

Vajda Adrienn
(PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem,
Politikatudományi Doktori Iskola)

Nemzetiségek parlamenti képviselete Magyarországon¹

A nemzetiségi szószólók működése (2014–2016)

ÖSSZEFOGLALÓ

Magyarországon a nemzetiségek parlamenti képviselete jogilag 2014 óta biztosított. A magyar megoldás sajátossága, hogy a nemzetiségek számára két, eltérő jogokat eredményező képviseleti lehetőséget biztosít: a nemzetiségi képviselőt és a (korlátozottabb jogokkal bíró) nemzetiségi szószóló intézményét. Jelenleg mind a 13, törvényben elismert nemzetiség ez utóbbi megoldás által képviselteti magát a parlamentben. A tanulmány egy rövid nemzetközi kitekintést követően, az intézmény újszerűsége okán a nemzetiségi szószólók működését tekintti át a 2014-es parlamenti ciklus első két és fél évében.

Kulcsszavak: nemzetiségek, nemzeti kisebbségek, parlamenti képviselet, nemzetiségi szószólók

¹ Ezúton szeretnék köszönetet mondani a felkért bírálónak a tanulmányhoz fűzött észrevételeiért és hasznos javaslataiért.

A kézirat lezárásának ideje: 2017. április

Adrienn Vajda

(PhD Candidate, Corvinus University of Budapest,
Doctoral School of Political Science)

Parliamentary representation of national minorities in Hungary

Parliamentary activity of nationality advocates (2014–2016)

ABSTRACT

In Hungary the parliamentary representation of national minorities has been legally ensured since 2014. National minorities may win parliamentary seat in two ways: they can be represented by national minority MPs (if the national minority list reaches the preferential national minority quota in the election) or by national minority spokesperson/nationality advocates (if the given national minority does not win preferential national minority mandate). These types of representation ensure different rights in the parliament. Currently all (13) legally recognised national minorities are represented by nationality advocates in the Hungarian National Assembly. This paper provides a brief international overview about national minorities' parliamentary representation and details the Hungarian solution. It examines the parliamentary activity of nationality advocates between 2014 and 2016.

Keywords: national minorities, parliamentary representation, national minority spokesperson/nationality advocates

Magyarországon egy 1992 óta fennálló mulasztásos alkotmányértés² szűnt meg azzal, hogy a 2014-es parlamenti ciklus óta a nemzetiségeket parlamenti képviselet illeti meg. A kialakított magyar megoldás sajátossága, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján a nemzetiségek két különböző típusú képvisellete lehetséges: az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény által biztosított kedvezményes nemzetiségi mandátum elnyerése által teljes értékű (értsd: a többi parlamenti képviselőével megegyező jogokat biztosító) képviselői helyhez juthatnak; vagy ennek hiányában nemzetiségi szószólók által képviseltethetik magukat, amely intézmény egyben korlátozottabb képviselleti lehetőségeket is jelent. Ez persze magában hordozza annak a lehetőségét is, hogy adott esetben az egyes nemzetiségek eltérő képvisellettal bírnak az Országgyűlésben, tekintve, hogy az egyes nemzetiségek nem azonos számban vannak jelen Magyarországon. Ez pedig felveti annak a problémáját, hogy ha bizonyos nemzetiségek képviselői eltérő jogállásukból fakadóan többletjogokkal rendelkeznek a parlamentben, akkor az egyben saját nemzetiségük érdekeinek érvényesítését is hatékonyabbá teheti, ami a többi nemzetiség számára hátrányt jelenthet. A jelenlegi nemzetiségi statisztikák alapján azonban a magyar megoldás a nemzetiségi képviselőválasztás helyett inkább a szószóló-választást segíti elő (Kurucz, 2013: 15.). Ezt a 2014-es parlamenti választás is alátámasztja, ugyanis jelenleg mind a 13 elismert nemzetiséget szószóló képviseli.

Azon túl, hogy a 2014-es parlamenti ciklus az első, amelyben a Magyarországon élő nemzetiségek számára biztosított a parlamenti képviselet, maga a nemzetiségi szószólói intézmény is új. Felmerül tehát a kérdés, hogy a szószólók, figyelembe véve korlátozott lehetőségeiket, miként képviselik nemzetiségüket, hogyan működnek. A tanulmány célja a nemzetiségi szószólók első két és fél éves (2014. május 6. és 2016. december 31. közötti) munkájának áttekintése, parlamenti aktivitásuk szemléltetése.

Az elemzés három fő részből áll. Az első rész a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselét szorgalmazó nemzetközi dokumentumokat, továbbá az Európai Unió egyes tagállamaiban már létező, e célt szolgáló intézményi megoldásokat és a nemzetiségi képviselők jogait mutatja be. Ezt a Magyarországon bevezetett intézményi megoldás részletes ismertetése követi. A tanulmány záró része a nemzetiségi szószólók és a Magyarországi nemzetiségek bizottságának aktivitásával foglalkozik.

² Az alkotmányjogászok körében vitatott, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselétének elmaradása miatt valóban mulasztásos alkotmányértés állt-e fenn. A kérdésről bővebben lásd *A nemzetiségek parlamenti képviselétének biztosítása Magyarországon* című fejezetet.

A NEMZETI KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE

Nemzetközi dokumentumok

Számos nemzetközi dokumentum megfogalmazza a nemzetiségek és a kisebbségek közügyekben való részvételének szükségességét, azonban nincs olyan nemzetközi kötelezettség, mely ezen csoportok parlamenti képviselőinek kötelező biztosítására vonatkozna (Kovács, 2014). Az alábbiakban ismertetett dokumentumok a kisebbségek közügyekben való részvételének szükségességét fogalmazzák meg, azonban megjegyzendő, hogy ezeken kívül is további nemzetközi dokumentumok tartalmazzák a megkülönböztetés tilalmát, amely többek között a nemzeti vagy származáson alapuló diszkrimináció tilalmára is vonatkozik.

A nemzeti kisebbségek közügyekben való részvételét három ENSZ-hez kapcsolódó dokumentum is szorgalmazza. *A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény*³ (1965) 2. cikkében megfogalmazza a mindennemű faji megkülönböztetés tilalmát, továbbá 5. cikke tartalmazza, hogy a részes államok vállalják, hogy ezen megkülönböztetés tilalma mellett, így a nemzetiségi vagy etnikai származásra való tekintet nélkül, a politikai jogokat mindenki számára biztosítják. Ezen jogokon belül többek között külön nevesíti a választások alkalmával az aktív és passzív választói jogot, a kormányzásban és bármely szinten a közügyek intézésében való részvétel jogát. *A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*⁴ (1966) az előző dokumentumhoz hasonlóan tartalmazza a megkülönböztetés tilalmát, amely a fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel tilalmára vonatkozik (2. cikk 1. pont). A dokumentum 25. cikkében rögzíti, hogy a nevesített megkülönböztetések nélkül minden állampolgár számára biztosítandó az aktív és a passzív választójog, valamint közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján közvetetten a közügyek vitelében való részvételhez, továbbá közhivatali tisztség viseléséhez való jog. *A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozat* (1992, A Közgyűlés 47/135. sz. Határozata) megfogalmazza, hogy a kisebbségekhez tartozóknak joguk van többek között a közéletben, valamint a kisebbségi csoportjukra vonatkozó nemzeti és regionális döntésekben való hatékony részvételhez (2. cikk 2. és 3. pont).

Az Európa Tanács *A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény*⁵ (1995) című dokumentuma szorgalmazza, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozók számára a részes államok biztosítsák azokat a feltételeket, amelyek e csoportok tagjai számára lehetővé teszik a közügyekben, különösen az őket érintő ügyekben való részvétel jogát.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlethez (EBEÉ) kapcsolódik Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióival foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma (Koppenhágai Záróokmány) (1990). A dokumentum IV. része foglalkozik a nemzeti kisebbségek kérdésével, amely kitér arra, hogy a résztvevő álla-

³ Magyarországon az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki.

⁴ Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki.

⁵ Magyarországon az 1999. évi XXXIV. törvény hirdette ki.

mok feladata a nemzeti kisebbséghez tartozók számára a közügyekben való hatékony részvétel biztosítása (35. pont). Az EBEÉ utódszervezetéhez, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezethez (EBESZ) köthető a Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben (1999) című dokumentum, amely kitér a nemzeti kisebbségek hatékony részvételének biztosítására a központi kormányzat, a választási rendszer, valamint a regionális és helyi szintű döntések során. A központi kormányzat szintjén négy alkalmazható megoldást nevesíti. Ezek a következők: nemzetiségek önálló képviselője (pl. fenntartott mandátumok a parlament egyik vagy mindkét házában vagy a parlamenti bizottságokban); hivatalos vagy informális megállapodások arról, hogy bizonyos közhivatali pozíciókat a nemzeti kisebbségek képviselői töltenek be; olyan mechanizmusok biztosítása, melyek a kisebbségi érdekek minisztériumokban való megjelenését teszik lehetővé; valamint olyan intézkedések, melyek lehetővé teszik a kisebbségi nyelv használatát a közszolgálatban, illetve a közszolgáltatások ellátása során. Ugyanezen megoldásokhoz hasonló intézkedések bevezetését tartja fontosnak a dokumentum regionális, illetve helyi szinten is. A választási rendszerrel kapcsolatban javasolja a kisebbség képviselője szempontjából a választókerületek megfelelő kialakítását, az arányos választási rendszer, a preferenciális szavazás, valamint az alacsonyabb választási küszöb alkalmazását mint a nemzeti kisebbségek képviselőjét elősegítő megoldásokat.

Intézményi megoldások a nemzeti kisebbségek képviselőire az Európai Unió tagállamaiban

A választási rendszernek meghatározó szerepe van abban, hogy a kisebbségek milyen eséllyel kerülnek be az adott ország parlamentjébe. Bizonyos elemek segíthetik, mások pedig nehezíthetik, ellehetetleníthetik bejutásukat. Általánosságban elmondható, hogy a többségi rendszerek kevésbé kedvezőek a kisebbségi csoportok bejutása szempontjából, inkább az arányos (PR) rendszerek azok, amelyek elősegítik parlamenti megjelenésüket (Bochsler, 2007; Székely, 2009). Azonban ez a megállapítás némileg árnyalendő, ugyanis például a kis választókerületekkel működő arányos rendszerek korlátozhatják a kisebbségi pártok parlamenti megjelenését, mivel azok a versengő pártok számának csökkenése irányába hatnak kizárva a kis társadalmi csoportok és pártjaik parlamenti megjelenését (Bochsler, 2007). Ellenben a többségi rendszer alkalmazása mellett, ha a kisebbségek területileg koncentráltan élnek és a választókerület ezzel egybeesik, a kisebbségek nagyobb eséllyel juthatnak parlamenti képviselőre (Székely, 2009). A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselője tehát megvalósulhat kedvezmények biztosítása nélkül is (Kovács, 2014), amennyiben az adott kisebbség kellően nagy létszámban képviselteti magát (országosan vagy választókerületi szinten) (Tar, 2015). A választási rendszer természetesen kiegészíthető olyan intézményi megoldásokkal, melyek direkt vagy indirekt módon a kisebbségek parlamenti megjelenését segítik elő. Ilyen megoldás lehet például az etnikai kvóták vagy az alacsonyabb választási küszöbök alkalmazása (Bochsler, 2007). Megjegyzendő, hogy bár ezek alkalmazása könnyebb bejutási esélyeket biztosít a kisebbségek számára, azonban nem garantálja szükségszerűen a képviselőt. Székely István-Gergő (2009) a kisebbségek parlamenti képviselőjét támogató eszközök két csoportját különítette el egymástól: a közvetett, illetve a közvetlen módszereket. A közvetett módszerek jellemzően a kisebbségi

csoportokra való explicit hivatkozás nélkül veszik figyelembe a kisebbségek szükségleteit. Ilyen például az alacsony választási küszöb alkalmazása (nem csak a kisebbségi szervezetek számára) vagy a választókerületek kedvező kialakítása. A közvetlen megoldások esetén már kifejezetten a kisebbségekre való hivatkozással vezetnek be bizonyos támogató intézményeket: kisebbségi kvóták, alacsonyabb választási küszöb vagy annak figyelmen kívül hagyása a kisebbségeket képviselő szervezetek esetén, fenntartott mandátumok a kisebbségek számára. A könnyített mandátumszerzési lehetőségen túl további támogató eszköz lehet a könnyített jelöltállítás, illetve a kisebbségi párt egyszerűbb feltételek melletti bejegyzése (Székely, 2009: 235–237.).

A törvényhozó testületekben a kisebbségi képviselőlet három alapvető formája alakult ki (Pap 2004: 121–123.; Pap, 2007:171–172.):

- 1) második kamara által biztosított képviselőlet a kisebbségek számára;
- 2) egykamarás parlamenteknél képviselői megjelenítés, amely történhet
 - a) a választójogi törvény általános szabályai alapján megválasztott kisebbségi pártok és szervezetek jelöltjei által,
 - b) kompetitív/többségi pártok színeiben induló, de a kisebbségi szervezetekkel valamilyen formában hivatalosan is kapcsolatban álló jelöltek által,
 - c) „virtuális második kamarával”, amely megvalósulhat preferenciális eljárás, a kisebbségi képviselők számára fenntartott kvóták, delegáció vagy kooptáció által biztosított mandátumok formájában;
- 3) jogalkotási és politikai döntéshozatal specializált, különleges megoldásai által (pl. országos kisebbségi önkormányzat számára biztosított törvénykezdeményezési jog).

A nemzeti, etnikai kisebbségek képviselőletére vonatkozóan nem határozható meg egy legjobb módszer (Kurucz, 2013: 15.), mivel az egyes országok több szempontból is eltérnek egymástól (pl. történelmi hagyományait, állami felépítésüket, politikai berendezkedésüket, stb. tekintve). Emiatt a kisebbségi képviselőlet biztosítására számos, az adott ország jellegzetességeit magán viselő módszert találunk, melyet nagyban meghatároznak az adott ország területén élő kisebbségek jellemzői is (Tar, 2015). Az Európai Unió 12 tagállamában működik olyan intézményi megoldás, amely a kisebbségek parlamenti képviselőletét támogatja, ezek a következők: Belgium, Ciprus, Dánia, Finnország, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország, Románia, Spanyolország, valamint Szlovénia. Az egyes megoldások öt típusa különböztethető meg egymástól, ezek a következők (forrás: Képviselői Információs Szolgálat, 2016):

1. területi vagy etnikai, nemzetiségi alapon kiosztott mandátumok;
2. külön választókerület a többségében kisebbségek/nemzetiségek által lakott területeken;
3. fenntartott mandátum;
4. alacsonyabb vagy kedvezményes választási küszöb, kedvezményes mandátum;
5. nincs választási küszöb.

Az alábbiakban az egyes országokban alkalmazott módszerek kerülnek ismertetésre típusok szerinti bontásban, ezért előfordulhat, hogy egy ország több csoportban is megjelenik (pl. Olaszország).

Az első csoportba azok az országok tartoznak, amelyek területileg vagy a lakosság összetételét tekintve megosztottak. Ide sorolható Ciprus, Belgium és Spanyolország. *Cipruson* az egykamarás parlament 80 kiosztható mandátumából 56 főt a görög-, illetve 24 főt a török ciprióta közösség választ. A két közösség ellentéte miatt a török kisebbség számára biztosított mandátumok nincsenek feltöltve. A két másik állam esetében a felsőház szerveződési elve által biztosított a nyelvi, illetve etnikai kisebbségek képviselete. *Belgiumban* a szenátus 50 tagját, meghatározott eloszlásban a regionális és közösségi parlamentek delegálják,⁶ valamint további 10 (6 holland, illetve 4 francia ajkú) főt a delegáltak kooptálnak a testületbe az alsóház választási eredményei alapján (Interparlamentáris Unió, PARLINE-adatbázis). A *spanyol* szenátus 266 tagja közül 58 főt, közvetlenül a 17 autonóm közösség választ. Az egyes autonóm közösségek egy-egy szenátort küldhetnek a felsőházba, valamint további egy főt minden, területükön élő egymillió lakos után (Interparlamentáris Unió, PARLINE-adatbázis).

A második csoportba az egykamarás parlamenttel rendelkező országok közül Dánia és Finnország tartozik, ahol külön választókerületet tartanak fenn azokon a területeken, ahol a kisebbségi csoport él többségben. *Dániában* a Feröer-szigeteken és Grönlandon választanak két-két képviselőt.⁷ *Finnországban* Åland szigetén az ország választási rendszerétől⁸ eltérően egyéni választókerületben, többségi elven választanak egy képviselőt. A kétkamarás parlamentek közül *Olaszországban* mindkét ház választásakor megtalálható ez az intézményi megoldás. Valle d'Aosta (Aosta-völgy), amely lakosságának több mint felét francia ajkúak alkotják, mind az alsó-, mind a felsőházi választások során külön választókerületet alkot. Mindkét esetben egy-egy főt választanak meg, az általános választási elvtől eltérő módon: egyéni választókerületben, többségi elven. Továbbá a szenátusi választásokon a Trentino–Alto Adige (Trentino – Dél-Tirol) régióban kialakított hat választókerületben egyenlő arányban osztják el a mandátumokat az olasz nyelvű Trento és a német nyelvű Bolzano (Dél-Tirol) megyék között (Interparlamentáris Unió, PARLINE-adatbázis).

A fenntartott mandátumok a kisebbségi csoportok tagjait illetik meg az általános választások eredményétől függetlenül. Ezen mandátumok betöltése rendszerint eltérő választási módszerekkel történik (Székely, 2009: 234.). Az Európai Unió országok közül ebbe a típusba sorolható a horvát parlament és a szlovén parlament. *Horvátországban* összesen nyolc fenntartott mandátum van az őshonos nemzeti kisebbségek számára. A nemzetiségi jogokról szóló alkotmányos törvény (The Constitutional Act on The Rights of National Minorities in The Republic of Croatia) garantálja a nemzeti kisebbségek tagjai számára a parlamenti képviseletet. A parlamenti képviselők megválasztásáról szóló törvény (Act on Election of Representatives to the Croatian Parliament) 16. cikke alapján a szerb kisebbséget három mandátum, a magyar és az olasz kisebbséget egy-egy képviselői hely illeti meg.

⁶ A regionális és közösségi parlamentek, zárójelben az általuk delegált képviselők számával: Flamand Parlament (29), Francia Közösség Parlamentje (10), Vallon Parlament (8), brüsszeli régió parlamentjének francia ajkú közössége (2), Német Közösség Parlamentje (1)

⁷ A Grönlandon választott képviselők: 1 fő Inuit Ataquatiit (Inuit közösség), 1 fő Siumut. Feröer-szigeteken választott képviselők: 1 fő Sambandsflokkurin, 1 fő Javnaðarflokkurin (Folketing, 2014: 4.).

⁸ Finnországban 199 főt többmandátumos választókerületekben, arányos rendszerben választanak meg (Interparlamentáris Unió, PARLINE-adatbázis).

A cseh és a szlovák kisebbség együtt választ egy képviselőt, ahogy az osztrák, bolgár, német, lengyel, roma, román, rutén, orosz, török, ukrán, vlach és a zsidó kisebbség is együtt jogosult egy képviselő választására. Az albán, bosnyák, montenegrói, macedón és szlovén kisebbség szintén együtt választ egy képviselőt. A *szlovén* parlament alsóházában egy-egy képviselői mandátumot tartanak fenn a magyar és az olasz kisebbség képviselői számára.

A negyedik csoportba tartoznak azok az intézményi megoldások, ahol a kisebbségek számára könnyebb parlamentbe jutási lehetőséget biztosítanak. Ide sorolható az *olasz* parlament alsóháza, ahol a nyelvi kisebbségek által állított választási listáknál alacsonyabb választási küszöböt⁹ állapítanak meg, továbbá Románia parlamentjének alsóháza is. A *román* alsóházban¹⁰ a 19 nemzeti kisebbség számára 18 mandátumot¹¹ biztosítanak, ha azok civil szervezetei a parlament egyik kamarájában sem szereztek mandátumot (A képviselőház honlapja, letöltés ideje: 2017. április 16.). Valamely nemzeti kisebbség abban az esetben jogosult mandátumra a képviselőházban, ha a kisebbséget képviselő civil szervezet tagja a Nemzeti Kisebbségek Tanácsának, valamint megszerzi az egy képviselői mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatok legalább 5 százalékát (European Elections monitor, 2016). Szintén ehhez a típushoz sorolható a *Magyarországon* bevezetett kedvezményes nemzetiségi mandátum is, azonban ez egy speciális esetnek tekinthető, mivel, ha az adott nemzetiség nem tud ily módon képviselői helyet szerezni, akkor lehetőség van nemzetiségi szószóló állítására a nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosításaként. A magyar esetet a következő fejezet részletezi.

Az utolsó csoportba az az intézményi megoldás tartozik, ahol a kisebbségek számára egyáltalán nincs választási küszöb. Ide a *lengyel*, valamint a *német*¹² alsóházi választások sorolhatók. Azonban az utóbbi esetben a kisebbségek alacsony létszáma miatt ez nem jelent valós segítséget a kisebbségek bejutása szempontjából (Székely, 2009: 232.).

A nemzetiségi képviselők jogai

A kisebbségeket képviselő pártok, illetve az egyes kisebbségi képviselők parlamenti bejutása nem garantálja szükségszerűen a politikai döntéshozatalba való bevonásukat, ellenben fontos, hogy a parlamenti vitákban részt vehetnek (Bochsler, 2007). Egyes európai országok házsabályaiban a nemzetiségi képviselőkjogait külön is nevesítik vagy szabályozzák, amennyiben eltérő (több vagy kevesebb) jogokkal rendelkeznek a többi képviselőhöz képest. *Dánia* parlamenti házsabályában például rögzítik, hogy a Feröer-szigeteken, illetve

⁹ A választókerületben leadott szavazatok 20 százaléka.

¹⁰ A román választási törvényt 2015. július 20-án módosították, a korábbi választási törvény értelmében, ha a választáson induló etnikai kisebbségi szervezet nem szerzett parlamenti képviselőt, de elérte az egy képviselői mandátumhoz szükséges szavazatok 10 százalékát, akkor egy parlamenti mandátumra volt jogosult az alsóházban. A jelenleg hatályos választási törvény (Law no. 208/2015), a tanulmányban ismertetett módon rendelkezik a kisebbségek parlamenti képviselőinek biztosításáról (56. cikk (1)). A törvény román nyelven itt elérhető: <http://lege5.ro/Gratuit/g4ztknjvge/legea-nr-208-2015-privind-alegereea-senatului-si-a-came-rei-deputatilor-precum-si-pentru-organizarea-si-functionarea-autoritatii-electorale-permanente/1> (Letöltés ideje: 2017. április 17.)

¹¹ A cseh és a szlovák kisebbséget egy személy képviseli.

¹² Bundeswahlgesetz § 6., Wahl nach Landeslisten (3)

Grönlandon megválasztott képviselők részt vehetnek az egyes bizottságok ülésein, ha az adott bizottság olyan javaslattal foglalkozik, amely a Feröer-szigeteket vagy Grönlandot érinti, viszont ha nem tagjai a bizottságnak, akkor szavazati joggal és javaslattételi joggal nem rendelkeznek (8. § (13)). Továbbá a felszólalási idők meghatározásakor azt is rögzítik, hogy ezen képviselők ugyanolyan időkerettel rendelkeznek, mint a parlamenti képviselőcsoportok szónokai. *Horvátországban* a házszabály lehetővé teszi, hogy a nemzeti kisebbségeket képviselők a „normál” parlamenti képviselőktől eltérően ne csak egy parlamenten belüli politikai csoportnak (frakciónak) lehessenek tagjai. A kisebbségeket reprezentáló képviselők ugyanis tagjai lehetnek a nemzeti kisebbségek politikai csoportjának, valamint (az adott politikai csoport beleegyezésével) más politikai csoportosulásnak is (29. cikk). A parlamenti bizottságok között nevesített emberi és nemzeti kisebbségek jogaival foglalkozó bizottság¹³ esetén pedig fontos, hogy annak legalább egy, valamely nemzetiséget reprezentáló képviselő a tagja legyen (80. cikk). Az *olasz* parlament alsóházában alapvetően legalább 20 képviselő¹⁴ alakíthat parlamenti csoportot, illetve a parlamenti csoporthoz való tartozásról a képviselőknek az első ülés első két napján belül kell nyilatkozniuk. Azok a képviselők, akik a megjelölt időintervallumon belül nem nyilatkoztak vagy nem tartoznak egy képviselői csoporthoz sem, egyes csoportot alakíthatnak, amelyen belül a házelnök engedélye alapján legalább 10 főből álló politikai csoportosulások¹⁵ alakíthatók (képviseelőház házszabálya, 14. cikk). A házszabály azonban megengedi, hogy három, az Alkotmány által védett vagy parlament által hozott törvényben nevesített nyelvi kisebbséghez tartozó képviselő (akit az adott nyelvi kisebbség képviselőjeként választottak meg) politikai csoportot alakíthat a egyes parlamenti csoporton belül (képviseelőház házszabálya, 14. cikk (5)). *Romániában* a nemzeti kisebbségeket képviselő személyek képviselőházi frakciónak alakítására szintén könnyebb szabályok vonatkoznak: a nemzeti kisebbséghez tartozó szervezet képviselői létszámtól függetlenül parlamenti csoportot alakíthatnak, a többi képviselő esetén viszont 10 fős minimum határt állapítottak meg (képviseelőház házszabálya, 13. cikk). *Szlovénia* képviselőházának házszabálya szerint az olasz és a magyar képviselők együtt alkotnak politikai csoportot (házszabály, 29. cikk), továbbá e két képviselő felszólalhat a parlament ülésén olasz, illetve magyar nyelven, valamint irományt nyújthat be¹⁶ (házszabály, 4. cikk). A szlovén alkotmány a magyar és az olasz képviselők számára abszolút vétőjogot biztosít a kisebbségeket érintő kérdésekben. A 64. cikk értelmében ugyanis a nemzeti közösségek alkotmányban biztosított jogaira és helyzetére vonatkozó törvények, rendeletek és más jogszabályok nem fogadhatók el a nemzeti közösségek képviselőinek beleegyezése nélkül. A házszabály alapján abban az esetben beszélhetünk beleegyezésről, ha a magyar és az olasz nemzeti közösség képviselője is igennel szavaz az adott javaslatra (141. cikk).

¹³ A bizottság tagja az elnök, az elnökhelyettes, 13 képviselő, valamint négy kijelölt tag. A négy kijelölt tagból ketten vallási közösséget képviselnek (egy fő a római katolikus, egy fő a többi vallási közösséget képviseli), illetve ketten emberi jogi védelmi szervezet képviselői (házszabály 80. cikk).

¹⁴ Ennél kisebb létszámú parlamenti csoport is engedélyezhető bizonyos feltételek teljesülése esetén.

¹⁵ Ennél kisebb, legalább háromfős politikai csoportosulások is létrehozhatók. Ennek feltételeit a képviselőház házszabályának 14. cikk 5. pontja részletezi.

¹⁶ Mind a felszólalások, mind az irományok szlovén nyelvű fordítása szükséges.

A NEMZETISÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK BIZTOSÍTÁSA MAGYARORSZÁGON

Magyarországon a nemzetiségek parlamenti képviselete biztosításának hiánya egy 1992 óta fennálló mulasztásos alkotmánysértés volt (35/1992. (VI. 10.) AB határozat), amelynek jogi orvoslására a 2010-es parlamenti ciklusban került sor. Az alkotmányjogászok körében vitatott, hogy korábban valóban mulasztásos alkotmánysértés állt-e fenn (Móré, 2015: 586.). A vonatkozó 35/1992. (VI. 10.) Alkotmánybírósági határozat ugyanis nem írta le egyértelműen, hogy a megállapított mulasztás (akkori terminussal élve) a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletének hiányára is vonatkozik-e vagy csak a nemzeti ségi jogokat szabályozó törvény megalkotásának elmaradására. Mindenesetre a 24/1994. (V. 6.) AB végzés indokolásában úgy fogalmaz, hogy a 35/1992. (VI. 10.) AB határozat „a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmánysértést már megállapította”.

A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdése a rendszerváltás óta szinte folyamatosan napirenden volt. Az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 1990-ben rendelkezett a kisebbségek parlamenti képviseletének szükségességéről, azonban ez a rendelkezés meglehetősen rövid életű volt, alig több mint három hónapig volt hatályban. 1990. március 12-én lépett életbe az Alkotmány 68. § (3) bekezdése, miszerint „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell”. Megválasztásukról külön törvény (1990. évi XVII. törvény) rendelkezett, amely alapján az Országgyűlés a parlamenti választásoktól függetlenül, kooptáláson alapuló rendszerben biztosította volna a kisebbségek képviseletét (Pap, 2004: 167.). A szabályozás alkotmányosságával kapcsolatban azonban kételyek merültek fel, ezért a rendszerváltás utáni első parlamenti ciklusban a törvényt hatályon kívül helyezték és az Alkotmány 68. § (3) bekezdését oly módon módosították, hogy az már csak a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletének biztosítását írta elő (hatályos: 1990. június 25-től). A kisebbségek parlamenti képviselethez való joga tehát kikerült az Alkotmányból. Mindezzel párhuzamosan a kisebbségek jogairól szóló törvény megalkotása 1993-ig váratott magára. Az ellenzéki képviselők 1991-ben az Alkotmánybíróság vizsgálatát indítványozták a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény megalkotásának késedelme miatt, kitérve arra, hogy a kisebbségek képviselete nem biztosított sem az Országgyűlésben, sem az önkormányzatok képviselő-testületeiben, holott az Alkotmány 68. § (1) bekezdése értelmében államalkotó tényezők. Az Alkotmánybíróság 1992. január 1-ig felfüggesztette eljárását, mivel a kérdéses törvény elfogadására számítani lehetett (Pap, 2004: 167.), ez azonban nem történt meg, ezért az eljárás folytatódott. Az Alkotmánybíróság végül a fentiekben már idézett 35/1992. (VI. 10.) AB határozatot hozta meg, megállapítva a mulasztásos alkotmánysértést. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény (Nektv.) végül 1993-ban lépett hatályba (1993. évi LXXVII. törvény). A törvény 20. cikke deklarálta a kisebbségek országgyűlési képviselethez való jogát, annak módját azonban külön törvény szabályozási körébe utalta. Összességében tehát a Nektv. nem oldotta meg a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdését. Bár a későbbiekben több olyan törvényjavaslat is benyújtásra került, amelyek a kisebbségek parlamenti képviseletét kívánta valamilyen módon biztosítani, tényleges jogalkotói lépés csak a 2010-es parlamenti ciklusban történt.

A 2011-ben elfogadott új alkotmány (Magyarország Alaptörvénye) nem fogalmaz egyértelműen a nemzetiségek parlamenti képviselésével kapcsolatban, ugyanis csak az Országgyűlés munkájában való részvételt írja elő, annak módját nem meghatározva.¹⁷ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény azonban megteremtette számukra a kedvezményes képviselési lehetőséget (Móré, 2015: 586.). Az új szabályozás értelmében, a 2014-es parlamenti ciklustól kezdődően a Magyarországon élő, honos nemzetiségek kedvezményes képviselői mandátumra, vagy nemzetiségi szószóló állítására jogosultak.

További fontos változás, hogy az Alaptörvény a korábban használt nemzeti és etnikai kisebbség helyett bevezette a nemzetiségek fogalmát, továbbá a nemzeti hitvallásában, valamint XXIX. cikkében az elismert nemzetiségekre mint a magyar politikai közösség államalkotó tényezőire hivatkozik. Az új nemzetiségfogalom paradigmaváltást jelent, amellyel a korábbi többség-kisebbség felosztás helyett a nemzetiségek azonos jogállása vált hangsúlyossá.

A nemzetiség fogalmát külön törvény, A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza, miszerint a nemzetiség (1. §):

- honos: Magyarországon legalább egy évszázada jelen van;
- az állam lakossága körében számszerű kisebbséget alkot;
- a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg;
- összetartozás-tudattal bír, mely előbbieik megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.

A törvény 1. mellékletében 13 nemzetiséget nevesít: bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, és ukrán nemzetiség. A nemzetiséghez tartozás hazánkban önbevalláson alapul, amelyben egy állampolgár sem korlátozható, továbbá szabadon megváltoztatható a vallott nemzetiség (Kurucz, 2013: 6.).

A választási rendszer megoldása a nemzetiségek parlamenti képviselésére

Magyarországon vegyes választási rendszer van érvényben: 106 mandátumot egymandátumos egyéni választókerületben, többségi elven, továbbá 93 mandátumot országos listán, arányos elven osztanak ki. Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény értelmében a Magyarországon elismert nemzetiségek kedvezményes mandátumra jogosultak, melyet az országos listán szerezhetnek meg. Országos lista pártlistaként vagy nemzetiségi listaként állítható, amely utóbbit az országos nemzetiségi önkormányzat állítja. Az országos nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie. A pártlistákkal ellentétben nem lehet közös nemzetiségi listát állítani. A nemzetiségi listára (lemondva országos pártlistás szavazatukról) csak a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként¹⁸ szereplők szavazhatnak. Az egyes nemzetiségek egy kedvezményes képviselői mandátumra jogosultak, amelyhez a kedvezményes kvótát el kell érniük. A kedvezményes kvóta úgy

¹⁷ „A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” (Alaptörvény, 2. cikk (2))

¹⁸ Ahhoz, hogy valaki szerepeljen a nemzetiségi névjegyzékben, nemzetiségi választópolgárként kell magát regisztrálnia.

kerül megállapításra, hogy összesítik a leadott pártlistás és nemzetiségi listás szavazatokat, amelyeket elosztanak az országos listás ágon kiosztható mandátumok számával (93), majd négygyel. A kedvezményes kvóta a kapott érték egész része lesz.¹⁹ Abban az esetben, ha valamely nemzetiség nem szerez kedvezményes képviselői mandátumot, az adott nemzetiséget a parlamentben nemzetiségi szószóló képviseli, aki a nemzetiségi lista első helyén szereplő jelölt lesz. A magyarországi nemzetiségi adatokat figyelembe véve, a kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzéséért még a két legnépesebb nemzetiség (német és roma) is csak kevés eséllyel indulhat. Erre a problémára korábban többen is felhívták a figyelmet, mondván a kedvezményes mandátum nem eléggé kedvezményes a hazai nemzetiségek számára (ezzel kapcsolatban lásd bővebben: Erdős, 2013; Mór, 2014 és 2015).

A nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló intézménye közti különbségek

A Magyarországon bevezetett két, nemzetiségi képviselőt biztosító intézmény, a kedvezményes nemzetiségi mandátummal bejutó nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló jogai között eltérések vannak. Az Országgyűlés működését jelenleg három jogi dokumentum is szabályozza: az Alaptörvény, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat. Ezen jogforrások szabályozása alapján a kedvezményes nemzetiségi mandátummal bejutó nemzetiségi képviselőt ugyanolyan jogok illetik meg, mint az összes többi parlamenti képviselőt, azonban a nemzetiségi szószólók ennél korlátozottabb jogokkal rendelkeznek. (Az országgyűlési képviselők és a nemzetiségi szószólók közötti főbb különbségek összefoglalását lásd: Mór, 2016.) A jogokat és kötelezettségeket tekintve a mentelmi jog, az összeférhetetlenségi, vagyonyilatkozat tételi, munka- és társadalombiztosítási, fegyelmi jogi rendelkezések, valamint a javadalmazási szabályok a nemzetiségi szószólókra viszont ugyanúgy vonatkoznak. Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 12. címe (29–29/A. §) szabályozza a nemzetiségi szószólók jogait és kötelezettségeit. Ez alapján a szószólók felszólalhatnak az Országgyűlés ülésén, ha a Házbizottság megítélése szerint az adott napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti (11. § (1) b)), továbbá rendkívüli ügyben felszólalhatnak a napirend után. A törvény alapján valamely napirendi pont nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítását a nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke kezdeményezheti a Házbizottságnál (13. § (5a)). Felszólalásukkor a szószólókat megilleti, hogy anyanyelvükön szólaljanak fel, továbbá hiteles magyar fordítással együtt irományt is benyújthatnak (38/B. §). Az Országgyűlésben a nemzetiséghez tartozó képviselő, illetve szószóló anyanyelvhasználatának jogát a nemzetiségi jogokról szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 5. § (3) bekezdése is rögzíti. A nemzetiségi jogi törvény 13, nemzetiségek által használt nyelvet, valamint a roma és az örmény nemzetiség esetén a magyar nyelvet is elismeri (22. § (1)).²⁰

¹⁹ Amennyiben valamely nemzetiség ily módon szerez képviselői mandátumot, akkor az csökkenti az országos listáról kiosztható mandátumok számát.

²⁰ A nemzetiségek által használt nyelvek: bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma/cigány (romani, beás), román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán, illetve a roma és örmény nemzetiség esetében a magyar nyelv.

A szószólók szavazati joggal csak a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában vesznek részt, az Országgyűlés határozathozatalai során jogállásukból adódóan nem rendelkeznek szavazattal. A szószólók az állandó-, valamint a törvényalkotási bizottság ülésén tanácskozási joggal részt vehetnek az érintett bizottság elnökének a döntése alapján, vagy, ha a Házbizottság arról határoz (nemzetiségi napirendi pont). A szószólók kérdést intézhetnek a kormányhoz, annak tagjaihoz, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez a feladatkörükbe tartozó, a nemzetiségek jogait, érdekeit érintő ügyben.

Az Országgyűlésről szóló törvény 14. cikkében az állandó bizottságok és a törvényalkotási bizottság mellett a nemzetiségeket képviselő bizottság kötelező létrehozását rögzíti, amely utóbbi bizottság tagja csak a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő és/vagy a nemzetiséget képviselő szószóló lehet. Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat további iránymutatással szolgál a szószólókat, valamint a nemzetiségeket képviselő bizottságot megillető jogokat tekintve. Rögzíti, hogy a képviselőkkel ellentétben – akik a napirendet vagy a tárgyalta napirendi pontot illetően bármikor egyperces időtartamban ügyrendi javaslatot tehetnek –, erre a nemzetiségi szószólók csak a nemzetiségek érdekeit, illetve jogait érintő napirendi pont esetén jogosultak (19. §). A nemzetiségeket képviselő bizottság munkáját tekintve szintén meghatározó az, hogy ahogy az állandó bizottságok a feladatkörükbe tartozó rendelkezések vonatkozásában kapcsolódhatnak valamely törvényjavaslat vitájához, úgy a nemzetiségek bizottsága is csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontok esetében kapcsolódhatnak (32. § (2)). Módosító javaslatot a képviselőkhöz hasonlóan a szószólók csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő határozati javaslatokhoz nyújthatnak be,²¹ a törvényjavaslatokhoz egyénileg nem, csak a bizottság által, a részletes vitát követően nyújthatnak be. A többi bizottsággal ellentétben a nemzetiségek bizottsága nem fogalmazhat meg túlterjeszkedő módosító javaslatra vonatkozó szándékot, ezt csak a javaslatot tárgyaló más bizottságnál vagy a törvényalkotási bizottságnál kezdeményezheti (45. § (4)). Míg a törvényjavaslatok vitájában a nemzetiségeket képviselő bizottság csak abban az esetben vehet részt, ha a javaslat érinti a nemzetiségek jogait, érdekeit, addig a költségvetési törvényjavaslat részletes vitáját a többi állandó bizottsághoz²² hasonlóan lefolytatja.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a korlátozott felszólalási lehetőségek és a (nemzetiségeket képviselő bizottsági munka kivételével a) szavazati jog hiánya miatt a nemzetiségi szószólók intézménye inkább csak a szimbolikus képviseletet teszi lehetővé.

²¹ A tárgysorozatba vételről való döntéskor a kijelölt bizottság megvizsgálja, hogy a határozati javaslat valóban érinti-e a nemzetiségek jogait és/vagy érdekeit (81. §).

²² Kivétel a Mentelmi bizottság.

A NEMZETISÉGI SZÓSZÓLÓK ÉS A MAGYARORSZÁGI NEMZETISÉGEK BIZOTTSÁGÁNAK MUNKÁJA

A 2014-es parlamenti választások során a nemzetiségeknek 20 022 szavazatra lett volna szükségük a kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzéséhez, amire a nemzetiségi névjegyzékben szereplők számát tekintve egyik nemzetiségnek sem volt reális esélye. Ezért ma mind a 13 elismert nemzetiséget szószóló képviseli a magyar parlamentben.

A magyar Országgyűlésben működő, nemzetiségeket képviselő bizottság szerepét a Magyarországi nemzetiségek bizottsága látja el. A bizottság tagja az elismert nemzetiségeket képviselő 13 nemzetiségi szószóló, a bizottság elnöke Fuzik János, szlovák szószóló. A bizottság három albizottságot hozott létre:

- A Magyarországi nemzetiségek bizottsága feladatkörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi és gazdasági hatását, valamint a deregulációs folyamatokat figyelemmel kísérő albizottság (Ellenőrző albizottság) – elnöke: Alexov Lyubomir, (szerb nemzetiségi szószóló),
- Köznevelési és kulturális albizottság – elnöke: Kissné Köles Erika (szlovén nemzetiségi szószóló),
- Önkormányzati, külügyi és költségvetési albizottság – elnöke: Ritter Imre (német nemzetiségi szószóló).

A Magyarországi nemzetiségek bizottsága a magyar Országgyűlés jelenleg 14 állandó bizottságával összehasonlítva a vizsgált időintervallumban (2014. május 6. és 2016. december 31. között) a hetedik leggyakrabban ülésező bizottság volt. Rendes ülészak²³ idején havonta átlagosan két bizottsági ülést tartott. Az ülések átlagos időtartamát tekintve a negyedik helyen szerepel (a bizottság üléseinek átlagos hossza 1 óra 43 perc). Az egyes bizottságok üléseihez kapcsolódó statisztikákat az 1. táblázat tartalmazza. A bizottság eddigi működése során egy állásfoglalást²⁴ tett, valamint 28 határozatot²⁵ hozott. A bizottság által összesen 6 önálló-, és 69 nem önálló indítvány került benyújtásra. Az önálló irományok közül kettőt²⁶ visszavontak, a maradék négy önálló indítvány a nemzetiségek jogairól és a választási eljárásról szóló törvényeket (T/460); az államháztartásról szóló törvényt (T/3871); az Országgyűlésről szóló törvényt (T/5033), valamint a nemzeti vagyonról szóló törvényt (T/7389) módosították. A Magyarországi nemzetiségek bizottsága összesen 34, a nemzetiségek jogait, illetve érdekeit érintő irományt tárgyalt.

²³ Az Országgyűlés évi két rendszeres ülészakot tart: február 1. – június 15., szeptember 1. – december 15.

²⁴ 1/2014. Az MTVA nemzetiségi műsorszerkesztői összeférhetlenségi ügyéről.

²⁵ 2014: 6 db, 2015: 20 db, 2016: 2 db.

²⁶ Helyettük (T/439 és T/4885) új indítványt nyújtottak be ugyanazon témában.

1. táblázat. Statisztikák a bizottságok üléseiről (2014. 05. 06. – 2016. 12. 31.)

Bizottság neve	Bizottsági ülések száma összesen átlagos időtartama (ó:pp)		Bizottsági ülés			Rendes ülészak idején a bizottsági ülések				Parlamenti ülésszakok között tartott bizottsági ülések száma
	leg-rövidebb (ó:pp)	leg-hosszabb (ó:pp)	száma, összesen	havi átlagos száma	minimum száma, havonta	maximum száma, havonta	minimum száma, havonta	havi átlagos száma		
Gazdasági bizottság	0:54	0:02	2:40	74	3,08	0	7	7	7	
Költségvetési bizottság	0:43	0:03	3:16	63	2,63	0	6	6	2	
Kulturális bizottság	1:36	0:02	6:15	60	2,5	1	6	6	4	
Népjelölti bizottság	1:23	0:03	3:03	37	1,54	0	3	3	1	
Igazságügyi bizottság	1:35	0:06	6:02	72	3	1	5	5	6	
Külgügyi bizottság	1:50	0:02	4:26	57	2,38	1	4	4	8	
Mezőgazdasági bizottság	1:30	0:05	4:22	45	1,88	0	4	4	2	
Vállalkozásfejlesztési bizottság	0:58	0:01	4:05	47	1,96	0	4	4	2	
Fenntartható fejlődés bizottsága	1:12	0:05	3:17	52	2,17	0	4	4	3	
Európai ügyek bizottsága	1:15	0:16	2:35	76	3,17	0	5	5	9	
Honvédelmi és rendészeti bizottság	1:56	0:02	6:11	59	2,46	0	4	4	5	
Nemzeti összetartozás bizottsága	1:38	0:03	4:34	54	2,25	1	4	4	3	
Nemzetbiztonsági bizottság	1:53	0:03	4:15	62	2,58	1	4	4	12	
Mentelmi bizottság	0:26	0:04	2:33	18	0,75	0	2	2	1	
Törvényalkotási bizottság	1:20	0:03	5:19	85	3,54	1	6	6	11	
Magyarországi nemzetiségek bizottsága	1:43	0:10	4:10	56	2,33	0	4	4	5	

Szerző által készített táblázat az adatok forrása: www.parlament.hu

Az Országgyűlés 2014 május 6. és 2016. december 31. között összesen 43 olyan napirendi pontot tárgyalt, amely nemzetiségi napirendi pont is volt a következő bontásban:

- beszámoló: 6 db,
- határozati javaslat: 3 db,
- határozati javaslat beszámoló elfogadásáról: 6 db,
- költségvetési törvényjavaslat: 5 db,
- törvényjavaslat: 23 db.

Az egyes nemzetiségi szószólók aktivitását a parlamenti üléseken elhangzott felszólalásaikkal szemléltetem, amelyek adatait a 2. táblázat tartalmazza. Az adatokból látszik, hogy a román nemzetiségi szószóló kivételével minden szószóló felszólalt már a parlament ülésén, a legaktívabbnak a német nemzetiségi szószóló tekinthető, aki eddig összesen 39 alkalommal szólalt fel az Országgyűlés ülésén. A felszólalások többnyire a Magyarországi nemzetiségek bizottsága nevében elhangzott beszédek. Nyelvük általában magyar, viszont jellemzően minden szószóló pár mondatban a nemzetisége anyanyelvén köszönti a plénumot, több esetben a felszólalás témáját is közölve, valamint felszólalása végén a figyelmet anyanyelvén megköszöni. Mindezen megnyilvánulásokkal a szószólók láthatóságot biztosítanak nemzetiségüknek a parlament ülésein. A nemzetiségi nyelv használata az örmény és a roma nemzetiségi szószóló esetén tekinthető „problémásnak” vagy egyszerűnek is, ugyanis mindkét nemzetiség esetén az elismert nyelvek között szerepel a magyar nyelv is, illetve az érintett szószólók eddig csak magyarul szólaltak fel a parlamentben.²⁷ Ezzel kapcsolatban Dr. Turgyán Tamás egyik felszólalását viccesen a következőkkel kezdte: *„Tisztelt Ház! Elnök Úr! Képviselőtársaim! Engedjék meg, hogy én is anyanyelvem köszöntsem önöket, így tehát sok sikert és jó munkát kívánok mindnyájuknak.”*

2016 végéig összesen három, a magyartól eltérő nyelvű felszólalás hangzott el a parlamentben. Elsőként Ritter Imre német nemzetiségi szószóló mondta el teljes felszólalását anyanyelvén 2014. június 30-án a Magyarországi nemzetiségek bizottsága nevében, a nemzetiségek jogairól, valamint a választási eljárásról szóló törvények módosításáról szóló törvényjavaslat (T/460) általános vitája során. Felszólalásában a nemzetiségi szószólók intézményére mint a magyar demokrácia érettségének próbájaként hivatkozott. Dr. Csúcs Lászlóné, lengyel nemzetiségi szószóló Henryk Sławik halálának 70. évfordulója, valamint idősebb Antall József halálának 40. évfordulója kapcsán tartott megemlékező beszéde²⁸ lengyel nyelven hangzott el. A szlovén nemzetiségi szószóló, Kissné Köles Erika pedig 2016 júniusában Szlovénia elmúlt 25 évének bemutatásáról szóló napirend előtti felszólalását szintén nemzetisége anyanyelvén tartotta.

²⁷ Ez alól egy kivétel volt, mikor 2016. február 16-án Dr. Turgyán Tamás örményül is köszönt felszólalásában.

²⁸ H/1270 Henryk Sławik halálának 70. évfordulója, valamint idősebb Antall József halálának 40. évfordulója emlékére határozati javaslat (2014. szeptember 24.)

2. táblázat. A nemzetiségi szószólók felszólalásai a parlament plenáris ülésein (2014.05. 06. - 2016. 12. 31.)

	Bizottsági (kisebbségi) vélemény ismertetése	Előterjesztői nyitóbeszéd	Előadói válasz	Felszólalás	Kétperces felszólalás	Kérdés	Napirend utáni felszólalás	Napirend előtti felszólalás	Összesen
Fuzik János (szlovák)	0	2	3	6	0	0	3	0	14
Farkas Félix (roma)	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Alexov Lyubomir (szerb)	0	0	0	9	0	3	1	0	13
Dr. Csúcs Lászlóné (lengyel)	0	1	1	2	0	0	0	0	4
Giricz Vera (ruszin)	1	0	0	3	0	0	1	0	5
Hartyányi Jaroslava (ukrán)	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Hepp Mihály (horvát)	0	0	0	3	0	0	0	0	3
Kissné Köles Erika (szlovén)	0	0	0	9	0	0	2	1	12
Koranisz Laokratizs (görög)	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Kreszta Traján (román)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ritter Imre (német)	2	1	1	31	2	1	0	1	39
Dr. Turgyán Tamás (örmény)	0	1	1	2	0	0	3	0	7
Varga Szimeon (bolgár)	2	2	2	5	0	0	2	1	14

Szerző által készített táblázat, az adatok forrása: www.parlament.hu

A vizsgált időintervallumban két nemzetiségi szószóló (a német és a szerb) négy alkalommal használta a kérdés²⁹ intézményét. Bár a házszabályi rendelkezések a nemzetiségi szószólók számára csak a napirend utáni felszólalásokat engedélyezik, a házszabálytól való

²⁹ Német nemzetiségi szószóló: K/4996, Magyarország sohasem volt multikulturális társadalom? Szerb nemzetiségi szószóló: K/3563, Van-e jövője a nemzetiségi színjátszásnak Magyarországon?; K/10357, Elképzelhető-e a jövőben az, hogy a hazai nemzetiségek kultúrájához tartozó, műemléki védelem alatt álló épületek és egyéb tárgyi emlékek restaurálása az anyanemzet országaiból érkező szakemberek bevonásával történjen?; K/12212, Várható-e, hogy a soron következő közös magyar-szerb Kormányülésig konkrét szerződéskötésre kerül sor a 1031/2016. (II. 9) számú Kormány határozat végrehajtásával kapcsolatban?

eltéréssel eddig négy nemzetiségi szószóló öt alkalommal élt a napirend előtti felszólalás jogával. Ezek témái, a felszólalások időrendjében a következők voltak:

- 2015. március 2.: Varga Szimeon (bolgár nemzetiségi szószóló) a martenica kitűzésével kapcsolatos bolgár népszokást ismertetve köszöntötte a parlamentet,
- 2015. június 8.: Hartyányi Jaroslava (ukrán nemzetiségi szószóló) a Magyarországi nemzetiségek bizottsága munkájáról szóló beszámolója,
- 2016. június 13.: Kissné Köles Erika (szlovén nemzetiségi szószóló) Szlovénia elmúlt 25 évét mutatja be szlovén nyelven,
- 2016. szeptember 26.: Hartyányi Jaroslava (ukrán nemzetiségi szószóló) Ukrajna és Magyarország kapcsolatáról tartott beszéde,
- 2016. szeptember 26.: Ritter Imre (német nemzetiségi szószóló) tájékoztatása a Bundestag által az egykori német kényszermunkások (malenkij robot) számára elrendelt egyszeri juttatásról.

ÖSSZEGRZÉS

A jelenlegi magyarországi nemzetiségi adatok alapján az elismert nemzetiségeknek nincs valós esélyük a kedvezményes nemzetiségi mandátum megszerzésére és így a többi parlamenti képviselővel megegyező jogokkal bíró nemzetiségi képviselő állítására, ezért nemzetiségi szószólóval képviseltetik magukat a magyar Országgyűlésben. A nemzetiségi szószólók intézménye jelenleg egy új, mondhatni kísérleti fázisban lévő intézmény a parlamentben. A 2014-es parlamenti ciklus mind az intézmény, mind az intézményt betöltő személyek számára egy tanulmányidőszak.

A nemzetiségi szószólók szavazati jogának hiánya és korlátozott felszólalási lehetőségein túl a nemzetiségi érdekek parlamenti képviseletének további akadályát jelenti a „nemzetiségeket érintő ügy” kitétele, amely miatt kevés alkalmuk van a nemzetiségi érdekek megjelenítésére. Ebből fakadóan a szószólók sokkal inkább reprezentatív szerepet töltenek be. A szószólók korlátozott lehetőségeikhez mérten és azok ellenére meglehetősen nagy aktivitásról tettek tanúbizonyságot. Felszólalásaik jellemzően a Magyarországi nemzetiségek bizottsága nevében történt felszólalásokra terjednek ki az általános viták során, és nem önálló felszólalások, emiatt az egyes nemzetiségek önálló képviselete nem megoldott. A szószólók elvértve, egy-egy, napirend utáni vagy házszabálytól való eltéréssel engedélyezett napirend előtti felszólalások alkalmával tudják csak megjeleníteni saját nemzetiségüket, de még ekkor sem tudják az adott nemzetiség érdekeit hatékonyan érvényesíteni. Mindenesetre az, hogy az egyes nemzetiségi szószólók felszólalásai részben vagy teljes egészében nemzetiségük anyanyelvén történik, szint visznek a parlamenti ülésekre és, még ha jelképesen is, de megjelenítik a Magyarországon elismert nemzetiségeket.

Mivel törvénykezdeményezési joggal csak a nemzetiségeket képviselő bizottság rendelkezik, ezért ahhoz, hogy valamely nemzetiség érdeke érvényesíthető legyen, a bizottságon belül konszenzusra lenne szükség, amely 13, különböző nemzetiséget képviselő szószóló esetén konfliktusokba ütközhet. Nem véletlen tehát, hogy eddig a bizottság részéről még egy olyan kezdeményezés sem érkezett, amely kiemelte egy nemzetiséget. Mindezek alap-

ján tehát megállapítható, hogy a nemzetiségi szószóoló intézménye szimbolikus megoldás, amely nem biztosít valódi lehetőséget az egyes nemzetiségek érdekeinek érvényesítésére, továbbá jogállásukból fakadóan nem képesek hatást gyakorolni a törvényhozásra. Megjegyzendő azonban, hogy a kedvezményes, nemzetiségi mandátummal bekerülő nemzeti képviselő sem jelent garanciát az adott nemzetiség érdekeinek hatékony képviseletére. A nemzetiségi képviselő bár a szószóolókhöz hasonlóan egymagában ugyanúgy nem képes befolyásolni a törvényhozást, azzal, hogy több felszólalási lehetőséggel rendelkezik, nagyobb láthatóságot adhat nemzetiségének.

DOKUMENTUMOK ÉS IRODALOM

- Bochsler, Daniel (2007): Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies. *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 7., 2007/8, 153–180.
- Erdős Csaba, dr. (2013): *Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban*. In: *Quot capita, tot sententiae. A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II.*, 249–273.
- European Elections monitor (2016): *Parliamentary Elections in Romania 11th December 2016*. Foundation Robert Schuman.
- Folketing (2014): *The parliamentary system of Denmark. Introduction to Danish Democracy*.
- Képviselői Információs Szolgálat (2016): *Parlamentek alkotmányos és politikai jellemzői – nemzetközi kitekintés*.
- Kovács Péter (2014): A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 2014/1: 15–29.
- Kurucz Gábor (2013): A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről. *Pázmány Law Working Papers*, 2013/14.
- Interparlamentáris Unió PARLINE-adatbázis (www.ipu.org) – Az adatok letöltésének ideje: 2016. december 30.
- Móré Sándor (2015): A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon. *Magyar Jog*, 10. szám, 584–592.
- Móré Sándor (2016): A nemzetiségi szószóolói intézmény jogi kerete és működésének első két éve. *Parlamenti Szemle*, 2: 30–51.
- Országgyűlés honlapja (www.parlament.hu).
- A Román Parlament Képviselőházának honlapja (www.cdep.ro).
- Pap András László (2004): *A kisebbségek parlamenti képviselete összehasonlító alkotmányjogi szempontból*. Doktori értekezés.
- Pap András László (2007): *Identitás és reprezentáció*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör Kft.
- Székely István-Gergő (2009): Speciális választójogi megoldások a kisebbségek számára – a romániai törvénykezés összehasonlító keretben. *Magyar Kisebbség. Nemzetpolitikai Szemle*, 1-2. szám., 221–279.
- Tar Ferenc (2015): Képviselők vagy szószóolók? – Kisebbségi képviseléválasztás Magyarországon. *Modern Geográfia*, II., 25–40.

Nemzetközi dokumentumok

- EBEÉ (1990): Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióival foglalkozó koppenhágai konferenciájának dokumentuma – Koppenhágai Zárókmány.
- EBESZ (1999): Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben.
- ENSZ (1965): Nemzetközi egyezmény a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (Magyarországon az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki.).
- ENSZ (1966): A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet hirdette ki.).
- ENSZ (1992): Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. A Közgyűlés 47/135. sz. határozata.
- Európa Tanács (1992): Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről (Magyarországon az 1999. évi XXXIV. törvény hirdette ki.).

Törvények, egyéb jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye.
- 35/1992. (VI. 10.) AB határozat
- 24/1994. (V. 6.) AB végzés
1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya.
1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről.
1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól.
2011. évi CLXXIX törvény a nemzetiségek jogairól.
2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.
2012. évi XXXVI törvény az Országgyűlésről.
- 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről.
- Act on Election of Representatives to the Croatian Parliament.
- Bundeswahlgesetz.
- Constitution of the Republic of Slovenia.
- The Constitutional Act on The Rights of National Minorities in The Republic of Croatia (NN. 155/2002 és a hozzá kapcsolódó módosítás: NN. 80/2010).

Házszabályok

- Dánia: Folketing (2016): Standing Orders of the Danish Parliament.
- Horvátország: Croatian Parliament: Standing Orders of the Croatian Parliament. June 2013 (NN 81/2013).
- Olaszország: Republic of Italy: Rules of Procedures of the Chamber of Deputies.
- Románia: Regulation of the Chamber of Deputies of Romania.
- Szlovénia: Rules of Procedure of the National Assembly (2002).