

dr. Erdős Csaba*

***Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével
kapcsolatban***

BEVEZETŐ GONDOLATOK

A 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény kimondja, hogy a nemzetiségek sarkalatos törvényben meghatározott módon részt vesznek az Országgyűlés munkájában.¹ Ennek alapján a törvényhozó – elsősorban az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvénnyel – kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosít a nemzetiségek számára, valamint létrehozta a nemzetiségi szószólói státust is. E tanulmány célja, hogy ezen új intézményeket bemutassa, illetve rámutasson az ezekkel kapcsolatos jogi – s érintőlegesen politikai – dilemmákra.

A nemzetiségek országgyűlési képviseletének kérdése nemcsak az Alaptörvény, valamint ahhoz kapcsolódó választási törvények hatályba lépése miatt érdemes a – tudományos – közvélemény figyelmére, hanem azért is, mert a közelmúltban kialakított nemzetiségi képviseleti modell szakítást jelent a rendszerváltozást követő több, mint két évtizedes gyakorlattal. A módosított szabályozás nyomán – álláspontom szerint – nem várható, hogy a nemzetiségek – korábban nemzeti és etnikai kisebbségek – parlamenti képviseletének szükségességével, módjával kapcsolatos szakirodalmi viták nyugvópontra kerülnek.² Erre figyelemmel hasznosnak tartom a szembenálló tudományos álláspontok ismertetését is, ahogyan azoknak a modelleknek a felvázolását is, amelyek közül az

* A szerző a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola-jának doktorandusza.

¹ Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdés.

² Az ezekkel kapcsolatos vitákhoz ld.: SMUK PÉTER: *Magyar közjog és politika 1989-2010*. 2012, Osiris, Budapest, 61. o. és 370. o.

alkotmányozó-jogalkotó hatalom válogathatott a szabályozás kialakítása során.

I. RELEVÁNS JOGFORRÁSOK

Ahogy fentebb is kiemeltük, az új nemzetiségi képviseleti modell kialakítása az Alaptörvényen nyugszik. Áttekintve azt, az alábbi részeit tartom e kérdés szempontjából kiemelt fontosságúaknak:

- *A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.* (Nemzeti Hitvallás)
- *Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját[...] ápoljuk és megóvjuk.* (Nemzeti Hitvallás)
- *A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. [...]* [XXIX. cikk (1) bekezdés]
- *A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.* [XXIX. cikk (2) bekezdés]
- *A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.* [XXIX. cikk (3) bekezdés]
- *Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják.* [2. cikk (1) bekezdés]
- *A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.* [2. cikk (2) bekezdés]
- *Az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.* [4. cikk (1) bekezdés]

- *A helyettesek³ a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.* [30. cikk (3) bekezdés]

Az Alaptörvényen kívüli, nemzetiségi képviselőket szabályozó jogforrások mindegyike a jogrendszer csúcán helyezkedik el – többnyire törvényi formát öltve. Ez az Alaptörvényből is következik, amely szerint az „*alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg*”,⁴ ahogyan láthattuk, a választójog és a nemzetiségi egyéni és kollektív jogok az Alaptörvény Szabadság és felelősség részében konstituált jogosultságok, ekképpen alapvető jogi jellegükhöz kétség sem férhet. Ugyanakkor a nemzetiségi mandátum nem csupán jogegyenlőségi és választójogi kérdéseket vet fel – sőt elsősorban nem azokat –, hanem a képviselői jogállásra gyakorolt hatása, annak „klasszikus” elveivel való összeegyeztethetősége is vizsgálendő. Minderre tekintettel a következő törvényeket emelem ki:

- 2011. évi CLXXIX. tv. a nemzetiségek jogairól⁵
- 2011. évi XXIII. tv. az országgyűlési képviselők választásáról⁶
- 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről⁷
- 1997. évi C. tv. a választási eljárásról⁸

Végül – a házsabályi jellegű rendelkezések „kétforrásúvá” válása miatt – meg kell említenünk az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot⁹ is.

Annak ellenére, hogy a fenti jogforrások hatályosak, a nemzetiségek a 2011-2012-es választási rendszer szerinti, az Országgyűlés munkájában való részvétele még nem valósult meg. Ennek oka, hogy az új szabályokat csak a soron következő országgyűlési választásokon kell alkalmazni. Ennek megfelelően elemzésünk csak normatív szempontú lehet, az empirikus vizsgálat – feltehetőleg – 2014-ig várta magára.

³ Értsd: az Alapvető Jogok Biztosának helyettesei.

⁴ Alaptörvény I. cikk (3) bek.

⁵ A továbbiakban: Ntv.

⁶ A továbbiakban: Vjt.

⁷ A továbbiakban: Ogytv.

⁸ A továbbiakban: Ve.

⁹ A továbbiakban: Házsabály.

II. ELŐKÉRDÉS: A NEMZETISÉGEK ÉS A NEMZETISÉGHEZ TARTOZÁS

A megújult szabályozás felfogható úgy, hogy a jogalkotó egyfajta megerősítő intézkedésként¹⁰ biztosítja a nemzetiségek számára a parlamenti munkában való kedvezményes részvétel lehetőségét. Ha ebből a nézőpontból közelítjük meg a jogintézményt – mással indokolni egyébként elég lenne – akkor azt kell igazolnunk, hogy ezen kedvezmény biztosítására a nemzetiségeknek szükségük volt. Ez azért különösen hangsúlyos, mert az Alaptörvényből nem következik az, hogy sarkalatos törvénynek úgy kell szabályoznia a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét, hogy kedvezményt biztosítson számukra, az alkotmányos követelmény – az Alaptörvény nyelvtani értelmezése alapján – „csak” annyi, hogy sarkalatos törvény szabályozza e kérdést. Előre bocsátva annyit még meg kell jegyeznünk, hogy az Alaptörvény az országgyűlési munkában való részvétel módját sem determinálja.

Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a kedvezményes mandátum jogpolitikai indoka egyfajta megerősítő intézkedés, akkor elvárható, hogy annak szükségességét megfelelően tudjuk alátámasztani. Találhatunk olyan álláspontot is a magyar szakirodalomban, amely tagadja azt, hogy a nemzetiségek saját jogú parlamenti képviselét alkotmányossági szempontból indokolni lehet: *„a társadalom valójában végtelen számú kisebbségképző ismérv alapján tagolható, s így igazolásra szorulna, miért épp a nemzeti és etnikai hovatartozás az, amely sui generis parlamenti képviselét alapozna meg, hanem annak – a kellemetlen és alighanem lehetetlen – bizonyítása is nehézséget okozhatna, hogy a hazai*

¹⁰ A „megerősítő intézkedés” kifejezés az angolszász „affirmative action” szókapcsolat fordítása, amelynek jelentéstartalma megegyezik a magyar szaknyelvben gyakrabban használt „pozitív diszkriminációjáéval”. (vö: KOVÁCS KRISZTINA: A hátrányos megkülönböztetés tilalma, in HALMAI GÁBOR - TÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*, 2003, Osiris, Budapest, 413-415. o.) Ugyanakkor a diszkrimináció magában hordozza negatív jellegét, így nem tartom szerencsésnek a pozitív jelzővel való használatát. Ugyancsak kifejezőbbnek vélem az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv. (továbbiakban: Ebtv.) szerinti előnyben részesítést. Az Ebtv. fogalmát azonban a jogalkalmazásra találták ki (vö. Ebtv. 11. §), így a normatív jellegű választójogi intézményre a megerősítő intézkedést vélem a legtalálóbbnak.

kisebbségek oly mértékben vannak elnyomva, hogy e helyzet ellen csak külön és közvetlen parlamenti jelenlét jelenthetne orvoslato.”¹¹

Valószínűleg már a fenti érv is elegendő ahhoz, hogy a nemzetiségi mandátumok szükségtelenségét belássuk, ám ez más megközelítésből is alátámasztható. Így alapvető fontosságúnak tartom azt is, hogy bármilyen megerősítő intézkedés esetén az előnyben részesítendő köre pontosan meghatározható legyen. Így jutunk el előkérdésünkhöz, tehát ahhoz, hogy milyen csoport tekinthető nemzetiségnek, illetve milyen feltételei vannak a nemzetiséghez tartozásnak.

Ahogy fentebb is láthattuk, annak ellenére, hogy az Alaptörvény számos alkalommal említi a nemzetiségeket, fogalmukat nem határozza meg, a definíciót az Ntv.-ben találjuk. E törvény két módon határozza meg a nemzetiséget. Egyfelől meghatározza a nemzetiségként való elismerés feltételeit, másfelől – az 1. mellékletében – fel is sorolja azokat a csoportokat, amelyek ezeknek a kritériumoknak megfelelnek. Ezek a következők: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. A „nemzetiségképző” feltételek pedig az alábbiak:¹²

- a) Magyarország területén való, legalább egy évszázadnyi honosság;
- b) az állam lakossága körében számszerű kisebbségben való lét;¹³

¹¹ Az idézet Sente Zoltántól származik, aki a még az Alkotmány hatálya alatt, de már az új alaptörvény megalkotása során fejtette ki nézeteit egy esetleges második kamaráról, azon belül pedig a nemzeti és etnikai kisebbségek szerepéről. Ld. SZENTE ZOLTÁN: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? in TÉGLÁSI ANDRÁS (Szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* 2011, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 87. o.

¹² Ntv. 1.§ (1) bek.

¹³ Itt kell megjegyezni, hogy az Alaptörvény által kialakított új fogalomhasználat – nemzeti és etnikai kisebbségek helyett nemzetiségek – álláspontom szerint helytelen. Ennek oka, hogy a nemzetiség a kialakult tudományos zsargonban a nemzeti kisebbséggel volt szinonim, míg az etnikum az etnikai kisebbséggel. A kettő közti különbség az, hogy a nemzeti kisebbségeknek van egy anyaországuk, az adott népcsoport tehát önálló „államalkotó”, míg az etnikai kisebbség olyan népcsoport, amely az önálló állami létet sehol nem élvezheti. A nemzetiség fogalma feloldja e különbségtételt, pontosabban kiterjeszti a

c) a lakosság többi részétől saját nyelv, kultúra és hagyományok alapján való megkülönböztethetőség;

d) olyan összetartozás-tudatról való bizonyágtétel, amely a fentiek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségek érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.

Az Ntv. kétirányú nemzetiség-meghatározásából az is következik, hogy amennyiben egy népcsoport megfelel az Ntv. 1. §-ában foglalt feltételeknek, nem válik automatikusan nemzetiséggé, ahhoz az Országgyűlés jogalkotása is szükségeltetik: a törvény 1. Mellékletét módosítani kell. Az Ntv. 158. §-a szerint a törvény 1-157. szakaszai sarkalatosnak minősülnek, tehát a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazatával módosítható. Minthogy az 1. mellékltre az 1. § (2) bekezdése hivatkozik, felmerül a kérdés, hogy a nemzetiségek felsorolásának módosításához milyen szavazatarány – egyszerű vagy minősített többség – szükségeltetik. Utóbbi esetben az új nemzetiség felvételéhez szükséges politikai akarat nehezebben alakítható ki, azonban az egyszerű többség támogatásának megszerzése sem magától értetődő.

A nemzetiséghez tartozásnak két feltételét különíthetjük el egymástól:

- magyar állampolgárság¹⁴
- az adott nemzetiséghez tartozás önálló kinyilvánítása.¹⁵

E feltételek közül a második érdemel nagyobb figyelmet. A magyar szabályozás az önrendelkezési jogból vezeti le az identitásválasztás szabadságát.¹⁶ Ebből az is következik, hogy a nemzetiséghez tartozás-

nemzeti kisebbségre használt kifejezést az etnikai kisebbségekre is. Ugyan ennek gyakorlati jelentősége csekély, az azonban furcsa, hogy Magyarország legnépesebb etnikumából, a cigányságból az Alaptörvény hatályba lépésével nemzetiség lett.

¹⁴ Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárt említ, valamint az államalkotó-jellegből is ez következik.

¹⁵ Ntv. 11. § (1) Valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga.

¹⁶ Az Ntv. 11. § (3) bekezdése kifejezetten a nemzetiségi önazonossághoz való jogról beszél, s a korábbi, 1993. évi nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény is ezt a modellt követte, amelyet a szakirodalom is átvett, megerősített. Vö. például: EILER FERENC - KOVÁCS NÓRA: Minority Self-Governments in

nak semmilyen más feltételt nem lehet szabni, objektív kritériuma az egyén erről való döntésének nincsen; így például azt sem lehet vizsgálni, hogy az egyén ismeri-e az adott nemzetiség nyelvét, szokásait. Általánosan megfogalmazva: az egyén csatlakozhat bármely nemzetiséghez, a választott nemzetiség köteles tagjaként elfogadni. Természetesen megfordítva is igaz ez a tétel: senki sem állíthatja azt, hogy rajta kívül álló más személy valamely nemzetiséghez tartozik valamilyen vélt vagy valós tulajdonsága miatt. Az Ntv. szerint az egyén nyilatkozattételre nem kötelezhető nemzetiséghez tartozásáról, azonban bizonyos jogok – így a választójog egyes formáinak – gyakorlásához törvény vagy végrehajtására kiadott jogszabály által előírt nyilatkozat kérhető.¹⁷ Figyelemre méltó továbbá az is, valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása – főszabály szerint – nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését.

Összefoglalva tehát:

- sosem lehet biztosan megállapítani azt, hogy kik tartoznak egy nemzetiséghez, hiszen erről senki nem köteles nyilatkozni
- a nemzetiséghez tartozásnak nincsen objektív feltétele, így akár valós kötődés nélkül is tehet valaki ilyen nyilatkozatot.

Ennek megfelelően a kedvezményes mandátum előnyeit élvezők köre sem határozható meg egyértelműen.

III. A KEDVEZMÉNYES MANDÁTUMOK HELYE A VÁLASZTÁSI RENDSZERBEN

Ahhoz, hogy a kedvezményes nemzetiségi mandátumok szerepét megítélhessük, szükséges röviden áttekintenünk a megújult választási rendszert. Vegyes jellegű, melyben összesen 199 mandátum kerül kiosztásra úgy, hogy egyéni választókerületekben 106, míg listán 93 képviselői hely szerezhető meg.¹⁸ A választási rendszer egyfordulós, ennek megfelelően az egyéni választókerületekben a relatív többségi modellt alkal-

Hungary, in GÁL KINGA (Szerk.): *Minority Governance in Europe*. 2002. Budapest, LGI Books, 175. o.

¹⁷ Ntv. 11. § (2) bek.

¹⁸ Vjt. 3. §.

mazzák. A továbbiakban a listán megszerezhető mandátumokra fókuszálunk, a nemzetiségeket megillető kedvezmények ugyanis itt érvényesülhetnek.

A korábbi szabályozással ellentétben már csak országos szinten állíthatók listák, amelyek részben valódi, részben pedig kompenzációs listaként funkcionálnak. Ennek megfelelően a választópolgároknak két szavazattal rendelkeznek: az egyiket az egyéni választókerületi jelöltre adhatják le, a másikat pedig országos listára. Az országos listára leadott szavazatokat növelik azok a szavazatok, amelyek az egyéni választókerületben nem eredményeztek mandátumot,¹⁹ amennyiben a képviselői helyért sikertelenül indult jelölt jelölő szervezete – pártja – országos listát állított.²⁰ Két féle országos lista állítható: pártlista, illetve nemzeti-ségi lista. A kettő közti legfontosabb eltéréseket az alábbi táblázat szemlélteti:

¹⁹ Töredékszavazatnak, azaz mandátumot nem eredményező szavazatnak minősül minden olyan szavazat is, amelyet a mandátumot szerző jelölt „feleslegesen” szerzett meg, tehát azok, amelyek nélkül is meg tudta volna szerezni a képviselői helyet. Ezt a számot a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonásával kapjuk meg.

²⁰ Vjt. 15-16. §.

Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviselőjével kapcsolatban

szempont	pártlista	nemzetiségi lista
választójog	-magyarországi lakóhellyel rendelkezik ÉS a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként nem szerepel -magyarországi lakóhellyel rendelkezik ÉS a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szerepel, de a nemzetisége nem állított listát -magyarországi lakóhellyel nem rendelkezik	magyarországi lakóhellyel rendelkezik ÉS a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szerepel ÉS a nemzetisége állított listát
jelölő szervezet	párt	országos nemzetiségi önkormányzat
közös lista	lehetséges	tilos
küszöb	-önálló lista esetén az összes országos listára leadott szavazat 5%-a -két párt közös listája esetén ez az arány 10% -három vagy több párt közös listája esetén pedig 15%	az országos listára jutó (töredékszavazatokat is beleszámítva) szavazatok számát 372-vel (93*4) el kell osztani, s e hányados egész része a kedvezményes mandátum mértéke

Ahogy a táblázatból is kitűnik, a nemzetiségi listára való szavazás olyan egyéni nemzetiségi jog, amelyet csak akkor lehet gyakorolni, ha valaki a nemzetiségi listára kéri a felvételét, azaz nyilatkozatot tesz. Hangsúlyozni szükséges, hogy egy személy egy választáson csak egyik típusú – párt vagy nemzetiségi – listára szavazhat. Ugyancsak kizárt a többes nemzetiségi kötődés érvényesítése a választáson: amennyiben valaki több nemzetiséghez tartozónak érzi magát, választania kell, hogy melyik nemzetiség listájára kíván szavazni, s ennek megfelelően kell kérnie a nemzetiségi névjegyzékbe történő felvételét.

A nemzetiségi lista állítására az adott nemzetiség országos önkormányzata²¹ jogosult. Minden nemzetiségnek egy országos önkormányzata van, ennek megfelelően minden nemzetiség csak egy listát állíthat az országgyűlési választásokon. Ez tehát azt jelenti, hogy a nemzetiségi listák között nincsen verseny. A választás ezzel funkcióját is veszti: választás helyett inkább szavazásról beszélhetünk. A nemzetiségi névjegyzékre feliratkozott választópolgár csak arról dönthet, hogy érvényes szavazatot ad-e le a nemzetiségi listára, vagy nem. Ez a rendszer sokkal közelebb áll a delegatív modellhez, mint a választáson nyugvóhoz. A kérdés csupán az, hogy van-e annyi potenciális tagja egy nemzetiségnek, hogy a kedvezményes kvóta „átugrásához” elég legyen.

IV. A KEDVEZMÉNYES KVÓTA

A nemzetiségeknek az országgyűlési választásokon biztosított kedvezmény a parlamenti küszöb jelentős leszállításában érhető tetten. Addig, míg a pártlistán a listás szavazatok 5-10-15%-át kell elérnie egy pártnak vagy pártszövetségnek, addig a nemzetiségeknek ennél jelentősebb kevesebb voksra van szüksége országgyűlési képviselőjük eléréséhez. A kedvezményes kvóta – a tulajdonképpeni leszállított mértékű küszöb – a listás választási rendszerek legegyszerűbbjének, az ún. Hare-formulának a módosított változata. A Hare-formula lényege, hogy az érvényes szavazatok számát elosztják a mandátumok számával, s az a lista kap mandátumot, amely ezt eléri. Egy lista annyi mandátumot kap, ahányszor a hányadost kiadják a rá eső voksok. Amennyiben pedig nem sikerült így valamennyi mandátumot kiosztani, akkor a további mandátumokat azok a listák kapják, amelyekben – a hányadoshoz szükséges voksok kivonását követően – a legtöbb voks maradt.²² Ebben a modellben jól látszik, hogy a választáson gyengébben szereplő listáknak akkor tudunk kedvezni, ha a képlet nevezőjét növeljük, hiszen a kvóta így csökken. Konkrét példán: a listákra eső érvényes szavazatokat a listán megszerezhető mandá-

²¹ A nemzetiségi önkormányzatok rendszeréhez lásd az Ntv.-t.

²² A formulák rendszeréhez ld: MÉSZÁROS JÓZSEF - SZAKADÁT ISTVÁN: A választási rendszer elemei, in DEZSŐ MÁRTA - KUKORELLI ISTVÁN: *Választudományi tanulmányok*. 1999, Országos Választási Iroda, Budapest, 217-242. o.

tumok számával – azaz 93-mal – elosztva kapjuk a Hare-formulát. A Vjt. értelmében a Hare-formula alapján kapott hányadost tovább kell osztani négygyel, így a nevezőt négyeszeresére növelte a jogalkotó.²³

Prima facie ez jelentős könnyítésnek tűnhet,²⁴ azonban érdemes megvizsgálni azt, hogy reálisan képesek-e a nemzetiségek ennyi szavazatot – azaz nemzetiségi névjegyzékre feliratkozó, érvényesen szavazó választópolgárt – összegyűjteni. Erre egzakt választ adni nem tudunk, mivel megújult választási rendszerünk sok új elemet tartalmaz, amelyek hatása előre nem látható. Ezek közül a legfontosabb az, hogy pártlistára Magyarország területén kívül élő magyar állampolgárok is szavazhatnak, s az ő következő választáskori létszámukat jóslolni nehéz, választásokon való részvételi hajlandóságukat, illetve lehetőségeiket²⁵ pedig még nehezebb. Márpedig a pártlistára leadott szavazatok a fentiek szerint hatással vannak a kedvezményes nemzetiségi kvóta mértékére is. Problémát jelent továbbá az is, hogy a pártlista egyben kompenzációs lista is, a töredékszavazatok itt érvényesülnek. Szinte lehetetlen megjósolni, hogy a választókerületekből mennyi töredékszavazatra lehet számítani. Ez függ a párt által indított jelöltek számától, a szavazatok jelöltek közötti megoszlásától, stb. Ugyancsak bonyolítja a számolást, hogy a választáson való részvételi hajlandóság is változó mértékű.²⁶ A nehézségektől függetlenül azonban néhány következtetést a rendelkezésre álló adatokból és az eddigi tapasztalatokból is levonhatunk.

²³ Vjt. 16. § d) pont.

²⁴ A pártlistán és a nemzetiségi listán való mandátumszerzéshez szükséges voksok arányát nem érdemes meghatározni, mert eltérő elv alapján működnek: míg a nemzetiségi lista a fentiek szerinti legnagyobb maradék elvét követő, módosított Hare-formula szerint funkcionál, addig a pártlistás mandátumokat a legnagyobb átlag elv szerinti d'Hondt-formula alapján osztják el. Tovább nehezíti a komparatiztikát, hogy míg a pártlistás küszöbnél a töredékszavazatok nem képezik a számláló részét, addig a nemzetiségi lista kedvezményes kvótájánál ezek figyelembe veendőek. Vö: Vjt. 14. § és 16. §.

²⁵ Gondoljunk csak a külföldön, levélben történő szavazás esetleges nehézségeire. Vö.: T/8405 számú törvényjavaslat, I/2013. (I. 7.) AB határozat.

²⁶ A becslés annak ellenére sem könnyű, hogy az Alkotmánybíróság Alaptörvény-ellenesnek mondta ki az előzetes regisztráció intézményét. I/2013. (I. 7.) AB határozat.

Ha 8 millió választópolgárral, valamint átlagosnak mondható 60%-os részvételi aránnyal számolunk,²⁷ akkor ez 4,8 millió, listára leadott szavazatot jelent. Ehhez kell hozzáadni a töredékszavazatokat, amelyek mértékét most határozzuk meg 70%-ban.²⁸ Ez további 3,36 millió szavazatot jelent, összesen tehát 8,16 millió szavazatot tételezünk országos listára jutó szavazatként. Ez lesz a kedvezményes kvóta számlálója. A nevező adott: $93 \times 4 = 372$. A kvóta tehát $8.160.000 / 372 \approx 21.935$. Az egyszerűség kedvéért számoljunk 22 ezerrel, tehát a kedvezményes mandátumhoz 22 ezer szavazatra van szüksége minden nemzetiségnek. A kvóta ennél valószínűleg magasabb lesz, hiszen a nem magyarországi szavazatokat ebbe még nem számoltuk bele.

A kvóta kedvezményességének fokát a nemzetiségek létszámarányának függvényében ítélni lehet meg. Ehhez a 2001-es népszámlás eredményeit vesszük figyelembe.²⁹ A következő táblázat ismerteti a nemzetiségek – akkor még nemzeti és etnikai kisebbségek – lélekszámát:

²⁷ A 2010-es országgyűlési választások első fordulóján a választói névjegyzékben 8.034.394 választópolgár szerepelt, s 64,38%-uk jelent meg a szavazókörökben. Forrás: Az Országos Választási Bizottság közleménye az országgyűlési képviselők 2010. évi választásának eredményéről 1. o. http://www.vallasz.hu/hu/ovb/content/kozlemeny/ovb_kozlemeny_20100510.pdf (2013.03.03.).

²⁸ Ez azt feltételezi, hogy az egyéni választókerületekben kb. 30%-os szavazataránnyal lehet mandátumot szerezni, a maradék 70% a többi jelölt között oszlik meg. Természetesen ide kell sorolnunk a győztes töredékszavazatait is.

²⁹ Sajnos a 2011-es kisebbségi önkormányzati választásokról nem találtam olyan kimutatást, amely a kisebbségi névjegyzékbe vételt kérő választópolgárok összesített számát tartalmazta volna. A 2011-es népszámlálás adatai pedig még nem elérhetőek. Mindenesetre alappal feltételezhetjük, hogy az, aki nemzetiségi névjegyzékre való felvételét kéri, a népszámláláson is megvallja adott nemzetiséghez tartozását. A 2001-es népszámlálás vonatkozó adatai a Központi Statisztikai Hivatal honlapján érhetőek el: http://www.nepszamlalas2001.hu/hun/kotetek/04/04_modsz.pdf (2013.03.03.).

Nemzetiség	Adott nemzetiséghez tartozást vallók száma
bolgár	1.358
görög	2.509
horvát	15.620
lengyel	2.962
<i>német</i>	62.233
örmény	620
<i>roma</i>	190.046
román	7.995
ruszin	1.098
szerb	3.816
szlovák	17.692
szlovén	3.040
ukrán	5.070

A táblázatban dőlt betűvel szedett német és roma kisebbségen kívül a többi nemzetiségnek matematikai esélye sincs arra, hogy a kedvezményes kvóta alapján a parlamentbe képviselőt küldjön. Amennyiben az általános részvételi arány alacsony, a nemzetiségi viszont magas lesz, úgy halvány remény még a szlovák és a horvát nemzetiség előtt is felcsillanhat, de ennek esélyét minimálisnak vélem.³⁰

³⁰ Vö.: SMUK PÉTER: A Tisztelt Ház szabályai, 2012 - új törvény az Országgyűlésről, in *Kodifikáció és Közigazgatás* 2012/1. szám, 8-9. o.

Összefoglalva tehát megállapítható, hogy a kedvezményes kvóta nem elég kedvezményes, hiszen csak a nemzetiségek töredékének képes – egyébként kétségbe vonható szükségességű – célját, az országgyűlési képviseletet biztosítani.

V. A NEMZETISÉGI KÉPVISELŐ JOGI STÁTUSA ÉS POLITIKAI KOCKÁZATAI

Az Alaptörvény szerint „*az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségeik egyenlők; tevékenységüket a köz érdekében látják el, s e tekintetben nem utasíthatók.*”³¹ Az alkotmánybírószáki gyakorlatnak megfelelően a képviselői jogállás két alapelve ezen alaptörvényi mondat értelmében:

- a) a mandátum egyenlősége és
- b) a mandátum szabadsága.

ad a)

Jogi értelemben semmilyen megkülönböztetés nem tehető a képviselők között. Az országgyűlési képviselők mandátuma egyenlő, függetlenül annak keletkezésének módjától – egyéni választókerületi vagy listás mandátum –, illetve a mögötte álló szavazatok számától, vagy éppen attól, hogy az adott képviselő független vagy frakciótag.³² Ezt a logikát folytatva – mutatis mutandis – belátható, hogy az országgyűlési képviselők közti megkülönböztetés annak alapján is tilos kell, hogy legyen, hogy a parlamentbe nemzetiségi listáról, kedvezményes kvóta alapján, tehát az átlagosnál kevesebb szavazattal jutottak, vagy sem. Hovatovább – alkotmányjogi szempontból – nem is használhatjuk a nemzetiségi képviselő kifejezést, hiszen a mandátumigazolást követően valamennyi országgyűlési képviselőjelölt a Tisztelt Ház egyenlő tagjává válik, „jelző nélküli” országgyűlési képviselővé.

Érdekes, hogy az Ogytv. nem követi a fenti logikát, sőt egyenesen szembe megy azzal, mikor „a nemzetiségi listáról mandátumot szerző

³¹ Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés.

³² Vö.: 27/1998. (VI. 16.) AB határozat.

képviselő” kategóriáját statuálja.³³ A képviselői jogállást szabályozó jogforrások közül ez az egyetlen, amely a mandátum keletkezésének körülményeire tekintettel tesz különbséget képviselők között. A különbségtétel abban áll, hogy a kötelezően létrehozandó, nemzetiségeket képviselő bizottság tagja a képviselők közül csak olyan lehet, aki nemzeti-ségi listán szerezte a mandátumát. Az Ogytv. és a Hárszabály természetesen sok más esetben tesz különbséget a képviselők között, azonban ezen különbségtétel alapja a képviselők által ellátott különböző tisztségek³⁴, amely minden esetben a mandátum keletkezését követően tölthetők be a mindenkori politikai racionalitás függvényében. A „rendes” – nem nemzeti-ségi listán mandátumot szerzett – képviselők ab ovo nincsenek olyan helyzetben, hogy ebbe a bizottságba bekerülhessenek: így tehát sérül az Alaptörvény képviselői egyenlőségre vonatkozó követelménye.

ad b)

A szabad mandátum elvét az Alkotmánybíróság még az Alkotmány szövegéből olvastotta ki, amely e tekintetben megegyezett a hatályos Alaptörvény szövegével. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a szabad mandátum természetével és jelentőségével, most csak a leglényegesebb pontokat szeretném kiemelni. A szabad mandátum a képviselői jogállás magva. Eszerint a képviselő megválasztásával függetlenedik választóitól – adott esetben a nemzeti-ségi névjegyzékbe felvettektől –, a továbbiakban nem az ő, hanem a köz érdekét kell képviselje. Ebből fakad, hogy a képviselőnek úgy kell tisztségét ellátnia, ahogyan azt a köz érdeke megkívánja, s ebből a szempontból csak saját lelkiismeretének tartozik elszámolással.³⁵ Ugyancsak a szabad mandá-

³³ Ogytv. 22. § (még nem lépett hatályba).

³⁴ Így magától értetődő, hogy a képviselők közül kiemelkedik a Házelnök, ahogyan az is, hogy a frakcióvezetők tagjai a Hársbizottságnak, míg az ilyen tisztséggel nem rendelkező képviselők nem, vagy hogy a bizottsági elnöki értekezleten bizottsági elnökök vehetnek részt, stb.

³⁵ A szabad mandátum egyik biztosítéka a mentelmi jog feleletmentességi, vagy felelőtlenségi oldala is.

tum hatása, hogy a képviselő nem utasítható – sem választói, sem pártja részéről – és vissza sem hívható.³⁶

Ahogy az egyenlő mandátum, úgy a szabad mandátum elve is nehezen összeegyeztethető a nemzetiségi képviselet intézményével. Ha abból indulunk ki, hogy a nemzetiségek államalkotó tényezők – amely biztosan így van, hiszen az Alaptörvény a biztonság kedvéért kétszer is kimondja –, akkor nehéz amellettt érvelni, hogy a „köz”-be – amelynek érdekét minden képviselő képviseli – a nemzetiségek tagjai ne tartoznának bele. Ebben az esetben szükségtelen a nemzetiségeknek külön képviselet fenntartása: a „rendes” képviselők egyébként is képviselik őket. Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy az ő képviseletük megduplázódott,³⁷ amely minden bizonnyal túlmutat a megerősítő intézkedések elfogadható mértékén. Ha cáfolni szeretnénk ezt, úgy is felfoghatjuk a „nemzetiségi” képviselőket, hogy ők a „rendes” – értsd: nem nemzetiségi – választópolgárokat is képviselik. Így el tudjuk kerülni a képviselet megketőződését, de egyúttal másik logikai csapdába lépünk: ha a nemzetiségi képviselők ugyanúgy a „köz”-t – és nem a nemzetiségük érdekét – képviselik, mint „rendes” társaik, akkor mivel indokolható, hogy a nemzetiségi listákon egy-egy hely kedvezményesen szerezhető meg, sőt egyáltalán mire jó a két lista közti különbségtétel. Erre egy választ adhatunk: a nemzetiségi listán mandátumot szerzett képviselő a nemzetiség érdekét – nem pedig a „köz” érdekét – kell képviselje. Ez összhangban áll a jogalkotó akaratával, ezt tükrözi az a) pontban említett nemzetiségeket képviselő bizottság tagságának szabályozása is. A „nemzetiség érdekét képviselő nemzetiségi listán mandátumot szerzett képviselő” intézménye azonban egyértelműen sérti az Alaptörvény szabad mandátumra vonatkozó előírását.

A jogdogmatikai ellentmondásokon kívül a nemzetiségi képviselet több gyakorlati problémát is felvethet. Maradva a szabad mandátum keretei között, a „nemzetiségi” képviselő frakcióba lépési, illetve szavazati jogára kell kitérnünk. Azt, hogy egy képviselő csatlakozik-e egy országgyűlési képviselőcsoporthoz, saját döntésén múlik, amelyet külső – jogi – kényszer nélkül hozhat meg. Ez kétség kívül igaz egy „nemzeti-

³⁶ A szabad mandátum lényegét legjobban a 27/1998. (VI. 16.) AB határozat ragadja meg.

³⁷ Ld: SZENTE: *i. m.* 87-89. o.

ségi” képviselőre is. Tehát semmi nem zárja ki azt, hogy egy nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő valamelyik párt frakciójához csatlakozzon. Ez magában jogi kérdéseket nem vet fel, de politikai szempontból megkérdőjelezhető. Vajon a nemzetiség érdekét szolgálja-e, ha parlamenti képviselője egyik vagy másik párttal való szimpátiájának ilyen módon ad hangot?

Amennyiben a frakcióba lépéstől tartózkodik is egy „nemzetiségi” képviselő, a szavazati jogának gyakorlásáról, és gyakorlása esetén annak mikéntjéről mindenképpen döntenie kell. Döntsön bárhogyan is, döntése az általa képviselt nemzetiség döntéseként fog megjelenni. Ha a „nemzetiségi” képviselő túlnyomórészt egyik vagy másik párttal szavaz, az adott nemzetiséget könnyen könnyelhetik el úgy, mint amely a képviselő által támogatott párthoz áll közel. Holott ez biztosan téves: éppen a nemzetiségi mandátumszerzés delegációs jellege miatt képtelen kifejezni a képviselt nemzetiségen belüli politikai törésvonalakat, a valóságban politikailag minden bizonnyal megosztott népcsoportot egységes akaratúként jeleníti meg. Ez független attól, hogy a képviselőjük tudatosan egyik vagy másik politikai erőt támogatja-e az Országgyűlésen belül. Amennyiben ad hoc módon szavaznak majd a „nemzetiségi” képviselők – akiknek várható létszámát kettő és négy közé tehetjük – akkor olyan bizonytalansági faktort fognak hordozni, amely – kiélezett parlamenti erőviszonyok esetén – a kormánytöbbség meglétét is képes lesz veszélyeztetni.³⁸

Álláspontom szerint semmi nem lehet károsabb a nemzetiségek társadalmi megítélésének, az együttélés zavartalanságának, mint az, ha az Országgyűlésben a „nemzetiségi” képviselőknek kell betölteniük a mérleg nyelve szerepét. Ettől szabadulni sem tudnak: tartózkodásuk vagy szavazástól való távolmaradásuk esetén az adott indítvány előterjesztője ellen „szavaznak”, hiszen ha nélkülük nincs meg az elfogadáshoz szükséges többség, az „nem” szavazattal egyenértékű.

³⁸ Vö.: SMUK (2012b): *i. m.* 9. o.

VI. A KISEBBSÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK MODELLJEI

A kisebbségek parlamenti képviseletének modelljeit elsősorban az összehasonlító alkotmányjog összegezte. Három alapmodell különíthető el egymástól, amelyen belül tovább esetenként további osztályozásra van mód:

- a) törvényhozás második kamaráján keresztüli képviselet
- b) egykamarás parlamenten belül:
 - ba) a kisebbségi jelöltek/jelölő szervezetek/pártok az általános szabályok szerint juthatnak mandátumhoz
 - bb) kisebbségi és nem-nemzetiségi jelölő szervezetek együttműködésével, de az általános szabályok szerint
 - bc) kisebbségeknek biztosított kedvezményes szabályok, kvóták szerint
- c) különleges törvényhozási intézményeken keresztül megvalósuló képviselet.³⁹

ad a)

A világ számos államában kétkamarás törvényhozás működik, ahogyan Magyarország is a bikameralista módon szervezte meg Országgyűlését több, mint három évszázadon keresztül. A második világháborút követően az országgyűlés egykamarássá vált, azonban a rendszerváltozás után újra felmerült egy második kamara létrehozásának kérdése. Ez rendkívüli mértékben megosztotta – és osztja meg ma is – az alkotmányjogász társadalmat. Témánk szempontjából a második kamara problémája kifejezetten fontos, mert már az erről folytatott viták kezdetén úgy tekintettek egy leendő felsőházra, mint a kisebbségek parlamenti képviseletének legmegfelelőbb fórumára. Ezt az álláspontot képviseli Kukorelli István is. Szerinte a kisebbségi – nemzetiségi – képviselők *„bevitele a pártpluralizmusra épülő népképviseletbe kockázatos vállalkozás lenne, ez a parlamenti jog idegen testként működne. A második*

³⁹ A rendszerezés Pap András Lászlótól származik. PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: *Identitás és reprezentáció*, 2007, Gondolat, Budapest, 171-172. o.

*kamara másfajta képviselést kínál.*⁴⁰ Az előző pontokban igyekeztem rámutatni arra, hogy a nemzetiségi képviselő valóban nehezen illeszthető be az egykamarás Országgyűlés működésébe, bizonyos kérdéseket a második kamarán keresztül biztosított képviselő megoldhatja.

Ugyanakkor a második kamarával szemben is súlyos érvek hozhatók fel. Az ezzel kapcsolatos legfontosabb kérdés, hogy legitimitációja miként biztosítható. Sente Zoltán szerint⁴¹ öt elv mentén lehet második kamarát szervezni, ezek a szövetségi, a területi, korporatív, a népképviselői és a vegyes elv. A nemzetiségek képviselője a korporatív elvhez sorolható, akár csak az egyházak megjelenítése. Ahogyan tanulmányában rámutat, a népképviselői elven kívül valamennyi másik alkotmányjogi szempontból megkérdőjelezhető. Arra pedig eddig mi is igyekeztünk rámutatni, hogy a népképviselői elvvel a nemzetiségi képviselő összeegyeztethetetlen. Arról nem is beszélve, hogy a második kamarának nem sok jelentősége van, ha ugyanolyan elv alapján szerveződik, mint az első.

ad ba)

A nemzetiségek parlamenti képviselője – elméletileg – biztosítható úgy, ha az általános szabályok szerint biztosított számukra a mandátumszerzés lehetősége. Ez Magyarországon adott, hiszen akár egyéni választókerületben induló – független, vagy párttámogatást élvező – jelölt nyilváníthatja nemzetiséghez tartozását, de pártot szervezni nemzetiségi alapon, egy adott nemzetiség érdekeinek hatékonyabb érvényesítésére is lehet. A rendszerváltozás óta nem volt olyan képviselő az Országgyűlésben, aki kisebbségi-nemzetiségi párt jelöltjeként jutott volna a Tiszelt Ház padsoraiba.

ad bb)

A kisebbségek parlamenti képviselője úgy is biztosítható, ha egy kisebbségi szervezet együttműködik egy „hagyományos” – nem kisebbségi

⁴⁰ KUKORELLI ISTVÁN: A második kamara mint nemzeti intézmény, in TÉGLÁSI ANDRÁS (Szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* 2011, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest, 72. o.

⁴¹ SZENTE: *i. m.* 79-94. o.

alapon szerveződő – párttal. Ez mindkét fél számára hasznos lehet: a kisebbségi szervezet erős politikai befolyáshoz jut, a legmagasabb szintre tudja becsatornázni érdekeit, a párt potenciális szavazótábora pedig a kisebbségi szervezet szimpatizánsaival növekszik. Ez a modell azért is szerencsés, mert egy kisebbség körében számos szervezet tevékenykedhet, így meg tudnak jelenni a kisebbségen belüli politikai törésvonalak.

A magyar parlamentarizmus elmúlt 23 évében ilyen típusú együttműködésre kevés példát találhatunk. Az ismertebb politikusok közül Farkas Flórián szerzett így mandátumot. Parlamenti helyét a Fidesz, a Magyar Demokrata Fórum és a Lungo Drom 2002-es választási szövetségének köszönheti.⁴² Az együttműködés ellenére e jobboldali tömörülés a választásokat elvesztette, de Farkas Flórián a közös listáról a parlamentbe jutott.⁴³

ad bc)

A kedvezményes kvótarendszerrel foglalkozik e tanulmány nagy része, így e pontot az előzőekben részletesen tárgyaltuk.

ad c)

A parlamenti munkában való részvétel speciális módjait takarja ez a modell. Ide olyan, a klasszikus képvisellettől eltérő megoldások sorolhatók, amelyek képesek áthidalni a pártpluralista elven működő, népképviselői jellegű parlamenti berendezkedés és a delegatív módon, megerősítő intézkedés segítségével megvalósuló kisebbségi képviseletet. Követve Pap András László osztályozását, itt helyezhetjük el a kisebbségeknek biztosított törvénykezdeményezési jogot, a számukra biztosított parlamenti felszólalás lehetőségét, a kisebbségekre „szakosított” ombudsmant, vagy éppen a parlamenti pártok informális megállapodásait arról, hogy a képviselői helyek meghatározott arányát kisebbséghez tartozóknak tartják fenn.⁴⁴

⁴² Az együttműködési megállapodás letölthető a Fidesz honlapjáról: <http://www.fidesz.hu/index.php?Cikk=54> (2013.03.03.).

⁴³ http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_kpv_adat?p_azon=f015&p_ckl=39 (2013.03.03.).

⁴⁴ PAP: *i. m.* 172-173. o.

VII. A MAGYAR PARLAMENTI JOG „KÜLÖNLEGES INTÉZMÉNYE”: A NEMZETISÉGI SZÓSZÓLÓ

Az új szabályozás létrehozott egy, a nemzetiségi képviselő modelljei között a c) pontban bemutatott különleges intézményt: ez a nemzetiségi szószóló. Az Vjt. kimondja, hogy „a nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.”⁴⁵ A Vjt. tehát csak statuálja a nemzetiségi szószóló intézményét, valamint a megbízatás keletkezését szabályozza. Egyúttal meghatározza a nemzetiségi szószóló feladatkörét is: a nemzetiség országgyűlési képviselő hiányában.

A nemzetiségi szószóló jogi státusát részletesen az Ogytv. 29. §-a, külön alcímben tartalmazza.⁴⁶ A jogállásuk lényege, hogy az országgyűlési képviselőkéhez képest szűkebb beszédjog illeti meg őket, szavazati joguk pedig csak kivételes. „A szószóló az Országgyűlés ülésén felszólalhat, ha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek érdekeit, jogait érinti.”⁴⁷ Szintén csak beszédjoggal – tanácskozási joggal – rendelkezik a nemzetiségi szószóló az állandó bizottságok munkájában, amennyiben a Házbizottság döntése szerint az állandó bizottság munkája a nemzetiséget érinti, vagy ha a bizottság elnöke így döntött.⁴⁸ Az Ogytv. expressis verbis kimondja, hogy a plenáris ülésen szavazati joggal a nemzetiségi szószóló nem rendelkezik, az állandó bizottság ülésén pedig a tanácskozási jog teszi ezt egyértelművé. Mint-hogy a törvény szabályozási technikája az, hogy az Országgyűlés különböző ülésformáin külön-külön meghatározza a nemzetiségi szószóló jogait és kötelezettségeit, arra következtethetünk, hogy az ezek között nem említett ideiglenes – eseti és vizsgáló – bizottságban nemzetiségi szószóló nem tevékenykedhet. Kiskaput nyit azonban az Ogytv. 40. § (3) bekezdése, amely generálisan felhatalmazza az országgyűlési bizottságokat arra, hogy más képviselő és – a 29. § (9) bekezdésének utaló

⁴⁵ Vjt. 18. § (1) és (2) bek.

⁴⁶ Az Ogytv. ezen része csak a következő országgyűlés alakuló ülésének napján lép hatályba. Ogytv. 144. § (4) bek.

⁴⁷ Ogytv. 29. § (2) bek.

⁴⁸ Ogytv. 29. § (3) bek.

szabálya miatt – a nemzetiségi szószóló számára tanácskozási jogot biztosítson.

Sajátos megoldást alkalmaz az Ogytv., amikor kimondja, hogy a nemzetiségi szószóló kérdést intézhet a Kormányhoz, vagy annak bármely tagjához.⁴⁹ Érthető, hogy az interpelláció lehetőségét a törvény kizárja, mivel az az Országgyűlés és a Kormány közti bizalmi viszony egyik kifejező eszköze is, ebből kifolyólag inkább politikai, mint jogi természetű. E bizalmi viszonyoknak úgyszemint alanyai a nemzetiségi szószólók. Ugyanakkor az nehezebben értelmezhető, hogy az Alaptörvény szerint kérdés formájában ellenőrizhető közjogi tisztségviselőket – az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez⁵⁰ – a nemzetiségi szószóló miért nem intézhet kérdést. Ez különösen annak fényében furcsa, hogy az alapvető jogok biztosja – egyik szakosított helyettesén keresztül – a Magyarországon élő nemzetiségek védelmének egyik legfontosabb szerve.⁵¹ Így a nemzetiségi szószóló pont ahhoz a közjogi tisztségviselőt nem ellenőrizheti, akinek feladatköre a legszorosabban kapcsolódik az övéhez.

A nemzetiségi szószóló országgyűlési munkájának fő terepe a nemzetiségeket képviselő bizottság, ebben szavazati jogi is megilleti.⁵² Ez egy speciális összetételű bizottság: tagjai a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő és a nemzetiségi szószóló.⁵³ Feladatát a törvény a következőképpen határozza meg: „*A nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségeket érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve.*”⁵⁴ Kimondja továbbá, hogy a „nemzetiségeket képviselő bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról.”⁵⁵ A bizottság tehát ügydöntő hatáskörrel nem rendel-

⁴⁹ Ogytv. 29. § (4) bek.

⁵⁰ Alaptörvény 7. cikk.

⁵¹ Alaptörvény 30. cikk (3) bek.

⁵² Ogytv. 29. § (3) bek.

⁵³ Ogytv. 22. § (3) bek.

⁵⁴ Ogytv. 22. § (1) bek.

⁵⁵ Ogytv. 22. § (2) bek.

kezik, emiatt a nemzetiségi szószóoló szavazati jogát semmiképpen nem tekinthetjük erős hatáskörnek.

A nemzetiségi szószóolók tevékenységüket a köz és az adott nemzetiség érdekében végzik.⁵⁶ E szabály is kiválóan rámutat arra, hogy a nemzetiségi listán mandátumot szerzett képviselőnek a köz érdekének képviselétére való szorítása olyan kényszermegoldás, amelyre azért volt szükség, hogy a képviselői egyenlőség elve ne sérüljön. A képviselői jogállástól különböző, speciális intézmény esetén azonban jóval pontosabban meg lehet határozni a tevékenység célját. Ugyanakkor nem hagyhatjuk említés nélkül azt a tényt, hogy a jóval gyengébb parlamenti jogosultságokkal rendelkező nemzetiségi szószóoló jogosult a saját nemzetisége érdekét figyelembe venni munkája során, míg az erősebb jogi státusú – s emiatt a nemzetiségnek nagyobb kedvezményt jelentő – képviselő „csak” a köz érdekében járhat el hivatása gyakorlása során.

A nemzetiségi szószóolói jogállás egyebekben roppant hasonló a képviselői jogálláshoz. Csak a legfontosabbakat említve:

- mandátumuk szabad, hiszen a törvény szerint tevékenységük el látásában nem utasíthatók⁵⁷
- jogaik és kötelezettségeik egyenlők⁵⁸
- mentelmi jog illeti meg őket⁵⁹
- megbízatásuk megszűnésének lehetséges okai szinte azonosak a képviselői mandátum megszűnésének okaival⁶⁰
- fegyelmi és rendészeti szankciókkal kell szembe nézniük a tárgyalási rend megsértése esetén⁶¹
- szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak rájuk is, valamint vagyonyilatkozat-tételi kötelezettség terheli őket⁶²

⁵⁶ Ogytv. 29. § (1) bek.

⁵⁷ Ogytv. 29. § (1) bek.

⁵⁸ Ogytv. 29. § (1) bek.

⁵⁹ Ogytv. 29. § (5) bek.

⁶⁰ A képviselő mandátuma megszűnik akkor is, ha az Országgyűlés munkájában egy éven keresztül nem vesz részt. Ezt a megszűnési okot az Ogytv. a nemzetiségi szószólóra nem állapítja meg. vö.: Alaptörvény 4. cikk (3) bek. és Ogytv. 29. § (6) bek.

⁶¹ Ogytv. 29. § (9) bek.

- javadalmazásuk azonos az országgyűlési képviselőkével⁶³

A nemzetiségi szószólói pozíció megteremtését olyan üdvözlendő újdonságnak tartom, amellyel a jogalkotó biztosítani tudja alaptörvényi kötelezettségét – nevezetesen a nemzetiségek országgyűlési munkában való részvételét – anélkül, hogy a képviselői jogállás klasszikus elveit veszélyeztetnie kellene.

ZÁRÓ GONDOLATOK

A törvényhozó hatalom a nemzetiségek kedvezményes parlamenti mandátumszerzésére való törekvéssel túlteljesítette a saját maga számára alkotmányozóként előírt kötelezettségét. E tanulmányban igyekeztem rámutatni arra, hogy a kedvezményes mandátumszerzési lehetőség szinte valamennyi részlete jogi – és néha politikai – szempontból megkérdőjelezhető, mivel a kedvezményes kvóta

- statuálására nincs alaptörvényi kötelezettség
- mint megerősítő intézkedés szükségessége alkotmányjogi szempontból nem támasztható alá
- mint megerősítő intézkedés kedvezményezett köre nem azonosítható be
- nem elég kedvezményes, mivel a nemzetiségek többségének még matematikai esélye sincs arra, hogy képviselőt küldjön az Országgyűlésbe
- az egyenlő és szabad mandátum elveivel tulajdonképpen összeegyeztethetetlen.

A fentiekre figyelemmel kifejezetten sajnálatos, hogy valamennyi aggályt egyszerűen elkerülő nemzetiségi szószólói intézmény csak kiegészítő lehetőségként, s nem a nemzetiségek országgyűlési munkában való részvételének főszabályaként került a megújult parlamenti jogunkba.

Ahogy arra Szente Zoltán is rámutat, a „*nemzeti és etnikai kisebbségi képviselő a nyugat-európai nemzeti parlamentekben lényegé-*

⁶² Ogytv. 29. § (9) bekezdés Az összeférhetlenség kiterjed a nemzetiségi önkormányzati tagságra és elnökségre. Ogytv. 29. § (8) bekezdés

⁶³ Ogytv. 29. § (9) bek.

ben ismeretlen, sőt elképzelhetetlen.”⁶⁴ A magyar jogalkotó azért szabályozta az elképzelhetetlent – bele is törött a bicskájába.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] GÁL KINGA (Szerk.): *Minority Governance in Europe*. 2002, LGI Books, Budapest.
- [2.] HALMAI GÁBOR - TÓTH GÁBOR ATTILA: *Emberi jogok*. 2003, Osiris, Budapest.
- [3.] KUKORELLI ISTVÁN: A második kamara mint nemzeti intézmény, in TÉGLÁSI ANDRÁS (Szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* 2011, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest.
- [4.] MÉSZÁROS JÓZSEF - SZAKADÁT ISTVÁN: A választási rendszer elemei. in DEZSŐ MÁRTA - KUKORELLI ISTVÁN: *Választudományi tanulmányok*, 1999, Országos Választási Iroda, Budapest.
- [5.] PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: *Identitás és reprezentáció*, 2007, Gondolat, Budapest.
- [6.] SMUK PÉTER (2012a): *Magyar közjog és politika 1989-2010*. 2012, Osiris, Budapest.
- [7.] SMUK PÉTER (2012b): A Tisztelt Ház szabályai, 2012 - új törvény az Országgyűlésről. in *Kodifikáció és Közigazgatás* 2012/1. szám.
- [8.] SZENTE ZOLTÁN: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? in TÉGLÁSI ANDRÁS (Szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* 2011, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, Budapest.

⁶⁴ SZENTE: *i. m.* 87. o.