

**Varga Péter**

## **A nemzeti kisebbségek szabad választásokhoz való joga az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélezési gyakorlatában**

A szakirodalom vissza-visszatérő megállapítása, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban Bíróság) nem rendelkezik nemzeti kisebbségekre vonatkozó kiterjedt esetjoggal.<sup>1</sup> Ennek egyik kézenfekvő magyarázata, hogy maga az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban Egyezmény) sem tartalmaz kisebbségspecifikus jogokat. A nemzeti kisebbségekről mindössze egy helyen, a diszkrimináció tilalmát kimondó 14. cikkében tesz említést, amelyre azonban csak egy másik, szubsztantív jogot biztosító cikkel együttesen alapítható panasz.<sup>2</sup> A strasbourgi emberi jogi bíróság az elmúlt néhány évtizedben ugyan kisszámú, de a kisebbségi lét szempontjából alapvető jelentőségű jogvitában<sup>3</sup> döntött, korlátok közé szorítva az államok mozgásterét, többek között a nemzeti kisebbségek politikai jogainak korlátozását illetően. A kisebbségi ügyekben hozott döntései pedig nagymértékben befolyásolták a választásokkal kapcsolatos egyéb, nem kisebbségi vonatkozású ügyekben hozott ítéleteit is.

A Bíróság a szabad választásokkal kapcsolatos első érdemi döntésében, a *Mathieu-Mohin és Clerfayt c. Belgium*<sup>4</sup> ügyben, amely kisebbségi vonatkozással is rendelkezett, felállította a mai napig alkalmazott krité-

---

<sup>1</sup> A nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos ügyeket ld. Kovács Péter: Kisebbségvédelem az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában. In: Gyeney Laura (szerk.): *Kisebbségvédelem Európában – Kisebbségvédelmi alapismeretek*. Kisebbségi Jogvédő Intézet: Budapest, 2015.

<sup>2</sup> Ebből a szempontból előrelépés a diszkrimináció általános tilalmát kimondó 12. kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke, amely lényegében átvette az említett 14. cikk megfogalmazását, de kiterjesztette alkalmazási körét.

<sup>3</sup> Például a *D.H. és társai c. Cseh Köztársaság* (2007. november 13.), *Sejdic és Finci c. Bosznia-Hercegovina* (2009. december 22.), *Stankov és az Ilinden Egyesült Macedón Szervezet c. Bulgária* (2001. október 2.), *Serif c. Görögország* (1999. december 14.) ügyeket.

<sup>4</sup> *Mathieu-Mohin és Clerfayt c. Belgium* (1987. március 2.).

riumrendszert. Az azóta eltelt mintegy 20 év esetjoga alapján a Bíróság 2008-ban, ugyancsak egy kisebbségi vonatkozású esetben, a törökországi kurdokat érintő *Yumak és Sadak c. Törökország ügyben*<sup>5</sup> foglalta össze a szabad választásokat érintő kritériumokat. A tanulmány – ezeket érintve – a Bíróság által alkalmazott teszt mentén mutatja be a nemzeti kisebbségek szabad választásokhoz való jogával kapcsolatos esetjogot.

Az említett török ügyben részletezett alapelvek, amelyek mentén a Bíróság vizsgálódik:

- Az Egyezmény 1. sz. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke egyéni jogokat biztosít, beleértve az aktív és passzív választójogot;
- a cikkben foglalt jogok nem abszolút jellegűek, ún. „bennefogalt korlátozások” (*implied limitations*) alkalmazhatók és az államok tág mérlegelési jogkörrel rendelkeznek ezen a téren;
- az államok bármely, a vonatkozó cikkben nem nevesített cél érdekében korlátozhatják a választójogot, feltéve hogy a cél összeegyeztethető a jogállamisággal és az Egyezmény általános céljaival;
- a Bíróság – az Egyezmény végső öreként – elsősorban azt vizsgálja, hogy a korlátozások nem fosztják meg a jogot a lényegétől, illetve nem fosztják meg hatékonyságától;
- a passzív választójog esetében az államok szigorúbb követelményeket állíthatnak, mint az aktív választójog esetében;
- a választók akaratának szabad és demokratikus kinyilvánítását követően az államok a választási rendszer utólagos módosításával nem kérdőjelezhetik meg a már kinyilvánított akaratot, kivéve, ha ez a demokratikus rendszer védelmének parancsoló szükséglete megköveteli.

## A kiindulópont...

Az 1950-ben elfogadott Egyezmény nem tartalmazta a szabad választásokhoz való jogot, mert az államok úgy ítélték meg, hogy az az egyéni szabadságjogok biztosítására és nem az államok politikai rendszerének

<sup>5</sup> *Yumak és Sadak k. Törökország* (2008. július 8.), 109. §.

meghatározására hivatott.<sup>6</sup> A mindössze két évvel később elfogadott 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke illesztette az Egyezmény rendszerébe a szabad választásokhoz való jogot, amely szerint „[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 szabad kifejezését.” A meglehetősen rövid cikk abban tér el az Egyezmény többi, tartózkodási vagy be nem avatkozási kötelezettséget tartalmazó cikkétől, hogy pozitív, tevési kötelezettséget ró az államra.<sup>7</sup>

A cikk abban is különbözik a többi, klasszikus szabadságjogot biztosító rendelkezéstől, amelyek a „mindenki” vagy „senki” fordulat- tal élve egyéni jogosultságokat biztosítanak, hogy a „Magas Szerződő Felek” számára fogalmazza meg kötelezettségként a szabad választások tartását. A *Mathieu-Mohin és Clerfayt c. Belgium ügyben* a kormány arra hivatkozott, hogy a Bíróság nem is fogadhat el egyéni panaszt a cikkel kapcsolatban, hiszen az az államok közötti kötelezettséget ír elő és nem az egyének számára határoz meg jogosultságot. A Bíróság azonban úgy találta, hogy a cikk egyéni jogokat biztosít, köztük az aktív és passzív választójogot. A megfogalmazás csak a nagyobb ünnepélyesség kedvéért került az jegyzőkönyv szövegébe.

A választáshoz és a választhatósághoz való jogot az államok feltételekhez köthetik, széleskörű mozgásszabadságuk keretében lehetőség van „implicit korlátozások” alkalmazására.<sup>8</sup> Ilyen például az állampolgárság, az életkor, a gondnokság vagy a belföldi lakóhely.<sup>9</sup> A joggyakor-

---

<sup>6</sup> O’Boyle, Michael: *Electoral disputes and ECHR: an overview*. Velencei Bizottság: Valetta, 2008. 2. Letöltés helye: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UD\(2008\)010rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-UD(2008)010rev-e), letöltés ideje: 2015. 09 10.

<sup>7</sup> Kovács Péter: A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 2004. 1. 21–22., valamint a *Mathieu-Mohin és Clerfayt* ügy, 50.§

<sup>8</sup> *Mathieu-Mohin és Clerfayt* ügy, 51–52.§

<sup>9</sup> Grabenwarter, Christoph: *European Convention on Human Rights. Commentary*. Verlag C.H. Beck oHG: München, 2014. 406. A belföldi lakóhellyel kapcsolatban ld. különösen a *Sitaropoulos és Giakoumpoulos c. Görögország* ügyet (2012. március 15.), amelyben a Bíróság nem állapított meg egyezményértést. A belföldi lakóhelyhez kötöttséget

latban a cikk több fordulata is értelmezésre szorult. A „megválasztás” a Bíróság szerint azt a követelményt támasztja az államokkal szemben, hogy ésszerű lehetőséget biztosítsanak a politikai pártok részére a jelölt-indításra, a „nép véleményének szabad kifejezése” pedig lényegében arra vonatkozik, hogy a jelöltek közötti választás során nem gyakorolható nyomás a választóra.<sup>10</sup>

### Az alkalmazott teszt

A Bíróság joggyakorlata szerint az államok tág mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a szabad választásokhoz való jog szabályozását illetően. Az Egyezmény nem ír elő meghatározott választási rendszert, azzal mind a többségi, mind az arányossági elven alapuló rendszer összeegyeztethető. A Bíróság lényegében azt vizsgálja, hogy az állam nem vonja-e meg a jogot olyan mértékben, hogy az azt megfoszsa lényeges tartalmától és hatékonyságától, továbbá, hogy a korlátozás jogszerű célra irányul-e, illetve az alkalmazott eszközök nem aránytalanok-e.<sup>11</sup>

---

több szempontból is indokolhatónak találta: a lakóhellyel nem rendelkezők kevésbé állnak kapcsolatban az állam folyó, napi ügyeivel; kevesebb ráhatással bírnak a jelöltek kiválasztására és a választási programok meghatározására; kevésbé érintettek a megválasztott politikai testületek döntései által. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a Bíróság gyakorlata abba az irányba mutat, hogy minden állampolgár rendelkezik választójog-sultsággal, annak belföldi lakóhelyhez kötése korlátozásnak tekintendő, következésképpen az államoknak azt kell igazolniuk, miért kötik a választásokon való részvételt belföldi lakóhelyhez.

<sup>10</sup> Leach, Philip: *Taking a Case to the European Court of Human Rights*. Oxford University Press: Oxford, 2011. 431–432., valamint a *Yumak és Sadak c. Törökország* ügy, 108.§

<sup>11</sup> Leach, 2011. *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, i.m. 430., Harris, David – O’Boyle, Michael – Warbrick, Colin: *Law of the European Convention on Human Rights*, Third Edition, Oxford University Press: Oxford, 2014. 923., Gebenwarter, 2014. *European Convention on Human Rights. Commentary*. i.m. 404., valamint a *Mathieu-Mohin és Clerfayt c. Belgium* ügy, 52.§ és az *Aziz c. Ciprus* (2004. június 22.) ügy, 25.§

### *A jogszerű cél*

A szabad választásokat biztosító cikk – az Egyezménynek például a gyülekezés és egyesülés vagy a véleménynyilvánítás szabadságát szabályozó cikkeitől eltérően – nem tartalmazza a jogszerű célok listáját,<sup>12</sup> amiből a Bíróság arra következtetett, hogy bármely más cél is igazolható, ha az összeegyeztethető a jogállamisággal (*rule of law*) és az egyezmény általános céljaival.<sup>13</sup> Ennek alapján az államok a nemzeti kisebbségek vonatkozásában sikerrel hivatkoztak a legkülönbébb célokra: működőképes intézményrendszer, a béke helyreállítása, a megfelelő támogatottsággal rendelkező jelöltek indítása, a túlzott parlamenti fragmentáció megakadályozása és ezzel a kormánystabilitás megerősítése. A Bíróság általában elfogadja az államok érvelését a jogszerű célt illetően és továbbhaladva, az arányosság tekintetében állapít meg jogsértést. Ugyanakkor a *Tanase c. Moldova ügyben* az állam iránt tanúsított lojalitás esetében is az arányosság vizsgálata során állapított meg egyezményesértést, de szándékosan nyitva hagyta a jogszerű cél igazolhatóságával kapcsolatos döntést.<sup>14</sup>

### *Az arányosság*

Sokkal összetettebb és bonyolultabb az arányossági teszt, amelynek során a legkülönbébb szempontok szerint vizsgálódik a Bíróság. A kiindulópont ebben a tekintetben, hogy az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke alapvető jelentőséggel bír a hatékony demokrácia megteremtéséhez és fenntartásához.<sup>15</sup> Az egyik leglényegesebb kritérium, hogy az Egyezmény nem pusztán elméleti és illuzórikus, hanem gyakorlati és hatékony jogokat biztosít.

---

<sup>12</sup> Például a közrend, közegészség, nemzetbiztonság.

<sup>13</sup> Pl. *Yumak és Sadak c. Törökország* ügy, 109.§; *Zdanoka c. Lettország* (2006. március 16.) ügy, 115. §, utóbbit idézi Kovács Péter, 2014. A kisebbségek parlamenti képvisellete, i.m. 12. lábjegyzet.

<sup>14</sup> *Tanase c. Moldova* (2010. április 27.) ügy.

<sup>15</sup> *Mathieu-Mohin és Clerfayt c. Belgium*, 47.§, *Kovács c. Ukrajna* (2008. február 7.), 49.§

Ezzel összefüggésben különösen azt vizsgálja a Bíróság, hogy a választásokkal kapcsolatos döntéseket olyan testületnek kell meghoznia, mely eleget tesz a függetlenség minimális követelményeinek, diszkrecionális jogköre nem lehet parttalan, a nemzeti jogszabálynak pedig világosnak, egyértelműnek kell lennie, illetve kellő pontossággal kell körülírnia a hatásköröket. Tisztességes eljárásban olyan objektív döntést kell hoznia, amely kizárja a joggal való visszaélést.<sup>16</sup>

A *Podkolzina c. Lettország* ügyben az orosz kisebbséghez tartozó panaszosnak a névjegyzékből való törlése nem azon a tényen alapult, hogy nem volt a jelölés feltételként megszabott nyelvvizsgálója. A hatóság voltaképpen önkényesen, minden jogalap nélkül vetette alá nyelvi kompetenciáinak újbóli felmérésére, amely alapvetően különbözött az országban érvényes nyelvvizsgáztatási rendtől, ráadásul annak során politikai nézeteiről érdeklődtek, amelynek nincs köze a nyelvismeret szintjéhez.

A joggyakorlatban kialakított követelmények nemcsak a választáson való aktív vagy passzív részvételre, hanem a választásokat követően, az eredmények megállapítására is érvényesek. A *Kovács c. Ukrajna* ügy tényállása szerint az ukrán választási hatóságok az egyik kárpátaljai választási körzet négy olyan választóegységében semmisítették meg az eredményt, amelyben a panaszos nagy fölényrel győzött, aminek következtében a második legtöbb szavazatot kapott jelölt jutott mandátumhoz. Az ukrán választási hatóságok az eljárás során nem vizsgálták a jogszabályok egymásnak ellentmondó rendelkezéseit, csupán visszautaltak a korábbi hatóság döntésére, valamint az eljárás szereplőinek szavahihetőségét<sup>17</sup> sem mérlegelték. A Bíróság önkényesnek találta az eljárást, amelyben az arányosság követelményének sem tettek eleget.

A választási szabályozás egyértelműségével, világosságával, illetve a választási panaszokat elbíráló testület függetlenségével kapcsolatos strasbourgi elvárásokat jól szemlélteti a *Grosaru c. Románia* ügy.

---

<sup>16</sup> *Podkolzina c. Lettország* (2002. április 9.) ügy, 33-36.§, *Grosaru c. Románia* (2010. március 2.) ügy, 47.§, *Kovács c. Ukrajna* ügy, 54.§, *Zdanoka c. Lettország* ügy, 96.§

<sup>17</sup> Az érintett választási bizottság elnöke például a végül mandátumot elnyerő második helyezett mellett kampányolt nyilvánosan.

A román választási hatóságok a parlamenti helyek kiosztásánál nem az országos szinten legtöbb szavazatot szerző kérelmezőnek, hanem az egyik választási egységben legtöbb szavazatot szerző másik jelöltnek osztották a mandátumot. A választási jogszabály ugyanis csak annyit írt elő, hogy a legtöbb szavazattal rendelkező szervezet jelöltje lesz képviselő, amit a központi választási bizottság értelmezése szerint nem országos, hanem az egyes választási egységek szintjén kellett meghatározni. A Bíróság kifogásolta, hogy a választási bizottság indoklásában nem tért ki arra, hogy ez a jogszabály bevett értelmezése-e vagy az első ilyen döntés, illetve nem adott magyarázatot arra sem, hogy ebben az esetben – az egyéb választási esetektől eltérően – miért a területi elvet alkalmazta. A választási bizottság ráadásul nagyrészt politikai pártok képviselőiből állt, ami nem tesz eleget az ilyen testülettel szemben elvárható függetlenség követelményének.

Az államoknak választási rendszerük kialakításában tág mozgásteret ad a sajátos történelmi és politikai körülményeikre történő hivatkozás. A Bíróság joggyakorlata szerint a választási rendszereket az adott ország politikai fejlődésének fényében kell megítélni. Egy adott ország választási rendszerének kontextusában elfogadható választási megoldások nem feltétlenül minősülnek igazolhatónak más ország rendszerében.<sup>18</sup> A Bíróság ebben a vonatkozásban – összehasonlító jogi kitekintést követően – végső soron azt mérlegeli, hogy a választott rendszer biztosítja-e a választók akaratának szabad kifejezését a törvényhozás megválasztásában, illetve az alkalmazott feltételek olyan mértékben korlátozzák-e a választáshoz való jogosultságot, hogy megfosszák a lényegtől, illetve hatékonyságától.<sup>19</sup> Így például az érintett államnak módjában áll – történelmi és politikai megfontolások alapján – meghatározni a törvényhozás munkanyelvét.<sup>20</sup> A történelmi és politikai körülményekre való hivatkozás azonban semmilyen esetben sem indokolhatja az egyes

---

<sup>18</sup> *Mathieu-Mohin és Clerfayt c. Belgium* ügy, 52.§; *Podkolzina c. Lettország* ügy, 33.§; *Yumak és Sadak c. Törökország* ügy, 111.§

<sup>19</sup> *Mathieu-Mohin és Clerfayt c. Belgium* ügy, 52.§; *Melnychenko c. Ukrajna* ügy (2004. október 19.), 54.§; *Grosaru c. Románia* ügy, 44.§

<sup>20</sup> *Podkolzina c. Lettország* ügy, 34.§

személyek vagy a személyek egy csoportjának (például egy nemzeti kisebbségnek) kizárását az állam politikai életéből, különösképpen nem a törvényhozó testület megválasztásából.<sup>21</sup>

A sajátos politikai körülmények, mint például földrengés előidézte gazdasági és politikai válság – egyéb korrekciós biztosítékok megléte esetében – a politikai stabilitás megteremtése érdekében kiugróan magas, tíz százalékos parlamenti küszöböt is igazolhatóvá tesznek.<sup>22</sup> A török választási rendszerben alkalmazott, az Európa Tanács tagállamai körében legmagasabbnak számító választási küszöb következményeként ugyanis a 2002-es parlamenti választásokon induló tizenhét pártból mindössze kettő jutott a törvényhozásba. Az ország délkeleti, kurdok által lakott választási körzetből a helyben közel negyvenhat százalékos eredményt szerző DEHAP országos szinten alig haladta meg a hat százalékot.<sup>23</sup> A Bíróság az arányosság vizsgálatakor mentő körülménynek találta, hogy a választási rendszerben léteztek a magas küszöb hátrányait ellensúlyozó korrekciós megoldások és egyéb biztosítékok, amelyek a gyakorlatban beváltak. A független jelöltek esetében például nem alkalmazták a küszöböt, a kisebb pártok pedig választási koalícióra léphettek más pártokkal. A Bíróság nem állapított meg egyezményesértést, ugyanakkor indoklásában nagyon óvatosan úgy fogalmazott, hogy nincs meggyőződve arról, hogy a magas választási küszöb – az adott körülményekre tekintettel – megfosztotta volna a jegyzőkönyvben biztosított jogot a lényegétől. A Bíróság ilyen döntése egyedülállónak minősíthető a választással kapcsolatos döntések sorozatában. A földrengés okozta gazdasági és politikai válság ugyanis csak a 2002-ben tartott választások esetében hozható fel igazolásként, a tíz százalékos küszöböt viszont már 1983 óta alkalmazták.<sup>24</sup> Az ítélethez különvéleményt csatoló bírák arra is rámutattak, hogy a Bíróság által igazolhatónak talált választási garanciák tulajdonképpen a

<sup>21</sup> *Aziz c. Ciprus* ügy, 28.§

<sup>22</sup> *Yumak és Sadak c. Törökország* ügy, 147.§

<sup>23</sup> A választási körzetből a 14 százalékot szerző AKP két képviselője, valamint egy független képviselő jutott a parlamentbe.

<sup>24</sup> Cariolou, Leto: *Recent Case Law of the European Court of Human Rights Concerning the Protection of Minorities*. Kézirat, 2009. 30. Letöltés helye: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1468869](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1468869), letöltés ideje: 2015. november 10.



választási jogszabályok megkerülésére irányultak, ami nehezen hozható fel igazolásként annak érdekében, hogy a választási rendszer éppen emiatt felel meg az Egyezmény sztenderdjeinek.

A már említett *Tanase c. Moldova* ügyben a moldovai-román kettős állampolgárságú panaszos választáson elnyert mandátumát a moldovai hatóságok azért nem erősítették meg, mert nem volt hajlandó lemondani román állampolgárságáról és az – megítélésük szerint – állambiztonsági kérdéseket vetett fel. A Bíróság szerint az ilyen jellegű korlátozások az idő elteltével kevésbé indokolhatók,<sup>25</sup> az általános tiltás helyett individualizált döntést kell hozni a választásokon való részvételt illetően. A másik állampolgárság megléte, mint kizáró ok indokolt lett volna 1991-ben, a demokratikus intézményrendszer felállításakor. Tizenhét évvel később, valamint öt évvel a kettős állampolgárság engedélyezése után már kevésbé igazolható, különösen abban az esetben, ha az az ellenzéki pártokat aránytalanul hátrányosabb helyzetbe hozza.

## A szabad választások és a diszkrimináció

A diszkrimináció tilalmát kimondó 14. cikk főszabályként az Egyezményben foglalt jogok biztosítása során tiltja a diszkriminációt. A védett tulajdonságokat illetően példálózó felsorolást tartalmaz, amelyek közül a nemzeti kisebbségek számára különösen a faj, szín, nyelv, vallás, nemzeti vagy társadalmi származás, illetve – nevesítetten is – a nemzeti kisebbséghez tartozás biztosíthat védelmet. A Bíróság jogfejlesztő gyakorlata tágította a cikk alkalmazási körét: nemcsak az Egyezményben kifejezetten nevesített jogok esetében vizsgálja a diszkriminációt, hanem azon további jogok vonatkozásában is, amelyeket az állam önként vállalt és azok az Egyezmény védelmi körébe tartoznak.<sup>26</sup>

A diszkrimináció megállapítását illetően további korlátozó tényező, hogy amennyiben a Bíróság megállapítja az Egyezmény vala-

<sup>25</sup> Ezzel kapcsolatban ld. a *Zdanoka c. Lettország* ügyet.

<sup>26</sup> *Sejdic és Finci c. Bosznia-Hercegovina* ügy, 39.§

mely cikkének sérelmét, a diszkrimináció szempontjából rendszerint már nem vizsgálja az ügyet. A Bíróság abban az esetben tesz kivételt, ha az ügy alapja az Egyezmény által biztosított jog élvezete során megnyilvánuló nyilvánvaló diszkrimináció.<sup>27</sup> A választásokkal kapcsolatos első ilyen eset a török közösséget választójogosultságától teljesen megfosztó ciprusi ügy volt, amelyben a Bíróság az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkének sérelme mellett a diszkrimináció tilalmának megsértését is kimondta, mivel a nyilvánvalóan eltérő bánásmód az eset alapvető szempontjának minősült.<sup>28</sup>

A Bíróság joggyakorlatában diszkriminációnak minősül, ha ugyanolyan vagy hasonló helyzetben lévő személyeket objektív és ésszerű indok nélkül másként kezelnek. A különbségtétel abban az esetben objektív és ésszerűen indokolt, ha jogszerű célt követ, alkalmas a cél elérésére, illetve az alkalmazott eszközök arányban állnak az elérni kívánt jogszerű céllal.<sup>29</sup>

A diszkriminációt tiltó cikk vizsgálatakor a Bíróság nem tesz markáns különbséget a faj és a nemzeti kisebbséghez tartozás kategóriái között. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek helyzetét inkább a faji megkülönböztetés vagy – a cikkben nem is nevesített – etnikai származás szempontjából vizsgálja.<sup>30</sup> A faji és etnikai származás viszonyát értelmezte a Bíróság a mérföldkőnek számító *Sejdic és Finci c. Bosznia-Hercegovina* ügyben<sup>31</sup>, amelyben kimondta, hogy az etnikai alapon történő diszkrimináció tulajdonképpen faji diszkriminációnak minősül, és mint ilyen – veszélyes következményeire tekintettel – a hátrányos megkülönböztetés különösen súlyos formája.<sup>32</sup> Objektíve nem igazolható olyan megkülönböztető bánásmód, amely teljesen vagy meghatározó mérté-

<sup>27</sup> Kovács Krisztina: A diszkrimináció-tilalom kiterjesztése az Emberi Jogok Európai Egyezményében. *Fundamentum*, 2000. 4. 28.

<sup>28</sup> *Aziz c. Ciprus* ügy, 35-38.§

<sup>29</sup> *Sejdic és Finci c. Bosznia-Hercegovina* ügy, 42.§

<sup>30</sup> Ld. például a *Nachova és társai c. Bulgária* (2005. július 6.) ügy, *D. H. és társai c. Cseh Köztársaság, Sejdic és Finci c. Bosznia-Hercegovina* ügyeket.

<sup>31</sup> valamint az abban hivatkozott *Timishev c. Oroszország* ügy (2005. december 13.) 55.§-át.

<sup>32</sup> *Sejdic és Finci c. Bosznia-Hercegovina*, 43. §

ben az egyén etnikai származásán alapul.<sup>33</sup> A Bíróság így nem találta igazolhatónak Bosznia-Hercegovina olyan alkotmányos berendezkedését, amelyben a törvényhozás felsőházába csak a három „államalkotó nemzet”<sup>34</sup> tagjai voltak választhatók. Az ítéletből ugyan levezethető, de az említett ügyön alapuló *Zornic c. Bosznia-Hercegovina* esetben végül azt is kimondta a Bíróság, hogy nemcsak más etnikumok kizárása, hanem már önmagában az a körülmény egyezményesértő, hogy a választáson való részvételt az etnikai önazonosság megvállalásához kötik.

Az állam mozgásteret elvileg kiterjed arra, hogy különbséget tegyen a nemzeti kisebbségek szervezeteinek választásokon való részvételének feltételeit illetően, azonban az államnak ebben a tekintetben is eleget kell tennie a jogszerű cél és az arányosság követelményeinek. Románia például kettős kritériumrendszert vezetett a jelöltindítás során: a parlamenti képvisellel rendelkező kisebbségi szervezetek vonatkozásában törvényi vélelmet alkalmazott a megfelelő támogatottságot illetően, a parlamenti hellyel nem rendelkező szervezetekkel szemben azonban többletkövetelményt támasztott, nevezetesen a közhasznúság meglétét. A választások időpontja előtt hét hónappal bevezetett új követelménynek – a közhasznúságra vonatkozó jogszabály előírásai miatt – nem tudott eleget tenni a romániai törökök egyik szervezete, amely a korábbi választásokon csak hajszállal maradt alul a parlamentbe bejutott kisebbségi szervezettel szemben. A Bíróság megállapította, hogy az adott körülmények között nem is volt esélye az egyébként kellő reprezentativitással rendelkező szervezetnek a jelöltállításra, így a jogszabály nem felel meg az arányosság követelményeinek, következésképpen az állam megsértette a diszkrimináció tilalmát.<sup>35</sup>

A Bíróságnak a nemzeti kisebbségek választási részvételével kapcsolatos döntéseinek a nem kisebbségi vonatkozású esetjogát érintő jogfejlesztő gyakorlatára jó példa a már említett *Sejdic és Finci c. Bosznia-Hercegovina* ügy, amelyben első alkalommal hivatkoztak sikeresen a diszkrimináció általános tilalmát bevezető 12. kiegészítő jegyző-

<sup>33</sup> *D.H. és társai c. Cseh Köztársaság*, 196. §

<sup>34</sup> Bosnyák, horvát és szerb.

<sup>35</sup> *Danis és a Török származású személyek egyesülete c. Románia* ügy (2015. április 21.).

könyvre.<sup>36</sup> A jegyzőkönyv alapján a hátrányos megkülönböztetés nemcsak az Egyezményben foglalt jogok tekintetében, hanem a nemzeti jogrendszerben biztosított valamennyi jog tekintetében nem megengedhető. Az említett ügyben a kisebbségek nemcsak a törvényhozás felsőháza, hanem a háromtagú kollektív elnökség vonatkozásában sem rendelkeztek választási jogosultsággal. Márpedig a szabad választásokról szóló 3. cikk csak a törvényhozást említi a választásokkal kapcsolatban. A Bíróság joggyakorlata nemcsak a nemzeti parlamentet vonja a törvényhozás fogalma alá, hanem a törvényhozási hatáskörökkel felruházott bármely intézményt,<sup>37</sup> a túlnyomóan reprezentatív hatáskörökkel rendelkező államfő esetében azonban korábban nem találta alkalmazhatónak a rendelkezést.<sup>38</sup> Valószínűleg ebből a megfontolásból hivatkoztak a kérelmezők az elnökség vonatkozásában kizárólag az általános diszkriminációtilalmat kimondó 12. jegyzőkönyvre, amely alapján a Bíróság a felsőházi választások esetében követett gondolatmentre hivatkozva állapította meg az egyezményértést. Meg kell említeni, hogy a Bíróság a diszkrimináció fogalmának értelmezését illetően nem talált különbséget a 14. cikk esetében alkalmazottaktól, ugyanakkor egyes szerzők arra figyelmeztetnek, hogy továbbra is kérdés, hogy az általános diszkriminációtilalom esetében az államok eltérő mérlegelési jogkörrel rendelkeznek-e a belső jogrendszerükben előírt, jellegüknél fogva eltérő jogokat illetően. Például a jogszerű célokat illetően is ugyanolyan mozgásterük lesz-e, mint 14. cikk vonatkozásában.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> A 2000-ben elfogadott jegyzőkönyvet 2015 decemberéig a 47 ET-tagállamból mindössze 18 ratifikálta.

<sup>37</sup> Ilyen például az Európai Parlament, ld. a *Matthews c. Egyesült Királyság* ügyet (1999. február 18.), vagy – hatásköreiktől függően – bizonyos regionális testületek, ld. a *Federacion Nacionalista Canaria c. Spanyolország* (2001. június 1.), *Py c. Franciaország* (2005. január 11.) ügyeket.

<sup>38</sup> *Boskoski c. Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság* ügy.

<sup>39</sup> Bardutzky, Samo: The Strasbourg Court on the Dayton Convention. *European Constitutional Law Review*, 2010. 6. 329.

## Záró gondolatok

A strasbourgi emberi jogi bíróság a nemzeti kisebbségek szabad választásokhoz való jogát illetően a szokásosnál is óvatosabban progresszív.<sup>40</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezményének a szabad választásokról szóló 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke – az Egyezmény egyéb rendelkezéseitől eltérően – alapvetően tevési kötelezettséget határoz meg az államok számára, amely azonban csak a „választások megtartására” vonatkozik. A Bíróság nem alakított ki a cikkben foglaltakat kifejtő, pozitív állami kötelezettségeket részletező joggyakorlatot, amely ebből kifolyólag – a véleménynyilvánítás vagy a gyülekezési és egyesülési szabadság területéhez viszonyítva – számottevően alacsonyabb védelmet biztosít a választások vonatkozásában. A Bíróság továbbra is következetesen tartja magát kiindulópontjához, miszerint nem avatkozik a részes államok választási rendszerének alakításába.

A választási részvételt korlátozó megoldások általában átjutnak a jogszerű cél szűrőjén. A tágra szabott arányossági kritérium, valamint a hátrányos megkülönböztetés vizsgálata során azonban a Bíróság a nemzeti kisebbségeket érintő ügyekben kijelölte az államok mozgásterének külső határát. Az Egyezmény ugyan nem kötelezi az államokat pozitív diszkrimináció alkalmazására választási rendszerük alakítását illetően, de a Bíróság következetesen elutasította a nemzeti kisebbségek aktív vagy passzív választójogának korlátozását, még azokban az esetben is, ha ez politikailag kényes, nehezen kivitelezhető alkotmányos módosításokkal járna. A nemzeti kisebbségek politikai képviseletét hátrányosan befolyásoló, aktuálpolitikai érdekeknek alárendelt jogalkalmazási gyakorlatot pedig megfelelő eljárási garanciákkal kell kivédeniük az államoknak.

---

<sup>40</sup> A kifejezést ld. Van Bossuyt, Anneleen: *Fit for Purpose or Faulty Design? Analysis of the Jurisprudence of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice on the Legal Protection of Minorities*. In: European Centre for Minority Issues (ed.): *JEMIE – Journal on ethnopolitics and minority issues in Europe*, 2007. 5. Letöltés helye: [http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/6185/ssoar-jemie-2007-iss\\_1-bossuyt-fit\\_for\\_purpose\\_or\\_faulty.pdf?sequence=1](http://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/6185/ssoar-jemie-2007-iss_1-bossuyt-fit_for_purpose_or_faulty.pdf?sequence=1), letöltés ideje: 2015. 11.30.