

Lerner, J.- Zbenovich, C.: Adapting the Therapeutic Discourse to Post-Soviet Media Culture: The Case of Modnyi Prigovor (Judit Pethó-Szirmai) 136

MINORITY POLICY

Mlinarić, M.: The Positions of Homophobia in Post-Yugoslav Societies (Sándor Komáromi)..... 142

HISTORY OF THE NATIONAL AND ETHNIC MINORITIES

Bottoni, S.: Imre Mikó's Participation in Public Life (Győző Cholnoky) 145

Popa, K.: The German Revisionist Information of Saxon Academic Circles in Transylvania – from the Great-German Relations of Karl Kurt between the Two World Wars (Sándor Komáromi) 148

Ferenčuhová, B.: The League of Nations and Hungarian Minorities Living in Czechoslovakia, Romania and Yugoslavia (Ágnes Vass) 151

Michela, M. – Vörös, L.: Slovakian and Hungarian Discourse about Trianon (Veronika Gayer) 155

RESUME 161

MAGYARORSZÁGI NEMZETISÉGI VÁLASZTÁSOK

Szalayné Sándor Erzsébet:

A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből

1. Bevezető gondolatok

A 2014. év nagy jelentőséggel bír a hazai nemzetiségek életében. Most először nyílik lehetőség arra, hogy a nemzetiségek a számukra biztosított választójogi kedvezménnyel élve, megválasszák országgyűlési képviselőjüket vagy ennek hiányában a nemzetiségi szósztól. A nemzetiségi törvény és a kapcsolódó új választójogi szabályok alapján első alkalommal hozhatják létre települési, területi és országos nemzetiségi önkormányzataikat. A korábbi szabályozáshoz képest más formában ugyan, de ismét igénybe vehető lesz a nemzetiségi kedvezmény a helyi önkormányzati választásokon, valamint átalakult nemzetiségi önkormányzatok is létrejöhetnek.

Feladatomban az volt, hogy a 2014. évi választásokat ombudsmani szemszögből értékeljem, ma azonban még nyilvánvalóan nem lehet előre látni, hogy ezek a választójogi rendelkezések hogyan fognak „vizsgálni” a gyakorlatban, biztosítják-e, hogy az országgyűlési, a helyi és a nemzetiségi önkormányzati választásokon valós közösségi legitimitációval rendelkező nemzetiségi képviselők szerezzenek mandátumot. Fontos azonban, hogy már a választások kezdete előtt áttekintsük, melyek lehetnek azok a „nemkívánatos jelenségek”, amelyekre indokolt felhívni a választási szervek és a törvényhozó figyelmét. Fontos, hogy

választ találjunk arra a kérdésre, hogy az új szabályozás valóban alkalmas-e a korábbi visszaélések kizárására, úgy, hogy közben nem nehezíti felesleges korlátokkal a választópolgárok és a jelöltek választójogának gyakorlását.

2. Nemzetiségi önkormányzati választások

A korábbi választásokon tapasztalt visszaéléseket nem szeretném hosszasan taglalni. Annyit azonban a tényszerűség érdekében mégis érinteni kell, hogy az „álkisebbségi” önkormányzatok száma – amint azt a korábbi kisebbségi ombudsmanok vizsgálatai kimutatták –, nem csökkent, hanem jelentősen nőtt a 2006. évhez képest a 2010. évi választások során. A jogi szabályozás nem volt alkalmas a nemzetiségi önkormányzatok alkotmányos keretek között történő megválasztására, ezért nem lehetett halogatni tovább a szabályozás átfogó felülvizsgálatát.

Az egyik legfontosabb változás, hogy megszűnik az elektori rendszer, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzati képviselőket közvetlenül fogják választani a jövőben. Az elektori választás egyrészt ugyanis jelentősen torzította a választási eredményeket, a helyi választói közösségek nem a számarányuknak megfelelően juthattak képviselőhöz az országos és területi önkormányzatokban. A korábbi szabályozás másrészt a visszaélések „melegágya” volt”, mert arra sarkallta az országos kisebbségi önkormányzati választásokon induló egyes jelölőszervezeteket, hogy az elektoraik számának növelése érdekében minél több településen létrehozzák az őket támogató kisebbségi önkormányzatokat, akkor is, ha ott nem élt ténylegesen nemzetiség.

Az elektori rendszer megszüntetését a korábbi kisebbségi ombudsmanok is támogatták, ám ezzel egyidejűleg további garanciák beépítését javasolták a választási rendszerbe. Felhívták a figyelmet arra, hogy ezek hiányában a közvetlen választás azt eredményezheti, hogy a nemzetiséghez nem tartozók befolyásolhatják, sőt akár meg is határozhatják az országos és a területi nemzetiségi önkormányzatok testületének személyi összetételét.

Nézzük tehát, hogy melyek azok a biztosítékok, amelyeket az új választójogi szabályozás tartalmaz a helyi, területi és országos szintű visszaélések kizárása érdekében.

Elsőként említendő a népszámlálási adatok felhasználása. 2014-től csak azokon a településeken lesz kitűzhető a nemzetiségi önkormányzati választás, ahol az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma a legutolsó népszámlálás összesített nemzetiségi adatai szerint eléri a harminc főt. A jogalkotó szándéka az volt, hogy ez által a közösség tagjainak egyénekenkénti azonosítása, „felkutatása” nélkül is meg lehessen ítélni egy adott nemzetiség jelenlétét vagy annak hiányát a településeken. Ismert azonban, hogy a népszámlálás során önkéntesen lehetett nyilatkozni a nemzetiséghez tartozásról, és az adatfelvétel idején még nem volt közzismert, hogy ezeket az adatokat választási célra is fel fogják használni. A felmerülő alkotmányossági aggályok miatt Szabó Máté ombudsman az Alkotmánybírósághoz fordult, azonban a testület úgy ítélte meg, hogy ez a szabályozás nem alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság kötelező érvényű határozatát tiszteletben tartva, 2013 júliusában egy újabb ombudsmani vizsgálat folyt, amely azt igazolta, hogy a népszámlálási adatok felhasználása önmagában nem képes kizárni a választási visszaélés lehetőségét. Számos településen a népszámlálási adatok szerint viszonylag nagy létszámú – de legalább a nemzetiségi önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges 30 fős – nemzetiségi közösség él, miközben ennek tényszerűségét maguk az érintett országos nemzetiségi önkormányzatok is vitatják. Több olyan településen pedig, ahol a roma, szlovák, szlovén vagy más nemzetiségi közösség képviselőtének ellátása indokolná a nemzetiségi önkormányzat létrehozását, erre nem lesz lehetőség. Az alapvető jogok biztosa ezért – a Velencei Bizottság javaslatával összhangban –, azt javasolta, hogy ha a tapasztalati tények ellentmondanak a népszámlálási adatoknak, akkor kiegészítő megoldást is alkalmazzanak. Ez történhetne például úgy, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok közreműködésével határozzák meg a „történelmi települések” katalógusát, ahol egyes nemzetiségi jogok a törvény erejénél fogva biztosíthatók lennének, így a nemzetiségi önkormányzati választást a népszámlálási adatoktól függetlenül ki kellene írni. Sajnálatos módon ez a törvénymódosítás nem valósult meg, így 2014-ben – de akár

több cikluson átívelően is –, egyes nemzetiségi közösségek eleshetnek a helyi szintű nemzetiségi képvisellettől.

További garanciális elem lehetne a nemzetiségi névjegyzék is, de már a korábbi választásokon is bebizonyosodott, hogy a nemzetiségtől függetlenül, bármely választópolgár eredményesen kérheti a felvételét egy formális nyilatkozat megtételével. E tekintetben csak annyi változás várható, hogy a nemzetiségi névjegyzéket nem semmisítik meg a választás eredményének megállapítását követően, hanem azt a választási szervek folyamatosan vezetik. Így, akit felvesznek a jegyzékbe, mindaddig gyakorolhatja választójogát, amíg nem kéri saját elhatározásából adatai törlését, vagy valamely kizáró ok bekövetkezése miatt el nem veszíti választójogát.

2014-től már nemcsak magyar állampolgárok, hanem a Magyarországon menekültként, bevándoroltként vagy letelepedettként elismert nagykorú személyek is névjegyzékbe vehetők lesznek. Az eddigi 30 fő helyett pedig már 15 választópolgár jegyzékbe vétele esetén megtartható lesz a választás, így még inkább megkérdőjelezhető lesz egyes nemzetiségi önkormányzatok közösségi legitimitációja.

A nemzetiségi törvény biztosítékként fogalmazta meg, hogy csak azok indulhatnak jelöltként, akik a megelőző két általános nemzetiségi önkormányzati választáson nem voltak más nemzetiség jelöltjei. A választási eljárási törvény 2013-as módosítása következtében azonban ezt a feltételt csak 2019 után ellenőrizhetik a választási szervek. Az új Büntető Törvénykönyv ugyanakkor akár 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetheti, ha a nemzetiségi jelölt a korábbi jelöltségéről valótlannal nyilatkozatot tesz. Kérdéses azonban, hogy a választási bizottságok milyen gyakorlatot fognak kialakítani, hivatalos személyként élni fognak-e feljelentési kötelezettségükkel, ha ilyen cselekményről szereznek tudomást. A jelölttel szemben további feltétel, hogy a nemzetiségi közösség nyelvét beszélje, kultúráját és hagyományait ismerje, ám ezeket szintén nem ellenőrizhetik a választási szervek. Ettől függetlenül fontos hangsúlyozni, hogy a romák és az örmények esetében a magyar is nemzetiségi nyelvnak minősül, tehát erről is lehet nyilatkozni a jelöltként való nyilvántartásba vétel során.

A korábbi választásokon az egyedüli érdemi garanciát az jelentette, hogy csak azok a nemzetiségi szervezetek állíthattak jelöltet, amelyeknek több évre visszamenőlegesen az alapszabályban rögzített céljuk volt az adott nemzetiség képviselése. Nemzetiségi jelölő szervezet hiányában így egyes településeken meg tudták akadályozni az „alkisebbségi önkormányzat” megválasztását. Az új szabályozás alapján eredetileg csak közhasznú egyesületek állíthattak volna jelölteket, azonban több nemzetiség nem rendelkezett ilyen szervezettel. Az ombudsman alkotmánybírósi indítványát követően a törvényhozás módosította a szabályozást, így jelenleg bármely egyesület – a párt és a szakszervezet kivételével –, indíthat majd jelöltet, amennyiben jelöltként legalább öt választópolgár ajánlását begyűjtötte. Tartani lehet ezért attól, hogy olyan egyesületek is jelölteket állíthatnak, amelyek akár csak a választás évében veszik fel alapszabályukba a nemzetiség képviselést, ám ilyen tevékenységet valójában nem végeznek.

Összegezve tehát a nemzetiségi önkormányzati választásokról elmondottakat, komoly aggályok merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy a meglévő jogi garanciák jelentenek-e érdemi biztosítékot, de természetesen ennek a kérdésnek az ombudsmani megítélésére csak a választásokat követően, annak figyelemmel kísérése alapján lesz majd lehetőség.

3. Helyi önkormányzati választások

A kisebbségi önkormányzatok mellett korábban a kisebbségi kedvezményes mandátum is segítette, hogy a nemzetiségek részt vehessenek a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában. A visszaélések nagy száma miatt azonban 2006-ban megszűnt annak lehetősége, hogy a kisebbségi jelöltek kevesebb szavazattal is helyi önkormányzati képviselővé válhassanak.

2014-től az önkormányzati választáson a nemzetiségi jelölt ismételen kedvezményes módon szerezhet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább ötven százaléka – tízezer főnél népesebb településeken huszonöt szá-

zaléka – az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepel. A korábbi szabályozásnál több szavazat (egyéni listán a legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok – egyéni választókerületben a leadott átlagos szavazatszám – kétharmada) lesz azonban szükséges a mandátumszerzéshez. 2014-ben el fog dőlni, hogy hány településen szerez majd ezen a módon mandátumot a nemzetiségi jelölt. Felmerül azonban az a kérdés, hogy e követelmények teljesítése esetén van-e létjogosultsága a kedvezménynek, hiszen ez olyan jól szervezett nemzetiségi közösséget feltételez, amely vélhetően saját erejéből, a kedvezmény igénybevétele nélkül is mandátumhoz tudná juttatni képviselőjét.

Hasonló probléma merül fel az átalakult nemzetiségi önkormányzatok esetében is. Az átalakulásról a települési önkormányzat képviselő-testülete akkor dönthet, ha a névjegyzékben szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében is szerepel, és a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a választáson. Ezek a kritériumok lényegesen szigorúbbak annál, mint amilyen feltételekkel 1994 és 2006 között létrejöttek az átalakult nemzetiségi önkormányzatok, így valószínűsíthető, hogy egyáltalán nem, illetve csak nagyon kis számban lesznek olyan települések, ahol élni tudnak ezzel a lehetőséggel.

4. A nemzetiségek országgyűlési képviselete

Magyarországon a nemzetiségek jellemzően nem tömbszerűen élnek, ezért nincs reális esélyük arra, hogy a választójog általános szabályai szerint országgyűlési mandátumot szerezzenek. A nemzetiségek képviselete ezért csak a részükre biztosított választójogi kedvezménnyel biztosítható.

Az elmúlt két évtizedben számos megoldási javaslat merült fel arra vonatkozóan, hogy milyen módon lehetne szabályozni a kisebbségek országgyűlési képviseletét. A korábbi kisebbségi biztosok maguk is javaslatokat tettek e kérdés megoldására, sőt volt olyan időszak, amikor

már szinte csak ők szembesítették a politikai döntéshozókat az e téren tett be nem váltott ígéretükkel.

Üdvözlendőnek tartom, hogy 2014-től a nemzetiségek képviselői és szószólói is közreműködhetnek az Országgyűlés munkájában. A törvényhozás által választott megoldás kapcsán azonban több kérdés is felmerül.

Az országos nemzetiségi önkormányzatok által állított nemzetiségi lista a pártlistákkal fog versenyezni. A nemzetiségi lista akkor szerez egy kedvezményes mandátumot, ha eléri az országos listás szavazatok mintegy 0,27 százalékát. Szinte teljes bizonyossággal kijelenthető, hogy 10 000 szavazat nem lesz elegendő a nemzetiségi lista mandátumszerzéséhez, sőt ehhez feltehetőleg több mint 20 000 szavazatra lesz szükség.

Így kellő szervezettség esetén is csak a legnagyobb létszámú nemzetiségeknek – elsődlegesen a roma közösségnek – lesz esélye a parlamenti képviselői mandátumra. Nyolc nemzetiség teljes létszáma pedig még a 8 000 főt sem éri el, így ha a választójoggal rendelkező összes tagjuk felvételét kérné a nemzetiségi választói jegyzékbe és a nemzetiségi listára szavazna, akkor sem érnék el a kedvezményes kvótát.

A nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviselheti az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyeri el megbízatását, azonban nem gyakorolhatja a képviselőket megillető legfontosabb jogosultságokat. Így nem rendelkezik szavazati joggal az Országgyűlés ülésein, valamint csak akkor szólalhat fel a plenáris ülésen, ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit vagy jogait érinti.

Felvetődik ezért az a kérdés, hogy megfelel-e a választójog egyenlősége követelményének, hogy a hatályos szabályozás tehát a pártlistás szavazatért „cserébe” a korlátozott szavazati joggal bíró szószóló megbízatásának lehetőségét kínálja fel a nemzetiségi választópolgárok túlnyomó többsége számára. Így lényegében és hatásában az „egy ember – egy szavazat” helyett a „nemzetiségi választópolgár – fele annyi értékű szavazat” elvét érvényesíti.

„A választások idején érvényben lévő szabályozás figyelemmel kísérése a biztoshelyettes feladata ugyanúgy, mint az esetleges visszas-

ságok jelzése.” Fontos azonban hangsúlyozni, hogy mint minden jogszabály, így a választási jogszabályok módosítását is indokolt elvégezni, ha azok a jogrendszer egységébe nem illeszthetők, illetve a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthetők, és a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felválthatók. Jelen esetben az lehet a vizsgálat tárgya, hogy szükségszerű-e a nemzetiségi listáknak a pártlistákkal a képviselői mandátum esélye nélkül versenyezniük, miközben a szószólót akár egyetlen választópolgár szavazatával is megválaszthatják majd. A jogalkotó felelőssége átgondolni azt, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviselétéről szóló törvény jelen formában felülvizsgálatra szorul-e. Az ombudsman és helyettese annyit tehet, hogy jelzi azokat a várható problémákat, amelyek felmerülhetnek a törvényi szabályozás alkalmazása során.

Kovács Péter

A kisebbségek parlamenti képvisellete – nemzetközi kitekintésben

1. A kisebbségek parlamenti képvisellete és a nemzetközi jog

A kisebbségek védelmére vonatkozó nemzetközi jogi szabályok a közép-kelet-európai rendszerváltozások, azaz az 1990-es évek óta ismét a nemzetközi jognak és azon belül az emberi jogok védelmének fontos – Magyarország szempontjából pedig kiemelkedő fontosságú – részét képezik. Ez kisebb részben már az egyetemes nemzetközi jog, azaz az Egyesült Nemzetek Szervezetének joga tekintetében is kimondható, nagyobb részben azonban az európai regionális nemzetközi jog, azaz az Európa Tanács keretei közötti jogalkotársra és joggyakorlatra, továbbá a maga sajátos, nem szerződési természetű dokumentumokat alkotó technikájával jellemzett Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetre is kimondható. Mindehhez még hozzátehető az ún. Közép-Európai Kezdeményezés kisebbségvédelmi okmánya, valamint az ennél jóval fontosabb kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések.

Ehhez képest azonban a kisebbségek parlamenti képvisellete, mint olyan, kevés konkrét nemzetközi jogi fogódzóval bír. Nem mintha ne lenne – részben a tanulmány második részében is bemutatott módon – parlamenti képvisellete a kisebbségeknek számos országban, azonban e mögött rendszerint az adott ország saját, önálló döntése, nem pedig nemzetközi szerződés áll.

A nemzetközi jog egyetemes vagy regionális formájában a kisebbségek közügyekben való részvételének biztosításáig megy el, aminek azonban számos formája lehet. Az ENSZ Közgyűlés 47/135 sz. határozata (a Nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó