megállapította, hogy a városi bíróság helytelen tájékoztatást adott a jogorvoslat lehetőségéről, mert a jogerős végzés nem volt megtámadható.

Nem csak a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel, hanem az abból való törlés is számos gyakorlati problémát vetett fel.

A Ve. rendelkezései értelmében a kisebbségi választói jegyzékből azokat kell törölni, akiket a helyi önkormányzati választásokon vezetett névjegyzékből töröltek. Ennek esetei a következők: a választópolgár meghalt, elvesztette a választójogát, illetőleg a lakcímének megváltozása miatt más szavazókör névjegyzékébe vették fel.²¹

Ezeket a rendelkezéseket a Ve. egyik végrehajtási rendelete annyiban pontosítja, hogy a választói jegyzékből azt a választópolgárt kell törölni, aki:

- a) lakcímét megszünteti vagy azt érvénytelenítik,
- b) más településre költözött,
- c) meghalt,
- d) magyar állampolgársága vagy választójoga megszűnt.

Nincs tehát jogszabályi előírás arra vonatkozóan, hogy a kisebbségi választópolgár saját elhatározásából kérhesse a jegyzékből való törlését. A választási irodák és a bíróságok így lényegében „szokásjogi” alapon teszik ezt lehetővé a választópolgárok számára.

Ez a gyakorlat megfelel annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó személyes adat kezelése – az Alkotmányban biztosított információs önrendelkezési jog alapján – az érintett személy hozzájárulásától függ, mely jog az Alkotmány 8. § (2) bekezdése által megszabott keretek között korlátozható.²²

²¹ Ve. 15. § (2) bekezdés és 115/G. § (2) bekezdés

²² Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése kimondja, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

A nem egyértelmű jogi szabályozás miatt kérdéses az is, hogy a választópolgár az írásbeli nyilatkozatára történt törlést követően – a törvényi határidőn belül – kérheti-e ismételt felvételét a kisebbségi választói jegyzékbe.²³

2006-ban volt olyan választópolgár, aki saját törlésre vonatkozó nyilatkozatát szerette volna érvényteleníteni, miután szembesült azzal, hogy a jegyzékbe vettek száma 30 fő alá csökkent, és így akaratán kívül megakadályozhatja a választás kitűzését.

A jelenlegi gyakorlatból kiindulva nincs akadálya annak, hogy a választópolgár a törvényi határidőn belül többször is kérje törlését, illetve felvételét a jegyzékbe. Ez a magatartás azonban a joggal való visszaélés körébe tartozhat, ezért törvényben kellene kizárni, de legalábbis korlátozni a többszöri törlésre vonatkozó nyilatkozattétel lehetőségét. Felvethető azonban az a megoldás is, hogy a törvényhozó a választópolgár számára a jogvesztő határidőn belül egy alkalommal tegye lehetővé a jegyzékbe való ismételt felvétel kérelmezését, ha a törlés iránti kérelmét kényszer, fenyegetés vagy megtévesztés hatására nyújtotta be.

A 2010. évi választásokon nem érkezett hozzám panasz arra vonatkozóan, hogy ismeretlen polgárok visszaélésszerűen, mások személyes adatait megadva kérték volna a felvételt a választói jegyzékbe. Nem szereztem tudomást olyan esetről sem, hogy valamilyen ellenszolgáltatással vettek volna rá valakit arra, hogy felvételét kérje a jegyzékbe. Olyan jelzések azonban érkeztek hozzám, hogy egyes kérelmezők nem voltak tisztában azzal, hogy a jegyzékbe való felvétellel magukat egy kisebbségi közösség tagjának vallották. Az ilyen esetekben indokolt, hogy a jegyzékbe vett, ám kisebbségi identitással nem rendelkező személy kérhesse a törlését.

Az egyik településről azért fordultak hozzám, mert egy választópolgárt kérése nélkül törölt a választási iroda a kisebbségi választói jegyzékből. A jegyző a vizsgálat során azt állította, hogy tévedésből egy azonos nevű választópolgár helyett a panaszos adatainak törléséről hozott határozatot. Amint értesült a tévedésről, határozatát visszavonta, és az érintett másik választópolgárt törölte a jegyzékből.

Több településen elterjedt az a hír, hogy a választási iroda tagjai, a polgármester vagy más olyan személyek, akik elvileg nem is ismerhették volna meg a jegyzékbe felvettek névsorát megpróbálták rávenni a választópolgárokat a törlés iránti kérelem benyújtására.

²³ A választói jegyzékből való önkéntes törlés lehetőségét törvényben kellene szabályozni. Példaként szolgálhat, hogy az Európai Parlament tagjainak választása során az Európai Unió más tagállamainak névjegyzékbe vett állampolgáraitól vezetett nyilvántartásból törölni kell azt, aki ezt írásban kérte. (Ve. 99/E. § (3) bekezdés)

Ezeket az állításokat utóbb nagyon nehéz vizsgálni, mert ha történtek is ilyen „rábeszélések”, azok nem tanúk jelenlétében zajlottak. A törlés iránti kérelemben pedig nem kell indokolni, hogy a választópolgár miért nem kíván szerepelni a kisebbségi választói jegyzékben. Nyomozati jogkör hiányában azt tudtam javasolni a panaszosoknak, hogy ha tudomásuk van olyan esetről, amikor valakit kényszerrel, fenyegetéssel vagy éppen anyagi juttatás kilátásba helyezésével próbálták rávenni a jegyzékből való törlés kérelmezésére, bűncselekmény gyanúja miatt feljelentést tehetnek²⁴.

Ezek a panaszok azonban részben abból is adódhatnak, hogy a választópolgárok csak saját adataikat illetően tekinthetnek be a kisebbségi választói jegyzékbe. Abban az esetben tehát, ha azt tapasztalják, hogy egy településen hirtelen csökkeni kezd a jegyzékbe vettek száma, nem tudnak hitelesen tájékozódni ennek okáról.

A kisebbségi választói jegyzék összeállítása során jelentkező legsúlyosabb probléma egyértelműen az, hogy a kisebbségi közösségeknek semmilyen „rálátásuk” nincs a nyilvántartásban szereplő választópolgárokra.

Ennek következménye az is, hogy számos településen visszaélések történtek a kisebbségi választói jegyzék összeállításakor. A választójoggal rendelkező nagykorú magyar állampolgárok közül bárki dönthetett úgy, hogy kisebbségi választópolgárként veteti magát nyilvántartásba.

Azt becsülni sem lehet, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe vett 228 038 főből hányan tartoznak ténylegesen a 13 nemzeti vagy etnikai kisebbséghez. A jegyzék nem nyilvános voltából következően a kisebbségi választópolgárok „láthatatlanok” maradnak, így azt sem lehet tudni, hogy ténylegesen kik választják meg a kisebbségi önkormányzatokat. Így csak nyilvántartási szempontból beszélhetünk választói közösségről, valójában a választópolgárok egymástól „elszigetelve” vehettek részt a választásokon. A törvényi szabályozás hiányosságai a választás további szakaszaiban is súlyos legitimációs problémákat okoznak.

2.3. A kisebbségi választói jegyzék adatsorai

Kisebbségi választói jegyzéket először a 2006-os kisebbségi önkormányzati választásokra állítottak össze. Ezt a nyilvántartást a választási eredmények jogerős lezárását követően megsemmisítették. 2010-ben a kisebbségi választópolgárok száma összességében mintegy 12 százalékkal nőtt a négy évvel korábbi kisebbségi választói jegyzékbe felvettek számához képest. Az egyes kisebbségek adatsoraiban jelentős különbségek tapasztalhatók.

²⁴ Az országgyűlési biztos bűncselekmény észlelése esetén köteles feljelentést tenni. Ezekben az ügyekben azonban nem álltak rendelkezésemre olyan adatok, amelyek alátámasztották volna a bűncselekmény gyanúját, bár ennek a lehetőségét sem lehetett egyértelműen kizárni.

A kisebbségi választópolgárok száma a választási honlapon közzétett adatok szerint:

	2006		2010		Eltérés			
	Település	Fő	Település	Fő	Település		Fő	
					Szám	%	Szám	%
Bolgár	60	2 110	77	2 088	+ 17	+ 17	- 22	- 1
Cigány	1421	106 333	1 545	133 492	+ 124	+ 128	27 159	+20
Görög	52	2 451	75	2 267	+ 23	+ 23	- 184	- 7,5
Horvát	170	11 090	188	11 571	+ 18	+ 18	481	+4
Lengyel	93	3 061	90	3 052	- 3	- 3	- 9	- 0,2
Német	553	45 983	610	46 629	+ 57	+ 57	644	+1,3
Örmény	67	2 361	64	2 357	- 3	- 3	- 4	- 0,1
Román	90	4 404	111	5 277	+ 21	+ 24	873	+16,5
Ruszin	91	2 729	124	4 228	+33	+ 37	+1 499	+35
Szerb	67	2 143	78	2 432	+ 11	+ 11	289	+12
Szlovák	188	15 049	180	12 282	- 8	- 8	- 2769	- 18
Szlovén	29	991	35	1 025	+ 6	+ 6	34	+3
Ukrán	45	1 084	53	1 338	+8	+10	254	+19
Összesen		199 789		228 038			28 295	+12

A könnyebb áttekinthetőség kedvéért a kisebbségek regisztrációs adatai négy kategóriába soroltam:

1) 10 százalék feletti növekedés a regisztráltak létszámában:

A kisebbségi választói jegyzékbe felvetettek számának növekedését elsősorban az magyarázza, hogy a négy évvel korábbihoz képest lényegesen több ruszin, román, cigány, ukrán és szerb választó regisztráltatta magát.

A **ruszin** nemzetiségűek száma 2001-ben a népszámlálás adatai szerint 1098 fő volt, és 38,45 százalékuk nem rendelkezett magyar állampolgársággal. A kisebbségi választói jegyzékbe vettek száma 2006-ban 2729 fő volt, ez évben pedig 4228 főre emelkedett, ami 35 százalékos növekedést jelent. A 2010. évi választásokon 27 olyan településen állították össze a választás kitűzéséhez szükséges 30 fős jegyzéket, ahol 2006-ban senkit nem vettek ruszin választópolgárként nyilvántartásba, és a népszámlálás adatai sem igazolják a közösség jelenlétét. A növekedésben az is szerepet játszik, hogy számos olyan településen, ahol már négy éve is megalakult a ruszin önkormányzat, két-háromszorosára duzzadt a jegyzékbe vett választópolgárok száma.

Cigány nemzetiségűnek 190 046 fő vallotta magát a 2001. évi népszámlálás során. Roma választópolgárként 2006-ban 106 333 fő, 2010-ben 133 492 fő vetette magát jegyzékbe, vagyis 20 százalékkal növekedett azoknak a száma, akik részt kívántak venni a kisebbségi önkormányzati választásokon. A választói létszám a fővárosban és minden megyében nőtt. A legnagyobb arányú növekedés Fejér (36%), Csongrád (33%) és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében (30%) volt tapasztalható. Azokon a településeken, ahol már négy éve is megalakultak a cigány önkormányzatok, szinte mindenütt – 10 település kivételével – növekedett a roma választópolgárok száma.

Az **ukrán** nemzetiségűek száma a 2001. évi népszámlálás adatai szerint 5070 fő volt. A két kisebbségi önkormányzati választásokon jegyzékbe vettek száma 1084 főről 1338 főre, vagyis 19 százalékkal nőtt. 2010-ben 5 településen úgy állították össze a legalább 30 fős választói jegyzéket, hogy 2006-ban még senki nem regisztráltatta magát ukránként. Ezen települések közül három községben a népszámlálás adatai szerint nem élnek ukránok.

A magukat **román** nemzetiségűnek vallók száma a 2001. évi népszámlálás idején 7995 fő volt. 2006-ban 4404, négy évvel később 5277 fő kérte a román választói jegyzékbe való felvételét, ami 16,5 százalékos növekedést jelent. Négy éve még egyetlen román választópolgárt sem tartottak nyilván húsz olyan településen, ahol 2010-ben már legalább 30 fő kérte a jegyzékbe vételét. E települések többsége Békés és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében található, és – néhány kivételtől eltekintve – a népszámlálás adatai nem igazolják vissza a román közösség jelenlétét.

Szerb nemzetiségéről a 2001. évi népszámlálás idején 3816 fő nyilatkozott. A szerb választópolgárok aránya 12, 5 százalékkal nőtt. 2006-ban 2143 fő, 2010-ben 2432 fő szerepelt a kisebbségi választói jegyzékben. Ez egyrészt azzal magyarázható, hogy növekedett a regisztráltak száma a már kisebbségi önkormányzattal rendelkező településeken. Öt településen azonban annak ellenére érték el a választás kitűzéséhez szükséges választói létszámot, hogy 2006-ban még senki nem kérte a jegyzékbe vételét. Ezek közül három településen a népszámlálás adatai szerint nem élnek szerbek.

2) 10 százalék alatti növekedés a regisztráltak létszámában

A horvát, szlovén és német választópolgárok száma kismértékben növekedett a 2010. évi választásokon.

A **horvát** jegyzékbe felvettek aránya 11090 főről 11571 főre, vagyis 4 százalékkal nőtt. Azokon a vidéki településeken, ahol eddig is működtek az önkormányzataik, jelentősen emelkedett a regisztráltak létszáma, nem egy helyen meg is duplázódott. 2010-ben 13 olyan településen érték el a választás kitűzéséhez szükséges 30 fős létszámot, ahol négy évvel korábban még senki nem vetette magát jegyzékbe. Ezek közül 7 településen a népszámlálás adatai szerint nincs horvát közösség.

A **szlovén** választópolgárok száma 991 főről 1025 főre nőtt, ami 3 százalékos növekedést jelent. Jellemzően településenként néhány választópolgárral több kérte jegyzékbe vételét. Egy Borsod-Abaúj-Zemplén megyei és egy Somogy megyei településen azonban 2006-ban még egyetlen szlovén választó sem volt, 2010-ben azonban a jegyzékbe vettek száma elérte a 30 főt, ezért ki kellett tűzni a választást. E településeken a népszámlálás alkalmával nem volt kimutatható a szlovének jelenléte.

A **német** jegyzékben szereplő választópolgárok száma 45983 főről 46629 főre emelkedett, vagyis 1,3 százalékkal nőtt. 553-ról 602-re nőtt azoknak a településeknek a száma, ahol választási jegyzék összeállítását kezdeményezték. 2010-ben 37 olyan település volt, ahol a jegyzékbe felvettek száma elérte a 30 főt, miközben négy évvel korábban még egyetlen német választópolgárt sem tartottak nyilván.

3) 10 százalék feletti csökkenés a regisztráltak létszámában

A **szlovák** választópolgárok száma a 2010. évi választásokon jelentősen, 18 százalékkal csökkent. 2006-ban 15049 fő szerepelt a választói jegyzékben, négy évvel később már csak 12280 fő. Budapesten 12 kerületben csökkent a jegyzékbe vettek száma, de jelentős veszteség mutatható ki a szlovákság Békés megyei bázisain is. A csökkenés a szlovákok két másik nagy lakóterületén, Komárom-Esztergom és Pest megyében is kimutatható. Ezzel szemben – zömmel Borsod-Abaúj-Zemplén megyében – nyolc olyan településen is összeállították a 30 fős szlovák választói jegyzéket, ahol 2006-ban senki nem kérte nyilvántartásba vételét. Ezek közül öt településen a népszámlálás adatai sem igazolják a szlovák közösség jelenlétét.

4) 10 százalék alatti csökkenés a regisztráltak létszámában

A **görög** választópolgárok létszámának csökkenése mellett nőtt azon települések száma, ahol felvételüket kérték a választói jegyzékbe. 2006-ban 2451, négy évvel később 2267 fő szerepelt a választói jegyzékben. Ez a 7,5 százalékos csökkenés elsősorban abból adódik, hogy Baranya megyében 59 százalékkal kevesebben vetették fel magukat a névjegyzékre, mint 2006-ban. Egy településen 2006-ban még egyetlen görög választópolgárt sem tartottak nyilván, és a népszámlálás adatai szerint sem tartozott senki ehhez a közösséghez, ám négy évvel később már 36 fő kérte a jegyzékbe vételét.

A **bolgár** jegyzékbe felvettek száma 1192 főről 1092 főre esett vissza, ami 1 százalékos csökkenést jelent. A regisztrálások száma elsősorban a fővárosban csökkent. Egy Komárom-Esztergom megyei településen 2010-ben összeállították a választás kitűzéséhez szükséges jegyzéket, négy évvel korábban azonban még egyetlen bolgár választópolgár sem regisztráltatta magát.

A **lengyel** választópolgárok száma 0,2 százalékkal 3061 főről 3052 főre csökkent. Kevesebben kérték a jegyzékbe vételt Budapesten, Baranya, Bács-Kiskun, Békés, Komárom-Esztergom, Borsod-Abaúj-Zemplén, Veszprém megyében. Jelentősen megnövekedett viszont a lengyelek száma Győr-Sopron megyében, ahol 174-ről 500 főre nőtt a lengyel regisztráltak száma. Öt településen 2006-ban még nem tartottak nyilván lengyel választópolgárt, négy évvel később azonban 30 főnél is többen kérték a jegyzékbe vételüket.

Az **örmény** jegyzékbe felvételüket kérők száma lényegében nem változott, mindössze négy fővel csökkent. Négy éve 2361 örmény választópolgárt tartottak nyilván, 2010-ben 2357 főt vettek jegyzékbe. A regisztráltak száma Budapesten, Borsod-Abaúj-Zemplén, Győr-Sopron és Szabolcs-Szatmár megyében csökkent, Baranya, Bács-Kiskun, Hajdú-Bihar megyében viszont növekedett. Öt településen 2006-ban még senki nem kérte felvételét az örmény jegyzékbe, 2010-ben viszont a választópolgárok száma meghaladta a 30 főt. Ezekben a településeken a népszámlálási adatok nem igazolják az örmény közösség jelenlétét.

A 13 nemzeti és etnikai kisebbség népszámlálási adatainak és a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgárok számának összevetésével az alábbi megállapítások tehetők:

A 2010. évi választásokon összeállított legalább 30 fős kisebbségi választói jegyzékek közül 215 esetben kérdéses, hogy azt valóban az érintett közösség tagjai hozták-e létre. A népszámlálás adatai szerint ugyanis e településeken az érintett kisebbséghez tartozók létszáma nem haladja meg a 3 főt. E választói jegyzékek közül 116-ot olyan településen állítottak össze, ahol négy évvel korábban nem tudott megalakulni a kisebbségi önkormányzat.²⁵

Nem pusztán feltételezés tehát, hanem adatokkal is alátámasztható tényállítás, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe vétel jelen formájában nem tudja betölteni garanciális szerepét. Nem tudja biztosítani azt, hogy ténylegesen és kizárólagosan a kisebbségi közösségek tagjait vehessenek részt a kisebbségi önkormányzati választásokon.

A tömeges visszaélések megakadályozása szükségessé teszi a kisebbségi választói jegyzékbe való felvétel törvényi szabályozásának módosítását.

3. A kisebbségi választások kitűzése

A kisebbségi önkormányzatok egy adott település kisebbségi közösségét képviselik. A választásokat ezért csak azokon a településeken indokolt megtartani, ahol a képviselni kíván közösség tagjai ezt maguk is igénylik, és ezt kinyilvánítják a választói jegyzékbe való felvétel kérelmezésével.

A választásokat a helyi választási bizottságok tűzték ki a szavazást megelőző 55. napig, abban az esetben, ha a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgárok száma elérte a 30 főt.²⁶

²⁵ A későbbiekben részletesebben is szólok arról, hogy önmagában a kisebbségi választói jegyzék összeállítása, és a választás kitűzése nem jelenti azt, hogy az adott településen meg is tartható a szavazás. Ennek az a feltétele, hogy a legalább a megválasztható képviselők létszámának megfelelő jelölt induljon a választásokon.

²⁶ Ve. 115/C. § és 115/I. (6) bekezdés a) pont

A korábbi törvényi szabályozás alapján a választást a szavazást megelőző 65. napig lehetett kitűzni. Az újonnan megalakult Országgyűlés azonban lerövidítette a választási kampány idejét, és ez az egyéb eljárási határidők módosítását is maga után vonta. A kisebbségi önkormányzati választások esetében ez azt jelentette, hogy meghosszabbodott a kisebbségi választói jegyzék július 15-i lezárása és a választás kitűzése közötti időszak. 2006-ban július 28-ig, 2010-ben pedig augusztus 9-ig kellett kitűzni a választásokat. Ebben az időszakban a jegyzékbe – az eredményes jogorvoslat kivételével – már nem lehetett új választópolgárokat felvenni, azonban a számuk a törlések következtében csökkenhetett.²⁷

A települések jelentős részében megelégedtek azzal, hogy elérjék vagy csak kevéssel haladják meg a választás kitűzéséhez szükséges legalacsonyabb választói létszámot. Emiatt akár néhány választópolgár jegyzékből való törlése is meghiúsíthatta a választást.

Az Országos Választási Iroda adatai szerint 17 településen a kisebbségi választópolgárok száma a jegyzék lezárását követően 30 fő alá csökkent, ezért a választást nem lehetett kitűzni. 13 cigány, 2 ruszin, valamint 1-1 román és ukrán önkormányzati választás maradt el ilyen módon. E települések között olyan is volt, ahol a regisztrált választópolgárok száma 47 főről 7 főre, másutt pedig 66 főről 25 főre esett vissza.

Az Országos Választási Iroda nem tartja nyilván, hogy a választópolgárok törlésére milyen okból került sor, így erre vonatkozóan nincsenek ismereteim. Azon településeken azonban, ahol nem néhány fővel, hanem jelentősen csökkent a jegyzékbe vettek száma, feltételezhető, hogy a választópolgárok maguk kérték a törlésüket. Kevésbé életszerű ugyanis, hogy tömegesen fordult volna elő olyan esemény (másik településre való átjelentkezés, haláleset, a helyi önkormányzati választójog elvesztése) amely e létszámbeli változást kiváltotta.

Amint arról az előző alfejezetben már szóltam, a rendelkezésemre álló vizsgálati eszközökkel szinte lehetetlen azt tisztázni, hogy valaki miért törölte magát a választói jegyzékből. Az azonban valóban elgondolkodtató, hogy miért kezdeményezik egy településen sorozatosan a törlésüket azok, akik nem sokkal korábban maguk kérték a nyilvántartásba vételüket. Nem zárható ki természetesen az sem, hogy egyszerűen meggondolták magukat, de ennek hátterében akár a külső személyek általi nyomásgyakorlás is állhat. Ez utóbbi lehetőséget az sem zárja ki, hogy a kisebbségi választói jegyzék nem nyilvános. A helybeli lakosság ugyanis – főként a kistelepüléseken – a választási nyilvántartásba való betekintés nélkül is vélelmezni tudja, hogy mely családok tagjai kérhették a jegyzékbe vételüket.

²⁷ Abban az esetben, ha a választói jegyzékbe vettek száma a választás kitűzését követően csökken 30 fő alá, ez nem zárja ki a választások megtartását.

A hozzám érkezett jelzések szerint a kisebbségi önkormányzat megalakítását nem minden településen kísérte a többséghez tartozók rokonszenve. Voltak olyan vélekedések is, hogy a kisebbségi önkormányzat működését a helyi önkormányzatnak kell biztosítani, így „további terhet vesz magára” a település. A sorozatos visszaélésekről szóló híradások pedig azon kisebbségi önkormányzatokkal szemben is bizalmatlanságot keltettek, amelyeket ténylegesen a képviselt közösséghez tartozók hoztak létre.

A sajtó a választások kitűzését követően számos olyan esetről számolt be, amikor létező, valós közösség nélkül állították össze a 30 fős kisebbségi választói jegyzéket.

A 2002. évi választásokon Jászládány, 2010-ben pedig Szalonna lett az a település, amelyet a legtöbbször hivatkoztak a választási visszaélés példájaként.²⁸ Ezen az mintegy ezer fős Borsod-Abaúj-Zemplén megyei településen az előző ciklusban cigány és lengyel kisebbségi önkormányzat működött, most ezeken felül román, ruszin és szlovén választásokat is kitűztek. E kisebbségek jelenlétére eddig semmi nem utalt a községben. Nem egyedi jelenségről van azonban szó, számos viszonylag kis lakosságú településen előfordult, hogy több kisebbségi választói jegyzéket is össze tudtak állítani. Példaként említhetem, hogy Szendrőn cigány, német, román és szlovák; Múcsonyban cigány, lengyel, román és ruszin; Abaújszántón cigány, horvát és ukrán; Rakamazon cigány, német és ruszin; Érpatakon cigány, lengyel és ruszin önkormányzati választást tűztek ki.

Tévedés lenne azonban azt hinni, hogy a választási visszaélések gyanúja csak az ország keleti felén található megyékre vetül rá.

Joggal vetődik fel ugyanis, hogy azok a Dunántúli megyeszékhelyek és nagyvárosok, ahol településenként hat vagy akár annál is több kisebbségi választást tűztek ki, valóban „nemzetiségi gyűjtőhelyek” vagy pedig más okok állnak a fokozott választói aktivitás háttérében. A népszámlálási adatok mindenestre nem igazolják vissza a bolgár közösség jelenlétét Sopronban, az örmények megjelenését a Tolna megyei Tamásiban, és Győrben letelepedett román közösségről sem lehetett eddig tudni. Az pedig már több választási ciklus óta sérelmezik a kisebbségi közösségek, hogy a fővárosi kerületekben sorra alakulnak az „álkisebbségi” önkormányzatok.

²⁸ Ezek között említhető például a Magyar Rádió Déli Krónika című műsorának augusztus 9-i adása, amelyben Ropos Márton, az Országos Szlovén Önkormányzat elnöke a Szalonnán történtek kapcsán kijelentette „a legutóbbi népszámlálás és egyéb dolgok is azt jelzik, hogy szórványosan sem fordulnak ott elő szlovének”. Ugyanebben a hírműsorban Kreszta Traján A magyarországi Románok Országos elnöke a borsodi falvakban tapasztalható „álromán” önkormányzatok számának növekedéséről beszélt. A Hírtv 2010. augusztus 12-i Híradója helyszíni riportban számolt be a ruszin önkormányzat megalakulásának visszás körülményeiről. A Magyar Nemzet július 26-i számában olvasható cikk Szalonnát is megemlíti azon települések között, ahol választási visszaélések történnek.

A választási visszaéléseket valószínűsíti az is, hogy egyes kisebbségek esetében népszámlálási adatokkal nem indokolható arányban nőtt a kitűzött önkormányzati választások száma.²⁹

	Kitűzött választás		Eltérés	
	2006	2010	Szám	%
Bolgár	38	42(41)	4 (3)	10,5 (7,8)
Cigány	1137	1263	126	11
Görög	34	37	3	8,8
Horvát	115	128	13	11,3
Lengyel	47	49	2	4,2
Német	380	426	46	12,1
Örmény	32	39	7	21,8
Román	46	72	26	56,5
Ruszin	53	76	23	43,3
Szerb	40	48	8	20
Szlovák	122	126	4	3,2
Szlovén	13	13(14)	0 (1)	0 (7,6)
Ukrán	20	23	3	15
Összesen	2077	2342	265	12,7

Az adatsorokból kitűnik, hogy 2010-ben 265-tel több kisebbségi önkormányzati választást tűztek ki, mint 2006-ban, vagyis a növekedés aránya 12,7 százalék. A kitűzött választások számának növekedése minden kisebbség esetében tapasztalható. Nem kivétel ez alól a szlovén közösség sem, mert ismereteim szerint – a választási honlap adataival ellentétben – eggyel több önkormányzati választást tűztek ki, mint négy évvel ezelőtt.³⁰

Nominálisan a kitűzött cigány kisebbségi önkormányzati választások száma nőtt a legjelentősebben, 2006-hoz képest további 126 településen tudták összeállítani a legalább 30 fős választói jegyzéket. Német önkormányzati választást is lényegesen nagyobb számban, 46-tal több településen tűztek ki, mint négy éve. Arányát tekintve azonban a román és a ruszin kisebbségi önkormányzatok esetében tapasztalható ugrásszerű változás. A kitűzött román önkormányzati választások száma 56,5 százalékkal nőtt, a ruszinok pedig 43,3 százalékkal több településen állították össze a legalább 30 fős választói jegyzéket.

²⁹ A valasztas.hu weboldalon közzétett adatok szerint 42 bolgár önkormányzati választást tűztek ki, köztük Karcagon is, ahol a jegyzékbe vettek száma nem érte el a 30 főt. Meggyőződtem azonban arról, hogy a választás kitűzésére nem került sor ezen a településen, ezért az adatok pontosítását kértem az Országos Választási Irodától.

³⁰ A közzétett adatok szerint a Somogy megyei Háromfán nem tűzték ki a szlovén választást. Ezzel szemben a helyi választási iroda munkatársa arról tájékoztatott, hogy a helyi választási bizottság határozatot hozott a választás kitűzéséről. Ezt az ellentmondást a vizsgálat zárásáig nem tudtam tisztázni.

A hivatkozott adatok ugyanakkor annyiban pontosításra szorulnak, hogy számos olyan településen, ahol négy éve kitűzték a választást, most nem kerülhetett sor erre a jegyzékbe vett választópolgárok alacsony száma miatt. Nem csak arról beszélhetünk tehát, hogy több választói jegyzéket hoztak létre, hanem sok testület meg is szűnt a választói támogatás hiányában. A 2006-ban kitűzött választások közül 151 azért maradt el ebben az évben, mert a településen nem volt 30 választópolgár, aki kérte volna a jegyzékbe vételét.³¹

Számos településen négy éve még jelentős létszámmal állították össze a választói jegyzéket, mára azonban eltűntek a választópolgárok. Példaként említhető, hogy 2006-ban Dunakeszin 106 fő, Ózdon 79 fő, Sajószentpéteren 49 fő szerepelt a lengyel választói jegyzékben, ebben az évben azonban már egyetlen választópolgárt sem tartottak nyilván. Négy éve Ivádon és Karancskeszin 32-32 fős ruszin választói jegyzéket állítottak össze, most azonban senki nem kérte a felvételét. A főváros XVI. kerületében idén egyetlen horvát választópolgár sem volt, miközben 2006-ban még 52 fő regisztrált. Senki nem kérte a felvételét az Emódi és a Mezőkövesdi örmény jegyzékbe, amelyet 2006-ban 31-31 fővel hoztak létre. Négy éve Budapest XXI. kerületében 50 fő, Komlón 32 fő szerepelt a szlovén választói jegyzékben, ebben az évben azonban már egyetlen választópolgár sem regisztrált. Perkupán korábban 37, Szekszárdon 34 szlovák választót tartottak nyilván, most azonban nem készült választói jegyzék a felvétel iránti kérelmek hiányában. 2006-ban 63 fővel jött létre Budapest X. kerületében az ukrán választói jegyzék, 2010-ben azonban már senki nem kérte a felvételét.³²

A választópolgárok számának ilyen mértékű megfogyatkozása nem egyszerűen arra utal, hogy az adott településeken csalódtak a kisebbségi önkormányzati rendszerben, hanem feltehetőleg már négy éve sem volt valós közösségi igény a választás megtartása iránt.

A korábbiakban már ismertetett módszer alapján az valószínűsíthető, hogy a kitűzött 2342 kisebbségi önkormányzati választás 9,1 százalékát olyan településen tűzték ki, ahol nem élnek az adott kisebbségi közösséghez tartozók.

A választási bizottságoknak nem voltak eszközeik még a nyilvánvaló visszaélések megakadályozására sem. A választás kitűzésekor kizárólag a jegyzékbe felvettek számát vehették figyelembe, így akkor sem hozhattak elutasító döntést, ha tisztában voltak azzal, hogy a településen nincs olyan kisebbségi közösség, amelyet képviselni lehetne.

³¹ Számításaim szerint 110 cigány, 1 görög, 4 horvát, 5 lengyel, 8 német, 3 örmény, 1 román, 7 ruszin, 1 szerb, 6 szlovák, 2 szlovén és 3 ukrán kisebbségi önkormányzati választást nem tudtak kitűzni olyan településeken, ahol négy éve még legalább 30 választópolgárt tartottak nyilván. Ez az adat nem azonos a megszűnt kisebbségi önkormányzatok számával, mert 2006-ban nem minden olyan településen jöhetett létre kisebbségi önkormányzat, ahol kitűzték a választást.

³² A választói jegyzékek adatait az Országos Választási Iroda által közzétett adatok alapján tekintetem át.

A Ve. kizárólag a jelölt választójogának ellenőrzése végett és a jogorvoslati eljárásban biztosítja a választói jegyzékbe való betekintési jogot a választási bizottság tagjainak. Így a választás kitűzésekor elviekben csak a választási iroda adatszolgáltatására támaszkodhattak, meg sem ismerhették, hogy kik igénylik a kisebbségi választás kitűzését.³³

A tömeges mértékű választási visszaélések gyanúja miatt a törvényi szabályozás módosítása indokolt.

4. A jelöltállítás

Az elmúlt években számos elképzelés született arra vonatkozóan, hogyan lehetne biztosítani a kisebbségi önkormányzatok közösségi legitimitációját. Az álláspontok között jelentős különbségek voltak, ám abban a kérdésben általános egyetértés alakult ki, hogy a választásokon csak olyan jelöltek indulhassanak, akik ténylegesen az érintett kisebbségi közösségekhez tartoznak. A jelöltállítás szigorítását azok is szükségesnek tartották, akiknek fenntartásaik voltak a kisebbségi választói jegyzék bevezetésével kapcsolatban.

A hatályos szabályozás úgy kívánja kizárni a visszaélések lehetőségét, hogy egyrészt közbeiktatja a jelölő szervezeteket, másrészt pedig egy írásbeli nyilatkozat megtételét követeli meg a jelöltektől a nyilvántartásba vétel feltételeként.

4.1. A kisebbségi jelölő szervezetek

A 2006. évi kisebbségi önkormányzati választások előtt a kisebbségi jelöltséghez mindössze 5 ajánlás beszerezésére volt szükséges a helyi választópolgároktól, és írásbeli nyilatkozatban kellett vállalni az adott kisebbség képviselőjét.

Ezek a feltételek könnyen teljesíthetők voltak, ezért a jelöltek túlnyomó többsége független jelöltként indult.³⁴ A nyilvánosságra került választási visszaéléseket jellemzően független jelöltek vitték véghez, bár a tényszerűséghez hozzátartozik, hogy már ekkor is működtek olyan szervezetek, amelyeket kapcsolatba lehetett hozni egyes „álkisebbségi” önkormányzatokkal.³⁵

A törvényi szabályozás a 2006. évi választásoktól kezdődően már csak kisebbségi szervezetek jelöltjeinek indulását teszi lehetővé. Ezzel azokat az „önjelölteket” kívánja kizárni, akik közösségi támogatás hiányában próbálkoznának a mandátumszerzéssel.

³³ Ve. 115/G. § (39 bekezdés b) és c) pont

³⁴ A 2002. évi kisebbségi önkormányzati választásokon a jelöltek mintegy 65 százaléka volt független jelölt.

³⁵ 1999-ben az egyik ilyen jelölő szervezet, a Magyar-Román Demokratikus Szövetség akadályozta meg az országos román önkormányzat megalakulását azzal, hogy bojkottálta az elektori gyűlést.

A kisebbségi önkormányzati választásokon azok a társadalmi szervezetek jogosultak jelöltet állítani, amelyek – legalább a választást megelőző 3 éve – alapszabályukban célként rögzítették az adott kisebbség képviselőjét. A jelölő szervezet bejelentéséhez csatolni kell az alapszabályt, amely bizonyítja, hogy az célként rögzíti az adott nemzeti vagy etnikai kisebbség képviselőjét.³⁶ Az előző választásokon a kisebbségi szervezetekkel szembeni kritériumok értelmezéséhez segítséget nyújtott a 20/2006. (VII. 4.) OVB állásfoglalás, ezt azonban az Országos Választási Bizottság 2010-ben hatályon kívül helyezte.

Mind a korábbi, mind a 2010. évi választáson számos panasz érkezett hozzám a független kisebbségi jelöltség megszüntetése miatt.

Többen is úgy vélték, hogy a törvényi szabályozás korlátozza azok passzív választójogát, akik nem akarják egyetlen kisebbségi jelölő szervezet támogatását sem igénybe venni, mert nem tudnak azonosulni annak programjával.

Egy panaszos elmondása szerint a lányát azzal hitegették, hogy indítani fogják jelöltként. Egy nappal a bejelentési határidő lejárta előtt közölte vele a kisebbségi szervezet vezetője, hogy más jelölteket fognak állítani. Ekkor már nem volt elegendő idő arra, hogy egy másik szervezet támogatását kérjék. A választásokon végül hat jelölt indult, akik közül négy a jelölő szervezet vezetőjének hozzátartozója volt.

Egyes panaszosok kifogásolták, hogy miután a jelölő szervezet eleve annyi jelöltet állított, mint a megválasztható képviselők száma, így valójában nem is a választópolgárok döntöttek a képviselők személyéről.

Mások azt sérelmezték, hogy az újonnan megalakult szervezeteik nem vehetnek részt a kisebbségi önkormányzati választásokon, így hátrányosan különböztetik meg őket a már korábban működő jelölő szervezetekhez képest.

A panaszosokat arról tudtam tájékoztatni, hogy a jelöltállítási jog az Alkotmánybíróság megállapítása szerint nem alkotmányos alapjog. A szabályozás alkotmányellenessége ezért akkor lenne megállapítható, ha önkényesen, ésszerű indok nélkül rendelkezne a kisebbségi szervezetek jelöltállítási jogáról. Ezek az előírások a kisebbség képviselőjének megvalósulását szolgálják, ezért nem ütköznek az Alkotmányba.³⁷

A független jelöltség megszüntetése nem zárta ki a visszaélés lehetőségét, azonban több olyan településen, ahol a kisebbségi közösségek jelenléte eleve nem indokolta a választás kitűzését, végül a kellő számú – legalább négy – jelölt hiányában nem tudták megtartani a választást.

³⁶ Kvj. 26. § (2) bekezdés a) pont, és Ve. 115/J. § (1) bekezdés

³⁷ 1/2002. (I. 11.) AB határozat és 168/B/2006. AB határozat

Emiatt maradt el például Abaújszántón a horvát, Szalonnán a szlovén, Martonyiban, Szendrőn, Szendrőládon és Szinpetriben a szlovák kisebbségi önkormányzati választás.

A jelöltségtől való távolmaradás nem feltétlenül önkéntes döntés volt, hanem az is állhatott a háttérben, hogy a jegyzékbe vettek olyan kisebbség képviselőjére kívántak vállalkozni, amelyek jelölő szervezetei elzárkóztak az indításuktól. A jelölő szervezetek tehát ebben az esetben meg tudták akadályozni egyes „álkisebbségi” önkormányzatok megalakulását.

Tapasztalataim szerint ugyanakkor, ha egy kisebbség akár egyetlen olyan szervezettel rendelkezik, amely nem értelmezi kellő szigorral az identitás kritériumait, úgy a kitűzött választások nem maradnak el jelöltek hiányában. Ez magyarázhatja, hogy azokon a településeken, ahol a népszámlálás adatai szerint nem él kisebbségi közösség, jellemzően ugyanazoknak a kisebbségi szervezeteknek a jelöltjeivel lehet találkozni.

Az önkormányzati választások adatait elemezve megállapítható, hogy a szlovén kisebbség kivételével minden közösség legalább két jelölő szervezettel vett részt a választásokon. A választási bizottságok 84 országos, 33 területi és 94 helyi szervezetet vettek nyilvántartásba. Ezek a szervezetek önállóan vagy közösen 15568 jelöltet indítottak. 2006. évi választásokhoz képest csökkent mind a jelölő szervezetek, mind a jelöltek száma, ekkor ugyanis 233 jelölő szervezet 16151 jelöltet regisztráltatott. Az utóbbi változás azzal magyarázható, hogy ezen a választáson településenként már nem 5, hanem 4 tagú kisebbségi önkormányzatok megválasztására volt lehetőség.

Kisebbség	Kisebbségi önkormányzati jelöltek 2006	Kisebbségi önkormányzati jelöltek 2010
Bolgár	207	177
Cigány	10 287	9 959
Görög	216	219
Horvát	724	641
Lengyel	272	248
Német	2 440	2 223
Örmény	190	183
Román	373	473
Ruszin	340	421
Szerb	223	226
Szlovák	710	649
Szlovén	67	48
Ukrán	102	101
Összesen	16151	15568

A kisebbségi önkormányzati választások sajátossága, hogy az összes jelölt egyharmadát (33,7 százalékát) a két legnagyobb jelölő szervezet önállóan állította. A 10 legnagyobb önállóan induló szervezet regisztráltatta az összes jelölt több mint felét (52,8 százalékát). A választási szövetségek jelöltjei esetében még nagyobb a koncentrálódás. A 2304 közös jelölt több mint felét (55,8 százalékát) három kisebbségi szervezet koalíciója állította.³⁸ A megválasztható képviselők létszámánál kevesebb jelöltet tudhatott magáénak ugyanakkor 21 önálló szervezet és 7 választási szövetség.

A 2010. évi választásokon jelöltet állító 211 szervezet közül 113 már 2006-ban is indított kisebbségi jelölteket. A 98 új jelölő szervezet többsége – amint arra elnevezésük is utal – eddig helyi, esetleg megyei szinten végezte tevékenységét.

Az új jelölő szervezetek nagy aránya (46 százalék) felveti azt a kérdést, hogy észlelhető-e a pártpolitika közvetlen megjelenése a kisebbségi önkormányzati választásokon. Erre már volt kísérlet 2002-ben, amikor egy volt országgyűlési képviselő – akinek nemzetiségi kötődéséről korábban nem lehetett hallani – egy kisebbségi önkormányzatban folytatta közéleti pályafutását.

A 2010. évi választásokon az Országos Választási Bizottság elutasította egy társadalmi szervezet nyilvántartásba vételét, amely a választást megelőző három éven belül egy párt átalakulásával jött létre. Az egyik nyilvántartásban vett jelölő szervezet ugyanakkor – amint az elnevezéséből is kitűnik – kifejezetten egy politikai eszme, a liberalizmus képviselőjét felvállalva állított kisebbségi önkormányzati jelöltet.

A kisebbségi közösségek éppen úgy részesei a társadalomnak, mint más csoportok vagy rétegek. Természetes folyamat tehát, hogy egyes kisebbségi szervezetek egyre aktívabban részt kívánnak venni a helyi közéletben, és esetenként a helyi önkormányzati képviselők vagy polgármester választásán is állítanak jelölteket.³⁹

Ettől a képviselői tevékenységtől azonban éliesen el kell különíteni az esetet, ha egy politikai irányzat mentén megalakult szervezet próbálna magát „kisebbségi színben” feltüntetni. Ez alapjaiban sértené a kisebbségi öngazgatás elvét, ezért az esetleges ilyen törekvések megelőzése végett indokolt fenntartani azt a szabályozást, hogy a pártok nem állíthatnak jelöltet a kisebbségi önkormányzati választásokon.

³⁸ A Lungo Drom Országos Cigány Érdekvédelmi és Polgári Szövetség 3995, az MCF a Magyarországi Cigányok Országos Fóruma 1274, az MCF a Roma Polgári Tömörülés és a Roma Polgárjogi Mozgalom Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Szervezete választási szövetsége pedig 1288 jelöltet állított.

³⁹ A helyi önkormányzati választásokon legtöbb jelöltet állító 15 szervezet között két országos roma szervezet is megtalálható.

4.2. A kisebbségi önkormányzati jelöltek nyilvántartásba vétele

A törvényi szabályozás a kisebbségi választói jegyzékben szereplő választópolgárok számára teszi lehetővé a választhatóság jogának gyakorlását. A jelöltnek írásbeli nyilatkozattal kérnie kell a nyilvántartásba vételét a választási bizottságtól, illetve egy kisebbségi jelölő szervezet támogatását is bírnia kell.

A választások során számos panasz érkezett hozzám azzal kapcsolatban, hogy nem az érintett kisebbséghez tartozó jelöltek indultak a választásokon. Az ilyen esetekről rendszeresen beszámolt az elektronikus és az írott sajtó is. Különösen a román, a ruszin, az ukrán kisebbségek esetében merült fel a választási visszaélés gyanúja.

A segítséget kérte azonban olyan cigány választópolgár is, aki jelöltként szeretett volna indulni a választásokon, azonban attól tartott, hogy nem a romák szavazata fog dönteni a képviselő személyéről. Arról értesült ugyanis, hogy jelentős számban nem romák is felvételüket kérték a jegyzékbe, azzal a szándékkal, hogy az egyik cigány szervezet jelöltjeit támogassák.

A választásokon történt visszaélések megerősítik tehát azt az előfeltételezést, hogy a törvényi rendelkezések nem nyújtanak védelmet a képviselni kívánt közösséghez nem tartozó jelöltek választási részvételével szemben.

A jelöltnek egy formanyomtatvány kitöltésével elegendő arról nyilatkoznia, hogy

- a kisebbség képviselőjét vállalja,
- a kisebbségi közösség nyelvét ismeri-e,
- a kisebbségi közösség kultúráját és hagyományait ismeri-e,
- korábban volt-e más kisebbségi kisebbségi önkormányzatának tagja vagy tisztségviselője.⁴⁰

A nemzeti és etnikai kisebbség törvényi fogalmának alapvető eleme, hogy a lakosság többi részétől a saját nyelv és kultúra, valamint a hagyományok különböztetik meg. A jelölt nyilatkozatának tehát azt kellene biztosítania, hogy kizárólag azok lehessenek kisebbségi képviselők, akiknek ténylegesen van kulturális kötődésük az adott közösséghez. Alapvető követelmény az is, hogy aki egy kisebbségi önkormányzat tagjaként mandátumot szerzett, többes identitására hivatkozva nem vállalhasson szerepet a következő ciklusban egy másik kisebbségi közösség képviselői szervének munkájában.

A választási szervek nem ellenőrizték a jelölti nyilatkozat valóságtartalmát, ám a nyilvántartásba vételét akkor sem tagadhatták volna meg, ha egyértelműen és bizonyíthatóan valótlan adatok bejelentését tapasztalták volna.

⁴⁰ Ve. 115/J. § (2) bekezdése

A Ve. csak a nyilatkozat megtételét írja elő, így a jelölt akkor is részt vehet a választásokon, ha esetleg elismerné, hogy sem nyelvét, sem kultúráját nem ismeri annak a kisebbségnek, amelynek képviselőjére vállalkozik.⁴¹ Gyakorlatilag tehát mindazok, akik önkéntes kérelmükre a kisebbségi választói jegyzékbe kerültek, egy kisebbségi jelölő szervezet támogatásával megszerezhették a választhatóság jogát is.

Számos olyan település ismert, ahol a jelöltek valótlan tartalmú nyilatkozattal kérték a nyilvántartásba vételüket. Ezek a jelöltek szigorúbb kritériumokat tételtek fel, mint amelyek ténylegesen szükségesek voltak a nyilvántartásba vételhez. Emiatt állították, hogy korábban nem voltak más kisebbség önkormányzatában képviselők, illetve nyilatkoztak minden alap nélkül az adott kisebbség nyelvének és kultúrájának ismeretéről.

Hivatali elődöm a 2006. évi választások idején felvetette, hogy a jelöltek valótlan tartalommal töltöttek ki egy joghatással bíró választási okiratot, ezért cselekményüket büntetőjogi szempontból is indokolt megvizsgálni. A legfőbb ügyészség azonban úgy foglalt állást, hogy a kisebbségi önkormányzati választójogot megalapozó nyilatkozat megtételével kapcsolatban sem a magánokirat-hamisítás, sem a választás rendje elleni bűncselekmény nem valósítható meg. A Ve. „nem határozza meg azt, hogy a kisebbségi közösség nyelve, kultúrája és hagyományai ismeretének mi az objektív mércéje. Ezért nem lehet valótlan adatközlőnek tekinteni azt a személyt, aki a kisebbségi közösség nyelvére, kultúrájára és hagyományaira vonatkozó ismereteit szubjektíve elégségesnek értékeli, és ennek megfelelően tesz nyilatkozatot. Ugyanakkor a kisebbségi jogok gyakorlását nem zárja ki a Ve. abból az okból, hogy a jelölt korábban egy más kisebbség kisebbségi önkormányzatának tagja vagy tisztségviselője volt, vagyis az ezzel kapcsolatos nyilatkozatnak nincs jogi relevanciája.”

A 2010. évben nyilvánosságra került visszaélések miatt szükségesnek tartottam, hogy olyan új, eddig nem vizsgált szempontokról tájékoztassam a legfőbb ügyészt, amelyek más megítélés alá helyezhették volna a valótlan tartalmú jelölti nyilatkozatok büntethetőségét. Azt a kérdést vettem kiindulópontnak, hogy ha a jelölt nyilvántartásba vétele a kisebbségi nyelv és kultúra ismeretének hiányában, illetve a más kisebbség önkormányzatában való korábbi képviselőség miatt sem lehet megtagadni, akkor miért látta szükségesnek mégis a jogalkotó ennek a nyilatkozatnak a kötelező megtételét?

⁴¹ Amint azt már a 2006. évi választásokról szóló jelentés is megfogalmazta, a nyelvismeret általánosan elfogadott jelentése, hogy valaki képes az adott nyelven kifejezni és megértetni magát, kommunikálni tud másokkal. Azok a választópolgárok, akik nem élnek kisebbségi nyelvi környezetben, illetőleg korábban semmilyen nyelvi képzésben nem vettek részt, nyilvánvalóan nem nyilatkozhattak a valóságnak megfelelően arról, hogy ismerik az adott kisebbségi nyelvet. Nehezítheti az egységes szabályozást, hogy a nyelvi asszimiláció különböző mértékű az egyes közösségekben. Figyelembe kell venni azt is, hogy a cigány kisebbség döntő többsége, mintegy 70 % magyar anyanyelvű.

Ennek az a tény a magyarázata, hogy a hatályos választójogi szabályozás nem tartalmaz jogi garanciákat a tudatos visszaélésekkel szemben, ezért a választások tisztaságát a jelölti nyilatkozat, illetve annak nyilvánossága, megismerhetősége hivatott védeni.

A Ve. azért rendelkezik arról, hogy jelölti nyilatkozat „tartalmát bárki megismerheti”, mert ezzel akarta elősegíteni a választópolgárok tudatos döntését, illetve a közösséghez nem tartozó jelöltek „kiszűrését”. A választópolgárok e nyilatkozat alapján tudják megítélni azt, hogy az adott jelöltet a szavazatuk leadásakor elfogadják-e a kisebbségi közösség tagjának. Abban az esetben, ha tájékozódni kívánnak arról, hogy a jelölt korábban más kisebbségi önkormányzat tagja volt-e, nyilvánvalóan ezt a nyilatkozatot fogják hitelesnek tekinteni, nem „kutatják fel” a korábbi választások eredményeit. Ez a nyilatkozat tehát befolyásolhatja a választópolgárok szavazatát, sőt a törvényhozó éppen ezzel a céllal írta elő a kötelező megtételét.

A jelölt tehát választójogi értelemben szabadon nyilatkozhat, ám ez nem jelenti azt, hogy a választópolgárok megtévesztésére alkalmas valótlan állításokat tehetne. Ebből a szempontból tehát a jelölti nyilatkozat más jogi megítélés alá esik, mint a választópolgárok befolyásolására alkalmas egyéb eszközök, mint például a kampány során tett kijelentések, ígéretek. Ennek azért van jelentősége, mert a választás rendje elleni bűncselekmény megvalósítható azzal is, ha valaki arra jogosultat a választásban megtévesztéssel befolyásolni törekszik.⁴²

A legfőbb ügyészség megkeresésemre egy rövid választ küldött, amelyben arról tájékoztatott, hogy 2006-ban kifejtett véleményét fenntartja. Természetesen tiszteletben tartom azt az alkotmányos elvet, hogy egy adott magatartás büntetőjogi értékelése a nyomozó hatóságok, illetve a bíróságok hatáskörébe tartozik. A tényyszerűség érdekében azonban meg kell jegyeznem, hogy a hivatkozott korábbi állásfoglalás a választás rendje elleni bűncselekmény egy másik elkövetési magatartását – a hamis adatok feltüntetését – tekintette át, ezért az általam kifejtett érvelésre nem ad kielégítő választ.

A jelöltállítás idején lépett hatályba az Alkotmány egyik rendelkezése, amely egy meghatározott foglalkozási csoport passzív választójogát korlátozza.⁴³

Az Országgyűlés az államhatalmi ágak elválasztásának biztosítása érdekében az Alkotmányban is rögzítette, hogy a Magyar Honvédség, a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai szolgálati jogviszonyuk fennállása alatt és annak megszűnését követő három évig nem indulhatnak jelöltként az országgyűlési, helyi önkormányzati, kisebbségi önkormányzati és az európai parlamenti választásokon.

⁴² Btk. 211. § e) pont

⁴³ Alkotmány 40/B. § (4) bekezdés

Ez a rendelkezés 2010. augusztus 19-én lépett hatályba, és ezzel egyidejűleg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium rendeleti úton gondoskodott arról, hogy a jelöltek bejelentéséhez szükséges formanyomtatványokat meghatározó jogszabály módosítása is megtörténjék. A miniszteri rendelet azt is előírta, hogy az illetékes választási irodák vezetőinek haladéktalanul, írásban tájékoztatniuk kell a már jelöltként bejelentett személyeket a passzív választójog feltételeinek megváltozásáról.

Az Országos Választási Iroda tájékoztatása szerint a kisebbségi önkormányzati választásokon 546 jelöltet érintett az, hogy a nyilvántartásba vételüket követően nyilatkozniuk kellett arról: az Alkotmány nem zárja ki a választójogukat.

Az újbóli nyilatkozattétel annyiban okozott nehézséget, hogy a jelöltek egy része ekkor töltötte nyári szabadságát. Nem tudok azonban olyan esetről, hogy olyan kisebbségi választópolgárt, akit a passzív választójog korlátázása személyében nem érintett, az utólagos nyilatkozattétel elmaradása miatt töröltek volna a jelölti nyilvántartásból.⁴⁴

Egyes vélemények szerint a már nyilvántartásba vett személyek nyilatkozattételre való kötelezése sértette a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát. A Legfelsőbb Bíróság azonban felülvizsgálati eljárásában úgy értelmezte a választási jogszabályokat, hogy a jelölt passzív választójogának fennállása egészen a szavazás megkezdéséig vizsgálható, a jelölt esetleges törlése ezért „adminisztratív végrehajtása a törvény kogens rendelkezéseinek.”⁴⁵

Több településen azzal a problémával szembesült a helyi választási bizottság, hogy több jelöltnek is azonos volt a családi neve és az utóneve. A megkülönböztethetőség érdekében ezért lehetővé tették, hogy a jelölt „ragadványneve” is szerepelhessen a szavazólapokon. Internetes fórumok és televíziós szórakoztató műsorok kedvelt témájává vált, hogy a jelöltek esetenként egészen meghökkentő vagy kevésbé „szalonképes” nevei is hivatalosan használhatóak voltak a választásokon.

Ennek a terjedőben lévő gyakorlatnak nincs jogszabályi alapja. A jelölt bejelentéséhez a születési, illetőleg a házassági anyakönyv szerinti családi és utónév feltüntetése szükséges. Az Országos Választási Bizottság egyik állásfoglalásában ugyan azt az értelmezést követte, hogy a jelöltek esetében alkalmazhatóak a Ptk. névhasználati szabályai, ám ezek kifejezetten a tudományos, irodalmi, művészi vagy egyébként közszerepléshez kapcsolódnak.⁴⁶

⁴⁴ A helyi önkormányzati választásokon ugyanakkor előfordult, hogy olyan jelölt is szerepelt a szavazólapon, aki az Alkotmány módosítása következtében nem rendelkezett választójoggal. A területi választási bizottság ezért a választás megismétlését rendelte el. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság I.Kpk.21.999/2010/2. számú végzésével a határozatot helybenhagyta.

⁴⁵ A Legfelsőbb Bíróság Kvk.I.37.936/2010/4. számú végzése

⁴⁶ 3/1998. (III. 18.) OVB állásfoglalás

Álláspontom szerint a választási eljárás során a megkötéssel volna indokolt lehetővé tenni a megkülönböztető név használatát, hogy azok nem lehetnek megalázóak, illetve megbotránkoztatóak. Ragadványneveket ugyan szabadon lehet adni és alkalmazni egy adott közösségen belül, ám arra nem terjed ki a saját név használatának alkotmányos joga, hogy ezeket az állam a nyilvántartásaiban köteles lenne megjeleníteni.

5. A választási kampány

A választási kampány a választói akarat törvényes befolyásolása a meggyőzés különböző eszközeivel. Célja, hogy a jelölt személyét és programját minél szélesebb körben megismertesse és népszerűsítse. A kampánynak fontos szerepe van abban, hogy a választópolgárok felelősen és tudatosan szavazhassanak a képviselőkről.

A Ve. ezért a helyi önkormányzati képviselők választásával összefüggő kampány során előírja, hogy a helyi közszolgálati műsorszolgáltatók a szavazást megelőző 15. naptól a választást megelőző 3. napig a jelölés, illetve a listaállítás arányában legalább egyszer ingyenesen kötelesek közölni a jelölő szervezetek, továbbá a polgármesterjelöltek politikai hirdetését. A választási kampány utolsó napján az országos közszolgálati műsorszolgáltatóknak közre kell adniuk annak a nyolc jelölő szervezetnek a választási összefoglalóját, amelyek országos összesítésben a legtöbb képviselő- és polgármesterjelöltet állították.⁴⁷

A Ve. a kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozóan nem írja elő, hogy alkalmazni kellene a helyi önkormányzati választási kampány szabályait, külön rendelkezéseket pedig nem határoz meg.⁴⁸ Ebből következően a műsorszolgáltatók belátásán múlik, hogy a kisebbségi jelöltek politikai hirdetésait egy alkalommal ingyenesen közre adják-e.

Tapasztalataim szerint azokon a településeken, ahol a helyi önkormányzat a tulajdonosa a műsorszolgáltatót üzemeltető nonprofit társaságnak, jellemzően figyelmet fordítottak arra, hogy a kisebbségi önkormányzati jelöltek is kapjanak ingyenes megjelenési lehetőséget a kampány során. Az országos közszolgálati műsorszolgáltatók azonban szigorúan csak az előírt törvényi kötelezettségüknek tettek eleget, így kizárólag a helyi önkormányzati választásokon legtöbb jelöltet állító szervezetek választási összefoglalóját sugározták díjmentesen. A Magyar Rádió és a Magyar Televízió a szavazást megelőző hetekben csak az alapvető információkat ismertette a kisebbségi önkormányzati választásokról, illetve a nyilvánosságra került visszaélésekkel foglalkozott.

⁴⁷ Ve. 106. §

⁴⁸ A Ve. 115/B. §-a csak az e törvény I-X. fejezetében foglaltak megfelelő alkalmazását írja elő a kisebbségi önkormányzati képviselő választásokon, így ebbe nem értendők bele a helyi önkormányzati választásokat szabályozó rendelkezések (XII. fejezet).

A Magyar Rádió megkeresésemre adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a nemzetiségi adó műsoraiban, az MR4 „híreiben nem hangozhattak el olyan információk, amelyek egy jelölő szervezet kampányrendezvényeire hívják fel a figyelmet vagy akár sajtótájékoztató formájában programjának ismertetéséről szólnak.”

Ez a gyakorlat azért kifogásolható, mert a közszolgálati média rendszeresen beszámolt a helyi önkormányzati választásokon résztvevő legnagyobb jelölő szervezetek kampányeseményeiről. A kisebbségi választásokon résztvevő jelölő szervezetek azonban szinte egyáltalán nem kaptak bemutatkozási lehetőséget. Ez a választás ezért úgy tűnt fel, mintha csak a települési szintű képviselőtről szólna, pedig a szavazás eredményeként megszerezett elektori helyek alapján fognak eldőlni a jövő évi országos önkormányzati választások is.

Indokolt volna, hogy a Ve. a kisebbségi jelöltek számára a helyi önkormányzati jelöltekkel azonos módon biztosítsa a médiakampány lehetőségét. Más hagyományos kampányeszközöket ugyanis mindaddig nem tudnak hatékonyan alkalmazni, ameddig nem ismerhetik meg a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek adatait, és így nem tudnak kapcsolatba lépni a potenciális szavazóikkal. Jelenleg ugyanis – különösen a nagyobb városokban – még azt sem tudhatják, hogy melyek azok az utcák, ahová érdemes kihelyezniük a választási plakátokat, szóróanyagokat. A kampány „lételeme” a nyilvánosság, a jelöltek azonban a választói gyűlések helyszínéről és időpontjáról sem tudták tájékoztatni saját választópolgáraikat.

A kisebbségi önkormányzati választásokon is alapvető követelmény, hogy a jelöltek népszerűsíthessék, bemutathassák programjukat, a választópolgárok pedig megismerhessék a felelős döntés meghozatalához szükséges információkat. A kisebbségi választói jegyzék nem nyilvános volta azonban ellehetetleníti az érdemi kampányt.

6. A szavazás

A települési kisebbségi önkormányzati választásokat a helyi önkormányzati választásokkal azonos napon, 2010. október 3-án tartották meg.

6.1. A szavazás lebonyolítása

A helyi önkormányzati választásokon alapvető követelmény, hogy a szavazások során érvényesülnie kell a társadalmi kontrollnak. Ennek garanciája, hogy a választásokon jelöltet állító szervezetek, valamint a jelöltek mind a helyi választási bizottságokba, mind a szavazatszámláló bizottságokba tagot delegálhatnak.

A kisebbségi önkormányzati választásokon a kisebbségi jelölő szervezet megbízottja a helyi választási bizottság ülésein a saját kisebbségével kapcsolatos döntések meghozatalában teljes jogú tagként, az egyéb kérdések megtárgyalásán pedig tanácskozási joggal vehet részt. Ezzel szemben a szavazatszámlláló bizottságba a kisebbségi jelölő szervezet nem bízhat meg tagot. A szavazatszámlláló bizottság tagjának csak a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán kell választójoggal rendelkeznie, tehát az sem feltétel, hogy az adott kisebbségi közösség választói jegyzékében szerepeljen.⁴⁹

Ezzel kapcsolatban több panasz is érkezett hozzám. A kisebbségi szervezetek azt sérelmezték, hogy megbízottjaik nem vehetnek részt a szavazatszámlláló bizottságok munkájában. Egyes településeken ez is közrehatott abban, hogy megkérdőjelezték a választási eredmények hitelességét. Ismert olyan település, ahol a kisebbségi közösség tagjai egy „petíciót” juttattak el a választási bizottsághoz, amelyben a választás megismétlését kérték arra hivatkozva, hogy „sem a szavazáson, sem a szavazatok összesítésénél nem biztosították” az adott kisebbség részvételét. Emiatt az a hír is elterjedt, hogy egyesek érvénytelen személyi igazolvánnyal is leadhatták a szavazatukat, mert azt senki nem ellenőrizte.⁵⁰

A törvényi szabályozás azt kívánja biztosítani, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek adatai minél szűkebb körben legyenek megismerhetők. A kisebbségi választópolgárok személyes adatainak védelme fontos követelmény a választások során. E jog érvényesülése azonban nem adhat hivatkozási alapot arra, hogy a jogalkotó korlátozza a kisebbségi önkormányzati választások lebonyolításának ellenőrzését. Javaslom ezért, hogy a jövőben a szavazatszámlláló bizottságok egy-egy tagját – a helyi önkormányzati választásokhoz hasonlóan – a kisebbségi jelölő szervezetek bízassák meg. A szavazókörökben ugyanakkor egyidejűleg több kisebbség képviselőjét is megválaszthatják, ezért indokolt lenne, hogy a delegált tagok csak saját kisebbségi közösségük választói jegyzékébe tekinthessenek be.

Mind az előző, mind a 2010. évi kisebbségi választásokon nehézséget okozott, hogy a szavazásra településenként önálló, a helyi önkormányzati választásoktól eltérő szavazókört – illetve, ha a választópolgárok száma indokolta, úgy szavazóköröket – kellett kialakítani. Sokan nem értették, hogy miért nem adhatják le szavazatukat a lakóhelyükhöz legközelebbi szavazóhelyiségben. Ezt különösen azokon a nagyobb településeken kifogásolták, ahol a két szavazóhelyiség között jelentős volt a távolság. Egyes országos kisebbségi önkormányzati vezetők tapasztalata szerint a külön szavazókörök a szavazáson való részvételi arányt is befolyásolták.

⁴⁹ Ve. 115/I. § (3) bekezdés

⁵⁰ A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság Kpk.21.928/2010/2. számú végzésével a választási kifogást elutasító választási bizottsági határozatot helybenhagyta.

Az az elképzelés, hogy a kisebbségi és a helyi önkormányzati választásokon külön-külön szavazókörök működjenek, még akkor merült fel, amikor ebben látták a kisebbségi közösséghez nem tartozók „szimpátiaszavazatait” kizárásának eszközét. A kisebbségi választói jegyzék bevezetése óta azonban nem feltétlenül van szükség erre az elkülönülésre, hiszen a csak helyi önkormányzati választójoggal rendelkezők nem vehetnek részt a kisebbségi önkormányzatok megalakításában. A jelenlegi szabályozás megváltoztatása ugyanakkor azt eredményezné, hogy nem csak az erre a célra létrehozott, hanem bármelyik szavazatszámlláló bizottság megismerhetné a lakcíme alapján hozzá tartozó kisebbségi választópolgárok adatait.

A hozzám érkezett panaszok alapján kijelenthető, hogy a választási szervek nem minden településen alkalmazták megfelelően a Ve. rendelkezéseit.

Nyíregyházán és a Baranya megyei Ligeten is meg kell ismételni a kisebbségi önkormányzati választásokat amiatt, hogy olyan személy is szerepelt a szavazólapon, aki nem rendelkezett kisebbségi önkormányzati választójoggal. A jelöltek megjelentek a szavazókörben, hogy leadják szavazatukat, és a szavazatszámlláló bizottságok ekkor észlelték, hogy nem szerepelnek a kisebbségi választói jegyzékben. Feltételezhető, hogy ha a jelöltek nem vesznek részt a szavazásban, ez a jogsértés nem is vált volna ismertté.

A jelölt választójogát a helyi választási bizottság a jelölt lakóhelye szerint illetékes helyi választási iroda vezetőjének megkeresése útján köteles ellenőrizni, aki tájékoztatja a helyi választási bizottságot, hogy a jelöltként bejelentett személy szerepel-e a kisebbségi választói jegyzékben.⁵¹ Ezekben a településeken azonban a választási szervek elmulasztották ezt az ellenőrzést, ehelyett tudomásul vették a jelölő szervezetek általi bejelentést. Ez olyan súlyos jogsértés, amely szükségessé teszi a választások megismétlését az érintett településeken. Miután a kisebbségi választói jegyzék adatai nem nyilvánosak, nem lehet egyértelműen kizárni annak lehetőségét, hogy a választási bizottságok más településeken is regisztrálhattak választójoggal nem rendelkező jelölteket. A kisebbségi választói jegyzékeket a választások jogerős lezárását követően meg kell semmisíteni, így ha történtek is további mulasztások, azokat már nem lehet utólag feltárni.

2010-ben több kisebbségi önkormányzati választás megismétlését is elrendelték a választási bizottságok, illetve a bíróságok választási jogsértés miatt. Erre akkor kerülhet sor, ha a kampánycsend megsértése olyan súlyos mértékű, amely alkalmas a választói akarat jelentős befolyásolására, és így a választás eredményére is kihat. Ilyen eset volt például a választópolgárok szervezett utaztatása a szavazókörbe.⁵²

⁵¹ Ve. 115/J. § (4) bekezdés

⁵² Fővárosi Választási Bizottság 260/2010. (X.10.) FVB határozat.

Nehezíti a kisebbségi önkormányzati választások adatainak elemzését, hogy a választási weboldalon közzétett statisztikában nem tüntetik fel a megsemmisített választási eredményeket. Így a választásokat településenként kell nézni ahhoz, hogy kiderüljön, hol ismétlik meg a szavazást, miközben az Országos Választási Iroda rendelkezik ezekkel a kigyűjtött adatokkal.

Egy baranyai településen a választási eredményt azért támadták meg, mert a választók azt feltételezték, hogy a szavazókört egy magánházban alakították ki.

A választási kifogást formahibásan terjesztették elő, ezért a választási bizottság érdemben nem vizsgálta. Megkeresésemre azonban a választási iroda vezetője arról tájékoztatót, hogy az ingatlan önkormányzati tulajdonban van, így a szavazókört ki lehetett ott alakítani. Az épületben hosszú ideje nem folytattak hatósági munkát, azonban közösségi célokra igénybe vették a helyiségeket. A félreértés valószínűleg abból adódott, hogy az ingatlan hátsó részét egy gazdasági társaság használta.

Az egyik településen egy házaspár egyik tagja a helyi, másik tagja pedig a kisebbségi önkormányzati választásokon indult. A helyi önkormányzati jelölt házastársát – aki kisebbségi önkormányzati jelölt volt – kívánta delegálni a szavazatszámláló bizottságba. A jogi szabályozás nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a helyi önkormányzati jelölt a hozzátartozóját delegálja a szavazatszámláló bizottságba. Ebben az esetben a választás eredményét arra hivatkozva támadták meg, hogy a szavazatszámláló bizottság tagja nem lehet egyidejűleg jelölt is.

A helyi önkormányzati képviselőjelölt és az általa delegált tag azzal érveltek, hogy az egyidőben tartott kisebbségi- és helyi önkormányzati választás egymással semmiféle összefüggésben nincs. A Ve. tehát csak a helyi önkormányzati jelölt részvételét zárja ki a választási bizottságban, a kisebbségi jelöltekre ez a tilalom nem vonatkoztatható. A jogorvoslati eljárásban azonban a területi választási bizottság és a bíróság úgy foglalt állást, hogy jelölt alatt a kisebbségi önkormányzati jelöltet is érteni kell.⁵³

Az egyik településen egyenlő szavazatszámot ért el két kisebbségi önkormányzati jelölt, ezért sorsolást kellett tartani a mandátum kiosztása érdekében. A sorsolást azonban a szavazatszámláló bizottság folytatta le a helyi bizottság helyett, ezért azt meg kellett ismételni.

Az ismertetett ügyek arra hívják fel a figyelmet, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozó szabályozást nem minden településen tudták kellő alaposággal elsajátítani a választási szervek. A jövőben ezért nagyobb figyelmet kell fordítani a helyi választási bizottságok tagjai, valamint a jegyzők felkészítésére.

⁵³ A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bíróság 1.Kpk.21.870/2010/2. számú végzése

6.2. A részvételi adatokból levonható következtetések

A 2010. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokon a szavazásra jogosultak 63,47 százaléka vett részt. Ez alig tér el a négy évvel ezelőtti választások részvételi arányától, ami 63,81 százalék volt.

Most már tendenciának tekinthető, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokat lényegesen nagyobb szavazói aktivitás jellemzi a helyi önkormányzati választásokhoz képest. A helyi önkormányzati választásokon ugyanis 2006-ban 53,12 százalék, 2010-ben pedig 46,64 százalék volt a részvételi arány.

A választói részvétel megismétlését túlzott egyszerűsítés lenne stagnálásnak tekinteni, miután 2006-hoz képest mintegy 12 százalékkal nőtt a kisebbségi választópolgárok száma. A megjelentek aránya ugyanakkor nem kiugróan magas annak ismeretében, hogy azok, akik a kisebbségi választói jegyzékbe való felvételüket kérelmezték, jogi értelemben a kisebbségi önkormányzatok megalakításában való közreműködési szándékukat nyilvánították ki. Ennek ellenére a kisebbségi közösségeknek voltak olyan tagjai is, akik számára csak annak volt jelentősége, hogy kifejezzék identitásukat, és szerepeljenek a jegyzékben, azonban a választójogukkal nem kívántak élni.

A kisebbségi önkormányzati választások esetében lényegesen nagyobb különbségek vannak az egyes településeken elért részvételi arányok között, mint ami a helyi önkormányzati választásokon megszokott.

Egyes településeken kiugróan nagy volt a megjelent szavazók aránya. Így például a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Vágáshután a kisebbségi választópolgárok 95,74 százaléka, Nagyhután 97,96 százaléka vett részt a szlovák önkormányzati szavazáson. A Somogy megyei Drávatamásiban a horvát önkormányzati választás 90 százalékos részvételi aránnyal zárult. Több Fejér megyei településen, így Száron és Vértesbogláron a német választópolgárok legalább 85 százaléka leadta a szavazatát. Meghaladta a 85 százalékos részvételt a Tolna megyei Medinában és a Csongrád megyei Deszken a szerb, valamint a Fejér megyei Beloianiszban a görög önkormányzati választás is.

A választást azonban sok településen nagyon alacsony választói létszámmal tartották meg. Négy éve az is előfordult, hogy a szavazók kevesebben voltak, mint a megválasztott képviselők. Ezúttal nem találtam ilyen települést, azonban arra számos példát lehet hozni, hogy a négy tagú kisebbségi önkormányzatot öt vagy akár négy szavazó hozta létre. A megválasztott képviselők között olyanok is vannak, akik kettő vagy akár egyetlen szavazattal szerezték meg a mandátumot. Annak a lehetőségét sem lehet kizárni, hogy ezt a jelöltek adták le saját magukra és egymásra.

A teljesség igénye nélkül említhető, hogy öt szavazó választotta meg Gyálon, továbbá Budapest VI., X. és XX. kerületében a bolgár önkormányzatot. Szintén öt szavazópolgár vett részt a II. kerületi szerb, valamint az esztergomi és a törökszentmiklósi ruszin önkormányzat megalakításában. A VIII. kerületi ukrán önkormányzatot 4 választópolgár alakíthatta meg. Megfigyelhető az is, hogy miközben a szerbek és a horvátok által hagyományosan lakott megyékben a részvétel meghaladta, de legalábbis megközelítette az átlagot, addig Miskolcon 7, illetve 5 szavazó választotta meg e nemzetiségek önkormányzatait.

A nagyon alacsony választói legitimitációt nem teszi elfogadhatóvá, de legalább részben magyarázhatja, hogy a választásnak nem volt tétje azokon a településeken, ahol eleve annyi jelöltre lehetett szavazni, mint a kiosztható mandátumok száma. A szavazók ekkor lényegében nem a képviselők személyéről döntöttek, hanem arról, hogy megalakuljon-e a kisebbségi önkormányzat a jelöltenként leadott legalább egy szavazattal.

Valószínűsíthető azonban az is, hogy a szavazástól nagy arányban maradtak távol azok, akik az érintett közösséghez nem tartozóként kérték felvételüket a nem nyilvános választói jegyzékbe. Ennek tapasztalataim szerint több oka is lehet.

A jegyzékbe vettek között olyanok is voltak, akik egy kisebbségi közösség, illetve annak jelöltjei iránti rokonszenvük kifejezéséként vetették magukat jegyzékbe.

Ennek legnyilvánvalóbb példája Győr, ahol 500 fős lengyel választói jegyzéket állítottak össze. A városban a II. világháború idején lengyel katonai kórház működött, és napjainkban is hangsúlyosan ápolják e két nép barátságát, amelyet egy közadakozásból állított emlékmű is szimbolizál.

Jelentős számban voltak azonban olyan települések is, ahol tudatos választási visszaélés eredményeként tarthatták meg a választásokat. Jellemző volt, hogy ezeken a szavazáson alacsony volt a részvétel. A jegyzékbe vett választópolgárok egy része ugyanis kész volt írásban nyilatkozni a nem létező kisebbségi identitásáról, azonban azt nem vállalta, hogy a szavazatszámláló bizottság előtt személyesen megjelenjen.

A választópolgárok túlnyomó többségének távolmaradása azonban – amint a fenti példákból is kitűnik – nem volt akadálya a kisebbségi önkormányzat létrejöttének. A megtartott választást már akkor is eredményesnek kellene tekinteni, ha azon csak egy választópolgár venne részt, és négy jelöltre leadna egy-egy szavazatot. A szavazó akár a jelöltek egyike is lehetne, aki ezzel saját magát juttathatná mandátumhoz. A kisebbségi önkormányzat megalakításának tehát nem feltétele, hogy az érintett közösség szavazatával kinyilvánítsa: maga is igényli képviselőjének ellátását.

A kisebbségi önkormányzati választáson megszerzett szavazatok adják a felhatalmazást ahhoz, hogy a képviselők egy egész kisebbségi közösség nevében járhassanak el. A hatályos szabályozás nem biztosítja, hogy csak olyan kisebbségi önkormányzatok alakulhassanak meg, amelyek rendelkeznek a szükséges közösségi legitimációval.

Ennek következménye az is, hogy a hatályos választási rendszer nem tud védelmet nyújtani a visszaélésekkel szemben. Minél kisebb létszámú az a közösség, amely megalakíthatja az önkormányzatát, annál nagyobb az esélye annak, hogy az adott kisebbséghez nem tartozók befolyásolni tudják a választás folyamatát, így különösen a jegyzék összeállítását, valamint a szavazás eredményét.

A kisebbségi önkormányzatok választásának szabályait azért is módosítani kell, mert jelenleg olyan testületek is megalakulhatnak, amelyek esetében megkérdőjelezhető a feladatellátás értelme. Abban az esetben ugyanis, ha egy településen nincs jelen a képviselni kívánt kisebbségi közösség, úgy fel sem merülhetnek olyan kisebbségi közügyek, amelyek indokolják a kisebbségi önkormányzat működését.

7. A választási eredmények elemzése

A települési kisebbségi önkormányzatok száma az elmúlt választások során folyamatosan emelkedett. Egyre több olyan településen alakulnak kisebbségi önkormányzatok, ahol eddig semmi nem utalt az adott kisebbség jelenlétére.

	1994/95	1998	2002	2006	2010
Bolgár	4	14	30	38	41
Cigány	477	771	1004	1113	1248
Görög	6	18	30	34	37
Horvát	57	73	107	115	127
Lengyel	7	32	50	47	49
Német	162	268	335	378	424
Örmény	16	25	30	31	39
Román	11	32	44	46	71
Ruszin	1	9	31	52	75
Szerb	19	34	43	40	48
Szlovák	51	73	112	116	122
Szlovén	6	10	13	11	11
Ukrán	-	4	12	19	23
Összesen:	817	1363	1841	2040	2315
Település		1046	1308	1435	1 592

Ezekből az adatokból kitűnik, hogy 2010-ben 275 kisebbségi önkormányzattal több eredményes választást tartottak, mint négy évvel korábban, ami 13,3 százalékos növekedést jelent.

A szlovén közösség kivételével a választás eredményeként minden kisebbség több önkormányzatot hozott létre, mint négy évvel korábban.

A román kisebbségi önkormányzatok száma ugrásszerűen, 54,3 százalékkal nőtt, az eddigi 46 testülettel szemben 71 alakulhat meg. Nagyon jelentősen, 44,2 százalékkal nőtt a ruszin önkormányzatok száma is, 52 helyett immár 75 településen jöhet létre a képviselőtüket ellátó testület. Nominálisan a cigány önkormányzatok számának növekedése a legnagyobb, az eddigi 1113 testület helyett 1248 működhet ebben a ciklusban, ami 11,8 százalékos emelkedésnek felel meg. A német önkormányzatok száma mintegy 12 százalékkal nőtt, ezúttal 424 testületet választottak meg az eddigi 378 helyett. A horvát kisebbségi önkormányzatok száma 115 testületről 127-re emelkedett, ami 10,4 százalékos növekedésnek felel meg. A többi kisebbség esetében 10 önkormányzatnál kevesebb az új testületek száma.

A nominális növekedés mellett indokolt áttekinteni azt is, hogy hány önkormányzat alakult meg olyan településen, ahol négy éve nem tartottak eredményes választást. A megszűnt önkormányzatokat is figyelembe véve 419 új önkormányzat jött létre. A cigány (236), a német (53) és ruszin (29) közösség rendelkezik legnagyobb számban olyan önkormányzattal, amely ebben a ciklusban kezdheti meg működését.

Az eddigi 29 helyett 2010-ben már 33 olyan település (fővárosi kerület) van, ahol legalább hat kisebbségi önkormányzatot választottak meg egyidejűleg. Budapest IV. kerületében 12 kisebbség – vagyis a szlovén kivételével minden közösség – megalakíthatja önkormányzatát.

Több kisebbség esetében az tapasztalható, hogy olyan megyékben is meg tudták választani önkormányzataikat, ahol eddig nem rendelkeztek egyetlen testülettel sem. Így most először hoztak létre bolgár önkormányzatot Bács-Kiskunban, görög önkormányzatot Jász-Nagykun-Szolnok megyében, horvát önkormányzatot Tolnában, örmény önkormányzatot Baranya, Bács-Kiskun, Somogy és Tolna megyében, román önkormányzatot Baranya, Győr-Moson-Sopron és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, ruszin önkormányzatot Bács-Kiskun és Hajdú-Bihar megyében, szerb önkormányzatot Borsod-Abaúj-Zemplén megyében.

A megválasztott 2040 kisebbségi önkormányzat közül 2006-ban 119 olyan településen alakulhatott meg, ahol a 2001. évi népszámlás adatai szerint senki vagy legfeljebb 3 fő vallotta magát az adott nemzetiséghez tartozónak, illetve számolt be nyelvi vagy kulturális kötődéséről.

2010-ben már 201 olyan kisebbségi önkormányzat alakulhatott meg úgy, hogy a népszámlás adatai alapján nem igazolható az állítólagosan képviselni kívánt közösség jelenléte. Ezek közül 116 kisebbségi önkormányzat új alapítású, vagyis olyan településen jött létre, ahol négy éve még nem választották meg a testületet.

A népszámlálás adatai alapján tehát a megalakult kisebbségi önkormányzatok 8,6 százaléka esetében kérdéses, hogy a településen ténylegesen élnek-e az adott közösséghez tartozók.

Számos román, ruszin és ukrán önkormányzatról az érintett közösségek, illetve azok szervezetei állítják, hogy azok visszaélés eredményeként jöttek létre. A szlovén kisebbség kivételével minden más nemzetiség esetében valószínűsíthető „álkisebbségi” önkormányzatok megválasztása.

Sok településen, ahol a megválasztott képviselő ténylegesen az adott kisebbséghez tartozik, az önkormányzatot a közösséghez nem tartozó, ám a kisebbségi választói jegyzékbe felvett személyek hozták létre.

A valós közösségi legitimációval nem rendelkező önkormányzatok között olyan testületek is vannak, amelyeknek képviselői sem tartoznak az adott kisebbséghez. Előfordult az is, hogy ezek a képviselők korábban egy másik kisebbség önkormányzatának voltak a tagjai. Ezek a testületek nem a kisebbségi önkormányzatok szervei, megalakításuk mögött feltehetőleg az anyagi haszonszerzés szándéka áll.

A hozzám érkezett panaszok és tájékoztatások alapján kijelenthető, hogy a törvénymódosítás ellenére a 2010. évi települési kisebbségi önkormányzati választásokon számos visszaélés történt. Becsülni sem lehet azonban, hogy ténylegesen milyen számban jöhettek létre „álkisebbségi” önkormányzatok, mert a kisebbségi választói jegyzékek nem voltak nyilvánosak, így még az érintett közösségek sem tudhatják, hogy ténylegesen kik választották meg a képviselőket.

Egyes kisebbségi szervezetek megtámadták a választási eredményeket azokon a településeken, ahol megítélésük szerint a közösséghez nem tartozók hozták létre a kisebbségi önkormányzatot. A választási kifogásokat azonban a területi választási bizottságok, illetve a bíróságok elutasították.

Ismereteim szerint több olyan kisebbségi képviselővel szemben is feljelentést tettek, akik a jelölti nyilatkozatot nem valós tartalommal töltötték ki. Ezek az eljárások a választási vizsgálat zárásakor még folyamatban vannak.⁵⁴

Felmerül ugyanakkor az a kérdés, hogy egy kisebbségi szervezet, illetve önkormányzat jogszerűen kérdőjelezheti-e meg az ugyanazon kisebbséget képviselő más testület legitimitását?

Ennek a polémiának az eldöntését segítheti elő egy ebben az évben született jogerős bírósági ítélet.

⁵⁴ A valótlan tartalmú jelölti nyilatkozatok büntethetőségének kérdéséről a 4.2. alfejezetben szólok részletesebben.

A Foaia Romaneasca című román lapban több cikk is megjelent azzal kapcsolatban, hogy Budapesten olyan emberek képviselik a románságot, akik nem tartoznak e közösséghez, valószínűleg az „etnobiznisz” nyújtotta előnyök miatt lettek képviselők.

A Fővárosi Román Önkormányzat bírósági eljárásokat kezdeményezett a szerkesztőséggel szemben. A büntető per még nem zárult le. A sajtóhelyreigazítási perben a Szegedi Ítéltábla jogerős ítéletével elutasította a keresetet. Az indokolása szerint a Nektv. és a választójogi rendelkezéseiből megállapíthatóan „a kisebbségi jogok – köztük a kisebbségi önkormányzati képviselő-választásokhoz kapcsolódó választás és választhatóság jogának – gyakorolhatósága szempontjából egy adott nemzeti kisebbséghez tartozás gyakorlatilag attól függ, hogy az érintett személy az adott kisebbséghez tartozónak vallja-e magát vagy sem. A kisebbséghez tartozás vállalása azonban önmagában még nem jelenti feltétlenül azt, hogy az adott személy származását, kulturális és nyelvi örökségét, nemzeti érzületét, identitását tekintve valóban rendelkezik az érintett kisebbséghez tartozás szokásos jeleivel, ill. jellemzőivel, vagy hogy egy ilyen nyilatkozat elegendő lenne ahhoz, hogy a kisebbségi csoport tagjai közéjük tartozónak fogadják el a magát az adott kisebbséghez tartozónak valló személyt.”⁵⁵

Az ítélet ugyan nem választási ügyben született, azonban mégis precedens értékűnek tekinthető. A bíróság elismerte egy közösség jogát ahhoz, hogy vitathassa: választott képviselői ténylegesen tagjai-e annak a kisebbségnek, amelynek önkormányzatában mandátumot szereztek.

A feltételezett visszaélések számának jelentős növekedése mellett szólni kell arról is, hogy egyes településeken nem alakultak meg újra egyes olyan önkormányzatok, amelyek mögött a 2001. évi népszámlás adatai szerint nem állt valós kisebbségi közösség.

Példaként említhető, hogy még a választás kitűzésére sem került sor Emődön és Mezőkövesden, ahol 20006-an örmény önkormányzat működött. Nem hozták létre a ruszin önkormányzatot Karancskeszin és Leveleken.

Első alkalommal a 2010. évi választások során kellett alkalmazni azokat a rendelkezéseket, amelyek a települési kisebbségi önkormányzatok létszámát egységesen 4 főben állapítják meg.⁵⁶

Ez a törvénymódosítás követi azt a tendenciát, hogy a helyi önkormányzatok képviselőinek létszáma is csökkent, illetve az Alkotmány új rendelkezése szerint a jövőben az Országgyűlés lényegesen kevesebb képviselővel fog működni.

⁵⁵ Szegedi Ítéltábla Pf.II.20012/2010/2 számú ítélet.

⁵⁶ Kvj. 6. §

A törvényjavaslat előterjesztői eredetileg 3 főben kívánták meghatározni a települési kisebbségi önkormányzatok számát. Felhívtam azonban a figyelmet arra, hogy ez a létszámcsökkentés nem lett volna összhangban a Nektv-nek a bizottságok létrehozására vonatkozó szabályaival.⁵⁷

Az Országgyűlés végül a kisebbségi önkormányzatok létszámát 4 főben állapította meg, mert megítélése szerint ennyi képviselővel is biztosítható a feladatok zavartalan ellátása.

A jogalkotó átvezette a Kvjt. és a Nektv. rendelkezéseinek a szükségessé vált módosításokat. Nem történt meg azonban a Ve. vonatkozó mellékletének módosítása, így a választás szavazólapjának mintája továbbra is azt a tájékoztatást tartalmazza, hogy „Érvényesen szavazni legfeljebb 5 jelöltre lehet!”.

Az Országos Választási Bizottság ezért egy – kötelező erővel nem bíró – állásfoglalást adott ki annak érdekében, hogy a választásokon olyan szavazólapot lehessen használni, amely már pontosan tájékoztat a megválasztható képviselők létszámáról.⁵⁸

A probléma áthidalása érdekében tett intézkedéssel egyetértek, azonban a jogi szabályozásban kialakult kollíziót a Ve. módosításával mielőbb fel kell oldani.

A szavazólapon lévő tájékoztatás nagyon fontos a választás eredményessége szempontjából. A kisebbségi önkormányzatokat a kislistás választás szabályai alapján hozzák létre. Ez azt jelenti, hogy a választópolgárok legfeljebb a megválasztható képviselők számának megfelelő jelöltre szavazhatnak. Abban az esetben, ha valaki több jelöltre szavaz, úgy valamennyi szavazata érvénytelenné válik.

A 2010. évi választásokon is előfordult azonban, hogy a választópolgárok egy része félreértette a szavazás szabályait.

Fóton a kisebbségi önkormányzati választásokon 15 választópolgár jelent meg, akik feltehetőleg nem tudták, hogy négy jelöltre adhatják le a szavazatukat. Így mind a 15 szavazatot egyetlen jelölt kapta, ezért a választás eredménytelen lett.

Más településeken – a vezetéknevükből ítélve – egy család tagjai indultak a választásokon jelöltként azonban „eltaktikázták” magukat. Nem voltak ugyanis tisztában azzal, hogy ha egy választáson csak 4 jelölt indult, ott elegendő egy-egy szavazatot elérni a képviselői mandátumhoz.

⁵⁷ A bizottságok egyrészt átruházott hatásköröket gyakorolhatnak, másrészt pedig lehetőséget adhatnak arra, hogy a külső tagok segítsék a minél megalapozottabb feladatellátást, így különösen az együttdöntési vagy az intézményfenntartói jogok gyakorlását.

⁵⁸ 6/2010. OVB állásfoglalás a települési kisebbségi önkormányzati választás szavazólapjának adattartalmáról

Mezőtúron, Bercelen és Törökbálinton négy-négy jelölt közül csak az azonos családnevű három-három jelölt kapott szavazatot, ezért a választás eredménytelen lett. Kengyelen ugyanez történt: a négy jelölt közül csak az a kettő kapott szavazatot, akik – nevükből következtetve – házastársak.

Arra is volt azonban példa, hogy a választás azért lett eredménytelen, mert a kisebbségi közösség „bojkottálta” a szavazást. Gyálon 59 fő szerepelt a választói jegyzékben, közülük azonban csak egy fő szavazott két jelöltre.

Ezeken a településeken összehangoltabb szavazással akár létre is jöhetett volna a kisebbségi önkormányzat, mint ahogy számos esetben meg is alakult az elsősorban családi érdekeket képviselő testület.

Áttekintve a szavazási eredményeket, az tapasztalható, hogy kiugróan nagy azoknak a kisebbségi önkormányzatoknak a száma, ahol a családnevek alapján feltételezhetően hozzátartozók szereztek mandátumot. Ismert olyan testület, amelyben három tag áll egymással rokonságban, így akár a minősített többséget igénylő döntéseket is meg tudják hozni.

Az ilyen összetételű önkormányzatok esetében fennállhat annak a veszélye, hogy a képviselők a kisebbségi önkormányzatok anyagi forrásait nem a testület feladatainak ellátására, hanem saját céljaikra használják fel.

A hatályos jogszabályok értelmében nem áll fenn összeférhetetlenség, ha egy család több tagját – akár közeli hozzátartozókat – megválasztják a kisebbségi önkormányzat képviselőjének. Természetesen nem állítható az, hogy egy kisebbségi önkormányzatot kizárólag a tagok rokoni kapcsolata következtében részrehajlónak lehet tekinteni. Az azonban nyilvánvaló, ha a testületről ez a vélekedés alakul ki – adott esetben akár minden alap nélkül – egy közösségen belül, sokkal nehezebben tudja ellátni a feladatait.

Nem oldja meg ugyan teljes egészében a hozzátartozói összeférhetetlenség problémáját, de fontos garanciát fogalmaz meg a közpénzekkel való jogszerű gazdálkodás érdekében az államháztartásról szóló törvény.⁵⁹ Előírja, hogy a kötelezettségvállalásra, valamint az utalvány ellenjegyzésére a kisebbségi önkormányzat elnöke jogosult. E törvény az ellenjegyzés jogát főszabályként a jegyzőre ruházza, ám ezzel a jogkörrel a kisebbségi önkormányzat – határozati úton – a testület egyik tagját is megbízhatja. Nem lehet az ellenjegyzési jogkör gyakorlásával azt a képviselőt megbízni, aki a kötelezettségvállaló, illetve utalványozó személlyel, vagyis az elnökkel közeli hozzátartozói viszonyban van. Abban az esetben, ha a kisebbségi önkormányzatnak nincs olyan tagja, akivel szemben ez az összeférhetetlenségi ok, a hozzátartozói kapcsolat ne állna fenn, úgy az ellenjegyzési jogkört a jegyző gyakorolhatja.

⁵⁹ Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 74/A. § (2) és (3) bekezdés

A választási eredmények áttekintését azzal a gondolattal lehet zárni, hogy egyértelműen igazolódott a vizsgálat feltevése, mely szerint 2010-ben tovább fog nőni az „álkisebbségi” önkormányzatok száma. Azok a problémák, amelyek mind az előző, mind a legutóbbi választások kapcsán felmerültek, csak törvényi szabályozás útján orvosolhatóak.

8. Javaslatok a kisebbségi választójogi rendszer újraszabályozására

A vizsgálat során feltárt hiányosságok orvoslásához nem elégséges néhány törvényi rendelkezést módosítani, hanem a szabályozás koncepcionális jellegű változtatására van szükség.

Ezek megfogalmazásához iránymutatóul szolgálhatnak az Alkotmánybíróság következő megállapításai: „a nemzeti és etnikai kisebbségek számára az Alkotmány 68. §-ában meghatározott jogok azokat a személyeket illetik meg, akik valamelyik nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartoznak. (...) a kisebbséghez tartozásról szóló valótlan nyilatkozat tömegméretekben történő megtétele zavarhatja a kisebbségi önkormányzatok létrehozását. Az ilyen gyakorlat kialakulásával szemben szükség lehet megfelelő jogszabályok kidolgozására. (...) a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok létrehozásának joga alapja lehet a kisebbséghez tartozás kinyilvánításával kapcsolatos önrendelkezési jog valamilyen korlátozásának.”⁶⁰

A határozat egyik párhuzamos indokolásában Kovács Péter alkotmánybíró leszögezte, hogy álláspontja szerint alkotmányossági és nemzetközi jogi problémát jelentene „az egyénekre lebontott, állami hatóságok által végzett ellenőrzés, azonban nem ütközik az adatvédelmi vonatkozású hazai és nemzetközi szabályokba a hiteles népességstatisztikák felhasználása. (...) a választójogi eljárási szabályok figyelembevételével kell megteremteni a lehetőséget, hogy a nyilvánvalóan abszurd, a valóságnak meg nem felelő kezdeményezések, a kisebbségi választás realitását torzító anomáliák meggátolhatók, illetve kiszűrhetők legyenek, adott esetben az érvénytelenítés szankciójának alkalmazásával.”

A határozathoz Bragyova András alkotmánybíró is párhuzamos indokolást fűzött, amelyben kifejtette: „alkotmányos követelmény, hogy a kisebbségi jogokat csak a kisebbséghez tartozók – és nem helyettük mások – gyakorolják. (...) Ez az önmeghatározás azonban nem lehet önkényes, mert az egyén önrendelkezési joga csak olyan dolgokra terjedhet ki, amelyeken az egyén változtathat, azaz amelyek az egyén döntésével, elhatározásával, és ezen alapuló cselekvésével befolyásolhatók vagy megváltoztathatók, vagyis amiről az egyén egyáltalán dönthet.”

⁶⁰ 45/2005. (XII.14.) AB határozat

Mindebből az a következtetés vonható le, hogy nincs alkotmányossági akadálya egy megfelelő garanciarendszerrel ellátott olyan eljárási rend kialakításának, melynek keretében a választójogukkal élni kívánó, kisebbségi csoporthoz tartozó egyének – közösségi jogaik gyakorlása érdekében – valószínűsítik az adott kisebbségi csoporthoz fűződő kapcsolatukat, még ha az az önrendelkezési joguk gyakorlásának korlátozásához vezet is. A képviseleti jogok mindkét oldala, azaz az aktív és a passzív választójog esetén egyaránt az identitás „közösség általi elismerése” bír döntő jelentőséggel, vagyis az, hogy a helyi kisebbségi közösség magához tartozónak ismeri-e el az illetőt.

A hatályos szabályozás szerint a kisebbségi választópolgárokról vezetett nyilvántartásnak kellene azt biztosítani, hogy csak a kisebbségi közösségek tagjai vegyenek részt a választás folyamatában.

A kisebbségi választói jegyzék kiemelt jelentősége miatt indokolt áttekinteni, hogy milyen módon történik a választópolgárok nyilvántartása azokban a környező országokban, ahol biztosítani kívánják a kisebbségi képviselet valamilyen formáját.

8.1. A szerbiai kisebbségi tanácsok választása

A 2006. évi választásokról szóló jelentés a szlovéniai választási rendszert mutatta be, ahol az őshonos kisebbségi közösségek állítják össze és vezetik saját választási nyilvántartásukat. A nemzetiségi öngazgatás szerveinek, a tanácsoknak a választásában a magyar és az olasz kisebbségek azon tagjai vehetnek részt, akiket kérelmükre felvettek a választói jegyzékbe.

A vizsgálati jelentésben ezúttal a szerbiai Vajdaságban tartott választás szabályait ismertetem, amit az indokol, hogy ott is a magyarországihoz hasonló problémákkal szembesültek.

Szerbia a következő közigazgatási egységekre bontható fel: autonóm tartományok, körzetek, községek. A Vajdaság Autonóm Tartomány alkotmányosan szavatolt területi-politikai autonómia a Szerb Köztársaság északi részén.⁶¹

A Vajdaság a szocialista Jugoszláviában, Szerbia keretében 1945 után különböző szintű autonómiával rendelkezett, amely 1974-től kezdődően gyakorlatilag megegyezett a tagköztársaságok helyzetével és önállóságával. Az 1990-es szerbiai Alkotmány értelmében azonban a tartomány autonómiája teljesen formálissá vált, valós törvényhozói hatáskörök, önálló vagyonszervezés és költségvetés nélkül.

⁶¹ Forrás: Korhecz Tamás: A vajdasági tartományi autonómia és nemzetiségi önkormányzat

A 2002-ben elfogadott úgynevezett „Omnibusztörvény”⁶² határozta meg először az autonóm tartomány egyes hatásköreit. Ezt erősítette meg a Szerb Köztársaság 2006 őszén elfogadott új alkotmánya⁶³, amely a Vajdaság hatásköreit új társadalmi területekre terjesztette ki, önálló vagyont és adóforrásokat szavatolt, és számszerűsítve garantálta a tartományi költségvetés minimális mértékét.

A szerbiai kisebbségi közösségek kulturális vagy személyi autonómiájának kialakítására az első gyakorlati alkalmat az országos nemzeti kisebbségi önkormányzatok 2002-es megválasztása jelentette.⁶⁴ Elsőként a magyar nemzeti közösség élt e lehetőséggel, amikor megválasztotta a Magyar Nemzeti Tanácsot, amely 2006-ig rendelkezett felhatalmazással.⁶⁵

2009 júliusában a szerb kormány, majd 2009 augusztusában a Szerb Nemzetgyűlés is megszavazta a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai jogállását és feladatköreit újrafogalmazó törvényt, amely a nem területi elven kialakított öngazgatás, a személyi – vagy másképpen kulturális – autonómia megvalósításához újjt jogszabályi garanciákat⁶⁶.

A törvény részletesen szabályozza a nemzeti tanácsok különböző hatásköreit a kulturális önazonosságot érintő négy meghatározó területen: oktatás, művelődés, tájékoztatás és hivatalos nyelvhasználat. A kisebbségi nemzeti tanácsok e területeken javaslattevő, egyetértési vagy véleményezési jogokkal és kisebb részben önálló döntéshozatali, szabályozási jogosítvánnyal rendelkeznek. A törvény jogellenesnek és semmisnek nyilvánítja azt az állami intézkedést vagy döntést, amelyet a nemzeti tanácsok számára biztosított javaslattevő, egyetértési vagy véleményezési jogaik mellőzésével hoznak. A törvény az oktatás területén gyakorolt autonómia kifejezésekként alapítói és intézményirányítói jogosultságokat ruház a nemzeti kisebbségek tanácsaira. A már létező állami, tartományi vagy helyi intézmények alapítói és vezetési jogainak átvétele mellett maguk is létrehozhatnak nevelési, oktatási és diákjóléti intézményeket.

A nemzeti tanácsok – legitimitásukat és képviseleti funkciójukat megalapozó – megválasztásáról a törvény részletesen rendelkezik. Az általános szabály a névjegyzék alapján megrendezett közvetlen választás, de kiegészítő megoldásként megengedett a választópolgárok vagy nemzeti kisebbségi szervezetek által jelölt elektorok gyűlése általi választás lehetősége is.

⁶² Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine (Törvény egyes autonóm tartományi hatáskörök meghatározásáról), A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 6/2002.

⁶³ Ustav Republike Srbije (A Szerb Köztársaság Alkotmánya), A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 98/2006.

⁶⁴ Törő Csaba: Összefoglaló a szerbiai kisebbségi közösségek nemzeti tanácsairól szóló törvényről (Gyorselemzések 2009/31)

⁶⁵ A mandátumának 2006-os lejárta ellenére, újabb választások hiányában a következő Nemzeti Tanács megválasztásáig folytathatta teendőinek ellátását.

⁶⁶ A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény. A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye 72/2009.

A törvény 29. szakasza szerint a nemzeti tanács megválasztása közvetlenül, vagy elektori gyűlés útján történik. A nemzeti kisebbségek önállóan döntenek arról, hogy a két módszer közül melyiket részesítik előnyben. A nemzeti tanácsot közvetlenül választják, ha a választás kiírásának napjáig a nemzeti kisebbség választói külön-névjegyzékébe a nemzeti kisebbséghez tartozók legutóbbi népszámlálás szerinti 20%-kal csökkentett összlétszámának több mint az 50%-át felvették.

A törvény 52. szakasza pedig nevesíti, hogy: „A nemzeti kisebbséghez tartozót felveszik a választói külön-névjegyzékbe, ha teljesíti a választójog megszerzésének törvényben meghatározott általános feltételeit. Minden választójoggal rendelkező, nemzeti kisebbséghez tartozó polgár külön nyomtatványon írásban követelheti a választói külön-névjegyzékbe való felvételét. A választói külön-névjegyzékbe való felvételre irányuló kérvényt a polgár a lakhelye szerinti helyi önkormányzat közigazgatási hivatalához nyújtja be írásban, a minisztérium által meghatározott nyomtatványon, és sajátkezű aláírásával látja azt el. A választói külön-névjegyzékbe nem vehetők fel a jogerős bírósági határozattal cselekvőképességet veszített polgárok. Ha ilyen személyt már felvettek a választói névjegyzékbe, onnan törölni kell, és amikor jogerős bírósági határozattal visszanyeri cselekvőképességét, a választói névjegyzékbe újra be kell írni. A választói külön-névjegyzékben mindennemű helyreigazításra és változtatásra csak a választópolgár személyes kérelme alapján kerülhet sor.”

2010 júniusában⁶⁷ befejeződtek az új törvény rendelkezési alapján tartott kisebbségi nemzeti tanácsi választások Szerbiában, amelynek során 19 szerbiai kisebbség dönthetett saját nemzeti tanácsáról, önkormányzatáról.

A 2002-es népszámlálási adatok alapján összesen 293.299 magyar él Szerbiában, így 117 320 aláírást kellett összegyűjteniük a közvetlen választáshoz. A feliratkozók száma mintegy 138.000 fő volt.

A választói külön-névjegyzékbe való felvételre irányuló kérvényt a minisztérium által meghatározott nyomtatványon, sajátkezű aláírással ellátva kellett benyújtani a lakhely szerinti helyi önkormányzat közigazgatási hivatalához. A kisebbségügyi miniszter azonban elfogadhatónak nyilvánította azt is, ha postai úton juttatják el a kérelmet a hatósághoz.

A választások idején a magyar és a bunyevác kisebbség képviselői egyaránt szabálytalanságokra panaszkodtak. A Beta hírügynökség jelentése szerint előfordult, hogy olyanok, akik a megadott határidőig feliratkoztak a kisebbségi választói névjegyzékre, nem szerepeltek a választást felügyelő bizottságoknál lévő listán, ezért nem tudtak szavazni. A hírügynökségi jelentés nem tért ki arra, hogy hány ember nem tudta leadni szavazatát.

⁶⁷ 2010. június 6-án reggel 7,00 órától 20,00 óráig voltak nyitva a szavazóhelyek.

Rodoljub Sabić, a szerb adatvédelmi biztos a hozzá benyújtott panaszok alapján több feljelentést is tett. Kifogásolta, hogy a kisebbségügyi minisztérium olyan utasítást adott ki, amely alapján a választópolgárokat erre vonatkozó meghatalmazás nélkül valaki más is felírathatta a kisebbségi választói külön-névjegyzékre. Ez az eljárás lehetőséget adott a személyes adatokkal való visszaélésekre és így megkérdőjelezhetővé vált a kisebbségi külön-névjegyzék legalitása. Az adatvédelmi biztos szerint az adatkezelésnek ez a módja elfogadhatatlan, és tapasztalatai szerint: „szinte egyetlen község sincs Szerbiában, ahol a kisebbségi választói névjegyzékek felállítása során ne került volna sor személyi adatokkal való visszaélésre ilyen vagy olyan formában.”⁶⁸ Muskinja Heinrich Anikó a kisebbségügyi minisztérium államtitkára a B92 belgrádi rádióknak adott nyilatkozatában ezt az eljárást az alábbiakkal magyarázta: „Amikor a vitatott utasítást írtuk, azt tartottuk szem előtt, hogy Szerbiában 800.000 kisebbségi szavazó van, s nem akartuk, hogy a feliratkozáskor tolongásra kerüljön sor.”

Egyelőre nem lehet tudni, hogy mi lett a sorsa az adatvédelmi biztos feljelentéseinek. Arra vonatkozóan sincsenek információim, hogy várható-e a választói jegyzékekkel kapcsolatban jogszabálmódosítás.

A választójogi szabályozásnak számos ellenzője is van a szerbiai magyar közösség körében. 2009. október 20-án, Újvidéken, tizenkét civil szervezet és három párt elfogadta a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvény módosítási javaslatát.⁶⁹ Eszerint minden választói joggal rendelkező kisebbségi polgárnak joga lenne arra, hogy feliratkozzon a kisebbségi választói névjegyzékre és részt vegyen a nemzeti tanács tagjai megválasztására kiírt szavazáson, illetve, hogy ne szerepeljen ezen a névjegyzéken. Az illetékes közigazgatási szervek a rendelkezésükre álló hivatalos adatok alapján állítanák össze a kisebbségek választói névjegyzékét, ami szerves része lenne az általános választói névjegyzéknek. A tényről, hogy rákerült az előzetes névjegyzékre, hivatalos értesítést küldenének minden érintett választópolgárnak, és nyilvános felhívást tennének közzé, melyben értesítik az állampolgárokat, hogy felállt az előzetes kisebbségi választói névjegyzék. A személyi száma alapján mindenki megállapíthatná, rajta van-e a névjegyzéken. A hivatalos értesítésnek, nem csak azt kellene közölnie a választópolgárral, hogy rákerült e névjegyzékre, hanem tartalmaznia kellene a névjegyzék véglegesítésének és kezelésének a rendjét is. Tehát a kisebbségi választói névjegyzéken való jelenlét nem lenne kötelező. A hivatalos értesítésben közölni kellene: amennyiben az állampolgár nem kíván szerepelni a névjegyzéken, s ezt az óhaját 30 napon belül az értesítéshez mellékelt válaszlevélben jelzi, akkor nem kerül fel a végleges névjegyzékre.

⁶⁸ <http://www.vajma.info/cikk.php?ar=tukor&id=3519> (2010. augusztus 10.)

⁶⁹ <http://www.vajma.info/cikk.php?ar=tukor&id=2943> (2009. október 21.); Vajdasági Magyar Demokrata Párt, HÍRLEVÉL VII. évf. 160. szám (2009. október 21)

Az állampolgár, ha saját döntése alapján rajta maradna az illetékes hatóság által felállított névjegyzéken, e döntését később – a választói névjegyzék kezelésére vonatkozó általános szabályoknak megfelelően – megváltoztathatná. A leiratkozásra vonatkozó kijelentést a polgár megfelelő írásos formában juttathatná el a névjegyzéket kezelő illetékes szervhez, vagy ilyen szóbeli nyilatkozatot tehetne a névjegyzéket kezelő hatóság előtt. Azokat a polgárokat, akik nem kerültek fel a választói névjegyzékre, de szeretnének feliratkozni, azt az illetékes szerv – teljes diszkréciót biztosítva – megfelelő formában tett kijelentése alapján felírná a választói névjegyzékére. A véglegesített választói névjegyzékbe való felvételéről minden érintett állampolgár határozatot kapna. A le- illetve a feliratkozási kijelentések megtételére és az erre vonatkozó fellebbezési határidők letelte után az illetékes állami szerv véglegesítené a névjegyzéket.

A fenti javaslatok azonban végül nem kerültek be a jogszabályba, amelyet a szerb parlament a mai napig nem módosított.

8.2. A kisebbségi választói jegyzék garanciális jellegének erősítése

Amint a magyarországi 2006. és 2010. évi választások tapasztalataiból, valamint az ismertetett szerbiai példából is nyilvánvalóan látható: az önkéntes választói jegyzékek, amelyeket ideiglenes jelleggel az adott választásra, bizonyos kisebbséghez tartozó választópolgárok önkéntes nyilvántartásba vételi kérelmével hoznak létre, alapvetően nem nyújtanak megfelelő megoldást.

Egyrészt a jegyzékbe vételre rendelkezésre álló megfelelően hosszú határidő, illetőleg a széleskörű – a nyilvántartásba vétel és a szavazás fontosságára is kiterjedő – tájékoztatás hiánya miatt a regisztrált kisebbségi szavazók száma alulmúlja az előzetes várakozásokat. E tényezők együttes hatása, hogy a kisebbségi közösségeknek csak egy meghatározott része vesz részt a választások folyamatában, pedig ez lenne a feltétele annak, hogy az általuk felhatalmazott képviselők képviseljék őket és hozzák meg a kisebbségi öngazgatás körébe tartozó döntéseket.

Másrészt a regisztrálók kisebbséghez való tartozása teljes mértékben ellenőrizhetetlen. A jogalkotó a szabad identitásvállalást helyezi előtérbe, azonban tényleges jogi garanciák hiányában lényegében a szabad identitásválasztás elve érvényesül, annak minden hátulütőjével és negatív gyakorlati tapasztalatával. A gyakorlati alkalmazhatóság szempontjára tekintettel a következő elveket tartom alapvetőnek.

Amennyiben valamilyen előny kapcsolódik a kisebbségi léthez, akkor a származásra vagy identitásra való rákérdezés, illetőleg regisztráció egyéni szinten nem sérti sem az identitásvállalás szabadságát, sem az önrendelkezési jogot.

Az önkéntes megvallás azonban önmagában a kisebbségi önkormányzati választások – valamint a pályázati és ösztöndíj folyósítási gyakorlat – tapasztalatai szerint nem elegendő. Hiszen ha pusztán „bemondásra” lehet származást vagy identitást „igazolni”, az visszaélések alapja lehet, ezért valamiféle többlet-feltétel, objektív kritériumok megfogalmazása is szükséges.

Szakmai álláspontomat és megoldási javaslataimat a nemzeti és etnikai kisebbségek adatkezelésével kapcsolatban végzett vizsgálatról készült jelentésemben 2009-ben részletesen is kifejtettem. A jelentést megküldtem az Országgyűlésnek és a Kormány érintett tagjainak, de érdemi lépések azóta sem történtek ez ügyben.

Az elmúlt években következetesen képviseltem azt – a kisebbségi közösségekkel is egyeztetett – álláspontot, hogy a választójogi jegyzék összeállításában a kisebbségi közösségeknek is szükséges közreműködniük a képviselőlet legitimitációjának biztosítása érdekében. Alábbi javaslataim az eddig kifejtettek szerint egyaránt vonatkoznak az aktív és passzív választójog alanyi körének behatárolására.

Szükséges, hogy a kisebbségi képviselőhez való jog érvényesíthetősége érdekében törvény határozza meg az egyén kisebbségi közösséghez tartozásánál figyelembe veendő objektív garanciális szempontrendszert.⁷⁰

A legitimitáció megteremtésének egyik lehetséges módja, hogy a kisebbségi közösség képviselőletében egy választott tagokból álló bizottság döntsön a kisebbségi választópolgár nyilvántartásba vételéről. A bizottság e megoldás esetén azt vizsgálná, hogy a kérelmező valószínűsített-e olyan kapcsolatot az érintett kisebbségi közösséggel, amely feljogosítja őt a választás folyamatában való részvételre. A laikus, társadalmi megbízatású bizottsági tagok tehermentesítése érdekében indokolt lenne, hogy az általános választójogi feltételeknek való megfelelést a szakmai apparátussal rendelkező helyi választási iroda vezetője vizsgálja.

⁷⁰ Elsődleges szempontok (ha ezek közül kettő fennáll és ezek közül egyik a leszármazás illetve családi kapcsolat):

- Leszármazás, családi kapcsolat
- Nyelvismeret
- Kulturális hagyományok ismerete és ápolása
- Közösségi események, rendezvények látogatása
- Kisebbségi oktatásban való részvétel
- Aktív részvétel a kisebbségi közéletben
- Tagság, választott tisztség a kisebbség társadalmi szervezetében
- Kisebbségi önkormányzati képviselő
- A kisebbség tagjaként való ismertség a településen,
- A kisebbség érdekében végzett társadalmi tevékenység
- A kisebbség érdekében végzett egyéb, a kisebbséggel kapcsolatba hozható tevékenység.

Másodlagos szempontok (ha az elsődleges jellemzők közül csak egy állapítható meg, kiegészítő jelleggel):

- vezetéknev, keresztnév
- vallásra utaló jel vagy magatartás

A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy a bizottság – az esetleges jogorvoslati eljárást követően – megküldené a kisebbségi választópolgárként nyilvántartásba vehető személyek nevét és az azonosításukhoz szükséges adataikat a jegyzőnek. A jegyző ennek megfelelően összeállítaná a kisebbségi választói jegyzéket, de nem ő döntene arról érdemben, hogy a kérelmező elismerhető-e kisebbségi választópolgárként.

Elfogadhatónak tartanék olyan megoldást is, hogy a kérelmet a jegyzőnek kelljen benyújtani, aki azonban csak az általános választójogi feltételeknek való megfelelést vizsgálná. Ezt követően a kérelmet továbbítaná a kisebbségi közösséget képviselő bizottságnak. A bizottság – „kvázi” szakhatóságként – törvényben meghatározott határidőn belül állást foglalna arról, hogy a kérelmező jogosult-e kisebbségi választópolgárként nyilvántartásba vetetni magát. Abban az esetben, ha határidőn belül nem nyilatkozik, ezt úgy kellene értékelni, hogy nem emel kifogást, és így a helyi választási iroda felveheti a kérelmezőt a jegyzékbe. Amennyiben a bizottság az objektív szempontokat mérlegelve azt az álláspontot alakítja ki, hogy a kérelmező nem ismerhető el kisebbségi választópolgárként, erről tájékoztatja a jegyzőt, aki ekkor köteles a jegyzékbe vételt elutasítani.

A bizottság tagjainak kiválasztására vonatkozó szabályok kialakítása során szigorú összeférhetlenségi szabályok kialakítása révén ki kell zárni annak lehetőségét, hogy a tagok elfogultak legyenek valamely jelölőszervezet vagy jelölt irányában.

Lényegi kérdés az is, hogy a kérelmezőnek milyen jogorvoslati lehetősége legyen, ha a bizottság szerint nem vehető fel a kisebbségi választói jegyzékbe. Az alkotmányossági követelmény, hogy a jogorvoslat iránti kérelmekről a bíróság döntsön. Indokolt lenne azonban, hogy a bíróság csak a bizottság döntéshozatali eljárásának jogszerűségét vizsgálja. A felülvizsgálat a következőkre terjedne ki: a bizottság betartotta-e az eljárási szabályokat, valamint vizsgálta-e az objektív kritériumoknak való megfelelést, illetve figyelembe vette-e a kérelmező által hivatkozott bizonyítékokat. E megoldás esetén tehát a bíróságnak nem kellene állást foglalnia a kérelmező kisebbségi közösséghez tartozásáról.

A választójog érvényesítése során alkalmazandó objektív garanciális szempontrendszer vizsgálata a jelen szabályozási keretbe beleilleszthető. A választójoggal összefüggő pontos eljárásrendet, az azokhoz kapcsolódó garanciarendszert, az összeférhetlenségi szabályokat és a jogorvoslati lehetőségeket a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozásra vonatkozó különleges adatok kezelését érintő felhatalmazással együtt törvényben kell meghatározni.

A kisebbségi választói jegyzékbe való betekintés jogát úgy kell meghatározni, hogy az egyén információs önrendelkezési jogának védelme ne akadályozza meg a kisebbségi közösségek fellépését az önkormányzathoz, illetve az önazonosságához való kollektív jogot sértő cselekményekkel szemben.

8.3. A kisebbségi önkormányzati választásokra vonatkozó általános javaslatok

A kisebbségi választói jegyzék koncepcionális átalakítása mellett további törvénymódosítások is szükségesek ahhoz, hogy kizárhatóak legyenek a visszaélések.

1) A kisebbségi választói jegyzék összeállítása és vezetése

Alkotmányossági követelmény, hogy a kisebbségi választójog a kisebbségi közösségek minden nagykorú, a helyi önkormányzati választásokon választójoggal rendelkező tagját megillessen.

- Javaslom ezért, hogy lehetőség legyen a kisebbségi közösségek azon tagjainak utólagos jegyzékbe vételére, akik a nyilvántartás kérelmezési határidejének lezárásakor még nem tudnak eleget tenni a felvétel kritériumainak, ám utóbb igazolják az előírt feltételek (nagykorúság, állampolgárság) meglétét. A választás zavartalan lebonyolításának érdekében indokolt, hogy az utólagos felvételre csak azokon a településeken kerülhessen sor, ahol a választást a törvényes határidőn belül kitűzték.
- Javaslom, hogy azok, akik a kisebbségi választói jegyzékben szerepelnek, és egy másik településen létesítenek állandó lakóhelyet, ne veszítsék el kisebbségi választójogukat. Ebben az esetben is indokolt, hogy a kisebbségi választói jegyzékbe való „átjelentkezésre” csak azokon a településeken kerülhessen sor, ahol a választást a törvényes határidőn belül kitűzték.
- Javaslom annak áttekintését, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon a kisebbségi közösségek magyar állampolgársággal nem rendelkező, a helyi önkormányzati választásokon választójoggal bíró tagjai is gyakorolhassák választójogukat.

A választások zavartalan lebonyolításának biztosítása érdekében szükséges pontosítani a választási nyilvántartás vezetésének szabályait.

- Javaslom törvényben meghatározni, hogy a választópolgár önkéntes döntése alapján kérheti törlését a választói jegyzékből. Szükséges, hogy a jogvesztő határidőn belül is csak kivételesen indokolt esetben kerülhessen sor a törölt választópolgár ismételt felvételére.
- Javaslom, hogy a jegyzékbe vételt személyesen vagy írásbeli meghatalmazás esetén egy kisebbségi szervezet közreműködésével lehessen kérelmezni, és gyűjtőládákat e célra ne alkalmazzanak.

2) A választás kitűzése

Alkotmányossági követelmény, hogy a választásokat csak azokon a településeken tűzzék ki, ahol ezt a kisebbségi közösség létszáma indokolja, és a képviselőlet iránti igényt kellő számú választópolgár kinyilvánítja.

- Javaslom a választás kitűzéséhez szükséges minimális választói létszám olyan mértékű felemelését, amely egyértelműen mutatja, hogy az adott településen valós közösségi igény van a kisebbségi önkormányzat megalakítása iránt.
- Javaslom, hogy a kisebbségi önkormányzati választás kitűzésének határideje a kisebbségi választói jegyzék lezárásához és ne a választás napjához igazodjék. Indokolt, hogy a két jogi aktus között csak annyi idő teljen el, amely a jegyzékbe vételhez kapcsolódó esetleges jogorvoslat miatt szükséges.

3) A jelöltállítás

Alkotmányossági követelmény, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon csak azok a jelöltek indulhassanak, akik a képviselni kívánt közösség tagjai.

- Javaslom, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon jelöltet állító szervezeteknek a nyilvántartásba vétel érdekében az alapszabályuk benyújtása mellett egy beszámolót is csatolniuk kelljen arról, az elmúlt három évben hogyan látták el az adott kisebbség képviselőtét. A jelölés joga tehát csak a ténylegesen működő kisebbségi szervezeteket illesse meg.
- Javaslom a jelöltek nyilvántartásba vételéhez szükséges feltételek szigorítását. Ki kell zárnia annak lehetőségét, hogy a jelöltek választásonként más-más kisebbség képviselőtét vállalják fel. Indokolt az is, hogy csak az lehessen kisebbségi képviselő, aki rendelkezik a közmegbízattal járó feladatok ellátásához szükséges nyelvismerettel. E kritériumot azzal a megkötéssel volna indokolt alkalmazni, hogy egyes kisebbségek esetében a közösség részben magyar anyanyelvű.
- Javaslom, hogy a választási bizottságok kötelesek legyenek a nyilvántartásba vétel előtt ellenőrizni, hogy a jelölt korábban volt-e más kisebbség önkormányzatának tagja. A jelölt nyelvismerete meglétének igazolására legyen kötelezhető.
- Javaslom, hogy a valótlan tartalmú jelölti nyilatkozat büntetőjogi jogkövetkezménnyel járjon, szükség szerint a választás rendje elleni bűncselekmény elkövetési magatartásainak kiegészítésével.

4) A kampány

A kisebbségi önkormányzati választásokon is biztosítani kell, hogy a jelölő szervezetek, illetve a jelöltek megismertethessék, illetve népszerűsíthessék programjukat. A kampány szabályait úgy kell kialakítani, hogy az hozzájárulhasson a felelős választói döntések meghozatalához.

- Javaslom, hogy a kisebbségi jelölő szervezetek – a különleges adatok kezelésére vonatkozó törvényi rendelkezések betartása mellett – a kampány folytatása érdekében igényelhessék a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek adatait.
- Javaslom, hogy a kisebbségi önkormányzati jelöltek a helyi önkormányzati képviselőkkel azonos módon és feltételekkel igényelhessék az ingyenes politikai hirdetés közzétételét a közszolgálati műsorszolgáltatóktól.

5) A szavazás

Alkotmányossági követelmény, hogy a kisebbségi önkormányzatok megfeleljenek a demokratikus legitimitás követelményének. A kisebbségi önkormányzati választáson megszerzett szavazatok adják a felhatalmazást ahhoz, hogy a képviselők egy egész kisebbségi közösség nevében járhassanak el.

- Javaslom az érvényességi küszöb meghatározását annak érdekében, hogy ne alakulhassanak olyan kisebbségi önkormányzatok, amelyek nem rendelkeznek a szükséges mértékű közösségi támogatással.

A szavazás zavartalanságának biztosítása érdekében indokolt a választási eljárás szabályainak pontosítása.

- Javaslom a Ve. által meghatározott szavazólap mintát annak megfelelően módosítani, hogy megváltozott a megválasztható kisebbségi önkormányzati képviselők létszáma.
- Javaslom, hogy a kisebbségi jelölő szervezetek megbízottjai részt vehessenek a kisebbségi önkormányzati választásokon működő szavazatszámoló bizottságok munkájában.

6) A választási szervek tevékenysége

A kisebbségi önkormányzati választásokon működő választási irodák és választási bizottságok a települések túlnyomó többségében megfelelően látták el feladataikat. A feltárt hiányosságok miatt azonban szükséges, hogy a jövőben még alaposabb felkészítésben részesüljenek mindazok, akik a választás helyi lebonyolításában közreműködnek.

9. Javasolt intézkedések

I. A kisebbségi önkormányzati választásokról az Országos Választási Bizottság köteles beszámolni az Országgyűlésnek. A Kormány érintett tagjának beszámolási kötelezettségét az országgyűlési, valamint a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása kapcsán írja elő a törvényi szabályozás.

Annak érdekében, hogy a törvényhozó minél részletesebben és több szempont alapján tájékozódhasson a települési kisebbségi önkormányzati választások tapasztalatairól, a feltárt visszasságokról és a megoldási javaslatokról

kérem

az Országgyűlést, hogy tűzze napirendjére a vizsgálati jelentés megtárgyalását.

II. A jelentésben feltárt visszasságok megszüntetése és jövőbeli megelőzése érdekében az Obtv. 25. §-a alapján

kérem

az Országgyűlést, hogy alkossa meg a települési kisebbségi önkormányzat létrehozására vonatkozó alkotmányos jog érvényesülése érdekében szükséges törvényi rendelkezéseket. E körben különös jelentősége van a nemzeti és etnikai kisebbségi identitáshoz, származáshoz kapcsolódó objektív szempontrendszer és az azok érvényesítéséhez fűződő eljárási rend kialakításának.

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

jogalkotási javaslattal

fordulok a Kormányhoz, hogy – a hatáskörrel rendelkező miniszterek közreműködésével – készítse elő a javasolt törvénymódosítások tervezetét.

III.1. A jogszabály-előkészítés során olyan jogi garanciákat dolgozzanak ki, amelyek biztosítják, hogy

1. a települési kisebbségi önkormányzatokat kizárólag az érintett közösségek tagjai választhassák meg;
2. a települési kisebbségi önkormányzat tagjai ténylegesen a képviselni kívánt kisebbséghez tartozzanak, ahhoz nyelvi és kulturális értelemben kötődjenek;
3. kisebbségi önkormányzatok kizárólag azokon a településeken alakulhassanak meg, ahol a képviseletet az adott kisebbségi közösség igényli, és ez az elv egyaránt érvényesüljön a választás kitűzésekor és a választás eredményességének megállapításakor.

III.2. A jogszabály-előkészítés során dolgozzák ki azokat az anyagi és eljárási szabályokat, amelyek ahhoz szükségesek, hogy

1. a kisebbségi választójog a kisebbségi közösségek minden nagykorú, a helyi önkormányzati választásokon választójoggal rendelkező tagját megillessen;
2. a kisebbségi választópolgár ne csak a jegyzékbe vételét, hanem a törlését is kérhesse;
3. a jegyzékbe való felvétel szabályai biztosítsák az eljárás átláthatóságát, a kérelmek nyomon követhetőségét;
4. a kisebbségi választói jegyzék lezárása és a választás kitűzése között csak annyi idő teljen el, amennyi az esetleges jogorvoslat miatt indokolt;
5. a kisebbségi önkormányzati választójog visszaélészerű gyakorlása – különösen a valótlan tartalmú jelölti nyilatkozat – jogi, sőt akár büntetőjogi következményeket vonjon maga után;
6. a kisebbségi jelölt szervezetek, illetve a jelöltek megismertethessék, illetve népszerűsíthessék programjukat, a választópolgárok pedig hozzájuthassanak a felelős választói döntéshez szükséges információkhoz;
7. a kisebbségi önkormányzati választásokon használt szavazólap iratmintája feleljen meg a megválasztható kisebbségi önkormányzati képviselők létszámának;
8. a kisebbségi önkormányzati választásokon is érvényesülhessen a társadalmi kontroll a szavazatszámoló bizottság megbízott tagjainak közreműködése révén.

IV. Az Obtv. 20. §-a alapján azzal az

ajánlással

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

Budapest, 2010. október 21.

Dr. Kállai Ernő