

## A nemzetiségek parlamenti képviselőinek elmélete és gyakorlata

CSERVÁK CSABA – FARKAS GYÖRGY TAMÁS

*As a starting point it could be stated that theoretically (among the basic models of electoral systems—listed, individual, mixed) the listed systems are suitable for the minority’s numerical representation—opposed to the individual system in which frame the “winner takes it all”. The minorities can represent themselves in merit and get a mandate in the listed system, which is suitable to proportion. Since the nationalities are numerical minorities in a given State, in the absence of deeper analysis we could think: the listing system favors nationalities. The solution is not so simple because of the following reasons. A majority list system can be proportional too (and the individual system as well). The fact is that the electoral system is not necessarily proportional just because it is a listed system. Changing the boundaries of electoral districts is fundamentally affecting the outcome of the election. The electoral threshold is also a very important question in the listed systems. The electoral threshold is the factor, which prevents the fragmentation of the parliamentary mandates, and also the disproportion of the system. We should not ignore if the minorities are concentrated geographically in a State, or they are living dispersed. Below is an overview of some of the special electoral systems in general, taking into account all of the above mentioned criteria.*

### A nemzetiségi képviselő szempontjából előnyös választási rendszerek általánosságban

#### *A választási rendszerek alapvonásai a nemzetiségi képviselő szempontjából*

Kiindulópontként leszögezhető, hogy elméletileg a választási rendszerek alapvető modelljei – listás, egyéni, vegyes – közül a számbeli kisebbség reprezentációjára alapvetően a listás rendszerek alkalmasak, ugyanis az egyéni rendszerrel szemben, ahol a „győztes mindent visz”, a listás az, ahol a kisebbség is szóhoz, helyesen szólva mandátumhoz juthat, tehát arányosít. Mivel a nemzetiségek alapvetően számbeli kisebbséget képeznek adott államon belül ezért mélyebb elemzés hiányában rávágthatnánk, hogy az alapvetően arányosító listás rendszerek kedveznek a nemzetiségeknek. A válasz azonban nem ilyen egyszerű az alábbi indokok miatt.

- a) Kutatásaink során már kifejezésre jutott, hogy tényleges hatásait tekintve egy listás rendszer lehet többségi, mint ahogy egy egyéni rendszer is lehet arányos, tehát attól, hogy adott államban listás rendszer van, még nem feltétlenül arányos a választási rendszer.
- b) Fontos felhívni a figyelmet az úgynevezett „gerrymandering” választási eredményekre gyakorolt hatásáról, amely szerint a választóközrzetek határainak módosítása alapvetően befolyásolhatja a választás eredményét.
- c) Szintén nagyon lényeges a bejutási küszöb kérdése, ugyanis listás rendszerekben a bejutási küszöb az a tényező, amely egyfelől megakadályozza a parlamenti mandátumok elaprózódását, ugyanakkor aránytalanítja a rendszert. Szemléletes példával élve, ha egy jelölőszervezet 5%-os küszöb esetén 4,99%-ot kap, egyetlen mandátumot sem szerez szemben azzal a párttal, amelyik 5,01%-ot kap, annak ellenére, hogy a támogatottságuk között eltérés alig mérhető. Talán még szemléletesebb példa a küszöb esetleges aránytalanító hatásaira, amely szerint, ha egy párt 8%-kal átlépte a küszöböt, 23 másik párt viszont fej fej mellett 4-4%-ot szerzett (érvénytelen szavazat nem volt), akkor az összes mandátum a bejutott 8%-os párttá lenne úgy, hogy a szavazók 92%-a parlamenti képviselőt nélkül maradna. Mindezek alapján láthatjuk, hogy olyan nemzetiség esetén, amelynek számaránya az adott államban meghatározott bejutási küszöb környékén vagy az alatt van a „sima” listás rendszer egyáltalán nem jelent arányos képviselőt.
- d) Nem szabad elmennünk azon kérdés mellett, hogy az adott államban területileg koncentráltan, vagy szétszóródva élnek-e a nemzetiségek. Az adott államban szétszóródva élő nemzetiség számára nyilvánvalóan szerencsésebb egy olyan választási rendszer, amelyben az egész ország területe egy választó körzetet képez, listákra lehet szavazni és a bejutási küszöb alacsony (legalábbis az adott nemzetiség számarányához képest). Ugyanakkor amennyiben területileg koncentráltan élnek nemzetiségek adott államban, az egyéni – relatív, sőt akár az abszolút többségi – rendszer előnyösebb lehet, a nemzetiségnek kedvező választókerületi beosztás mellett (ehelyütt megint felhívhatjuk a figyelmet a „gerrymandering” jelenségére).
- e) Nemzetiségi képviselőt szempontjából az sem elhanyagolható a fentiekén túl, hogy az adott államban, amennyiben van listás ága a szavazásnak (tehát vegyes) vagy teljes egészében listás rendszerű a választás, van-e lehetőség a listán a preferenciálásra. Amennyiben ilyenre van lehetőség, a nemzetiséghez tartozó személyek pártlistára szavazva nemzetiségi preferenciájukat is kifejezésre tudják juttatni azzal, ha az általuk megjelölt nemzetiségi képviselőjelöltet támogatják, ugyanakkor a pártok nemzetiségi képviselőt téve listájukra, az adott nemzetiséghez tartozó választópolgárokat szerezhetnek.

Megjegyzendő, hogy a választójogon túli fontos tényező lehet a nemzetiségi képviselőt szempontjából az is, hogy adott esetben milyen a viszony a többségi és a kisebbségi nemzet között, ami társadalmi, kulturális történelmi okokra is visszavezethető.

Mindezt azért lényeges kihangsúlyoznunk, mert többnyire a többségi nemzet alkotmányos döntésétől függ a nemzetiségi képviselő megvalósulása és annak mikéntje. A közéleti vitákban kevés szó esik arról, hogy a szakirodalom nemzetközi összevetésben a kisebbségek három kategóriáját különbözteti meg. Azokét, akik eredetileg más állam lakosságához tartoztak, de annexió, határváltozás miatt kényszerültek egy újabb ország fennhatósága alá, olyanokét, akik már a szóban forgó állam megalapítása előtt az adott területen éltek, végül azokat, akik bevándorlás révén váltak a befogadó ország állampolgáraivá.<sup>1</sup>

Az alábbiakban, a fentieket figyelembe véve tekintünk át néhány különleges választási rendszert általánosságban, amelyekben megjelenik egy-egy eleme a fenti szempontoknak.

### *A preferenciás listás rendszerek*

A szavazati struktúra szempontja arra a kérdésre ad választ, hogy a választópolgárnak *mennyi szavazatot kell leadnia és milyen módon*. Léteznek *egy- illetve többszavazatos* rendszerek. Utóbbiakon belül megkülönböztethetjük a *preferenciális, a szavazatok kumulálására lehetőséget adó, valamint a szavazatok megosztását is ismerő modelleket*. Az elsőnél a választópolgárnak lehetősége van a megadott pártlistán módosításokat tenni, az általa kedvelt politikusokat valahogy megjelölni. A második esetén a szavazó egy jelöltnek – a bejutását fogatosabban elősegítendő – további többletvoksokat adhat. A harmadik pedig a fenn érintett lehetőségeket különböző listák jelöltjeire nézve is megnyitja.

*A preferenciás módszerek színeképe igen tarka a szavazók módosítási joga tekintetében. Ausztriában csupán 1, Olaszországban 4 preferált személy jelölhető meg. Svájcban és Luxemburgban a szavazatmegosztás is lehetséges, oly módon, hogy minden választópolgárnak annyi voksolási lehetősége van, ahány mandátum kiosztható az adott körzetben, s ezekben eltérő pártok jelöltjeit is részeltetheti. Nyugat-Európa legtöbb országában mára már elfogadottá lett a választópolgároknak a listák összeállításába való beleszólási lehetősége. Belgiumban például csaknem 50%-os az ilyen szavazatok hatásának aránya, szinte csak a német rendszer nem ismeri ezen intézményt, ott az egyéni körzetek pótolják a személyek közötti választást.*

A rendszerváltások után kijegecesedett kelet-közép-európai rendszerek némelyike is ismeri a rugalmas listák módszerét. *Lengyelországban* a választóknak a pártok területi listájáról egy nevet kell kiválasztaniuk, s egyben ez számít pártok közötti választásnak is. Hasonló ehhez a szlovén modell, amelyben a választókörzeteket egyéni körzetekre osztják, s az egyéni jelöltek egyben a listák jelöltjei is, a választók pedig

1 SZABADFALVI József (1997): *Nemzetállam és szuverenitás*. In TAKÁCS Péter szerk.: *Államelmélet*. Miskolc, Bíbor Kiadó. 137.

a képviselőre történő voksolással választanak pártot is.<sup>2</sup> A mandátumokat a listák szavazataránya alapján osztják szét, s azok a jelöltek nyernek mandátumot, akik saját listájukon a legtöbb szavazatot kapták. *Csehországban és Szlovákiában is* alakíthatják a szavazók az előzetesen megadott sorrendet. Minden választópolgár megjelölhet négy olyan személyt a listákon, akit mindenképp a parlamentbe szeretne juttatni. Preferenciás szavazatokkal akkor lehet mandátumhoz jutni, ha a körzetben a választóknak legalább 10%-a élt a preferálás lehetőségével, s az adott jelölt a pártjára leadott szavazatokhoz képest legalább 10%-nyi ilyen voksot megszerzett. Ausztriában ugyanez a szabály, csak az egy mandátumhoz szükséges szavazatok fele vagy az adott pártra leadott voksok 1/6 része a preferenciális mandátumszerzés feltétele.

Finnországban a „flexibilis lista” lehetővé teszi, hogy a sorrendet teljes egészében a választói akarat alakítsa ki, a szavazólapon csak a jelöltek neve szerepel, ábécérendben.

Az európai tapasztalatok azt jelzik, hogy általában ritkán változik a preferenciás szavazatok révén a pártok által előzetesen megadott sorrend, mégis elvi jelentőséggel bír, hogy tér nyílik az egyének közötti választásra is az arányos mandátumelosztás mellett. Így nem csupán a pártokon belüli „másodlagos rekrutáció” dönt a képviselői helyekről. Eme modellt, úgy vélem, megteremti az egyéni és listás rendszerek érényei- nek elegyítésével az igazságos, mindkét irányból (arányosság és közvetlenség) elfogadható mandátumelosztást.

Kitérve a hatályos magyar választási rendszerre, megjegyzendő, hogy a kötött listákon való változtatásra, preferenciális szavazatok leadására semminemű mód nincs az új választási jogszabályok alapján sem. A pártok domináns szerepe abban is kifejezésre jut, hogy a listás képviselő mandátumának megszűnésekor a párt jelölheti ki az új képviselőt. Egyetlen megkötés, hogy az illetőnek már a választások idején is rajta kell lennie a listán. (Hogy hányadik helyen, az nem releváns.) *Ezen szabályt az új törvény is megtartotta.*

### ***A korlátozott szavazás***

A Japánban és a spanyol regionális választásokon korábban alkalmazott korlátozott szavazás (LV) sajátlagos,<sup>3</sup> félarányosnak is vélelmezhető modellt jelent. E módszer lényege, hogy a szavazás *több* egyéni jelöltre történik, hasonlóan az úgynevezett kislistás rendszerekhez, egy választópolgárnak viszont egy kerületben valamennyivel kevesebb szavazata van, mint ahány mandátumot a körzetben kiosztanak. (Például egy korábbi rendszerben Japánban egy körzetben 2 szavazat és 4–10 mandátum.) Hogy ez miért arányosabb, mint a többségiként besorolt kislistás szisztéma? Egy egysze-

2 Nézetünk szerint eme modell, mivel adott párt különböző jelöltjei közöttes választásra lehetőséget nem ad, nem is preferenciális arányos rendszer, hanem inkább a német perszonalizált PR-rendszerekkel eshet hasonló tekintet alá.

3 LIJPHART, Arend (1984): *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press. 85.

rű levezetéssel belátható. Az utóbbi rendszerben, ha egy párt vagy csoport egyértelmű fölényrel bír a népszerűség vonatkozásában az adott körzetben, akkor általában minden támogatója minden szavazatlehetőségét ezen erőknél adja (a mai pártelvű viszonyok között ez valószínű). Így ezek a jelöltek (mondjuk 25%-nyi támogatottsággal) mind megelőzik a többieket (mondjuk a 20%-os népszerűségűeket). Ezzel szemben az LV-rendszerben több mandátum kerül kiosztásra, mint ahány szavazatuk a legnépszerűbbeknek van, ezáltal a másik csoport jelöltjei, ha kevesebb szavazattal is, de képviseltetve lesznek. (Esetleg a kétszavazatos modellben az első kettő A-párti lesz, a második kettő B-párti. Általában ilyen rendszerben a pártok annyi jelöltet indítanak, ahány szavazati lehetőség van, máskülönben egymástól vennék el a voksokat.) Az SNTV-t (szintén korábbi Japánban) az LV egyik esetének is tartják, ahol egy választónak csupán egy szavazati joga van egy többmandátumos körzetben. Mindazonáltal a két rendszert nem vehetjük egy kalap alá, mert a többes szavazat, a szavazatmegosztás lehetősége miatt lényegi megkülönböztető ismérve egy rendszernek, klasszifikációs szempontként élesen elválaszthatóan az egyszavazatos rendszerektől. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az 1 és a 2 között jóval nagyobb a különbség, mint a 2 és a 3 tekintetében. (Japánban időközben a vegyes rendszerű választásra tértek át.)

Az SNTV igen kockázatos lehet (főleg a nagy) pártok számára, mivel támogatottságuk előzetes feltérképezésének igen alapos voltát előfeltételezi. Ha támogatottságukhoz képest kevesebb jelöltet indítanak, akkor jó néhány rájuk leadott voks mintegy feleslegesnek bizonyul, nem hasznosulva mandátumként. A túl sok jelölt esetén pedig a rájuk leadott szavazatok pedig talán nagyon szétszóródhatnak, kiolthatják egymás esélyeit, több jelöltjük tekintetében egy „nevető harmadik” idegen győzelmét elősegítve; a pártot így a támogatottságánál kevesebb mandátumhoz juttatva.<sup>4</sup>

### *A szavazatátruházó rendszer*

Az egyének közötti választás és az arányosság erényeit kögíti szerves egységgé a szavazatátruházó módszer, amely Írországban és Máltán használatos. A többmandátumos választókerületekben a választópolgárnak rangsorba állítva annyi jelöltre kell szavaznia, ahányan a körzetben mandátumot nyerhetnek.

a) A szavazás megtörténte után határozzák meg az elosztás alapjául szolgáló Droop-kvótát.<sup>5</sup> Ez úgy jön ki, hogy a választókerületben leadott összes

4 FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre (1998): *Voksok és mandátumok*. Budapest, Villányi úti könyvek. 44.

5 Néhányan ezt keverik a Hagenbach–Bischoff-kvótával. A különbség egyrészt az, hogy utóbbinál a hányados egész részét vették figyelembe, és nem kerekítették fel, illetve adtak hozzá egyet, ha egész szám jött ki, mint Írországban. (Ez sok szavazatnál természetesen nagyon kis különbséget jelent a két kvóta között.) Másrészt a Hagenbach–Bischoff-formula nem csak kvótaként, hanem egész mandátumelosztó formulaként is ismeretes, mint a hazai rendszerben. Ilyenkor két mandátumelosztó szakasz létezik; a másodikban a még ki nem osztott mandátumokat legmagasabb átlag módszerrel rendelik az egyes pártokhoz. (Nálunk utóbbihoz hasonló a rendszer, de nem az egyszintű rendszer második elosztó köreként, hanem a kétszintű rendszer második szintjén alkalmazzák a D’Hondt-módszert. Tehát aránylatnyi különbség itt is van.) A fogalmak elhatárolásáról lásd: FÁBIÁN–KOVÁCS: *i. m.* 37–38.

érvényes szavazatot elosztják a megszerezhető mandátumok eggyel növelt számával, majd az így kapott hányadoshoz hozzáadnak egyet. Az a jelölt, akire a leadott elsődleges szavazatok összege eléri a Droop-formulát, megválasztottnak tekinthető.

- b) Ha nem lehet ezen eljárás alapján az összes mandátumot kiosztani (ez a szavazatok megosztottsága miatt valószínű), újabb számítás következik. A már megválasztott képviselők szavazólapjait újra elosztják az azokon szereplő másodlagos preferenciák alapján, de csak egy arányszámmal megszorozva növelik meg a másodikként rangsorolt jelöltek szavazatszámát. Az arányszám a következőképpen alakul: a megválasztott képviselő szavazatainak számából kivonják a Droop-kvóta számát és az eredményt elosztják a megválasztott képviselő szavazatainak számával. Akinek e számmal megnövelt szavazatai elérik a kvótát, mandátumot szerez.
- c) Ha így sem tölthetnek be minden képviselői helyet a körzetben, törlik a legkevesebb elsődleges voksot kapott jelölt szavazatait, s annak szavazólapjait a másodlagos preferenciák alapján elosztják a még be nem jutottak között. Akik így elérik a Droop-kvótát, bejutnak a parlamentbe.
- d) Ha még ezen művelet után sem talált gazdára az összes mandátum, a 2. és 3. pont szerint megválasztottak szavazólapjait a másodlagos és harmadlagos preferenciák alapján osztják újra az előbbi módszer szerint. Akiknek ezzel az eljárással jön ki a Droop-kvóta, mandátumhoz jutnak.
- e) Ha esetleg még így is maradna kiosztatlan mandátum, az egész metódus folytatódik, amíg kell.

Az arányosság szavatos, hogy a sokadlagos preferenciák is figyelembe veendőek. Bár egyéni választásról van szó, az egyének pártok jelöltjei, és a jelöltek általában tájékoztatják is a választókat, önmaguk után kinek a támogatását tartják kívánatosnak. (A pártoknak célszerű mérlegelni népszerűségüket, és egy körzetben annyi jelöltet indítani, akik nem rontják túlzottan egymás esélyeit.) Írországból egyébként a körzeti magnitúdó 3,7, tehát az alacsonyabb preferenciákat ritkábban kell felhasználni. Az ilyen rendszerekben az alacsony magnitúdó azért is ajánlatos, mert ez kevesebb terhet ró a szavazókra.

### *A német perszonalizált PR-rendszer*

Sokan a magyar választási rendszert a némethez tartják leginkább hasonlatosnak, már csak az alkotmányozásra gyakorolt német hatás miatt is. Ezért különösen érdemes részletesen górcső alá venni a szabályait. A német rendszer szigorú értelmezésben nem vegyes, hanem úgynevezett perszonalizált PR-rendszer. Arányos rendszer az eredmények ismeretében is, hiszen az aránytalanság 1% körüli. Arányos (listás) mivoltát az a tény is alátámasztja, hogy a mandátumok elosztása kizárólag a listás szavazatok alapján történik; a következő módon:



- a) A jogosultak két szavazattal élhetnek: az egyéni képviselőre és tartományi listára voksolhatnak. A 299 egyéni körzetben *relatív* többséget elért jelöltek már mindenképp parlamenti hely letéteményeseivé válnak.
- b) Összesen 598 tagú a parlament, ebből következően ennyi mandátumot kell kiosztani. Ez a művelet – legalábbis a számarányok tekintetében – kirekesztőleg a pártlistás szavazatokat veszi alapul. Azon pártok, amelyek nem szerzik meg országos összevetésben a voksok legalább 5%-át vagy nem juttatnak be legalább 3 egyéni képviselőt, kiesnek, szavazataikat figyelmen kívül hagyják.
- c) A pártok között az 598 képviselőiséget – a Hare–Niemeyer-módszer szerint – először országos szinten osztják szét, majd az ekképp kiszámított mandátummennyiségekben – szintén a fönnérített algoritmusra támaszkodva – a pártok *területi* listáit részeltetik.
- d) Az adott tartományban a pártoknak járó mandátum-összmennyiségből levonják az ugyanazon erőik által megszerzett egyéni helyeket. A megmaradó mandátumok a területi lista alapján kerülnek kiosztásra.
- e) Ha egy párt által elnyert mandátumok száma meghaladja a pártnak a 3. pont szerint járó mennyiséget (hisz az egyéni győztesek már mindenképp képviselők), a párt a többletmandátumot (Überhangmandate) megtarthatja; a többiek semminemű kompenzációban nem részesülnek, így növekszik a parlament alaplétszáma.<sup>6</sup> (*Erre a korábbi évtizedekben ritkán került sor, az utóbbi esztendőekben azonban megszorodott a többletmandátumok száma, többek között ez vonta maga után a rendszer reformját.*)<sup>7</sup>

## Nemzetiségek képviselője a gyakorlatban, nemzetközi kitekintés

Kontinensünk számos országában találhatunk példát a nemzetiségek parlamenti képviselőinek gyakorlati megvalósítására. A képviselő választójogi biztosítása meglehetősen változatos képet mutat nemzetközi összevetésben, amit az alábbiak szerint négy fő kategória szerint csoportosíthatunk:

6 KAASE, Max (1997): *Megszemélyesített arányos képviselő. A nyugatnémet választási rendszer „modellje”*. In FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre (szerk.): *Választási rendszerek*. Budapest, Osiris–Láthatatlan Kollégium. 162.

7 2013 februárjában a fenti normákat módosították. A módosítás alapján a többletmandátumok hatását kiegyenlítik, azaz ha egy párt többletmandátumhoz jut, a parlamentbe bejutott összes többi párt is kap egy-egy úgynevezett kiegyenlítő mandátumot. A többletmandátum intézménye eddig a nagy pártok számára volt előnyös. A legutóbbi, 2009-es Bundestag-választáson például 24 többletmandátum keletkezett, és mindegyiket a konzervatív uniópártok szerezték meg. Ezt a hatást az új szabály kiküszöböli, a megoldás így a kisebb pártoknak kedvez. (A német alkotmánybíróság megsemmisítette a mandátumkiosztási szabályokat. A grémium döntésének indoklásában kiemelte, hogy a szabályok sértik a választójogi egyenlőségének elvét és a pártok esélyegyenlőségét. Részben ezért került sor a változtatásra.) Lásd: NÉMETH Márton (2013): *Választások Németországban: egy reform tanulságai*. *Ars boni*, 1. évf. 2. sz. 53–58. Elérhető: [http://epa.oszk.hu/02700/02769/00002/pdf/EPA02769\\_ArsBoni\\_2013\\_2\\_053-058.pdf](http://epa.oszk.hu/02700/02769/00002/pdf/EPA02769_ArsBoni_2013_2_053-058.pdf) (a letöltés dátuma: 2016. 07. 02.)

- a) Az első csoportot azon államok képezik, ahol a pártalapú képviseletétől eltérő szabályok alapján fix képviselői helyben részesülhetnek egyes nemzetiségek megválasztott képviselői.
- b) A második csoportba azok az államok tartoznak, ahol külön nemzetiségi ága nincs a választásoknak, de az általános szabályok szerinti megmérettetés során kedvezményben részesülnek a nemzetiségeket képviselő jelöltek vagy szervezetek.
- c) A harmadik csoport államaiban nevesített nemzetiségi kedvezmény nincs a választójogi szabályozásban, de a választási rendszer kialakítása során egyes szabályokat – jellemzően az általános szabályok szerinti bejutási küszöböt vagy a választókerületek határait – a nemzetiségi képviselet elősegítésének figyelembe vételével határoztak meg.
- d) Végül negyedikként elkülöníthetjük azon államok csoportját, ahol egyáltalán nincs külön szabályozás a nemzetiségi képviseletre vonatkozóan és a választójogi szabályozás sem tartalmaz olyan szabályokat, amelyek elősegítenék nemzetiségi jelölt vagy szervezet parlamentbe jutását.

Természetesen nem lehetséges mereven minden egyes választási rendszert a fenti négy kategória valamelyikébe sorolni, akadnak átmeneti megoldások a gyakorlatban, de véleményünk szerint a fenti négy kategória tartalmazza azon jellemző, tipikus elemeket, amely alapján megkísérelhetjük halmazba rendezni az egyes államok szabályozásait.

Megjegyzendő, hogy további csoportosítási szempontok is elképzelhetők. Fontos és érdekes aspektus a nemzetiségi parlamenti képviselet vizsgálatában, hogy az adott állam törvényhozásának mely kamarájában kap helyet a nemzetiségi képviselet, ugyanis általánosságban a törvényhozások felső háza gyengébb jogkörökkel rendelkezik, mint az alsó házak, tehát a törvényhozó hatalom megoszlása nem egyenlő a két kamara között. Ebből a szempontból az is a nemzetiségi képviselet erősségét befolyásoló tényező, hogy a nemzetiségi képviselet az adott állam törvényhozásának mely kamarájában valósul meg (amennyiben többkamarás a törvényhozás), és ha a felsőházban képviseltetik magukat az adott állam nemzetiségei, akkor a felsőház törvényhozó hatalomban elfoglalt pozíciói milyenek az alsóházéhoz képest.

Visszakanyarodva a nemzetiségi képviselet választójogi biztosítása kapcsán felállított kategóriákra, az első csoport – pártalapú képviseletétől eltérő szabályok alapján fix képviselői helyben részesülhetnek egyes nemzetiségek megválasztott képviselői – legjellemzőbb példája *Horvátország és Szlovénia* választási rendszere, de a fix képviselet biztosítása folytán ide sorolható két speciális példa, *Bosznia-Hercegovina* és *Koszovó* szabályozása is.

*Horvátországban* 8 fix hely jut a nemzetiségek képviselőinek. Őket relatív többségi módszer szerint választják, szemben az általános listás rendszerrel. A 8 hely különböző súllyal oszlik meg a nemzetiségek között, mégpedig úgy, hogy 3 hely jut a szerb, 1–1 a magyar és az olasz, valamint további 1 hely jut a cseh és szlovák kisebbségnek együtt, illetve ugyancsak egy hely jut az albán, bosnyák, montenegrói és macedón



kisebbségeknek közösen (4 db), valamint további 1 hely jut a fennmaradó 12 nemzetiségnek.<sup>8</sup>

*Szlovéniában* az általános listás szavazás mellett a magyar és olasz kisebbség tagjai külön szavazhatnak saját képviselőjükre is, amellet, hogy az általános szabályok szerinti listás szavazásban is részt vehetnek. A szlovén parlament 90 képviselője közül 1–1 fix hely illeti meg a magyar és az olasz nemzetiség képviselőit. A nemzeti képviselőket a preferenciális-rangsorolásos elve alapján, az úgynevezett Borda-módszerrel választják. Kiemelendő a szlovén rendszer kapcsán, hogy a nemzeti képviselők a kisebbségi tárgyú törvények körében vétőjoggal rendelkeznek, tehát többletjogositványuk van a többi képviselőhöz képest.<sup>9</sup>

Speciális *Bosznia-Hercegovina* esete, amelynek egész államberendezkedése az úgynevezett etnikai balanszra épül.<sup>10</sup> A 1990-es években a délszláv-háborúknak erős etnikai alapjai voltak, ennek kapcsán a parlament felső házának összetételét kizárólag etnikai alapon határozta meg az alkotmányként funkcionáló daytoni békeszerződés. A felsőház 15 tagjából 5 horvát, 5 muszlim-bosnyák és 5 szerb. *Kosзовóban* a 120 fős parlamentben 10 hely illeti meg szerb kisebbséget és további 10 hely illeti meg az összes többi kisebbséget együtt.

A második csoportba tartoznak azon államok, ahol az általános választójog szabályai szerint mérettetnek meg a nemzetiségek, azonban az adott állam szabályozásában az általános szabályok keretei között valamiféle kedvezmény érhető tetten. Ide tartozik *Románia, Németország, Szerbia és Lengyelország* választási rendszere.

*Romániában* külön nemzeti ág a parlamenti választásoknak. A *korábbi román szabályozás* szerint, amennyiben az általános szabályok szerint nem szerez egy adott kisebbség szervezete mandátumot, képviselői székhez juthat közösségük az alsóházban, ha legalább 10%-át (2008 előtt elég volt ehhez 5% is) eléri annak a szavazatszámának, ami egy országgyűlési képviselő megválasztásához szükségeltetett.<sup>11</sup> A román modellben lényegében nincs külön nemzeti ág a választási rendszernek, így az általános politikai arénában versengenek a szavazatokért. Ugyanakkor a nemzetiségekre, illetve a nemzeti jelölőszervezetekre vonatkozó kedvezmény akként jelentkezik, hogy egyfelől a nemzeti jelölőszervezetre nem vonatkozik a bejutási küszöb, továbbá a Hare-kvóta (az egy mandátumhoz szükséges szavazatszám) 10%-át kell elérni a kedvezményes képviselői mandátumhoz. Ez némileg hasonlít a magyar választási rendszer kedvezményes nemzeti kvótájához, ahol a nemzeti

8 MÓRÉ Sándor (2015): A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon. *Magyar Jog*, 62. évf. 10. sz. 585.

9 A szlovén rendszerről részletesebben lásd még: GYŐRI SZABÓ Róbert (2008): Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és olasz közösség autonómiája. *Kisebbségkutatás*, 17. évf. 1. sz. Elérhető: <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00037/1532.htm> (a letöltés dátuma: 2016. 07. 02.)

10 PAP András László (1999): Az etnicitás mint a politikai képviselet alapja. *Politikatudományi szemle*, 8. évf. 4. sz. 22–48.

11 A romániai rendszerről, a nemzeti parlamenti képviselet legfőbb előnyeiről, hátrányairól lásd részletesebben: MÓRÉ Sándor (2013): *Románia uniós csatlakozásának hatása az ország emberi jogvédelmi rendszerére, különös tekintettel a romániai magyarok helyzetére*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Patrocínium.

lista esetében ugyancsak nincs bejutási küszöb, és az egy mandátumhoz szükséges szavazatszámnak a negyedét kell elérni. A *hatályos román szabályozás szerint*, amit a 208/2015. törvény alakított ki, a nemzetiségeket garantált hely illeti meg a törvényhozás alsó házában, amennyiben az adott nemzetiség jelölőszervezete nem szerez helyet a törvényhozás egyik kamarájában sem, továbbá az adott nemzetiség jelen van a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában, és a jelölő szervezet összességében 5%-át eléri annak a szavazatszámnak, ami egy országgyűlési képviselő megválasztásához szükséges. Láthatjuk tehát, hogy az új román szabályozás lényegében meghagyta az addigi szabályozás meghatározó pilléreit, ugyanakkor pozitív elmozdulásként értékelhető, hogy a hatályos törvény visszatért az egy képviselő megválasztásához szükséges szavazatszám 5%-ához.<sup>12</sup>

*Németországban, Szerbiában és Lengyelországban* a nemzetiségi szervezet által állított listának nem kell elérnie a parlamentbe jutáshoz szükséges bejutási küszöböt, így a Hare-kvótát, azaz egy mandátum eléréséhez szükséges szavazatszámot kell elérni a nemzetiségi jelölőszervezeteknek.

A harmadik csoportba tartozó országok közé tartozik például *Finnország és Olaszország* – amelyek a választási rendszer kialakítása során egyes szabályokat a nemzetiségi képviselet elősegítésének figyelembe vételével határoztak meg.

Ezen államok szabályozása megmutatja, hogy külön nevesített kedvezmények biztosítása nélkül is lehet a nemzetiségek számára kedvező választási rendszert alkotni megfelelő választókerületi, választó rendszeri beosztással.<sup>13</sup> *Olaszországban* a Szenátusba, ahol alapvetően a régiók képviselik magukat, 3 képviselőt küldhet a németajkú provincia Dél-Tirol. *Finnországban* a svéd többségű Åland-szigetek önálló választókerületként többségi rendszer szerint küld egy képviselőt a parlamentbe. Ezek a rendszerek nem nevesítik, hogy akár a német vagy svéd nemzetiséget bármilyen kedvezmény megilletné, az általános választórendszer kialakítása azonban mégis figyelembe vette a nemzetiségek képviseletének igényét. Mindkét országban a német illetve a svéd kisebbség védelmét külön nemzetközi egyezmény szavatolja. Megjegyzendő, hogy a tanulmány első felében ismertetett, nemzetiségek számára előnyösebb választójogi megoldások igazán ebben a kategóriában értelmezhetők.

A negyedik csoportba azon államok tartoznak, amelyek egyáltalán nem biztosítanak kedvezményeket nemzetségei számára, és a választási rendszer kialakítása során sincsenek figyelemmel a nemzetiségi jelölőszervezetekre. Például ilyen állam *Szlovákia*, ahol listás rendszer alapján választják a parlamentet: a bejutási küszöb (5%) általános minden jelölőszervere nézve. De rengeteg további példát találhatunk.

12 Lásd: [www.ipu.org/parline-e/reports/2261\\_B.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2261_B.htm) (a letöltés dátuma: 2017. 01. 02.)

13 Mindez a már Lund-ajánlásokban és a Velencei Bizottság nemzetiségi parlamenti képviselettel foglalkozó dokumentumaiban is megjelenik mint a területileg koncentrált nemzetiségek parlamenti képviseletének egyik módja. Tehát a nemzetiséget nem nevesítő, de sajátosságaira tekintettel lévő választási rendszerek témánkba tartozók.

## A hatályos magyar szabályozás elmélete<sup>14</sup>

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) kimondja, hogy országos listaként pártlista vagy nemzetiségi lista állítható,<sup>15</sup> amelyet az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak, és amelyhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább 1%-ának ajánlása, de legfeljebb 1500 ajánlás szükséges.<sup>16</sup> A nemzetiségi választópolgár nemzetiségének listájára szavazhat, csupán ilyen lista hiányában adhatja le voksát pártlistára.<sup>17</sup> A nemzetiségi választópolgár egyéni jelöltre ugyanolyan módon leadhatja voksát, mint a többi választópolgár. Az a nemzetiségi lista szerezhetsz országgyűlési mandátumot, amely eléri a kedvezményes kvóta<sup>18</sup> által megkívánt szavazatszámot. A kedvezményes kvóta lényege, hogy nem veszi figyelembe az úgynevezett 5%-os küszöböt a nemzetiségi listák tekintetében.

A kedvezményes kvóta kiszámolásához az úgynevezett Hare-kvótát veszik alapul, ami az összes listára leadott szavazat összegének és az összes listás parlamenti helynek a hányadosa. Ennek a szavazatmennyiségnek a negyede adja ki a kedvezményes kvóta megszerzéséhez szükséges szavazatszámot.

Láthatjuk tehát, hogy a kedvezményes kvóta dupla kedvezményben részesül, oly módon, hogy nem csak úgynevezett 5%-os küszöb alól mentesíti a nemzetiségi listákat, hanem az egy kvótahoz szükséges szavazatszám negyedét követeli meg a kedvezményes kvóta eléréséhez. Megjegyzendő, hogy a kedvezményes kvóta általi előnyök csak az első bejutó listás helyet illetik meg, az esetleges többi listás helyre az általános szabályok vonatkoznak.<sup>19</sup>

Az országgyűlési képviselői mandátumot nem szerzett nemzetiség sem marad teljesen képviselet nélkül a legfelsőbb népképviselési szervünkben, ugyanis a nemzetiségi listát állító, de mandátumot nem szerzett nemzetiségek a listájuk első helyén szereplő személy nemzetiségi szószólóként vesz részt az Országgyűlés munkájában.<sup>20</sup> A szószóló szavazati joggal nem rendelkezik, de a nemzetiségeket érintő ügyekben illetve rendkívüli ügyekben felszólalhat az Országgyűlés ülésén, és kérdést intézhet a kormányhoz, illetve a kormány tagjához. Továbbá képviselői mentelmi jog illeti meg, szavazati joggal rendelkezik a nemzetiségeket képviselő bizottság ülésén, és tanácskozási joggal rendelkezhet az állandó bizottságokban.<sup>21</sup>

14 A hatályos magyar szabályozásról lásd részletesebben: CSERVÁK Csaba (2012): *Választási rendszerek – és az új magyar megoldás*. In RIXER Ádám (szerk.): *Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Budapest, KRE ÁJK, Partocinium. 291–307.

15 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) 7. §.

16 Vjt. 9. §.

17 Vjt. 12. § (2) bekezdés.

18 Vjt. 16. § d) pont.

19 MÓRÉ (2015): *i. m.* 586.

20 Vjt. 18. § (1)–(2) bekezdések.

21 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.), 29. § (1)–(5) bekezdések.

A parlamenti munkában a nemzetiségi szószólók vagy képviselők aktívan részt vehetnek, ugyanis a magyarországi nemzetiségeknek külön, kötelezően létrehozandó országgyűlési bizottságot nevesít az országgyűlésről szóló törvény.<sup>22</sup>

A bizottságok között a nemzetiségeket képviselő bizottság oly módon működik, mint az Országgyűlés állandó bizottságai, tehát a nemzetiségeket érintő törvényjavaslatokat tárgyalják, azokhoz módosító javaslatokat fűzhetnek. A magyarországi nemzetiségek bizottságának tagjai a nemzetiségi szószólók vagy képviselők.

A hatályos *10/2014 (II. 24.) OGY határozat* szerinti házsabály változtatott a törvényjavaslatok elfogadásának eljárásán. A korábban plénumon zajló részletes vitát a tárgyaló bizottságokba utalta, így a nemzetiségek bizottságának szerepe felértékelődött a törvényelőkészítő munka során. Mint tárgyaló bizottság, a nemzetiségi témájú törvényjavaslatok részletes vitáját lefolytathatja, a törvényjavaslathoz módosító javaslatot fűzhet. További fontos jogosítványa a nemzetiségek bizottságának, hogy az Alaptörvény felhatalmazása alapján, mint országgyűlési bizottságot törvénykezdeményezési jog illeti meg.<sup>23</sup>

A nemzetiségi parlamenti képviselet jelen írásban kifejtett, négy fő kategória szerinti csoportosítása alapján a magyar nemzetiségi képviseletet a kedvezményes kvóta számításának módja és a fix képviselői hely hiánya folytán alapvetően a második csoportba sorolhatjuk, ahol az általános választójog szabályai szerint mérettetnek meg a nemzetiségek, azonban az adott állam szabályozásában valamiféle kedvezményt rögzítettek. Ugyanakkor a nemzetiségi listák párlistáktól történő elkülönítése, valamint a szabályozás azon aspektusa, miszerint a szavazófülkébe lépve a választó már nem választhat pártlista és nemzetiségi lista között, az első kategóriára utal, amit a választások során az általános listáktól eltérő külön nemzetiségi ág jellemez. Mint ahogy az is az első kategóriára emlékeztető tulajdonság, hogy habár képviselői fix helyet nem biztosít, egy csökkentett jogkörű (szavazati jog nélküli, de a parlamenti munkában részt vevő) képviseletet mégis mondhatni fixen biztosít a magyar választási rendszer a nemzetiségek számára, azzal, hogy lényegében egy nemzetiségi listára leadott szavat eredményez szószólói helyet a lista első helyezettjének.

Mindent egybevetve a jellegadó tulajdonságok alapján a magyar rendszer a jelen írásban kifejtett négy fő kategória közül a második kategóriába sorolható, de van olyan tulajdonsága, ami inkább az első kategóriára jellemző.

### A hatályos magyar szabályozás gyakorlata

A kedvezményes kvóta eléréséhez szükséges szavazatszámot a választásokat megelőzően a korábbi országgyűlési választások részvételi adatainak fényében előzetesen nagyjából 20 000 voksra lehetett becsülni.

A 2014. évi országgyűlési választások eredményét vizsgálva megállíthatjuk, hogy az előzetes nemzetiségi választói névjegyzékbe vételi adatok alapján a teljes jogú par-

22 Ogytv., 14. § (1) bekezdés.

23 Magyarország Alaptörvénye, 6. cikk (1) bekezdés.

lamenti képviselőre csupán a német és roma nemzetiség számára volt esély. Előbbi nemzetiség választói névjegyzékébe 15 209, utóbbiba 14 271 választópolgár regisztrált,<sup>24</sup> így egy alacsonyabb részvételű választás esetén reálissá válhatott az esély a teljes jogú parlamenti képviselő megszerzésére, amennyiben szinte minden a fenti nemzetiségi névjegyzékekbe regisztrált választópolgár elmegy szavazni.

A választásokon végül 11 415 szavazatot kapott a német nemzetiségi lista és 4048-at a roma nemzetiségi lista.<sup>25</sup> A teljes jogú képviselői mandátum elnyeréséhez egy nemzetiségnek végül is 22 022 szavazatot kellett volna megszereznie.<sup>26</sup> A tizenhárom magyarországi nemzetiségi listára mindösszesen 19 543 szavazatot adtak le.

Mindezek alapján láthatjuk, hogy a nemzetiségeknek a teljes jogú parlamenti képviselő megszerzésére viszonylag kevés esélyük volt. A legtöbb szavazatot kapó német nemzetiségi lista is a teljes jogú mandátumhoz szükséges szavazatszámhoz kevéssel több, mint felét kapta, és a tizenhárom magyarországi nemzetiségi lista együttvéve sem kapott annyi szavazatot, amennyi egy teljes jogú nemzetiségi képviselői mandátumhoz szükségeltetett.

A nemzetiségi szószólói intézménnyel a jogalkotó biztosította a nemzetiségek parlamenti képviselőit, elhárítva két évtizedes alkotmányos mulasztását, ugyanakkor bölcs kompromisszumként emellett, hogy jelentős kedvezményben részesítette a nemzetiségeket – amelyet a Velencei Bizottság is pozitívan üdvözölt<sup>27</sup> – mégis egyfajta valós támogatottsághoz fűzi a teljes jogú képviselői jogállás megszerzését.<sup>28</sup>

Figyelembe vette ugyanakkor a jogalkotó, hogy alkotmányos pozíciójukból fakadóan a nemzetiségi szószólói jelenlétnek nem szabad látszólagosnak lennie. Ezért a nemzetiségek bizottságán keresztül aktív részvételt biztosít a nemzetiségi szószólók számára a parlamenti munkában, illetve a nemzetiségi szószólókat együtt törvénykezdeményezési jog illeti meg a nemzetiségek bizottságán keresztül (aminek mint bizottságnak van törvénykezdeményezési jogköre). Ezen joggal eddig hat esetben éltek, amelyből négyet elfogadott az Országgyűlés, két javaslatot pedig a nemzetiségek bizottsága vont vissza. A nemzetiségi választási eljárással kapcsolatos (T/460 javaslat) *2014. évi XXVI. törvény*; az államháztartásról szóló törvényt módosító (T/3871 javaslat) *2015. évi XV. törvény*; az Országgyűlésről szóló törvényt módosító (T/5033 javaslat) *2015. évi CXXV. törvény*; és a nemzeti vagyonról szóló törvény módosítása

24 [www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766\\_5\\_3.html](http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html) (a letöltés dátuma: 2016. 07. 04.)

25 [www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/orszjkv.html](http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/orszjkv.html) (a letöltés dátuma: 2016. 07. 04.)

26 [www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861\\_0\\_index.html](http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html) (a letöltés dátuma: 2016. 07. 04.)

27 Opinion No. 662 / 2012 48. pont.

28 Olyannyira valós támogatottsághoz köti a jogalkotó a nemzetiségi listán megszerezhető képviselői mandátumot, hogy a kedvezményes mandátum megszerzéséhez, körülbelül ugyanannyi szavazat szükségeltetett a 2014. évi Országgyűlési választásokon, mint az egyéni képviselőjelöltek számára a mandátumszerzéshez. A Nemzeti Választási Iroda adatai alapján az egyéni képviselői mandátumokat a választókörzetek túlnyomó többségében 20 000 körüli szavazatszámmal szerezték meg a jelöltek, míg a nemzetiségi listák első helyezettjeinek körülbelül 22 000 szavazat kellett volna a teljes jogú képviselői mandátumhoz.

(T/7389 javaslat) 2015. évi CCXVI. törvény a nemzetiségek bizottsága kezdeményezésére született meg.<sup>29</sup>

## Összegzés

A választási rendszerek elméleti oldalát vizsgálva láthatjuk, hogy önmagában nem lehet választ adni azon kérdésre, hogy egy nemzetiség számára az egyéni vagy a listás rendszer lehet-e előnyösebb. Ennek egyfelől vannak választójogon kívüli befolyásoló tényezői, mint például a nemzetiség területi koncentráltasága, de vannak egyéb választójogi szabályozáshoz kapcsolódó tényezői is, mint például a bejutási küszöb, vagy az egyéni választókörzet határai. Ugyanakkor több olyan különleges modellt találhatunk az egyes államok választási rendszereit vizsgálva, amelyek elősegíthetik a minél hatékonyabb nemzetiségi képviseletet a törvényhozásban.

A megvalósult nemzetiségi képviseleti modelleket vizsgálva észrevehetjük, hogy az egyes modellek egészen másképp viszonyulnak egymáshoz, mint ahogy azt az általános választójogi elméleti alapvetések alapján várhatnánk. A gyakorlat jellemzően nem egyfajta általános, a nemzetiségek számára is igazságos rendszereket alakított ki, hanem az általános választások mellett elkülönült nemzetiségi ágat vagy az általános rendszerben bizonyos kedvezményeket. Ezen esetekben a nemzetiségek számára előnyt jelenthető speciális modellek háttérbe szorulnak, ugyanis egy elkülönült nemzetiségi ág esetén lényegében garantált a képviselet, míg az általános választási rendszereken belüli kedvezmények esetén nem maga a választási rendszer, hanem a nemzetiségek számára biztosított kedvezmény (például az, ha nincs bejutási küszöb) kerül előtérbe azáltal, hogy az milyen mértékben segíti elő a nemzetiségi képviselet megvalósulását.

<sup>29</sup> [www.parlament.hu/web/magyarorszag-i-nemzetisegek-bizottsaga/a-bizottsag-altal-benyujtott-iromanyok](http://www.parlament.hu/web/magyarorszag-i-nemzetisegek-bizottsaga/a-bizottsag-altal-benyujtott-iromanyok) (a letöltés dátuma: 2016. 07. 04.)