



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

EMBERI JOGOK EURÓPAI BÍRÓSÁGA

ELSŐ SZEKCIÓ

**BAKIRDZI ÉS E.C. kontra MAGYARORSZÁG ÜGY**

*(49636/14. és 65678/14. sz. kérelem)*

ÍTÉLET

Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke (+ a 14. cikk) • A nép véleményének szabad kifejezése • Megkülönböztetés • A nemzetiségi szavazási rendszernek a szavazás titkosságát, a választópolgárok szabad politikai választását befolyásoló, és azt lehetetlenné tevő hiányosságai, hogy egy nemzetiségi jelölt parlamenti mandátumot nyerjen • Azt előíró szabály, hogy a nemzetiségi jelöltet az ugyanazon nemzetiséghez tartozó választópolgároknak kell támogatniuk • A nemzetiségi jelölt nem nyerhet mandátumot, ha az ugyanazon nemzetiséghez tartozó választópolgárok száma nem éri el a kedvezményes választási küszöböt • A nemzetiségi választópolgárok csak saját nemzetiségi listájukra szavazhatnak, pártlistára nem • A nemzetiségi választópolgár választási döntése közvetve mindenki számára ismertté válhat, különösen azokban a szavazóhelyiségekben, ahol a regisztrált nemzetiségi választópolgárok száma korlátozott • A rendszer korlátozza a nemzetiségi választópolgárok lehetőségét arra, hogy csoportként növeljék politikai hatékonyságukat, és azzal fenyeget, hogy csökkenti a nemzetiségek sokszínűségét és részvételét a politikai döntéshozatalban

STRASBOURG

2022. november 10.

*Az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdésében foglalt körülmények beálltával válik véglegessé. Szerkesztői változtatás alá eshet.*

**A Bakirdzi és E.C. kontra Magyarország ügyben,**

az Emberi Jogok Európai Bírósága (Első Szekció) Kamaraként tartott ülésén, amelynek tagja volt:

Marko Bošnjak, *Elnök*,  
Paczolay Péter,  
Krzysztof Wojtyczek,  
Alena Poláčková,  
Erik Wennerström,  
Ioannis Ktistakis,  
Davor Derenčinović, *bírák*

és Liv Tigerstedt, a *Szekció hivatalvezető helyettese*

Tekintettel:

az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény („az Egyezmény”) 34. cikke alapján két magyar állampolgár, Kalliopé Bakirdzi és E.C. („a kérelmezők”) által a Mellékletben foglalt táblázatban jelzett időpontokban Magyarország ellen benyújtott (49636/14. sz. és 65678/14. sz.) kérelmekre;

azon döntésre, hogy a kérelmek kerüljenek közlésre a magyar Kormány („a Kormány”) felé;

azon döntésre, hogy a második kérelmező személyazonossága ne kerüljön nyilvánosságra;

a felek észrevételeire;

2022. október 4-én tartott zárt ülésén lefolytatott tanácskozását követően,  
Az azon időpontban elfogadott alábbi ítéletet hozza:

## BEVEZETÉS

1. Az ügy a 2014. évi országgyűlési választásokon nemzetiségi választópolgárként regisztrált kérelmezők választójogát érinti. Az Egyezményhez fűzött Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke alá tartozó kérdéseket vet fel.

## A TÉNYEK

2. Az első kérelmező, K. Bakirdzi asszony 1959-ben született és Budapesten él. A második kérelmező, E. C. 1990-ben született és Budapesten él. Az első kérelmezőt Karsai D. A., a második kérelmezőt pedig Czech A., Budapesten praktizáló ügyvédek képviselték.

3. A Kormány Tallódi Z. kormányképviselő képviselte az Igazságügyi Minisztériumból.

4. Az első kérelmező a görög nemzetiséghez, a második kérelmező pedig az örmény nemzetiséghez tartozik.

5. Az ügy tényállása az alábbiak szerint foglalható össze.

## I. AZ ÜGY ÁLTALÁNOS HÁTTERE

6. Magyarországon a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényben (Njtv.) elismert tizenhárom nemzetiség van. Magyarország Alaptörvénye szerint a Magyarországon élő nemzetiségek részt vesznek az Országgyűlés munkájában (lásd a 13. pontot alább). E rendelkezés alapján az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011.évi CCIII. törvény (Vjt.) 2014-ben bevezetett egy nemzetiségi képviseleti rendszert (lásd alább a 14. pontot). A nemzetiségek tagjai önazonosítás alapján nemzetiségi választópolgárként regisztrálhatnak. A nemzetiségi választópolgárkénti regisztráció iránti kérelemnek tartalmaznia kell a nemzetiség megjelölését, a választópolgár nyilatkozatát arról, hogy a nemzetiséghez tartozik, valamint annak megjelölését, hogy a választópolgár nemzetiségi választópolgárként kíván szavazni az országgyűlési választásokon (lásd a 15. bekezdést alább). A nemzetiségi választópolgár csak saját nemzetiségének a listájára, valamint egy egyéni választókerületi jelöltre szavazhat, míg a többi választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és egy pártlistára szavazhat.

7. Az országos nemzetiségi választáson minden országos nemzetiségnek külön zárt jelöltlistája van, amelyet az országos nemzetiségi önkormányzatok nyújtanak be, és amelyek külön szavazólapon szerepelnek. Az országos nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie. A jelöltek nevééről és a listán elfoglalt helyük sorrendjéről az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlése dönt. Országos lista állításához az adott nemzetiség névjegyzékében szereplő választópolgárok legalább 1 %-ának ajánlása, de legfeljebb 1500 ajánlás szükséges.

8. A nemzetiségi választópolgárnak csak arra van lehetősége, hogy a saját nemzetisége tekintetében felállított zárt listára szavazzon vagy ne szavazzon (a jelöltek sorrendjét nem befolyásolva).

9. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény 16. § d) pontja értelmében a nemzetiségi listák kedvezményes kvótát élveznek. A kvóta a listás mandátumhoz jutáshoz szükséges szavazatszám (normál választási kvóta) negyede. A kedvezményes kvóta csak a nemzetiség első parlamenti mandátumára vonatkozik. Az országos listán megszerezhető mandátumok számából le kell vonni a nemzetiségek által megszerzett mandátumok számát. Ha valamely nemzetiség nem szerez mandátumot, akkor az adott nemzetiség által felállított lista első helyén szereplő jelöltet szavazati joggal nem rendelkező nemzetiségi parlamenti szószólónak nevezik ki.

## II. A 2014. ÉVI ORSZÁGGYŰLÉSI VÁLASZTÁSOK

10. Elismert nemzetiségek tagjaiként – a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: választási eljárási törvény) 85. § (1)

bekezdése alapján – a 2014. április 4-i országgyűlési választások előtt mindkét kérelmező kérte nemzetiségi választópolgárkénti névjegyzékbe vételét.

11. A választásokra mind a tizenhárom elismert nemzetiség állított listát. Összesen kilencvenkilenc jelölt, és összesen 35 289 nemzetiségi választópolgárként névjegyzékbe vett személy volt, az alábbi megoszlásban:

Nemzetiségek	Névjegyzékbe vett választópolgárok száma	Jelöltek száma
bolgár	104	5
görög	140	3
horvát	1 623	9
lengyel	133	7
német	15 209	27
örmény	184	3
roma	14 271	6
román	647	3
ruszin	611	11
szerb	349	7
szlovák	1 317	5
szlovén	199	3
ukrán	502	10

12. A 2014. évi választásokon a nemzetiségi jelöltek számára a parlamenti mandátumszerzési küszöböt 22 022 szavazat megszerzésével lehetett elérni (a leadott összes országos listás szavazat száma osztva kilencvenhárommal – a nemzetiségi listáról megszerezhető mandátumok számával –, majd osztva négygyel). Egyetlen nemzetiségi lista sem kapott annyi szavazatot, hogy országos nemzetiségi mandátumot nyerjen.

## A RELEVÁNS JOGI KERET ÉS GYAKORLAT

### I. A RELEVÁNS NEMZETI JOG

13. Az Alaptörvény kimondja:

#### XXIX. cikk

„...  
(2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.  
...”

**26. §**

„(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán

a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és  
b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha

a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és

b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

(3) A legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.”

14. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény kimondja:

**Országos lista állítása****9. §**

„(1) Az országos nemzetiségi önkormányzat nemzetiségi listát állíthat.

(2) A nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges.

(3) A nemzetiségi listán a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgár lehet jelölt.

(4) A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie.

(5) Két vagy több országos nemzetiségi önkormányzat nem állíthat közös nemzetiségi listát.

...”

**A szavazás****12. §**

„(1) A magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár

a) egy egyéni választókerületi jelöltre és

b) egy pártlistára szavazhat.

(2) A magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár

a) egy egyéni választókerületi jelöltre és

b) nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat.

(3) A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat.

...”

**A választás eredményének a megállapítása****14. §**

.....

(3) Nem szerezhethet mandátumot az a nemzetiségi lista, amely a 16. § *d)* pontja szerint megállapított kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszámot (a továbbiakban: kedvezményes kvóta) nem érte el.

...

## 16. §

„Az országos listáról megszerezhető mandátumokat a következő eljárás szerint kell kiosztani:

*a)* a 14. § (1) és (2) bekezdése alapján mandátumszerzésre jogosult párt listás szavazatainak számához a 15. §-ban foglaltak alapján hozzá kell adni az adott párt töredékszavazatait (a továbbiakban: pártlistára jutó szavazatok száma),

*b)* a pártlistákra jutó szavazatok számát össze kell adni (a továbbiakban: összes pártlistás szavazat),

*c)* az összes pártlistás szavazatot és a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat össze kell adni (a továbbiakban: összes országos listás szavazat),

*d)* az összes országos listás szavazatot el kell osztani kilencvenhárommal, és az eredményt tovább kell osztani négygyel; az így kapott hányados egész része a kedvezményes kvóta,

*e)* ha egy adott nemzetiségi listára jutó szavazatok száma nagyobb vagy egyenlő, mint a kedvezményes kvóta, az adott nemzetiségi lista kap egy kedvezményes mandátumot; egy nemzetiségi lista egy kedvezményes mandátumot kaphat; az országos listán megszerezhető mandátumok számát csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával,

*f)* az *e)* pontban leírt eljárás után megmaradt mandátumokat

*fa)* a 14. § (1) és (2) bekezdése alapján mandátumszerzésre jogosult pártlisták között, és

*fb)* az olyan, kedvezményes mandátumot szerzett nemzetiségi listák között kell kiosztani, amely nemzetiségi listákra leadott szavazatok száma eléri a 14. § (1) bekezdésben meghatározott százaléknak megfelelő szavazatszámot,

...

## Nemzetiségi szószóló

## 18. §

„(1) A nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben.

(2) A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.”

## 15. A választási eljárásról szóló törvény kimondja:

## 85. §

„(1) A magyarországi lakcímmel rendelkező választópolgár - a (2) bekezdés kivételével - kérheti

*a)* nemzetiséghez tartozásának,

*b)* szavazási segítség iránti igényének,

*c)* személyes adatai kiadása megtiltásának

bejegyzését a központi névjegyzékbe, illetve a bejegyzés törlését.”

## 41. A nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartással kapcsolatos kérelem

## 86. §

„A nemzetiségi választópolgárként történő nyilvántartás iránti kérelemnek tartalmaznia kell

*a)* a nemzetiség megjelölését,

*b)* a választópolgár nyilatkozatát, amelyben megvallja az adott nemzetiséghez tartozását,

c) annak megjelölését, hogy nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbe vételét az országgyűlési képviselők választására is kiterjedő hatállyal kéri-e.”

### **87. §**

„A nemzetiségi választópolgárként történő névjegyzékbevitel iránti kérelmet el kell utasítani, ha a választópolgár már nemzetiségi választópolgárként szerepel a központi névjegyzékben.”

...

## **XII. FEJEZET**

### **A jogorvoslat**

#### **94. A kifogás benyújtása**

##### **208. §**

„Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetve a választás és a választási eljárás alapelveinek megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással a központi névjegyzékben szereplő választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, továbbá az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet nyújthat be.”

...

##### **218. §**

„(1) A választási bizottság a kifogásról a rendelkezésére álló adatok alapján dönt.  
(2) Ha a választási bizottság a kifogásnak helyt ad  
a) megállapítja a jogszabálysértés tényét,  
b) a jogsértőt eltiltja a további jogszabálysértéstől,  
c) a választási eljárást vagy annak a jogorvoslattal érintett részét megsemmisíti és megismételteti,  
d) a választási kampány szabályainak megsértése, illetve a 124. § (2) bekezdésében és a 155. §-ban foglalt kötelezettség megszegése esetén bírságot is kiszabhat.  
...”

##### **220. §**

„Ha a választási bizottság a kifogásnak nem ad helyt, azt elutasítja.”

#### **97. A fellebbezés**

##### **221. §**

„(1) A választási bizottság elsőfokú határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet fellebbezést nyújthat be.

(2) Nincs helye fellebbezésnek a jegyzőkönyvbe foglalt döntés, a másodfokon eljáró választási bizottság által hozott határozat, valamint a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen.”

#### **98. A bírósági felülvizsgálat**

##### **222. §**

„(1) A választási bizottság másodfokú határozata, továbbá a Nemzeti Választási Bizottság határozata ellen az ügyben érintett természetes és jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet bírósági felülvizsgálati kérelmet nyújthat be.

(2) A bírósági felülvizsgálatra csak akkor kerülhet sor, ha a választási eljárásban a fellebbezési jogot kimerítették vagy a fellebbezés e törvény rendelkezései szerint kizárt.”

**A fellebbezés és a bírósági felülvizsgálati kérelem, valamint a választással  
kapcsolatos alkotmányjogi panasz elbírálása**  
**233. §**

„(1) Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.”

## II. AZ EURÓPA TANÁCS VONATKOZÓ DOKUMENTUMAI

16. A Választási ügyekben alkalmazandó jó gyakorlat kódexét (Iránymutatások és Magyarázó jelentés) [Code of Good Practice in Electoral Matters (Guidelines and Explanatory Report)] az Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel (Velencei Bizottság) (European Commission for Democracy through Law – Venice Commission) 51. és 52. plenáris ülésén (2002. július 5-6. és 2002. október 18-19.) fogadta el. A releváns rendelkezések kimondják:

### 2.4. Egyenlőség és nemzetiségek

„aa. A nemzetiségi kisebbségeket képviselő pártokat engedélyezni kell.

bb. A nemzetiségi kisebbségek számára fenntartott mandátumokat biztosító, illetve a nemzetiségi kisebbségeket képviselő pártok számára a rendes mandátumelosztási kritériumok alól kivételeket (például kvótakövetelmény alóli mentességet) megállapító különös szabályok elvileg nem ellentétesek az egyenlő választójoggal.

cc. Sem a jelölteket, sem a választókat nem lehet arra kötelezni, hogy felfedjék valamely nemzeti kisebbséghez tartozásukat.”

### 4. Titkos választójog

„a. A választópolgár számára a szavazás titkossága nemcsak jog, hanem kötelesség is, amelynek be nem tartását az olyan szavazólap kizárásával kell büntetni, amelynek tartalmát nyilvánosságra hozták.

b. A szavazásnak egyénileg kell történnie. Tilos a családi szavazás és minden más olyan forma, amellyel az egyik választópolgár a másik választópolgár szavazata fölött ellenőrzést gyakorolhat.

c. A ténylegesen szavazó személyek listáját nem szabad nyilvánosságra hozni.

d. A titkos választójog megsértését szankcionálni kell.”

### Magyarázó jelentés

### 2.4. Egyenlőség és nemzeti kisebbségek

„22. A választási törvénynek – a nemzetközi jog elveivel összhangban – garantálnia kell a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyenlőségét, ami magában foglalja a velük szembeni hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Különösen, a nemzeti kisebbségek számára lehetővé kell tenni, hogy politikai pártokat alapíthassanak. A választókerületek lehatárolása és a bejutási küszöbvel kapcsolatos szabályok nem lehetnek olyanok, amelyek akadályozzák a kisebbséghez tartozó személyek jelenlétét a választott testületekben.



23. A kisebbségek minimális képviselőtének biztosítása érdekében hozott egyes intézkedések – így mandátumfenntartás vagy kivételek megállapítása a nemzeti kisebbségek részére a mandátumelosztás szokásos szabályai alól, például nemzetiségi pártok esetén bejutási küszöb mellőzése – nem sértik az egyenlőség elvét. Olyan megoldás is elképzelhető, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek mind az általános, mind a nemzetiségi listára történő szavazáshoz legyen joguk. Azonban sem a jelöltektől, sem a választópolgároktól nem lehet megkövetelni, hogy jelezzék valamely nemzeti kisebbséghez tartozásukat.”

#### 4. Titkos szavazás

„52. A szavazás titkossága a választói szabadság egyik aspektusa, amelynek célja, hogy megvédje a választópolgárokat attól a nyomástól, amellyel akkor szembesülhetnének, ha mások megtudnák, hogyan szavaztak. A titkosság az egész eljárásra, de különösen a szavazatok leadására és megszámlálására alkalmazandó. A választópolgároknak joguk van a titkossághoz, de azt maguknak is tiszteletben kell tartaniuk, és a titkosság megsértését az olyan szavazólapok kizárásával kell büntetni, amelyek tartalmát nyilvánosságra hozták [lábjegyzet kihagyva].

53. A szavazásnak egyénileg kell történnie. A családi szavazás, amelynek során az adott család egy tagja felügyelheti a többi családtag által leadott szavazatokat, sérti a szavazás titkosságát; ez a választási törvény egyik gyakori megsértése. Minden más olyan formát is meg kell tiltani, amely lehetővé teszi, hogy egy választópolgár ellenőrizze egy másik választópolgár szavazatát. A szigorú feltételekhez kötött meghatalmazott általi szavazás külön kérdést képez.

54. Továbbá, a szavazatot leadó személyek névsorát nem szabad közzétenni, mivel a tartózkodás politikai választást jelezhet.

55. A szavazás titkosságának megsértését ugyanúgy büntetni kell, mint a választói szabadság más aspektusainak a megsértését.

...”

17. Az Európa Tanács 1998. február 1-jén hatályba lépett Keretegyezményének (ETS No. 157) 15. cikke az alábbiakat mondja ki:

„A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben - különösképpen az őket érintőkben - való részvételhez szükségesek.”

18. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által 2008. február 27-én elfogadott kommentár releváns része az alábbiakat tartalmazza:

„ii. Választási rendszerek kialakítása nemzeti, regionális és helyi szinten

80. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részvétele a választási folyamatokban alapvető fontosságú ahhoz, hogy ezen kisebbségek kifejthessék a véleményüket a számukra releváns jogalkotási intézkedések és közpolitikák tervezésekor.

81. Szem előtt tartva, hogy a részes államok szuverén módon dönthetnek a választási rendszereikről, a Tanácsadó Bizottság kiemeli annak fontosságát, hogy a kisebbségeket foglalkoztató kérdések megjelenjenek a nyilvánosság napirendjén. Ez kisebbségi képviselők választott testületekben való jelenlétével és/vagy olyan módon is

megvalósítható, hogy a választott testületek napirendre tűzik a kisebbségeket foglalkoztató kérdéseket.”

82. A Tanácsadó Bizottság megjegyzi, hogy amikor a választási törvények küszöbértéket írnak elő, megfelelően figyelembe kell venni a küszöbértéknek a nemzetiségi kisebbségek választási folyamatban való részvételére gyakorolt esetleges negatív hatását. A küszöb követelmény alóli mentesség hasznosnak bizonyult a nemzetiségi kisebbségek választott testületekben való részvételének fokozására.”

19. A választási szabályokról és a nemzeti kisebbségek döntéshozatali folyamatban való részvételét elősegítő pozitív intézkedésekről szóló 2005. március 15-i Jelentésében a Velencei Bizottság – egyes tagállami gyakorlatok elemzését követően – öt konkrét intézkedést javasolt a kisebbségek képviseletének előmozdítására az európai országokban. Ezen intézkedések közül kettő a választási küszöbök kérdését érinti:

„68.

...

d. A választási küszöbök nem befolyásolhatják a nemzeti kisebbségek képviseleti esélyeit.

e. A választási körzetek (számuk, méretük, formájuk és nagyságrendjük) alakítható azzal a céllal, hogy a kisebbségek részvételét fokozzák a döntéshozatali folyamatokban.”

20. A Velencei Bizottság és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalának (ODIHR) a magyarországi országgyűlési képviselők választásáról szóló törvénnyel kapcsolatos közös véleményét a Demokratikus Választások Tanácsa a 41. ülésén (Velence, 2012. június 14.), a Velencei Bizottság pedig a 91. plenáris ülésén (Velence, 2012. június 15-16.) fogadta el. A releváns részek az alábbiakat tartalmazzák:

„... Az új választási törvény 12. § (2) bekezdése kimondja, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár egy egyéni választókerületi jelöltre és nemzetiségének listájára, ennek hiányában egy pártlistára szavazhat. Ez a rendelkezés korlátozza a kisebbségi választópolgárok választási lehetőségeit a választás napján az arányos versenyben, különösen akkor, ha csak egy lista verseng az adott kisebbség szavazatáért. A szavazólap kiválasztása a nemzetiségi választópolgárkénti regisztrációkor történik ...”

### III. EGYÉB RELEVÁNS NEMZETKÖZI ANYAGOK

21. Az Emberi Jogi Bizottságnak a közügyekben való részvételhez való jog, a választójog és a közhivatal viseléséhez való egyenlő hozzáférés jogáról szóló 25. sz. általános kommentárja (25. cikk) (1996. június 16., CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) az alábbi megjegyzéseket tartalmazza:

„20. ... Az államoknak intézkedéseket kell hozniuk a szavazás titkosságára vonatkozó követelmény biztosítására a választások során, beleértve a levélszavazást is,

amennyiben létezik ilyen rendszer. Ez azt jelenti, hogy a választókat védelemben kell részesíteni a kényszerítés és a nyomásgyakorlás minden olyan formájával szemben, amely annak feltárására irányul, hogyan szándékoznak szavazni, vagy hogyan szavaztak, és védelmet kell biztosítani a szavazási folyamatba való bármilyen jogellenes vagy önkényes beavatkozással szemben. E jogokról való lemondás összeegyeztethetetlen az Egyezségokmány 25. cikkével ...”

22. Az EBESZ nemzeti kisebbségekért felelős főbiztosának a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről szóló 1999. évi Lundi Ajánlásai és Magyarázó Jegyzete az alábbiakat tartalmazza:

### B. Választások

„ ...

9. A választási rendszernek meg kell könnyítenie a kisebbségek képviseletét és befolyását.

- Ahol a kisebbségek területileg koncentrálnak, ott az egyéni választókerületek elegendő kisebbségi képviseletet biztosíthatnak.

- Az arányos képviseleti rendszerek, amelyekben a politikai pártok országos szavazataránya tükröződik a törvényhozási helyek arányában, segíthetik a kisebbségek képviseletét.

- A preferenciaszavazás egyes formái, ahol a választók a jelölteket sorrendbe állítják, megkönnyíthetik a kisebbségek képviseletét és elősegíthetik a közösségek közötti együttműködést.

- A törvényhozásban való képviselethez szükséges alacsonyabb számbeli küszöbértékek fokozhatják a nemzeti kisebbségek bevonását a kormányzásba.”

### Magyarázó Jegyzet

„ ...

9. A választási rendszer rendelkezhet mind a törvényhozás, mind más szervek és intézmények, így egyes tisztviselők megválasztásáról is. Míg az egyéni választókerületek a választókerületek kialakításának módjától és a kisebbségi közösségek koncentrációjától függően elegendő képviseletet biztosíthatnak a kisebbségek számára, az arányos képviselet segítheti az ilyen kisebbségi képviselet biztosítását. Az EBESZ résztvevő államaiban az arányos képviselet különböző formáit alkalmazzák, többek között a következőket: „preferenciális szavazás”, ahol a választók a jelölteket saját preferenciáik szerint rangsorolják; „nyílt listás rendszerek” ahol a választók kifejezhetik preferenciájukat a pártlistán szereplő valamelyik jelölt mellett, valamint szavazhatnak a pártra; „kevert lista (panachage)”, ahol a választók több jelöltre is szavazhatnak különböző pártvonalakon keresztül; és „kumuláció”, ahol a választók egynél több szavazatot adhatnak le egy preferált jelöltre. A küszöbértékek nem lehetnek olyan magasak, hogy akadályozzák a kisebbségi képviseletet.

...”

23. Az EBESZ/ODIHR választási megfigyelő missziójának a 2014. április 6-i országgyűlési választásokról szóló Jelentése (Varsó, 2014. július 11.) az alábbi releváns részeket tartalmazza:

„... Magyarországon 13 elismert nemzetiség él. A 2011. évi népszámlálási adatok szerint a legnagyobb nemzetiségi csoportok a romák és a németek. Egyes források szerint a roma népesség számszerű nagysága alulbecsült. A többi csoport a lakosság kevesebb mint egy százalékát teszi ki. A nemzetiségek parlamenti képviselőtét biztosító intézkedésekről régóta vita folyik Magyarországon. A választási törvény előírja, hogy a nemzetiségek nemzetiségi listára szavazhatnak. Ahhoz, hogy a nemzetiségi listára adhassák le szavazatukat, a nemzetiségi szavazóknak kérniük kell felvételüket a nemzetiségi névjegyzékbe, azaz választaniuk kell aközött, hogy a nemzetiségi önkormányzat által állított nemzetiségi listára, vagy pedig országos pártlistára szavazzanak. Az EBESZ/ODIHR LEOM [korlátozott választási megfigyelő misszió] által megkérdezett nemzetiségi csoportok túlnyomó többsége elégedetlenségét fejezte ki amiatt, hogy választania kellett a két lista között. Egyes roma vezetők a nemzetiségi névjegyzékbe vétel ellen kampányoltak, és létrehozták a Magyarországi Cigánypártot azért, hogy így országos listát állíthassanak. Ráadásul, a nemzetiségi önkormányzatok megválasztása időben megelőzte a választási törvény hatályba lépését, így ezek a választópolgárok nem tudhatták, hogy a megválasztott szervezetnek kizárólagos hatásköre lesz országos nemzetiségi lista állítására. Mivel a nemzetiségi szavazólapokon csak egy választási lehetőség szerepelt, a választók választási lehetőségei korlátozottak voltak, és a szavazás titkossága sérült [lábjegyzet kihagyva]. Bár mind a 13 nemzetiség állított listát, egyikük sem kapott annyi szavazatot, hogy kisebbségi mandátumot nyerjen. Ezért mindegyiküket egy-egy – szavazati joggal nem rendelkező – szószóló képviseli majd a parlamentben, akiknek a hatásköre a kisebbségi kérdések megvitatására korlátozódik. A hatóságoknak a szavazás titkosságát garantálva kell biztosítaniuk, hogy a nemzetiségek képviselője tekintetében különös intézkedések tegyék lehetővé a nemzetiségi jelöltek közötti versenyt, és a nemzetiségek érdemi részvételét a parlamenti döntéshozatalban. E folyamat során valódi konzultációra kell törekedni a nemzetiségekkel...”

24. Az EBESZ /ODIHR választási megfigyelő missziójának a 2018. április 8-i országgyűlési választásokról szóló Jelentésének (Varsó, 2018. június 27.) releváns része az alábbiakat tartalmazza:

„...Az NVB [Nemzeti Választási Bizottság] 13 nemzetiségi listát vett nyilvántartásba összesen 89 jelölttel, köztük 48 nővel. Az országos nemzetiségi listák jelöltállítására nem átlátható, különösen azért, mert nincsenek lefektetett és nyilvános eljárások arra vonatkozóan, hogy az önkormányzat milyen módon választja ki a jelöltek. Ráadásul, a választáson nemzetiségi szavazópolgárként részt vevő személynek nincs lehetősége arra, hogy alternatív nemzetiségi jelöltek vagy listák közül válasszon. Ezek az intézkedések – az EBESZ nemzeti kisebbségekért felelős főbiztosának ajánlásaival szemben – nem garantálják a nemzetiségek valódi részvételét a politikai életben [lábjegyzet kihagyva]. Megfontolandó lenne a nemzetiségek választási politikában történő valódi részvételét célzó jogalkotási és gyakorlati intézkedések felülvizsgálata...”

25. Az EBESZ /ODIHR választási megfigyelő missziójának a 2022. április 3-i országgyűlési választásokról szóló Jelentésének (Varsó, 2022. július 29.) releváns része kimondja:

„... Meg kell jegyezni, hogy a választáson nemzetiségi szavazópolgárként részt vevő személynek nincs lehetősége arra, hogy alternatív nemzetiségi jelöltek vagy listák közül válasszon. A jelenleg hatályos intézkedések az EBESZ nemzeti kisebbségekért felelős főbiztosának ajánlásaival szemben nem garantálják a nemzetiségek valódi részvételét a politikai életben [lábjegyzet kihagyva].

*A hatóságoknak további erőfeszítéseket kell tenniük annak biztosítására, hogy a nemzetiségek képviseletére vonatkozó intézkedések elősegítsék a nemzetiségi képviselők érdemi részvételét. A hatékony intézkedések meghatározása során valódi konzultációra kell törekedni a nemzetiségekkel.*

...”

## A JOG

### I. A KÉRELMEK EGYESÍTÉSE

26. A kérelmek hasonló tárgyára figyelemmel a Bíróság úgy véli, hogy azokat együttesen, egyazon ítéletben kell megvizsgálni.

### II. AZ ELSŐ KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYV ÖNÁLLÓAN, VALAMINT AZ EGYEZMÉNY 14. CIKKÉVEL EGYÜTT OLVASOTT 3. CIKKÉNEK ÁLLÍTÓLAGOS MEGSÉRTÉSE

27. A kérelmezők azt kifogásolták, hogy a nemzetiségi szavazási rendszer a választójogukba történt diszkriminatív beavatkozásnak minősült. Az Egyezményhez fűzött Első Kiegészítő Jegyzőkönyv önállóan, valamint az Egyezmény 14. cikkével együtt olvasott 3. cikkére hivatkoztak.

Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke kimondja:

„A Magas Szerződő Felek kötelezik magukat arra, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartanak olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését.”

Az Egyezmény 14. cikke kimondja:

„A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzetiséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

### A. Elfogadhatóság

#### I. A felek beadványai

28. A Kormány azzal érvelt, hogy a kérelmezőknek fellebbezést kellett volna benyújtaniuk a területi választási bizottságokhoz a helyi választási bizottságok azon határozatai ellen, amelyekben nemzetiségi választópolgárként vették őket névjegyzékbe. Ha a területi választási bizottságok elutasították volna a fellebbezésüket, akkor bíróság előtt

támadhatták volna meg a határozatokat. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § alapján a kérelmezők alkotmányjogi panaszt nyújthattak volna be a bíróságok határozatai ellen, ha azok alkotmányellenes jogszabályt alkalmaztak volna.

29. A Kormány azt az érvet is előterjesztette, hogy a kérelmezők kifogást nyújthattak volna be a szavazatszámoló bizottság határozata ellen az illetékes választási bizottsághoz, majd ezt követően a Nemzeti Választási Bizottsághoz az állítólagos választási szabálytalanságok miatt. A Nemzeti Választási Bizottság határozatát a Kúria előtt is megtámadhatták volna, és a Kúria határozata alkotmányjogi panasz tárgyát képezhetne volna.

30. A kérelmezők nem értettek egyet. Vitatták azt az érvet, hogy a nemzetiségi névjegyzékből való törlésük orvosolhatta volna sérelmeiket. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt illetően a kérelmezők előterjesztették, hogy a Kormány elmulasztotta specifikálni azt a jogszabályi rendelkezést, amelyet egy ilyen eljárásban meg kellett volna megtámadniuk. Mindenesetre, mivel a szavazatszámoló bizottság döntése elleni kifogás szükségszerűen a szavazatok megszámlálásával, nem pedig egy állítólagosan alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés alkalmazásával kapcsolatosan nyújtható be, ez utóbbi kérdést a Kormány által hivatkozott eljárásban nem lehetett az Alkotmánybíróság elé vinni.

## *2. A Bíróság értékelése*

31. A kérelmezőket nemzetiségi választópolgárként névjegyzékbe vevő helyi választási bizottsági határozat elleni fellebbezési lehetőséggel kapcsolatosan a Kormány által előterjesztett érvet illetően a Bíróság megjegyzi, hogy a jelen ügyben a döntő kérdés a nemzetiségi választópolgárként regisztrált kérelmezők választójogának állítólagos korlátozása, nem pedig az a tény volt a döntő, hogy a kérelmezőket nemzetiségi választópolgárként regisztrálták. A Bíróság úgy látja, hogy a Kormány által javasolt jogorvoslat nem tekinthető olyan jogi útnak, amely biztosíthatta volna a kérelmezők számára annak lehetőségét, hogy a választójoguk állítólagos megsértésével kapcsolatos kérdés elbírálásra kerüljön.

32. A szavazatszámoló bizottság határozata elleni kifogás lehetőségével kapcsolatosan a Kormány által előterjesztett érvet illetően a Bíróság megjegyzi, hogy kifogást a választási szabályok vagy a választási elvek szavazatszámoló bizottság általi megsértésére hivatkozva lehetett benyújtani. A kérelmezők azonban nem azt állították, hogy jogsérelmük a választási igazgatási szervek jogellenes magatartásából vagy döntéséből fakad, hanem azt, hogy magából a nemzetiségi szavazást szabályozó jogszabályból. Ezért egy ilyen eljárás nem biztosított hatékony jogorvoslatot a kérelmezők számára az állított jogsértések tekintetében.

33. Ezért a Kormány hazai jogorvoslatok kimerítésének elmulasztásával kapcsolatos kifogását el kell utasítani.

34. A Bíróság megállapítja, hogy a kérelem nem nyilvánvalóan alaptalan az Egyezmény 35. cikke 3. bekezdésének a) pontja szerinti értelemben. Továbbá, megjegyzi, hogy a kérelem más okból sem elfogadhatatlan. Ezért a kérelmet elfogadhatónak kell nyilvánítani.

## **B. Érdem**

### *1. A felek beadványai*

35. A kérelmezők előterjesztették, hogy bár a magyar hatóságok szándéka az volt, hogy a nemzetiségi szavazás bevezetésével elősegítsék a nemzetiségek törvényhozásban való részvételét, az intézkedés hatása éppen ellentétes lett, és e csoport jogfosztásához vezetett, mivel a nemzetiségeknek kilátásuk sincs arra, hogy a vonatkozó jogszabályban előírt kedvezményes kvótát elérjék. A tényleges népességi statisztikák fényében a nemzetiségek számára parlamenti mandátum szerzése lehetetlen.

36. A kérelmezők továbbá előterjesztették, hogy a szabad választások alapvető eleme a politikai versenypálya versenyzői közötti valódi választási lehetőség. Nekik azonban nem volt valódi választási lehetőségük. Először is, a nemzetiségi szavazókat kizárták az országos pártlistás szavazásból. Másodszor, nem szavazhattak másra, csak saját nemzetiségi csoportjuk jelöltjére. Ezzel kapcsolatosan előterjesztették, hogy az azonos etnikai származás nem eredményez azonos politikai nézeteket.

37. A kérelmezők továbbá fenntartották: azáltal, hogy választási lehetőségük egy zárt nemzetiségi listára történő szavazásra korlátozódott, a szavazás titkossága is sérült. Ugyanis mihelyt nemzetiségi szavazópolgárkénti azonosításuk megtörtént, mindenki számára azonnal ismertté vált, hogyan szavaznak.

38. A kérelmezők szerint az intézkedés diszkriminatív volt, mivel – nemzetiségi státuszuk miatt – a többi választópolgártól eltérő bánásmódban részesültek.

39. A Kormány fenntartotta, hogy a nemzetiségi mandátumok szabályozása pozitív diszkriminációnak minősült, mivel a nemzetiségi képviselőknek kevesebb szavazatot kellett szerezniük, mint az országos listákról megválasztott képviselőknek. Ennek a preferenciális szabálynak az volt a legitim célja, hogy növelje a nemzetiségek politikai részvételét.

40. Az egyenlő szavazat elve sérülne, ha egy nemzetiségi választópolgár nemzetiségi listára és országos pártlistára egyaránt szavazhatna. A többszörös nemzetiségi szavazatok lehetőségének elkerülése szintén legitim cél volt, amely igazolta a nemzetiségek szavazati jogának nemzetiségi listára korlátozását.

41. Továbbá, a választópolgárok szabad választásától függött, hogy nemzetiségi választópolgárként regisztráltják-e magukat, és a regisztrációt a későbbiekben bármikor meg lehetett változtatni.

## 2. A Bíróság értékelése

### (a) Általános elvek

#### (i) Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke

42. A Bíróság megismétli, hogy az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke a demokrácia egyik jellemző elvét rögzíti, és ennek megfelelően kiemelkedő fontosságú az Egyezmény rendszerében (lásd *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, 2 March 1987, § 47, Series A no. 113, és *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, § 103, ECHR 2006-IV). A pluralizmus végső garantomájaként az állam szerepéhez hozzátartozik, hogy pozitív intézkedéseket fogadjon el a demokratikus választások „megszervezése” érdekében, „olyan feltételek mellett, amelyek biztosítják a nép véleményének szabad kifejezését a törvényhozás megválasztása során” (lásd a fent hivatkozott *Mathieu-Mohin and Clerfayt* ítélet 54. pontját).

43. A Bíróság esetjoga szerint a „nép véleményének szabad kifejezése” fordulat azt jelenti, hogy az egy vagy több jelölt kiválasztása során a választásokat semmilyen formában nem lehet nyomás alatt tartani, és a választópolgárt nem szabad indokolatlanul arra ösztönözni, hogy egyik vagy másik pártra szavazzon. A „választási lehetőség” azt jelenti, hogy a különböző politikai pártok számára ésszerű lehetőséget kell biztosítani arra, hogy jelöltjeiket a választásokon bemutathassák (lásd *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC], no. 10226/03, § 108, ECHR 2008, és *X v. Iceland*, no. 8941/80, Commission decision of 6 December 1981, Decisions and Reports (DR) 27, p. 145).

44. Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikke nem keletkeztet kötelezettséget valamely meghatározott rendszer, például arányos képviselet vagy egy- vagy kétszavazatos többségi szavazás bevezetésére. A Szerződő Államok e téren széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. A választási rendszerek olyan célokat igyekeznek megvalósítani, amelyek néha alig összeegyeztethetők egymással: egyrészt a nép véleményének tisztességes és pontos tükrözése, másrészt a gondolatok és eszmék olyan becsatornázása, amely elősegíti egy kellően világos és koherens politikai akarat kialakulását. Ilyen körülmények között az a megfogalmazás, hogy „olyan feltételek, amelyek biztosítják a nép véleményének szabad kifejezését a törvényhozás megválasztásakor” lényegében a választójog és a választhatósági jog gyakorlása során minden állampolgárt megillető egyenlő bánásmód elvét jelenti. Ebből azonban nem következik, hogy minden szavazatnak szükségképpen azonos súllyal kell rendelkeznie a választás kimenetele szempontjából, vagy hogy minden jelöltnek egyenlő eséllyel kell



rendelkeznie a győzelemre. Az „elvesztegetett szavazatokat” például egyetlen választási rendszer sem képes kiküszöbölni (lásd *Riza and Others v. Bulgaria*, nos. 48555/10 és 48377/10, § 137, 13 October 2015).

45. A választási rendszerek tekintetében a Bíróság feladata annak megállapítása, hogy a parlamenti választásokra vonatkozó szabályok olyan hatással járnak-e, hogy egyes személyeket vagy személycsoportokat kizárnak az ország politikai életében való részvételből (lásd *Aziz v. Cyprus*, no. 69949/01, § 28, ECHR 2004-V), és hogy az adott választási rendszer által létrehozott diszkrepanciák önkényesnek vagy visszaélésszerűnek tekinthetők-e, illetve hogy a rendszer hajlamos-e arra, hogy valamelyik politikai pártnak vagy jelöltnek kedvezzen azáltal, hogy mások rovására választási előnyt biztosít számukra (lásd a fent hivatkozott *X. v. Iceland* ítéletet).

46. A választási küszöbszinteket illetően a Bíróság korábban megállapította, hogy a magas küszöbértékek a választópolgárok egy részét megfoszthatják a képviselőlet lehetőségétől. Ezt a körülményt azonban a Bíróság önmagában még nem találta döntő jellegűnek. Az ilyen küszöbök az arányos rendszer szükséges korrekciós kiigazításaként működhetnek, amelyet mindig is úgy fogadtak el, mint amelyek lehetővé teszik a nép véleményének szabad kifejezését (lásd a fent hivatkozott *Yumak and Sadak* ítélet 112. pontját; lásd még *Federación Nacionalista Canaria v. Spain* (dec.), no. 56618/00, 7 June 2001). A választási küszöbök célja, hogy elősegítsék a kellően reprezentatív gondolatáramlatok megjelenését (lásd *Magnago and Südtiroler Volkspartei v. Italy*, no. 25035/94, Commission decision of 15 April 1996, DR 85-A, p. 112), és hogy lehetővé tegyék a parlament túlzott széttagolódásának elkerülését (lásd *Partija "Jaunie Demokrāti" an Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia* (dec.), nos. 10547/07 és 34049/07, 29 November 2007).

47. A zárt pártlistákkal kapcsolatosan a Bíróság megállapította, hogy bár a jelöltek kiválasztása tekintetében ez a rendszer korlátozással jár a választópolgárokra nézve, a politikai pártok demokratikus országok életében betöltött konstitutív szerepére figyelemmel ez a korlátozás igazolható egy választási rendszerben (lásd *Saccomanno and Others v. Italy* (dec.), no. 11583/08, § 63, 13 March 2012).

48. A Bíróság a (fent hivatkozott) *Ždanoka* ítéletben (§ 115) határozta meg az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkének való megfelelés vizsgálata során alkalmazandó tesztet. Azt is kimondta, hogy saját vizsgálatának mértéke a szabad választásokhoz való jog adott szempontjától függ (lásd *Davydov and Others v. Russia*, no. 75947/11, § 286, 30 May 2017).

(ii) A 14. cikk

49. A Bíróság esetjoga szerint az eltérő bánásmód akkor diszkriminatív az Egyezmény 14. cikkének alkalmazásában, ha „nem rendelkezik objektív és

ésszerű igazolással”, azaz, ha nem „törvényes cél”-t szolgál, vagy ha nem áll fenn „ésszerű arányossági viszony az alkalmazott eszközök és az elérni kívánt cél között”. Továbbá, a Szerződő Államok bizonyos mértékű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak megítélésében, hogy az egyébként hasonló helyzetek közötti különbségek eltérő bánásmódot indokolnak-e, és ha igen, milyen mértékűt. A Bíróság továbbá megjegyzi, hogy a 14. cikk nem rendelkezik önálló léttel, de fontos szerepet játszik azért, hogy kiegészíti az Egyezmény és a Jegyzőkönyvek egyéb rendelkezéseit, mivel az egyéb rendelkezésekben meghatározott jogok élvezete tekintetében mindenfajta megkülönböztetéssel szemben védelemben részesíti a hasonló helyzetben lévő egyéneket (lásd a fent hivatkozott *Aziz* ügyben hozott ítélet 34-35. pontjait).

50. Ha az eltérő bánásmód faji vagy etnikai hovatartozáson alapul, akkor az objektív és ésszerű igazolás fogalmát a lehető legszorosabban kell értelmezni. A Bíróság azt is megállapította, hogy a pluralizmus és a különböző kultúrák tiszteletben tartásának elvére épülő modern demokratikus társadalomban nem lehet objektíven igazolható az olyan eltérő bánásmód, amely kizárólag vagy döntő mértékben valamely személy etnikai származásán alapul. Ennek ellenére a 14. cikk nem tiltja meg a Szerződő Feleknek, hogy az egyes csoportok közötti „tényleges egyenlőtlenségek” kiigazítása érdekében eltérő bánásmódot alkalmazzanak. Bizonyos körülmények között ugyanis az egyenlőtlenségek eltérő bánásmóddal történő orvoslásának objektív és ésszerű igazolás nélküli elmulasztása ezen cikk megsértését eredményezheti (lásd a további hivatkozásokat tartalmazó *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nos. 27996/06, 34836/06, § 44, ECHR 2009 ítéleteket).

#### **(b) A fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre**

51. A kérelmezők a nemzetiségi választási rendszer három vonására összpontosítottak: a preferenciális kvótarendszerre (lásd az 52. pontot alább), a nemzetiségi választópolgárok szabad választási lehetőségének állítólagos hiányára (lásd a 60. pontot alább), és a szavazás titkosságának állítólagos megsértésére (lásd a 67. pontot alább).

52. Először is, a kérelmezők azzal érveltek, hogy nem volt kilátásuk a jogszabályban előírt kedvezményes kvóta elérésére.

53. A Bíróság e tekintetben megjegyzi, hogy a korábban említett, választási küszöbökkel kapcsolatos ügyektől (lásd a fenti 46. pontot) teljesen eltérően a jelen ügy a nemzetiségi képviselők számára kedvezményes küszöböt előíró törvényi szabályozást érinti, amelyet a nemzetiségek magyarországi politikai képviseletének biztosításával kapcsolatos alkotmányos aggályra adott válaszként vezettek be.

54. A Bíróság korábban már megállapította, hogy társulások létrehozása a kisebbségek identitásának kifejezése és előmozdítása érdekében elősegítheti

a kisebbségek jogainak megőrzését és fenntartását (lásd – a 11. cikkel összefüggésben – a *Gorzelik and Others v. Poland* ügyben hozott ítéletet – [GC], no. 44158/98, § 93, ECHR 2004-I). A korábbi Bizottság megállapította, hogy az Egyezmény „nem kötelezi a szerződő feleket arra, hogy a kisebbségek javára pozitív megkülönböztetésről rendelkezzenek” (lásd a fent hivatkozott *Magnago and Südtiroler Volkspartei* ügyet). A *Partei Die Friesen v. Germany* ügyben a Bíróság megjegyezte, hogy az Európa Tanács Keretegyezménye – az állam számára választási ügyekben biztosított mérlegelési szabadság elismerése mellett – hangsúlyozza a nemzeti kisebbségek közügyekben való részvételét (lásd a Keretegyezmény 15. cikkét a fenti 17. pontban). A minimális küszöbérték alóli mentesség lehetősége azonban ebben az összefüggésben csupán egy lehetőségként merült fel a sok közül. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága annak a véleményének adott hangot, hogy a minimális küszöbértékeknek a nemzetiségek választási folyamatban való részvételére gyakorolt esetleges negatív hatását megfelelően figyelembe kell venni. A Tanácsadó Bizottság szerint a küszöbértékek alóli mentességek hasznosnak bizonyultak a nemzetiségek választott testületekben való részvételének növelése szempontjából (lásd a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által 2008. február 27-én elfogadott kommentár 82. §-át a fenti 18. bekezdésben). A Velencei Bizottság álláspontja szintén az volt, hogy a választási küszöbök nem befolyásolhatják a nemzetiségek képviseleti esélyeit (lásd a fenti 16. bekezdést). A Bíróság azon az állásponton volt, hogy a Keretegyezmény részes felei széles mérlegelési jogkörrel rendelkeztek abban a tekintetben, hogy miként közelítsék meg a Keretegyezmény 15. cikkében meghatározott célt, a nemzetiségi kisebbségekhez tartozó személyek közügyekben való hatékony részvételének előmozdítását, és hogy az Egyezmény még a Keretegyezmény fényében értelmezve sem követel meg eltérő bánásmódot a kisebbségi pártok javára ebben az összefüggésben (lásd *Partei Die Friesen v. Germany*, no. 65480/10, § 43, 28 January 2016).

55. A jelen ügyben a Bíróság megjegyzi, hogy a kedveszményes küszöb egy olyan rendszer része volt, amelyben a nemzetiségi jelöltek csak a velük azonos nemzetiségi csoporthoz tartozó nemzetiségi választópolgárok szavazatával érhatték el a szükséges szavazatszámot. Ez valójában jelentősen eltérő helyzetbe hozta őket más, akár politikai pártot képviselő, akár független jelöltekhez képest, akik a szavazásra jogosult választópolgárok összességétől kaphattak szavazatokat. Következésképpen, a törvényi szabályozás a kérelmezők mint nemzetiségi választópolgárok azon jogát is sértette, hogy szavazatukon keresztül politikai célokból társulhassanak, mivel jelöltjeiket csak saját nemzetiségeik tagjai támogathatták. Ehhez képest a többi választópolgár szabadon társulhatott bármely más, hasonló gondolkodású választópolgárral politikai meggyőződésének előmozdítása érdekében.

56. A Bíróság lényegesnek tartja, hogy a választási folyamatban megjelenő ezen hátrány nem a nemzetiségi jelöltek vagy a nemzetiségi választópolgárok saját, arra irányuló választásán alapult, hogy csupán a lakosság egy kicsi politikai érdekcsoportjával társuljanak (a hasonlóságok és a különbségek összevetésére lásd a fent hivatkozott *Partei die Friesen* ítélet 40. pontját), hanem a jogalkotó azon döntésén, amellyel korlátozta, hogy ki szavazhat nemzetiségi listára.

57. A Bíróság tudatában van annak, hogy az országos nemzetiségi jelöltek számára biztosított kedvezményes küszöb célja is az volt, hogy csökkentse ezen rendszer hatását. Ennek ellenére a Bíróság kénytelen elfogadni a kérelmezők azon érvelését, hogy Magyarországon az egyes nemzetiségekhez tartozó nemzetiségi választópolgárok száma még abban az esetben sem volt elég magas ahhoz, hogy elérje a kedvezményes választási küszöböt, ha az adott nemzetiséghez tartozó valamennyi választópolgár az adott nemzetiségi listára adta volna le a szavazatát. Tény, hogy 2014-ben 140 regisztrált görög nemzetiségi, és 184 regisztrált örmény nemzetiségi választópolgár volt, miközben a nemzetiségi jelölt parlamenti mandátumának megszerzéséhez 22 000 szavazat volt szükséges.

58. Nyilvánvaló, hogy az államok a parlamenti képviselethez való hozzáférést minimális támogatottság felmutatásához köthetik, és az Egyezmény nem követeli meg az államoktól, hogy a nemzetiségek tekintetében kedvezményes küszöbértékeket fogadjanak el. Ha azonban a nemzetiségek tekintetében ilyen küszöbértéket állapítanak meg, akkor mérlegelni kell, hogy az adott küszöbkövetelmény miatt nem válik-e megterhelőbbé a nemzetiségi mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok nemzetiségi jelölt általi összegyűjtése, mint a parlamenti mandátum rendes pártlistáról történő megszerzése, és hogy ennek következtében az adott választási küszöbkövetelmény nem jár-e negatív hatással a nemzetiségi választópolgárok azon lehetőségére, hogy a választási folyamatban a többi választópolgárral egyenlő feltételek mellett vegyenek részt (vö. a Keretegyezmény 82. pontjával kapcsolatosan a Tanácsadó Bizottság által elfogadott, a fenti 18. pontban ismertetett kommentárral).

59. Bár – ahogyan azt a Bíróság korábban megállapította – a választás kimenetele szempontjából nem feltétlenül kell minden szavazatnak azonos súllyal rendelkeznie, és egyetlen választási rendszer sem képes kiküszöbölni az „elvesztegetett szavazatokat” (lásd a fenti 44. pontot), annak elkerülése érdekében, hogy a nemzetiségi listákra leadott szavazatok potenciális értéke felhíguljon, a nemzeti jogalkotónak fel kell mérnie, hogy a jogi szabályozás nem teremt-e egyenlőtlenséget a nemzetiségek – kérelmezőkhöz hasonló – tagjainak a szavazati ereje vonatkozásában.

60. Másodszor, a kérelmezők azt is előterjesztették, hogy a nemzetiségi listás szavazás megfosztotta őket attól a lehetőségtől, hogy érdemben szavazhassanak. Rámutattak, hogy a szabad választások szükségszerű velejárója a választópolgárok szabad választási lehetősége.

61. A Bíróság megjegyzi, hogy nemzetiségi választópolgárkénti regisztrációjuk következményeként a kérelmezők gyakorlatilag csak megszavazhatták saját nemzetiségi listájuk egészét, vagy tartózkodhattak e lista megszavazásától. Így sem a különböző országos pártlisták között nem választhattak, sem arra nem volt befolyásuk, hogy a nemzetiségi listájukon szereplő jelöltek milyen sorrendben válasszák meg.

62. A Bíróság megismétli, hogy a zárt listák önmagukban nem tekinthetők a választópolgárok politikai lehetőségeit indokolatlanul korlátozónak (lásd a fenti 47. bekezdést). Bár a zárt listák korlátozzák azon jelöltek körét, akik közül a választópolgárok választhatnak, azt lehetővé teszik, hogy a választópolgárok szavazataikat a politikai preferenciáiknak megfelelő pártlistára adják.

63. A jelen ügyben érintett zárt nemzetiségi listák megközelítésekor azonban a Bíróság nélkülözhetetlennek tartja annak vizsgálatát, hogy e listák milyen mértékű és milyen jellegű hatással voltak a kérelmezők választójogára. A Bíróság továbbá úgy véli, hogy a választójog magában foglalja a választópolgárok azon lehetőségét, hogy olyan jelöltet vagy pártlistát válasszanak, amelyek a legjobban tükrözik politikai nézeteiket, s a választási szabályok nem kötelezhetik a választópolgárokat arra, hogy általuk nem támogatott politikai álláspontot képviseljenek.

64. Ebből a szempontból az a tény, hogy a nemzetiségi választópolgárok – politikai nézeteiktől függetlenül – csak az országos nemzetiségi listájukon szereplő jelöltekre adhatták le szavazatukat, eltérővé teszi a jelen helyzetet a zárt listás választási rendszerektől.

65. A nemzetiségi választópolgárok számára létrehozott rendszer nem gyakorolt ugyan nyomást a kérelmezőkre egy vagy több jelölt kiválasztása tekintetében, de gyakorlatilag nem tette lehetővé számukra, hogy választói akaratukat valóban kifejezzék, hogy szavazatukat politikai eszmék és politikai cselekvési programok előmozdítása érdekében adják le, vagy hogy szavazatukon keresztül másokkal politikai célokra társuljanak. Más szóval, nemzetiségi választópolgárként a kérelmezők nem fejezhették ki politikai nézeteiket és választásaikat a szavazóurnánál, csupán azt a tényt jelezhették, hogy egy adott nemzetiség tagjaként törekedtek képviselőre a politikai döntéshozatalban.

66. A Bíróságnak kétségei vannak afelől, hogy egy olyan rendszer, amelyben csak egy meghatározott zárt jelöltlistára lehet szavazni, és amely a választópolgároktól párhovatartozásuk feladását követeli meg ahhoz, hogy nemzetiségiként képviselőt nyerhessenek, biztosítja „a nép véleményének szabad kifejezését a törvényhozó testület megválasztása során”.

67. A Bíróság végül rátér a kérelmezők harmadik érvére, nevezetesen arra, hogy esetükben sérült a szavazás titkossága.

68. A Bíróság úgy véli: a választási rendszernek biztosítania kell, hogy a szavazás titkos szavazással történjen, amely lehetővé teszi a választópolgárok számára, hogy szabadon és hatékonyan, lelkiismeretüknek megfelelően,

mások általi indokolatlan befolyásolás, megfélemlítés, és mások rosszallása nélkül szavazhassanak az általuk preferált jelöltre. Ez a szabad és tisztességes választás biztosításához fűződő tágabb közérdeket is szolgálja. Az, hogy egy választópolgár kire adta le a szavazatát egy adott választáson, gyakorlatilag nem kerülhet nyilvánosságra. A szavazási rendszernek biztosítania kell a választópolgárokat afelől, hogy sem közvetlenül, sem közvetve nem kényszerítik őket annak felfedésére, hogy kire adták le a szavazatukat.

69. A kérelmezők nem azt állítják, hogy a szavazóhelyiségekben alkalmazott eljárás nem biztosította szavazatuk titkosságát, hanem azt, hogy mivel választóként csak egy választási lehetőségük volt, választási döntésük közvetve mindenki számára ismertté vált.

70. Amint fentebb már említésre került, ha egy választópolgár úgy dönt, hogy egy adott nemzetiség választópolgáraként regisztráltatja magát, akkor csak egy választási lehetősége van, és a gyakorlatban az adott nemzetiségi lista jelöltjeit tartalmazó szavazólapot kapja ahelyett, hogy a politikai pártok különböző jelöltjei közül választhatna a szavazólapon. Így a szavazóhelyiségben az adott időpontban jelenlévők, különösen az illetékes választási bizottság tagjai, tudomást szereznek arról, hogy a választópolgár a nemzetiségi listán szereplő jelöltre adta le szavazatát. A nemzetiségi választópolgárokat a szavazatszámolás során is össze lehetett kapcsolni a szavazataikkal, különösen azokban a szavazóhelyiségekben, ahol a regisztrált nemzetiségi választópolgárok száma korlátozott volt. Vagyis úgy tűnik, hogy a nemzetiségi választók számára bevezetett rendszer lehetővé tette, hogy mindenki számára ismertté váljanak annak részletei, hogy valamely nemzetiségi választópolgár kire szavazott, és attól a pillanattól fogva, hogy nemzetiségi választópolgárként regisztráltatta magát, a rendszer azt is lehetővé tette, hogy a választópolgár választási szándékairól információkat lehessen gyűjteni. Vagyis, nemzetiségi választópolgárként a kérelmezők nem rendelkeztek a teljes titkossághoz való joggal.

71. A Bíróság úgy véli, hogy azokat a választópolgárokat, akik úgy döntenek, hogy nemzetiségi választópolgárként adják le szavazataikat, ugyanúgy védelemben kellene részesíteni, mint ahogyan a választási szabályok védelemben részesítik azoknak a választópolgároknak a jogát, akik úgy döntenek, hogy valamely politikai pártra vagy egy független jelöltre adják le szavazatukat. A titkosságot tehát mindkét személykategória esetében fenn kell tartani. Az országos nemzetiségi listás szavazási rendszert azonban a kérelmezők nem tudták igénybe venni a titkossághoz való jog sérelme nélkül.

72. A hazai szabályozás fenti vonásai azt eredményezték, hogy a kérelmezők választási lehetőségei jelentősen korlátozódtak, fennállt annak a nyilvánvaló valószínűsége, hogy választási preferenciáik ismertté válnak, és nemzetiségi választópolgári státuszuk miatt a rendszer nem egyenlő súllyal nehezedett rájuk.

73. A Bíróság megismétli, hogy minden választási jogszabályt az érintett ország politikai fejlődésének fényében kell értékelni, így azok a vonások, amelyek az egyik rendszer keretében elfogadhatatlanok lennének, egy másik rendszer keretében igazolhatók lehetnek (lásd a fent hivatkozott *Yumak and Sadak* ítélet 111. pontját és a *Py v. France* (no. 66289/01, ECHR 2005) ítélet 46. pontját). Ennek a megfontolásnak még erőteljesebben kell érvényesülnie, amikor valamely Szerződő Állam egy igazságosabb képviseleti rendszert próbál bevezetni. A Bíróság azt is szem előtt tartja, hogy az Egyezmény nem követel meg eltérő bánásmódot a kisebbségi pártok javára. A Bíróság mindazonáltal úgy véli, hogy ha a jogalkotó úgy dönt, hogy a politikai képviselet terén fennálló tényleges egyenlőtlenségek megszüntetését vagy csökkentését célzó rendszert hoz létre, akkor természetes, hogy az intézkedésnek a nemzetiségek másokkal azonos feltételek mellett történő parlamenti választási részvételét kell erősítenie ahelyett, hogy a nemzetiségi képviselők nemzeti szintű politikai döntéshozatalból való kizárását állandósítaná. A jelen ügyben a bevezetett rendszer korlátozta a nemzetiségi választók lehetőségét arra, hogy csoportként növeljék politikai hatékonyságukat, és azzal fenyeget, hogy inkább csökkenti, mint növeli a sokszínűséget és a kisebbségek részvételét a politikai döntéshozatalban.

74. A Bíróság ezért megállapítja, hogy a kérelmezők választójogát érintő fenti korlátozások együttesen, teljes hatásukat tekintve megsértették az Egyezményhez fűzött Első Kiegészítő Jegyzőkönyv önállóan, valamint az Egyezmény 14. cikkével együtt olvasott 3. cikkét.

### III. AZ EGYEZMÉNY 41. CIKKÉNEK ALKALMAZÁSA

75. Az Egyezmény 41. cikke kimondja:

„Ha a Bíróság az Egyezmény vagy az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvek megsértését állapítja meg és az érdekelt Magas Szerződő Fél belső joga csak részleges jóvátételt tesz lehetővé, a Bíróság – szükség esetén – igazságos elégtételt ítél meg a sértett félnek.”

#### A. Károk

76. A kérelmezők személyenként 10 000 euró nem vagyoni kártérítést követeltek.

77. A Kormány vitatta a követeléseket.

78. A Bíróság úgy véli, hogy a jogsértés megállapítása önmagában elegendő igazságos elégtételnek minősül, ezért ilyen címen nem ítél meg kártérítést.

#### B. Költségek és kiadások

79. Az első kérelmező 7 000 eurót plusz az ezen összeget terhelő áfa összegét követelte a Bíróság előtti eljárásban felmerült költségek és kiadások megtérítésére. Ez az összeg 30 óra jogi munkának felel meg, amelyet az ügyvéd 200 euró plusz áfa óradíjjal számolt el. A második kérelmező 7 260 eurót plusz az ezen összeget terhelő áfa összegét követelte a Bíróság előtti eljárásban felmerült költségek és kiadások megtérítésére. Ez az összeg 48,3 óra ügyvédi munkának felel meg, amelyet az ügyvéd 150 euró plusz áfa óradíjjal számolt el, továbbá 0,3 óra olyan ügyvédi munkának, amelyet az ügyvéd 15 euró plusz áfa óradíjjal számolt el.

80. A kormány vitatta a követeléseket.

81. A Bíróság esetjoga szerint a kérelmező csak annyiban jogosult a költségek és kiadások megtérítésére, amennyiben bizonyítja, hogy azok ténylegesen és szükségszerűen merültek fel, és összegüket tekintve észszerűek. A birtokában lévő dokumentumokra és a fenti kritériumokra figyelemmel a Bíróság a jelen ügyben 7 000 eurót plusz az ezen összeget terhelő áfa összegét tartja észszerűnek megítélni az első kérelmező részére. A Bíróság 7 260 eurót plusz az ezen összeget terhelő áfa összegét tartja észszerűnek megítélni a második kérelmező részére.

## EZEN INDOKOK ALAPJÁN A BÍRÓSÁG

1. Egyhangúlag úgy *határoz*, hogy a kérelmeket egyesíti;
2. Egyhangúlag elfogadhatóvá *nyilvánítja* a kérelmeket;
3. Egyhangúlag *megállapítja*, hogy az Egyezményhez fűzött Első Kiegészítő Jegyzőkönyv önállóan, valamint az Egyezmény 14. cikkével együtt olvasott 3. cikkét megsértették;
4. Hat szavazattal egy szavazat ellenében *megállapítja*, hogy a jogsértés megállapítása önmagában elegendő igazságos elégtételnek minősül a kérelmezők által elszenvedett nem vagyoni károkért;
5. Egyhangúlag *megállapítja*:
  - (a) hogy attól az időponttól számított három hónapon belül, amikor az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdése szerint véglegessé válik, az alperes államnak az alábbi összegeket kell kifizetnie az alperes állam nemzeti valutájában, a kifizetéskori átváltási árfolyam alkalmazásával:
    - (i) költségek és kiadások tekintetében az első kérelmezőnek 7 000 (hétezer) eurót, plusz az ezen összeget esetlegesen terhelő adók összegét;



- (ii) költségek és kiadások tekintetében a második kérelmezőnek 7 260 (hétezer kettőszázhatvan) eurót, plusz az ezen összeget esetlegesen terhelő adók összegét;
- (b) hogy a fent említett három hónap lejártát követően a kifizetés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális kamatát három százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni a fenti összegek után;

6. Hat szavazattal egy szavazat ellenében *elutasítja* a kérelmezők igazságos elégtétel iránti további igényeit.

Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2022. november 10-én, a Bíróság Eljárási szabályzata 77. szabálya 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

Liv Tigerstedt  
Hivatalvezető helyettes

Marko Bošnjak  
Elnök

Az Egyezmény 45. cikke 2. bekezdésének, valamint a Bíróság Eljárási szabályzata 74. szabálya 2. bekezdésének megfelelően az alábbi különvélemények kerültek csatolásra az ítélethez:

- (a) Bošnjak bíró úr és Derenčinović bíró úr együttes egyező véleménye;
- (b) Ktistakis bíró úr részben eltérő különvéleménye.

M.B.  
L.T.

## BOŠNJAK BÍRÓ ÚR ÉS DERENČINOVIĆ BÍRÓ ÚR EGYÜTTES EGYEZŐ VÉLEMÉNYE

1. Miközben egyetértünk az ítélet lényegével, valamint a választás szabadságára és a szavazás titkosságára vonatkozó második és harmadik érvel, az indokolás egyes részeit nem tudjuk támogatni. Ilyen a nemzetiségekre vonatkozó küszöbkövetelménnyel kapcsolatosan az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzött Első Kiegészítő Jegyzőkönyv (a továbbiakban: a jegyzőkönyv) 3. cikkével összefüggésben alkalmazott

indokolás, valamint az indokolás szinte teljes hiánya az Egyezmény 14. cikkének megsértése tekintetében.

2. A küszöbérték követelményét illetően az ítélet helyesen mutat rá, hogy „az Egyezmény nem követeli meg az államoktól, hogy a nemzetiségek tekintetében kedvezményes küszöbértékeket fogadjanak el” (lásd az ítélet 58. pontját). Ennek azonban ellentmond az ezt követő rész, amely hangsúlyozza, hogy „ha ilyen küszöbértéket állapítanak meg, akkor mérlegelni kell, hogy az adott küszöb követelmény miatt nem válik-e megterhelőbbé a nemzetiségi mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok nemzetiségi jelölt általi összegyűjtése, mint a parlamenti mandátum rendes pártlistáról történő megszerzése” (ibid.). Az érvelés nem áll meg itt, hanem ugyanezen az úton halad tovább, amikor kimondja, hogy „bár – ahogyan azt a Bíróság korábban megállapította – a választás kimenetele szempontjából nem feltétlenül kell minden szavazatnak azonos súllyal rendelkeznie, és egyetlen választási rendszer sem képes kiküszöbölni az „elvesztegetett szavazatokat” ..., annak elkerülése érdekében, hogy a nemzetiségi listákra leadott szavazatok potenciális értéke felhíguljon, a nemzeti jogalkotónak fel kell mérnie, hogy a jogi szabályozás nem teremt-e egyenlőtlenséget a nemzetiségek – kérelmezőkhöz hasonló – tagjainak a szavazati ereje vonatkozásában” (lásd az ítélet 59. pontját).

3. A fenti érvelés jóval túlmutatni látszik a jegyzőkönyvben lefektetett garanciákon. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy ebben a vonatkozásban az államok mérlegelési jogköre nagyon széles, és hogy a jegyzőkönyv megsértése csak olyan esetekben állapítható meg, amikor a választók választási szabadsága vagy a szavazás titkossága forog kockán. A jegyzőkönyv megfogalmazása során alkalmazott ezen korlátozó megközelítés a konszenzus hiányára és a tagállamok választásokat szabályozó jogalkotási megközelítéseinek a sokféleségére figyelemmel érthető. Ezért annak sugallása, hogy egy önmagában emberi jognak nem minősülő dologgal kapcsolatos intézkedés végrehajtása jogsértésnek minősülhet a választások szabadságával összefüggésben, nem igazolható észszerűen. A kisebbségi csoportok választásokon való részvételével kapcsolatos hazai politika – így a kedvezményes küszöb kérdése is – a releváns nemzetközi szereplők (például a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága és a Velencei Bizottság) vizsgálatának és kritikájának a tárgya lehet, de azt állítani, hogy egy ilyen politika a jegyzőkönyv megsértését jelenti, meglehetősen erőltetettnek tűnik.

4. A nemzetiségeket érintő kedvezményes küszöbvel kapcsolatos érvelés egyértelműen eltér a Bíróság által a *Partei die Friesen v. Germany* ügyben (no. 65480/10, 28 January 2016) alkalmazott érveléstől. Abban az ügyben – amelyben a Bíróság nem állapított meg jogsértést – a kérelmező azzal érvelt, hogy Alsó-Szászország választási rendszere az Egyezmény – Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkével együtt olvasott – 14. cikke alapján diszkriminatív volt, mivel a 2008. évi országgyűlési választásokon 5%-os küszöböt

alkalmazott (ibid. 24. §). A Bíróság megállapította, hogy a Die Friesen párt az összes szavazat mindössze 0,3%-át szerezte meg, így nem kapott elegendő szavazatot ahhoz, hogy parlamenti mandátumra tarthasson igényt (ibid., 34. §).

5. A *Partei Die Friesen* ügyben a Bíróság több olyan következtetést is levont, amelyek a jelen ügy szempontjából is relevánsak:

- a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (a továbbiakban: Keretegyezmény) hangsúlyozza a nemzeti kisebbségek közügyekben való részvételét;
- az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek abban a tekintetben, hogy miként közelítik meg a Keretegyezmény azon célját, hogy előmozdítsa a nemzeti kisebbségek tagjainak a közügyekben való hatékony részvételét;
- az Európai Egyezmény nem kötelezi az államokat arra, hogy a kisebbségek javára pozitív megkülönböztetésről rendelkezzenek;
- a Keretegyezményből nem vezethető le egyértelmű és kötelező erejű kötelezettség a nemzetiségi pártok választási küszöbök alóli mentesítésére.

6. Bár a jegyzőkönyv nem kötelezi az államokat arra, hogy a kisebbségek javára pozitív diszkriminációról rendelkezzenek, Magyarország a hazai jogban biztosított kedvezményes kvótarendszeren keresztül ilyen pozitív diszkriminációt vezetett be, ami azt jelentette, hogy nemzetiségi listák és jelöltek esetén a küszöbérték a rendes pártlisták küszöbértékének egynegyede volt. A nemzetiségek számára biztosított ezen kedvezőbb küszöbérték megállapításával a hatóságok túlteljesítették a vonatkozó nemzetközi jogi normák által jelenleg előírt követelményeket.

7. Jelenlegi formájában ez a rendszer parlamenti mandátum formájában valóban nem garantálja a nemzetiségek politikai képviseletét. Ez azonban nem követelmény a vonatkozó nemzetközi normák szerint, így a Keretegyezmény szerint sem. A nemzeti kisebbségek tagjai vonatkozásában a követelmény valójában csak a közügyekben való hatékony részvétel előmozdítása (15. cikk). A hatékony részvételt a parlamenti szószólók biztosítják, amint arra észrevételeiben a Kormány rámutatott. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény 18. §-a kimondja, hogy a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt szavazati joggal nem rendelkező nemzetiségi szószólóként képviseli az Országgyűlésben. E szabályozásra figyelemmel a hatóságok nem mulasztották el teljesíteni a vonatkozó nemzetközi jogból eredő kötelezettségeiket, amely jog igen széles mérlegelési jogkört biztosít választási ügyekben.

8. Az „elvesztegetett szavazatok”-kal kapcsolatos érvelést illetően meg kell jegyezni, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai szabadon megválaszthatják, hogy országos pártlistára vagy nemzetiségi listára kívánnak-e szavazni. Ezért, ha úgy vélik, hogy a nemzetiségi listára történő szavazás szavazatuk elvesztegetését jelentené, akkor bármikor választhatják az országos pártlistára történő szavazást. Továbbá, még ha feltételezzük is, hogy valamely

nemzetiség tagjainak a választási szabadsága valamilyen módon ténylegesen korlátozódik abban az esetben, ha úgy döntenek, hogy a nemzetiségi listára szavaznak, a jegyzőkönyv egyetlen előírása sem kötelezi a Szerződő Feleket arra, hogy a választás kimenetele szempontjából minden szavazatot, így a nemzetiségek szavazatait is azonos súllyal vegyenek figyelembe. Továbbá az „elvesztegetett szavazatok” olyan realitás, amely szinte minden választási rendszer jellemzője, és az ilyen szavazatok kiküszöbölésére vagy akár csökkentésére vonatkozó követelmény nemcsak a jegyzőkönyv szoros alkalmazási körével lenne ellentétes, hanem ésszerűtlen, ha nem egyenesen lehetetlen terhet róna a hatóságokra.

9. A jelen ügyben a Bíróság a két fő kérdés tekintetében egyhangúlag jogsértést állapított meg. Az első kérdés a nemzetiségi választópolgárok választási lehetőségének abban a pillanatban beálló hiánya, amikor úgy döntenek, hogy nemzetiségi listára szavaznak (mivel csak a saját nemzetiségük jelöltjére/jelöltjeire adhatták le szavazatukat, a többi listára/listákra nem). A második kérdés a kérelmezők szavazatának titkossága. Az a tény, hogy a nemzetiségek tagjai nem rendelkeznek érdemi választási lehetőséggel, amikor úgy döntenek, hogy nemzetiségi listára szavaznak, de facto azt jelenti, hogy a szavazatukat közvetve a nyilvánosság is megismerheti, ami ellentétes a jegyzőkönyvvel. Véleményünk szerint ez a két érv – amelyekkel teljes mértékben egyetértünk – meglehetősen jól megalapozott, és elegendő a jegyzőkönyv megsértésének megállapításához. Ezért az érvelésnek az a része, amely a választási küszöbök és az „elvesztegetett szavazatok” kérdésére vonatkozik, a fent kifejtett okok miatt meglehetősen erőltetettnek tűnik, és véleményünk szerint nem igazán szükséges az ügy kontextusában.

10. A 14. cikket illetően támogatjuk az érdelemmel kapcsolatos megállapítást, mert számunkra úgy tűnik, hogy nem volt igazolt a nemzetiségi választópolgárok helyzete (választási lehetőség hiánya, a szavazás titkossága) és a választópolgárok egészének helyzete közötti különbségtétel. Az ítélet indokolása azonban nem tartalmazza az általános elveknek az ügy tényállására történő alkalmazását és elemzését. Ezt aggodalommal vesszük tudomásul, tekintettel arra, hogy ezen rendelkezés megsértésének megállapítása gondos mérlegelést és alapos elemzést igényel a lehetséges eltérő bánásmód, az összehasonlítható helyzetben lévő csoportok megléte, a tárgy és más releváns elemek tekintetében. Mivel az ítélet még elemi érvelést sem tartalmaz, nagyon megnehezíti annak megértését, hogy a diszkrimináció elleni alapvető biztosítékok választási kontextusban hogyan kerültek alkalmazásra a jelen ügyben.

## KTISTAKIS BÍRÓ ÚR RÉSZBEN ELTÉRŐ KÜLÖNVÉLEMÉNYE

A rendelkező rész 4. és 6. pontja ellen szavaztam a többség azon megállapításával szemben, hogy a jogsértés megállapítása önmagában elegendő igazságos elégtételnek minősül a kérelmezők által esetlegesen elszenvedett nem vagyoni kárért.

A jelen ügy lehetővé tette a Bíróság számára, hogy továbbfejlessze a szavazás titkosságával kapcsolatos esetjogát, és – többek között – annak megállapítását, hogy a magyar nemzetiségi listás szavazási rendszert a kérelmezők nem tudták anélkül igénybe venni, hogy a titkossághoz való joguk ne sérült volna (lásd az ítélet 71. pontját). Arra figyelemmel, hogy a kérelmezők nem politikusok és nem politikai párt tagjai, hanem egyszerűen választópolgárok voltak, véleményem szerint nehezen fogadható el, hogy a jogsértés Bíróság általi megállapítása önmagában elegendő igazságos elégtételnek minősülhet. Ráadásul, egy demokratikus társadalomban a kérelmezőket – mint elismert nemzetiségek tagjait – nem szabadna eltántorítani attól, hogy panaszaikat nemzeti és nemzetközi bíróságok elé vigyék. Arra figyelemmel, hogy a második kérelmező, E.C. névtelenséget kért, a nem vagyoni kártérítés megítélésétől való tartózkodásunk valószínűleg elriasztja őt és az örmény kisebbség más tagjait attól, hogy az Egyezményben elismert jogaikért küzdjenek.

## MELLÉKLET

### Kérelmek listája

Sor-szám	A kérelem száma	Az ügy neve	A benyújtás dátuma	A kérelmező születési ideje és tartózkodási helye
1.	49636/14	Bakirdzi kontra Magyarország	2014.07.04.	<b>Kalliopé BAKIRDZI</b> 1959 Budapest
2.	65678/14	E.C. kontra Magyarország	2014.10.01.	<b>E.C.</b> 1990 Budapest