

# A HAZAI NEMZETISÉGEK PARLAMENTI RÉSZVÉTELE – TÉNYEK ÉS LEHETŐSÉGEK

MÓRÉ SÁNDOR  
*egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)*

## Bevezetés<sup>1</sup>

Jelen kutatás során *egyrészt* – a jogtörténeti előzmények rövid ismertetése után – a nemzetiségi képviselők/szószlók jogállására vonatkozó lényeges kérdések körüljárására kerül sor, *másrészt* egy empirikus kutatás keretében kikértem a nemzetiségi szószlók és a nemzetiségi önkormányzati vezetők véleményét arra vonatkozóan, hogy melyek azok a tényleges működés során tapasztalt problémák, amelyek változatlanul megoldandóak, még hozzá sürgősen. További kérdésként merült fel, hogy milyen egyéb feladatok tűzhetőek ki, és milyen intézményesített megoldások lehetségesek ezen a téren.

## 1. Jogtörténeti előzmények

A korábbi, ebben a témában írt tanulmányokban részletesen bemutattam, hogy sem a nemzetközi dokumentumok, sem a hazai szakirodalom, valamint az egyes államok szabályozása sem képvisel egységes álláspontot abban a kérdésben, hogy van-e szükség a nemzetiségek garantált, preferenciális szabályok szerinti országgyűlési képviseletére.<sup>2</sup> A nemzetiségeknek számos országban van parlamenti képviselete,<sup>3</sup> azonban ennek hátterében az adott

---

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP 15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a *Nemzeti Köszolgálati Egyetem* és a *Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye* együttműködésével készült.

2 Az európai *soft law* normák alapvetően *good practice*-ként említik a nemzetiségi parlamenti képviseletet (például az *Európa Tanács 1623. számú ajánlása*, az *EBESZ Lund Deklaráció*-ként ismert ajánlásai, a Velencei Bizottság *Jó választási gyakorlatokat tartalmazó ajánlása*, *A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kettős szavazatának kérdéséről szóló jelentése*). Lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon, *Magyar Jog*, 2015/10. 584-592; MÓRÉ, Sándor: Issues of the parliamentary representation of national minorities in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2016/4. 317-332.

3 A tanulmány elsősorban a hazai szabályozásra koncentrál, kitekintésként azonban a más – főleg szomszédos – országokban meghonosodott modellek megismerése segíthet job-

ország saját, önálló döntése, nem pedig egy nemzetközi egyezmény áll.<sup>4</sup>

Ebben a fejezetben a nemzetiségeket érintő, a rendszerváltozás előtti és utáni választójogi szabályok összefoglaló bemutatására kerül sor. Nem térünk ki a törvényjavaslatok, módosító indítványok formájában megjelent, ugyanakkor érvényes jogszabályi formát nem öltött rendelkezések elemzésére egyrészt területi okokból, másrészt azért, mert a ciklusról ciklusra kidolgozott, majd elvetett ötleteket részletesen bemutatja a szakirodalom.<sup>5</sup>

### 1.1. A rendszerváltozást megelőző szabályozás

A nemzetiségi jogok szabályozására vonatkozó igény a XVIII. század vége felé jelent meg a magyar közélet napirendjén, elsősorban nyelvhasználat, nyelvi jogokkal összefüggő ügyként.<sup>6</sup> A rendi képvisellel szemben az 1848. évi V. törvénycikk teremtette meg a népképviselő elvén nyugvó parlamenti

---

ban elhelyezni a magyar rendszert Európában. E tekintetben lásd egy korábbi tanulmányunkat: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve. *Parlamenti Szemle*, 2016/2. 34-36. <https://parlamentiszemle.hu/wp-content/uploads/sites/12/2017/09/parlamentiszemle-20162-lapszam-2016-02-02cikk.pdf> (2018. 03. 19.). Lásd még: CSERVÁK Csaba – FARKAS Tamás György: A nemzetiségek parlamenti képviselőjének elmélete és gyakorlata. *Acta Humana*, 2017/3. 29-32. <https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/WEB-Acta-Humana2017-3-02-T-Cservak-Farkas.pdf> (2018. 04. 30.); HALÁSZ Iván: Nemzeti és etnikai kisebbségek és a kisebbségi jogi szabályozások Közép-Európában. *Kisebbségkutatás*, 2007/3. 563-585. <http://epa.oszk.hu/00400/00462/00035/cikk45e5.html> (2018. 04. 30.)

- 4 KOVÁCS Péter: A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 2014/1. 15. [http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_files/7/0000006317/kovacs%20peter.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/7/0000006317/kovacs%20peter.pdf) (2018. 04. 30.)
- 5 Lásd: PAP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselőig*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2007. 215-265; BORÓK György: A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselőjének szabályozási modelljei Európában és Magyarországon. *Társadalmi Szemle*, 1998/4. 68-84; GYŐRI SZABÓ Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*, Budapest, Osiris Kiadó, 2006. 407-717; KILÉNYI Géza: *Még egyszer a kisebbségek parlamenti képviselőjéről és a második Kamaráról*, Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája 1990; KOLLÁTH György: Kisebbségi képviselő: kudarcok, kritikus közelítések, kiutak. *Társadalmi Szemle*, 1995/8-9. 94-102; PETRÉTEI József – SÜKÖSD Ferenc: A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőjéről. *Tudományos Dialóg*, 1998/2. 72-78; SOMOGYVÁRI István: A magyar parlamenti rendszer reformja. *Társadalmi Szemle*, 1998/8-9. 165-183; TÓTH Zoltán: Nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselője. *Magyar Közigazgatás*, 1993/8. 458-465.
- 6 BINDORFFER Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*, Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011. 29-33.

választójogot. Ezen törvénycikk és az *1868-as Eötvös-féle* nemzetiségi törvény sem tartalmazott különösebb preferenciális megoldásokat a nemzetiségek parlamenti képvisellete tekintetében, ugyanakkor általában elmondható, hogy a tisztán magyarok lakta területeken több szavazatra volt szükség egy mandátum elnyeréséhez, mint a nemzetiségi körzetekben.<sup>7</sup> Bár az akkori hivatalos politika nem volt kifejezetten nemzetiségbarát, a nemzetiségek képviselői jelen voltak a parlamentben, a választójogi rendszer nem alkalmazott etnikai diszkriminációt, sőt e tekintetben enyhén kedvezett a nemzetiségeknek.

A magyar felsőházban, főrendi házban bizonyos egyházi méltóságok esetében egyszerre jelentette az adott vallás képviselétét, és ha a vallás jellemzően bizonyos nemzetiségekhez kötődött, akkor az adott közösség képviselétét is megvalósította, például az ortodox főpapok a szerb és a román nemzetiséget is képviselték. Történelmi háttérű megoldásként parlamenti helyet garantáltak bizonyos pozíciókat betöltő személyek számára.<sup>8</sup>

A dualizmus-kori Magyarország területén az iszlám vallás követői az *1895. évi XLIII. törvénycikk* szerint vallásukat szabadon követhették és azt „az ország törvényeinek, valamint a közérkölciség kívánalmainak korlátai között külsőkép is” kifejezhették és gyakorolhatták. Nem voltak azonban részesei a vallásszabadság nagyobb mértékének, amely csupán a bevett felekezetek tagjait illette meg.<sup>9</sup> A hazai iszlám vallás állami szabályozásának szükségességét Bosznia és Hercegovina 1908-as annexiója tette aktuálissá, a törökökkel a háború alatt létrejött szövetség pedig sürgette a kérdés napirendre tűzését.<sup>10</sup>

A trianoni határok kijelölésével szinte teljesen homogén állammá vált Magyarország. 1930-ban 7-8 százalék között volt a nem magyar anyanyelvűek

---

7 Lásd részletesen: GERŐ András: *The Hungarian Parliament (1867–1918). A Mirage of Power*, New York, Columbia University Press, 1997. 12-14.

8 Napjainkban, elvilágiasodott korunkban azonban az egyházi méltóság képviselétének tudomásul vétele az adott valláshoz valamilyen okból nem kötődő nemzetiségi személy számára nem magától értetődő, ráadásul vélhetően az egyházi stallumból fakadó kötelezettségek az adott püspök, metropolita stb. számára szükségképpen fontosabbak, mint a nemzetiségi háttér – ennek jelentősége egyházanként persze nem azonos. [KOVÁCS (2014) i. m. 24.]

9 Lásd részletesen a törvényesen elismert felekezetekhez képesti különbségeket: STIPTA István: *Az iszlám vallás hazai elismeréséről szóló 1916. évi XVII. tc.* létrejötte és jogdogmatikai elemzése. In: KÖBEL Szilvia – TÓTH J. Zoltán (szerk.): *100 éves a magyar iszlámtörvény*, Budapest, KRE Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 24-25. [http://real.mtak.hu/63792/1/Iszlám\\_u.pdf](http://real.mtak.hu/63792/1/Iszlám_u.pdf) (2018. 04. 30.)

10 Az iszlám-törvény megalkotásának előzményeit, folyamatát és elemzését lásd: STIPTA (2017) i. m. 23-37.

aránya,<sup>11</sup> ami jelentősen megugrott az 1939-40-ben visszatért országrészekkel. Ezzel párhuzamosan a zsidó közösség társadalmi szerepvállalásának korlátozására, illetve a későbbiekben ezen népcsoport szinte teljes fizikai megsemmisítésére került sor.

Az 1949-es népszámlálás adatai szerint 3 százalékra csökkent a magyarországi nemzetiségek aránya az újból elcsatolt országrészek és a lakossági csereprogramok következtében.<sup>12</sup>

A három lábon álló szocialista politikai intézményrendszer – az egypárt (MSZMP), az állam és a társadalmi szervezetek – az utóbbi keretében képzelte el a nemzetiségi kérdés megoldását.<sup>13</sup> A négy nagyobb nemzetiségi csoportnak (szlovák, román, német és délszláv – ez utóbbi magában foglalta a szerb, horvát és szlovén nemzetiséget) önálló nemzetiségi szövetsége volt.<sup>14</sup> Az 1970-es évektől kezdve a négy elismert nemzetiség közül két nemzetiség szövetségének vezetője informális jelleggel a Hazafias Népfront vezetésébe került, míg másik kettő országos listán az Országgyűlésbe juthatott.<sup>15</sup> Az 1983-as választójogi törvény már ténylegesen lehetőséget teremtett néhány nemzetiségi országgyűlési képviselő megválasztására. Ennek köszönhetően 1985-től 1990-ig a Hazafias Népfront jelöltjeiként négy nemzetiségi tagja is volt az Országgyűlésnek.<sup>16</sup> Ez a „nemzetiségi” mandátum azonban – a többi képviselői mandátumhoz hasonlóan – csupán szimbolikus jelentőséggel bírt. A korszak nemzetiség politikája csupán látszatpolitika volt, amely megfelelő „alibit” jelentett a külhoni magyarság érdekében. A nemzetiségi politika a szocializmusban a párt szövetségi politikájának a részeként működött, meglehetősen ideologikusan és kevésbé alapjogias szemlélettel.<sup>17</sup>

---

11 [http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz\\_03\\_00\\_2011.pdf](http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_03_00_2011.pdf) (2018. 04. 30.) 65.

12 SEBŐK László: *Az 1949. évi népszámlálás anyanyelvi és nemzetiségi adatai településként*. KSH könyvtár sor. Budapest, KSH, 2014. 10.

13 KUKORELLI István: A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviselőtük szabályozására. *Parlament Szemle*, 2018/1. 5-6.

14 Magyarországi Délszlávok Demokratikus Szövetsége (1945); Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetsége (1948); Magyarországi Románok Demokratikus Szövetsége (1949); Magyarországi Németek Demokratikus Szövetsége (1955).

15 PAP András László: Kisebbségi képviselő a magyar Országgyűlésben: modellek. *Pro Minoritate*, 2003/nyár, 6.

16 Lásd: VÁRFALVI Attila: A nemzetiségek képviselője a magyar Országgyűlésben. *Társadalmi Szemle*, 1995/7. 57; KILÉNYI Géza: *Alkotmányjogi szakvélemény a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőtéről*, Budapest, 1999. október 10. kézirat, 1.

17 KUKORELLI (2018) i. m. 5.

## **1.2. A rendszerváltozás és az azt követő szabályozás 2010-ig**

Az 1990. évi XVI. törvény<sup>18</sup> kibővítette az Alkotmány akkori 68. §-át egy (3) bekezdéssel: „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőit az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviselőire – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.” Ezzel párhuzamosan az 1990. évi XVII. törvény a választás eljárásrendjét is megalkotta, mely értelmében az Országgyűlés a megalakulását követően *kooptálás*<sup>19</sup> útján választotta volna meg a nyolc kisebbség teljes jogú országgyűlési képviselőjét.<sup>20</sup> Az 1990. március 12-én, a választások előtt kihirdetett törvény valódi állatorvosi lóként jellemezhető. A törvény összeegyeztethetetlen volt a többpártrendszerre épülő parlamentarizmus belső logikájával és a vegyes választási rendszerrel, illetve nem jelentett megoldást a kisebbségek parlamenti képviselőire, sőt az általános szakmai vélemények szerint konfliktusok sorozatát szülte volna

---

18 1990. évi XVI. törvény 6. §.

19 Kooptálás alatt értendő, hogy az Országgyűlés egy jelölő bizottság közreműködésével maga választotta volna meg a kisebbségek parlamenti képviselőit.

20 1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselőiről:

„Az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a (3) bekezdésének végrehajtására a következő törvényt alkotja:

1. § A Magyar Köztársaságban a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, szlovén és a zsidó közösségnek az a része, amely önmagát a legteljesebb önkéntesség alapján nemzeti-etnikai kisebbségnek vallja (a továbbiakban e törvény alkalmazásában együtt: kisebbségek) az Országgyűlésben egy-egy képviselővel rendelkezik.

2. § (1) A kisebbségek képviselőire az Országgyűlés alakuló ülését követően harminc napon belül jelölő bizottság tesz javaslatot.

(2) A jelölő bizottság az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselőkből, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselőkből áll. A jelölő bizottság a javaslattétel előtt köteles kikérni a kisebbségek érdekképviseleti szervezeteinek véleményét.

3. § Az Országgyűlés a kisebbségek képviselőit titkos szavazással választja meg.

4. § Ha az Országgyűlés a jelöltet nem választja meg, a jelölő bizottság legkésőbb tizenöt napon belül új javaslatot tesz.

5. § (1) Az e törvény alapján megválasztott országgyűlési képviselő jogállása azonos a többi képviselőével.

(2) Ha az e törvény alapján megválasztott képviselő megbízatása az Országgyűlés működésének befejezése előtt szűnik meg, helyére új képviselőt kell választani.

6. § Ez a törvény a kihirdetése napján lép hatályba.”

meg.<sup>21</sup> Nem sokkal később mind az Alkotmány említett bekezdését, mind a törvényben szabályozott eljárási rendet hatályon kívül helyezték.<sup>22</sup>

Az 1990. évi XL. törvény módosításával az Alkotmány új 68. § (3) bekezdést kapott: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit biztositják”. Az új szöveg tehát már kevésbé volt konkrét a kisebbségek parlamenti képviselőire vonatkozóan. Nagyon fontos következménye lett ennek a módosításnak: az országgyűlési, illetve az önkormányzati képviselő hallgatóságosan akár egymás alternatívájává is válhattak. A 35/1992. (VI. 10.) AB határozat általánosságban a képviselő hiányát róta fel a jogalkotónak, így kérdéses maradt, hogy a képviselő a jogalkotótól egyfajta *konjunktív* – tehát parlamenti és önkormányzati képviselőre vonatkozó – vagy *diszjunktív* követelmény.<sup>23</sup> A nemzetiségek önkormányzatiságára kitérő szabályok az 1993. évi LXXVII. törvényben öltöttek testet, így a *diszjunktív* álláspont képviselői szerint a nemzetiségi önkormányzatokon keresztül megoldódott a nemzetiségek képviselője. A szakma jelenleg is megosztott abban a kérdésben, hogy fennáll-e a mulasztásos alkotmányértés a nemzetiségek parlamenti képviselőjének hiánya miatt vagy sem. Az ezzel kapcsolatos *diszjunktív* álláspontunkat kifejtettük egy korábbi tanulmányunkban.<sup>24</sup> Terjedelmes szakirodalma van a mulasztásos alkotmányértést valószínűsítő álláspontnak is.<sup>25</sup> Tehát az *Alkotmány* alapján valamiféle képviselő biztositása mindenképpen kötelező volt, ennek mikéntjével kapcsolatban azonban szabad kezet kapott az Országgyűlés.

---

21 KUKORELLI (2018) i. m. 14.

22 Lásd részletesen: KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin: *A kisebbségi közösségek parlamenti képviselőiről*. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövevényektől az államalkotó tényezőkhig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2010. 287. [http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag\\_i\\_nemzetisegek/altalanos/a\\_jovevenyektol\\_az\\_allamalkoto\\_tenyezokig/a\\_jovevenyektol\\_az\\_allamalkoto\\_tenyezokig.pdf](http://www.sulinet.hu/oroksegtar/data/magyarorszag_i_nemzetisegek/altalanos/a_jovevenyektol_az_allamalkoto_tenyezokig/a_jovevenyektol_az_allamalkoto_tenyezokig.pdf) (2018. 03. 19.)

23 FARKAS György Tamás: *A nemzetiségek parlamenti képviselője hazánkban és a környező országokban. Jog és Állam*, 2015/20. 14.

24 MÓRÉ (2015) i. m. 587–588. Lásd még: PAP András László: *Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviselőjének szabályozásához az új alkotmányban. PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers*, 2011/27. 5. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-27.pdf> (2018. 03. 19.); JAKAB András: *Miért nincs szükségünk második kamarára?* Politikatudományi Szemle 2011/1. 20. [http://www.poltudszemle.hu/szamok/2011\\_1szam/jakab.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2011_1szam/jakab.pdf) (2018. 03. 19.).

25 SZIGETI Péter: *A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában. Jogtudományi Közlöny*, 2014/2. 89. <http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/>

Kukorelli István szerint „a rendszerváltás éveiben a nemzetiségek országgyűlési képviselétől folytatott militáns küzdelem lehet az oka annak, hogy a róluk szóló komplex törvény elfogadása három évet késett. Pozitívuma ugyanakkor a rendszerváltó vitáknak, hogy az átkoshoz képest elkezdődött az intézményekben való alapjogias gondolkodás, az ügyért viselt állami felelősség tisztulása, az érdekképviselés és az alapjogvédelem fogalmainak különválása.”<sup>26</sup>

A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányban biztosított jogait részleteiben az 1993. július 7-én szinte egyhangúan elfogadott *1993. évi LXXVII. törvény* (a továbbiakban: Nektv.) bontotta ki. A nagy jelentőségű törvény szabályozásának tárgya volt a kisebbségek jogainak deklarálásán és érvényesülésük biztosításán túl a kisebbségek és a többség egymáshoz való viszonyának, illetve a kisebbségek egymáshoz való viszonyának rendezése is. Bár a Nektv. 20. §-ának (1) bekezdése kimondta, hogy a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre, a majdnem negyedszázadig tartó polémia a nemzetiségek országgyűlési képviseletéről tovább folytatódott.

### 1.3. A 2010 utáni szabályozás

Fontosnak tarjuk hangsúlyozni, hogy Magyarországon az elmúlt ciklusok mindegyikében a parlamentnek voltak nemzetiségi tagjai, akik azonban politikai pártok jelöltjeiként szerezték meg mandátumaikat. Ez a fajta politikai reprezentáció nyilvánvalóan nem azonosítható a sajátos nemzetiségi érdekek törvényhozásban való intézményesített megjelenésével.

A 2010-es országgyűlési választásokat követően, a kétharmados parlamenti többség megjelenésével megnyílt a lehetőség arra, hogy a kisebbségek országgyűlési képviselethez való joga alkotmányi szinten is egyértelmű megfogalmazást kapjon. Az Országgyűlés első intézkedései között, már megalakulásának hónapjában, rendezni kívánta ezt a kérdést, ugyanis egy *elfogadott alkotmánymódosítás* keretében rögzítette: „Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő

---

uploads/SzigetiPeter\_AMagyarValasztasiRendszerAtalakitasa\_131009.pdf (2018. 03. 19.); FARKAS (2015) i. m. 14; KÁLLAI Péter: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig. *Fundamentum*, 2012/4. 43–64. [https://www.academia.edu/17354829/Az\\_alkotm%C3%A1nyos\\_patriotizmust%C3%B3l\\_a\\_nemzeti\\_%C3%A9s\\_etnikai\\_kisebbs%C3%A9gek\\_parlamenti\\_k%C3%A9pviselet%C3%A9ig](https://www.academia.edu/17354829/Az_alkotm%C3%A1nyos_patriotizmust%C3%B3l_a_nemzeti_%C3%A9s_etnikai_kisebbs%C3%A9gek_parlamenti_k%C3%A9pviselet%C3%A9ig) (2018. 03. 19.).

26 KUKORELLI (2018) i. m. 17.

választható.” Az *Alkotmány* e módosítását bár elfogadta az Országgyűlés, nem lépett hatályba,<sup>27</sup> valamint nem került be az *Alaptörvény* szövegébe sem.

Az *Alaptörvény* az *Alkotmány* kisebbségi jogokat biztosító korábbi szabályainak nagy részét átvette: államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket (két helyen is említésre kerül),<sup>28</sup> biztosítja a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának jogát, továbbá biztosítja az anyanyelvhasználatot, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználat lehetőségeit, illetve a nemzetiségi kultúra ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot. Az *Alaptörvény* már nem tartalmazza azt, hogy Magyarország biztosítja a nemzetiségek kollektív részvételét a közéletben,<sup>29</sup> ugyanakkor az *Alkotmányhoz* képest új rendelkezések is megjelentek: az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog,<sup>30</sup> valamint az Országgyűlés munkájában való részvételre történő utalás.

Az *Alaptörvény* 2. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „a nemzetiségek részvételét az országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.” Az *Alaptörvény* záró és vegyes rendelkezéseket tárgyaló fejezetének 21. pontja szerint „a Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való, az *Alaptörvény* 2. cikk (2) bekezdése szerinti részvételét először az országgyűlési képviselőknek az *Alaptörvény* hatálybalépését követő első általános választását követően megalakuló Országgyűlés munkájában kell biztosítani.” Az Országgyűlés ennek a kötelezettségvállalásnak eleget is tett: az országgyűlési képviselők választásáról szóló *2011. évi CCIII. törvény* (a továbbiakban: Vjt.) bevezette a nemzetiségi kedvezményes mandátum, illetve a nemzetiségi szószóló jogintézményeket.<sup>31</sup> A nemzetiségek jogairól

---

27 Az alkotmánymódosítás hatálybalépéséről külön törvény rendelkezett volna.

28 Nemzeti Hitvallás hetedik bekezdésének második mondata: „Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.” A XXIX. cikk (1) bekezdésének első mondata: „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”

29 1949. évi XX. törvény 68. § (2) bek.

30 Ez a rendelkezés alkotmányos alapot adhat arra, hogy a törvényhozás a jövőben ki tudja zárni a visszaélés lehetőségét azokban az esetekben, amikor valamely jog gyakorlásának, illetve kedvezmény igénybevételenek a feltétele a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása. [FÓRIKA László: *A nemzetiségi jogok védelme*. In: Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013. 143.] <http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/AJBH+Besz%C3%A1molo%C3%B3%202012/9215dc04-4031-451e-b79c-eff2e2e63925> (2018. 03. 19.)]

31 Lásd részletesen: SZABÓ Zsolt: *A nemzetiségi szószólók*. In: KARSAI József (szerk.): *A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014-2018-as ciklus*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2014. 49-52.

szóló *2011. évi CLXXIX. törvény* (a továbbiakban: Njtv.) 2017. december 21-től hatályos módosítása egy új fejezetben rögzíti ezen jogintézményeket, melyeken keresztül megvalósul a magyarországi nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában.<sup>32</sup>

## **2. A hatályos szabályozás alapvető kérdései**

Alapvetésként – véleményem szerint – a nemzetiségek parlamenti/politikai képviselétől elhatárolható a nemzetiségi érdekképviselő. Lényeges szempont, hogy a nemzetiségi képviselői mandátum megteremtésével politikai képviselő, egyfajta pártképviselő jön létre, ami látszólag „minden” érdek mentén szerveződik, és ettől mindenképpen elhatároljuk a nemzetiségi szószólói intézményt, mint nemzetiségi érdekképviselőt. A szószóló az Országgyűlés ülésein nem rendelkezik szavazati joggal, a házszabályok szerint pedig a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén szólalhat fel a plenáris ülésen, illetve a nemzetiségeket képviselő bizottság is a nemzetiségeket érintően gyakorolhatja kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő hatáskörét.<sup>33</sup>

### **2.1. A nemzetiségi parlamenti képviselő szabályozásával kapcsolatos alkotmányossági kérdések**

2.1.1. *A kedvezményes mandátumszerzés lehetősége.* Fontos kérdés lehet, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amely a nemzetiségi képviselők megválasztása érdekében lehetővé teszi a kedvezményes mandátumszerzést. A választójog egyenlőségének elvével kapcsolatban az Alkotmánybíróság a *809/B/1998. AB határozatában két követelményt támasztott a jogalkotó felé: egyrészt* a szavazatoknak lehetőleg azonos súlyúaknak kell lenniük egy-egy képviselő megválasztásánál, *másrészt* a választójog a választópolgárok szempontjából azonos értékű kell, hogy legyen. Az Alkotmánybíróság az első követelményre vonatkozóan a *3/1991. (II. 7.) AB határozatában* kifejtette, hogy a politikai akaratnak képviselők révén történő érvényesülése szükségszerűen aránytalanságot okoz. A választójog egyenlősége „nem jelenti a választással kifejezett akaratok csorbíthatlanul egyenlő érvényesülését.”<sup>34</sup> Az

---

32 Lásd: Njtv. 21/A. § és 21/B. §.

33 *2012. évi XXXVI. törvény* 22. § (1) bek.

34 SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 104.

Alkotmánybíróság a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatában is rögzítette, hogy „a szavazatok egyenlő súlya nem abszolutizálható.” Továbbá az Alkotmánybíróság a kisebbségi ombudsman indítványára válaszként meghozott 1040/B/1999. AB határozatában alapvetően megengedhetőnek találta a nemzeti és etnikai pártok számára az alacsonyabb parlamenti küszöb megállapítását.<sup>35</sup> Álláspontunk szerint az Alkotmánybíróságnak a témát érintő eddigi gyakorlata igen széles, és levonható belőle az a következtetés, hogy Magyarországon alkotmányos keretek között van lehetőség arra, hogy a nemzetiségi listák az általános választásokhoz képest kedvezményezett módon jussanak mandátumhoz.<sup>36</sup> A szakirodalomban található olyan álláspontot is, amely tagadja, hogy a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviselőtét alkotmányossági szempontból indokolni lehet. Erdős Csaba például rámutat arra, hogy a kedvezményes mandátumszerzési lehetőség szinte valamennyi részlete megkérdőjelezhető jogi – és néha politikai – szempontból is.<sup>37</sup>

2.1.2. *Indokolt-e a „nagyobb kedvezmény” alkalmazása a 2014-es választási adatok alapján?* A szabályozás alkotmányosságának a szempontjából az is kérdéses, hogy a kedvezmény megállapított mértéke összhangban tud-e lenni a választójog egyenlőségének elvével. Az a lista kap kedvezményes mandátumot, amely megszerzi az egyébként arányos, egy mandátumra jutó szavazatszámából kiszámolt kvóta egynegyedét.<sup>38</sup> Ebben az esetben az országos listán megszerezhető mandátumok számát csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával. A törvényjavaslat indokolása szerint azonban „ennél nagyobb kedvezmény biztosítása már súlyosan sértené a választójog egyenlőségének alkotmányos alapelvét.”<sup>39</sup> Schanda Balázs álláspontja is az, hogy a jelenleginél

---

35 A testület viszont a választójogi törvényt nem minősítette diszkriminatívnak a pozitív diszkrimináció hiánya miatt, mivel az ilyen célú intézkedések kikényszerítése nem lehetséges.

36 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *Választások után – a nemzetiségi képviselőt kérdésai Magyarországon*. Előadás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tudományos ülésén. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. november 24.

37 Lásd részletesen: ERDŐS Csaba: *Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviselőtével kapcsolatban*. Quot Capita Tot Sententiae, Győr, Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013. 249-273. <http://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/kiadv%C3%A1nyok/tanulm%C3%A1nyk%C3%B6tet/2013/erd%C5%91s.pdf> (2018. 03. 19.) Lásd még: SZENTE Zoltán: *Egy vagy kétkamarás országgyűlést?* In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 87.

38 Lásd részletesen: Vjt. 13–17. §.

39 Az országgyűlési képviselőt választásáról szóló, 2010. május 17. napján benyújtott T/18. törvényjavaslat indoklása.

nagyobb mértékű kedvezmény már valószínűleg alkotmányellenes lenne.<sup>40</sup> *Kaltenbach Jenő* azonban korábban egy 1 000 szavazatot megkövetelő kedvezményt tartott volna ideálisnak. Véleménye szerint ugyanis egy ilyen mértékű kedvezmény jelentene reális esélyt minden nemzetiség számára.<sup>41</sup> A jelenlegi kedvezmény mérték alkotmányosságának vizsgálata már csak azért is komoly kihívást jelenthetne az Alkotmánybíróság számára, mivel a legnagyobb létszámú roma, illetve a legkisebb létszámú szlovén nemzetiség szemszögéből igencsak eltérő megítélés alá eshet a kedvezmény mértéke.<sup>42</sup> Torzíthatja a tényleges választói akaratot a jogalkotónak az a megoldása, miszerint ahány kedvezményes mandátum kerül kiosztásra a nemzetiségek között, annyival fogy a pártlistáról megszerezhető mandátumok száma.<sup>43</sup> A gyakorlati tapasztalatokat figyelembe véve azonban ennek a felvetésnek nincs érdemi jelentősége.<sup>44</sup>

A 2018-as parlamenti választásokon az egyes nemzetiségi listáknak 23 533 szavazat eredményezett kedvezményes mandátumot.<sup>45</sup> Ezt a szavazatszámot azonban csak a német nemzetiségnek sikerült elérni, a többi nemzetiség ezt még megközelíteni sem tudta. A választások eredményeit és a nemzetiségi közösségek lélekszámát figyelembe véve – kellő szervezethez és esetén is – csak a roma közösség listájának lehetett volna még reális esélye a kedvezményes képviselői mandátum megszerzésére. A német nemzetiségi névjegyzékébe 33 148 (a 2014-es országgyűlési választásokra kiterjedően: 15 209), a roma nemzetiségi névjegyzékébe pedig 18 430 (2014-es országgyűlési választásokra kiterjedően: 14 271) választópolgár regisztrált.<sup>46</sup> A legtöbb szavazatot – mintegy 26 477-öt (a 2014-es választásokon 11 415-öt) – a magyarországi németek listája szerzett, miközben a legnagyobb létszámú nemzetiség, a roma közösség 5 703 (a 2014-es választásokon 4 048) szavazatot gyűjtött be.<sup>47</sup> A tizenhárom regisztrált nemzetiségből kilenc nemzetiség listája pedig 1 000 szavazatot sem ért el, sőt ezen belül négy nemzetiségi közösség listája

---

40 SCHANDA Balázs: *Az államalkotó tényezők*. In: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 103.

41 KUTASSY-NAGY – SZAJBÉLY (2010) i. m. 298.

42 LENGYEL Dániel: *„Idegenben jó az x”? Avagy a nemzetiségek parlamenti képviselete*, OTDK dolgozat, konzulens: KURUNCZI Gábor. Budapest, PPKE JÁK, 2016. 28.

43 Vjt. 16. § e).

44 LENGYEL (2016) i. m. 27.

45 Nemzeti Választási Iroda: <http://www.valasztas.hu/dyn/pv18/szavossz/hu/start.html> (2018. 04. 30.)

46 Uo.

47 Uo.

200-nál is kevesebb szavazatot kapott. A nemzetiségek túlnyomó többsége akkor sem tudta volna elérni a kedvezményes kvóta szerinti szavazatszámot, ha minden választójogosultsággal rendelkező tag felvételét kérte volna a nemzetiségi választói jegyzékbe és a nemzetiségi listára szavazott volna.<sup>48</sup>

A nemzetiségek önkormányzati választáson tanúsított aktív részvételükhöz képest meglehetősen passzívak voltak a kedvezményes mandátum megszerzését illetően. Ugyanis amíg a 2014-es országos nemzetiségi önkormányzati választáson 240 988 fő szerepelt a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként, addig a 2014-es országgyűlési választásra kiterjedő hatállyal nemzetiségi választópolgárként csak 35 289 fő jelentkezett a névjegyzékbe való felvételre. A 2018-as országgyűlési választásokon ez az adat már több mint a duplájára növekedett (79 907 fő).

*2.1.3. A kettős szavazati jog problematikája.* Lényeges kérdés, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amely értelmében azon választópolgárok, akik részt vesznek a nemzetiségi választásokon, nem szavazhatnak pártlistára.<sup>49</sup> Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI.17) AB határozatában kifejtette, hogy „a választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér.” E tekintetben tehát az ’egy ember – egy szavazat elve’ érvényesül, vagyis az olyan jogalkotási megoldás, miszerint a választópolgár egyszerre több listára is szavazhat, a választójog egyenlőségének elvét sértené Magyarországon.<sup>50</sup> Ennek megfelelően a jogalkotó nem adott lehetőséget arra, hogy a nemzetiségi

---

48 A tizenhárom nemzetiség közül csupán ötnek (roma, német, román, szlovák, horvát) a létszáma haladja meg a kedvezményes mandátumhoz szükséges szavazatszámot, és csak a roma és a német nemzetiség rendelkezik akkora létszámmal, amellyel a kedvezményes kvóta reálisan elérhető. [[http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak\\_demografia](http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demografia) (2018. 03. 17.)]

49 Az országos nemzetiségi önkormányzatok saját jelöltlistát állíthatnak, amelyre azok a magyar állampolgárok szavazhatnak, akik a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szerepelnek. Ha ezen polgárok úgy döntenek, hogy a nemzetiségi listára akarnak szavazni, már nem tudnak voksolni a pártok országos listáira. Az egyéni jelöltekre való szavazás tekintetében a nemzetiségi szavazókra is érvényesek az általános szabályok, vagyis ők is két szavazattal rendelkeznek. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgárok azonban csak a pártlistára szavazhatnak.

50 A szlovén Alkotmánybíróság nem találta összeegyeztethetetlennek a választójog egyenlőségének elvével a nemzetiségek kettős szavazati lehetőségét. A magyar és olasz nemzetiségek által megválasztott két képviselőnek ráadásul a nemzetiségeket közvetlenül érintő kérdésekben vétőjoga is van. [KUTASSY-NAGY – SZAJBÉLY (2010) i. m. 283-284.]

listára szavazó választópolgár párhuzamosan pártlistára is szavazhasson.<sup>51</sup>

A kérdés rendkívüli bonyolultságát jelzi *Szalayné Sándor Erzsébet kérdése, melynek megfogalmazásából az álláspontja is szinte kiolvasható*: „[m]egfelel-e a választójog egyenlősége követelményének, hogy a hatályos szabályozás tehát a pártlistás szavazatért ‘cserébe’ a korlátozott szavazati joggal bíró szószóoló megbízatásának lehetőségét kínálja fel a nemzetiségi választópolgárok túlnyomó többsége számára. Így lényegében és hatásában az ‘egy ember – egy szavazat’ helyett a ‘nemzetiségi választópolgár – fele annyi értékű szavazat’ elvét érvényesíti”.<sup>52</sup> A kérdés megválaszolását nehezíti az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság ilyen szemponttól még nem értelmezte a választási eljárásról szóló törvény vonatkozó szabályait – véleményünk szerint talán a „nem”-hez közelebbi válasz feltételezhető.

2.1.4. *Az Országgyűlés munkájában való részvétel mibenléte. Az Alaptörvény 2. cikkének (2) bekezdése szerint „[a] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza”.* Az Országgyűlés munkájában való részvételre történő utalásból azonban nem feltétlenül következik az országgyűlési képviselet. *Az Alaptörvény expressis verbis* nem mondja ki a nemzetiségek országgyűlési képviseletét, csak részvételről beszél. Ezzel szemben az *Alaptörvény* egyértelműen fogalmaz az önkormányzati képviseletről, amikor kimondja, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”. A Vjt. a választási küszöb figyelmen kívül hagyásával azonban megteremtette a nemzetiségek kedvezményes országgyűlési képviseletének a lehetőségét. Álláspontunk szerint azt a megoldást kellene választani, amit az *Alaptörvény* előrevetít, azaz nem a nemzetiségek politikai képviseletét, hanem a nemzetiségi érdekképviseletet, aminek egyik formája a *szószóoló intézménye*.<sup>53</sup> A nemzetiségi problémák kiszámíthatatlan, hosszú távon tervezhetetlen politikai mezőbe való kerülése azt eredményezheti, hogy a nemzetiségi közösségek számára fontos kérdések eldöntésében irreálisan nagy szerepet játszhatnak az egyes személyek pillanatnyi érdekei vagy személyes preferenciái.

---

51 HALMAI Gábor: A választójogi szabályozás átalakulása 2010-2013. *MTA Law Working Papers*, 2014/12. 4. [http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014\\_12\\_Halmi.pdf](http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_12_Halmi.pdf) (2018. 03. 17.)

52 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből. Kisebbségkutatás*, 2014/1. 13. [http://epa.oszk.hu/00400/00462/00070/pdf/EPA00462\\_kisebbségkutatás\\_2014\\_1\\_007-014.pdf](http://epa.oszk.hu/00400/00462/00070/pdf/EPA00462_kisebbségkutatás_2014_1_007-014.pdf) (2017. 10. 21.).

53 Lásd: MÓRÉ (2015) i. m. 584-592.

### 2.2. A szószólói intézménnyel kapcsolatos kérdések

A törvényhozó előre számolt azzal a lehetőséggel, hogy a nemzetiségeknek a kedvezményes kvóta ellenére sem sikerül képviselőnek jutni. A Vjt. kimondja, hogy „[a] nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben”.<sup>54</sup> A 2018-as választásokat követően újból létrejött az Országgyűlés nemzetiségi bizottsága, melynek tagjai a nemzetiségi listákról mandátumot szerzett képviselők, valamint a nemzetiségi szószólók – jelenleg tizenkét nemzetiségi szószóló és egy nemzetiségi (német)<sup>55</sup> képviselő tagja a bizottságnak.

A nemzetiségi szószóló jogi státuszát az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 29. és 29/A. §-ai külön alcímben tartalmazzák. Az Njt. 21/B. §-a a nemzetiségi képviselő és nemzetiségi szószóló, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat együttműködésének módozatait tartalmazza.

2.2.1. Az államalkotó tényezői minőség kiüresítésének kérdése. Kállai Ernő álláspontja szerint „a csak korlátozott tanácskozási joggal felruházott szószólói intézmény bevezetése nemcsak visszalépést jelent a szavazati joggal járó, teljes jogú képviselet korábbi ígéretéhez képest, hanem deklarációvá fokozza le a nemzetiségek alkotmányos jogként elismert államalkotó tényező státuszát is”.<sup>56</sup>

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvénnyel került be az Alkotmányba a 68. § (1) bekezdése, amely szerint „[a] Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”. Az Alaptörvény két helyen is államalkotó tényezőként ismeri el a nemzetiségeket.<sup>57</sup>

---

54 Vjt. 18. § (1) bek.

55 Ritter Imre lett a német nemzetiség országgyűlési képviselője, aki – nyilatkozata szerint – az összes magyarországi nemzetiséget támogatni kívánja. „Az eddig a parlamentben szószólói státusszal rendelkező politikus korábban a Fidesz budaörsi önkormányzati képviselője volt. Ennek ellenére elutasítja azt a felmerült vádat, hogy a Fidesz számára szerezne egy plusz mandátumot a német kisebbségi kvóta felhasználásával.” Lásd: *Német nemzetiségi képviselő: nem fideszes pártkatoná vagyok*, Magyar Nemzet, 2018. 04. 09. <https://mno.hu/belfold/nemet-nemzetisegi-kepviselo-nem-fideszes-partkatonavagyok-2458877> (2018. 06. 04.)

56 KÁLLAI Ernő és munkatársai (BINDORFFER Györgyi; JUHÁSZ Hajnalka; OSVÁT Anna; RÓZSÁS István; TÖRÖK Tamás): A nemzetiségi jogok és a nemzetiségi közösségek helyzete 2012-ben. *Társadalmi Együttélés*, 2013/1. 46. [http://www.kallaierno.hu/data/files/utolso\\_uzenet\\_az\\_elsullyesztett\\_hajo\\_roncsairol\\_xfOmUi.pdf](http://www.kallaierno.hu/data/files/utolso_uzenet_az_elsullyesztett_hajo_roncsairol_xfOmUi.pdf) (2018. 03. 19.)

57 Az Alaptörvény *Nemzeti Hitvallás* c. preambuluma is egyértelműen rögzíti, hogy „... a

Az *Alkotmányhoz* készített részletes kommentár abból indul ki, hogy az államalkotó tényezői minőség a honos népcsoportként elismert nemzetiségeknek az a közjogi jogállása, amely – a nemzetközi kötelezettségekkel együtt – kijelöli a hazai nemzetiségek védelmének kereteit.<sup>58</sup>

A 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában az Alkotmánybíróság az államalkotó tényező fogalmának értelmezésével kapcsolatban a következő magyarázatot adta: „[a]z Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőkként ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit külön is megnevezi. A képviselő szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”<sup>59</sup>

A nemzetiségek képviselőit biztosító intézmények rendszerébe elsődlegesen a *nemzetiségi önkormányzatok* tartoznak: az *Alaptörvény* kimondja, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre”.<sup>60</sup> A nemzetiségek képviselői rendszerében természetesen az *országgyűlési képviselőt* is megemlíthető, de a 35/1992. (VI. 10.) AB határozat és más AB határozat sem mondja ki, hogy az országgyűlési képviselői jogosultság kiépítése önmagában jelentené az államalkotó tényező gyakorlati megvalósulását. Ettől eltérően az említett AB határozat konkrétan utal a kisebbségek helyi és országos önkormányzati képviselőire.<sup>61</sup>

Az 1041/G/1999. AB végzésben az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasította a kisebbségi ombudsmannak azt az indítványát, amely arra irányult, hogy a testület konkrétabban értelmezze az alkotmány 68. §-ának a kisebbségek államalkotó tényező voltára vonatkozó utalását. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapvetően a jogalkotásra tartozó általános elvárásokat fogalmaz meg, nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát, ezért nem felel meg az absztrakt alkotmányértelmezéssel szemben támasztott követelményeknek.

**2.2.2. A nemzetiségi ügyek technikai meghatározása.** A szószóló csak tanácskozási joggal rendelkezik az állandó bizottságok munkájában, amennyiben a Házbizottság

---

velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”. A preambulumon kívül a nemzetiségi jogok magvát garantáló XXIX. cikk (1) bekezdése is tartalmazza, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.”

58 MAJTÉNYI Balázs: *Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, Alkotmány 68. §.* In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* Budapest, Századvég Kiadó, 2009. 2398-2431.

59 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204., 205.

60 *Alaptörvény* XXIX. cikk (2) bek.

61 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204., 205.

döntése szerint az állandó bizottság munkája a nemzetiséget érinti, vagy ha a bizottság elnöke így dönt.<sup>62</sup> A házbizottság határozza meg a nemzetiségek érdekeit, jogait, a napirendi pontokat. Ebben kétségtelenül jelen van egy paternalista szemlélet, hisz a „többségi elnök” mondja meg, hogy van-e nemzetiségi relevancia vagy sem.<sup>63</sup> Kétségtelen, hogy a szószólókra vonatkozó szabályozás egyik neuralgikus pontja a nemzetiségi ügyek technikai meghatározása, ami egyébként azért szükséges, mert az ilyen kérdésekben valóban kell valamiféle szabályt hozni, ugyanakkor könnyen belefuthatunk a paternalizmus csapdájába. A bizottsági tájékoztatók szerint ez a folyamat 2016-ban már gördülékenyen működött. Az Országgyűlési Hivatal Bizottsági Főosztályának munkatársai, a nemzetiségi bizottság titkársága és a bizottsági tagok együttesen figyelemmel kísérik a benyújtott indítványokat, majd a bizottság elnöke írásban jelzi a kezdeményezést a Házbizottság felé.<sup>64</sup>

2.2.3. *A második parlamenti kamara kérdése.* Az elmúlt két és fél évtizedben, különösen a kisebbségek/nemzetiségek képviseletével összefüggésben, többször is felmerült a kétkamarás törvényhozó szerv kialakításának indokoltsága. *Kukorelli István* álláspontja szerint a nemzetiségi képviselők „bevitelére a pártpluralizmusra épülő népképviseletbe kockázatos vállalkozás lenne, ez a parlamenti jog idegen testeként működne. A második kamara másfajta képviseletet kínál.”<sup>65</sup> A nemzetiségi önkormányzati választási rendszer legitimálja a helyi, területi és országos önkormányzatokat; a második kamara képviseletét létszámarányosan – más legitimációs elvek mellett – erre is lehetne építeni. Egyéb erős legitimációjú intézményként említhetjük meg például az Országgyűlés által elismert egyházakat; ezek jelentős társadalmi támogatottsággal és szerepvállalással bírnak.

„A kétkamarás parlamentek kialakulása organikus fejlődés eredménye, érdemi előzmények híján, egyetlen jogalkotói döntéssel történő bevezetése szinte fogalmilag kizárt.”<sup>66</sup> Magyarországon hagyományosan 1945-ig volt második kamara; a jelenleg felsejlő, immár hagyományként értékelt,

---

62 Ogytv. 29. § (3) bek.

63 PAP András László: *Választások után – a nemzetiségi képviselet kérdései Magyarországon.* Előadás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tudományos ülésén. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. november 24.

64 Lásd: MÓRÉ (2016) i. m. 50-51.

65 KUKORELLI István: *A második kamara, mint nemzeti intézmény.* In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság. 2011. 72.

66 RIXER Ádám: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban.* Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. Budapest, KRE Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. 36.

és – véleményünk szerint – a magyar társadalom jelenlegi elvárásaival összhangban levő új intézmény felé tett jelentős lépésként értelmezhető a nemzetiségi szószólói intézmény létrehozatala. Ezen intézmény első két évének vizsgálatából látható, hogy a lépésről lépésre csiszolódó megoldások elvezettek a nemzetiségeket képviselő bizottság és a házbizottság közötti kapcsolatot szabályozó „üzenetváltások” működőképes szabályainak és gyakorlatának a kialakításához. Például a nemzetiségi napirendi pontként történő meghatározás folyamata már egyértelműen működött 2016 és 2017-ben.<sup>67</sup>

A szószólói intézmény továbbfejlesztéseként újból javasoljuk egy modern második kamara felállítását, ami a nemzetiségek parlamenti képviselőinek megnyugtató megoldásán kívül, más érdekképviseleti problémát (helyi önkormányzatok, egyházak, szakszervezetek, tudomány képviselője) is megoldana.<sup>68</sup>

### 3. A nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi önkormányzatok vezetőinek véleményei

#### 3.1. A kérdőív

Az alábbi felmérő levelet küldtem el az abban megjelölt személyeknek, külön-külön felkérve őket a szakmai válaszaik visszaküldésére. Ezúton is szeretném megköszönni a válaszleveleket, illetve a telefonos és személyes beszélgetéseket.

„Tisztelt Nemzetiségi Szószóló! Tisztelt Elnök Asszony/Úr!

Jelenleg *A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek* c. nagyobb terjedelmű munkán dolgozom ‘A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés’ elnevezésű kiemelt projekt keretében. Szeretném kikérni a nemzetiségi szószólók, illetve az országos és megyei/fővárosi (egyes települési) nemzetiségi önkormányzatok vezetőinek a véleményét egy részkérdésben, jelesül a nemzetiségek parlamenti részvételének aktualitásai kapcsán.

Az elmúlt évtizedekben folyamatosan fennálló problémaként jelenítették/jelenítik meg az egyes szerzők a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek

---

67 Lásd: MÓRÉ (2016) i. m. 30-51.

68 Lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: *Újból a kétkamarás parlamentről, mint intézményes megoldásról*. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017. 685-694.

a hiányát. Írásomban leginkább arra keresem a választ, hogy a szószólói intézmény létrehozása a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek ‘végleges’ alternatívája, vagy csak a parlamenti képviselő megoldásának első állomása. A téma aktualitását adja a 2014-es országgyűlési választásokkal kapcsolatos ismeretek, számok értékelése, illetve az ezek alapján megfogalmazott *de lege ferenda* javaslatok.

Tisztelettel arra kérem, hogy ossza meg velem álláspontját, véleményét az alábbi kérdésekben:

1) Mennyiben tudta – figyelembe véve a működési tapasztalatokat – a feljebb hivatkozott problémát oldani a nemzetiségi szószólói intézmény bevezetése?

2) Milyen további feladatok tűzhetőek ki, és milyen – intézményesített – megoldások lehetségesek? Elképzelhetőnek tartja a nemzetiségek parlamenti képviselőinek megnyugtató megoldását egy második parlamenti kamara létrehozásával? Érdekelne a társadalmi és a politikai kontextus, valamint a jelenlegi irányokból vélhető fejlődési irány.

3) Melyek azok a nemzetiségi szószólói intézmény működésére vonatkozó problémák, amelyek megoldandóak, még hozzá sürgősen? Lehetőség szerint a megoldási lehetőségekről is szóljon (jogszabályváltozások, mentalitásbeli váltások, pénzügyi vagy szervezési kérdések).

Egyéni véleményét anonim módon vagy – kifejezett óhajának megfelelően – név szerint, hivatkozással jeleníthetem majd meg a tanulmányban. Minden – akár néhány mondatos – válaszáért hálás vagyok, de természetesen köszönettel veszem a bővebb kifejtéseket is. A választ tisztelettel várom 2018. február 28-ig.

Budapest, 2018. január 8.

Támogatását megköszönve, üdvözlettel:  
Móré Sándor (more.sandor@kre.hu)”

### **3.2. A kérdőívre kapott válaszok**

A felmérő levélre az elismert 13 nemzetiségből szinte minden nemzetiség küldött legalább egy válaszlevelet. Az összesen 16 válaszlevél rövidített és kérdésenként szerkesztett formáját nagyrészt anonim módon mutatunk be, és csak akkor derült fény a válaszadó nemzetiségére, amikor ez elkerülhetetlennek bizonyult. A válaszadók több esetben csak azokra a kérdésekre válaszoltak, amelyeket tapasztalataik alapján fontosnak tartottak, illetve a válaszok

nagy részéből az is kiderült, hogy a válaszadók szószólók, vagy nemzetiségi önkormányzati vezetők voltak. A nagyon hasonló tartalmú válaszok közül csak egyet jelenítünk meg (4-5 db.).

### **3.2.1. Válaszok a kérdőív első kérdésére**

1) „A korábbi, szószóló nélküli időszakhoz képest ez a megoldás is sokat hozott a német nemzetiség számára. A 2014-es választás/regisztráció során népcsoportunk a kitűzött célt nem tudta elérni. Ennek oka a rendszer, a rövid felkészülési időszak, a pártok részéről (kormánypárt, ellenzék egyaránt) kifejtett ellenpropaganda, illetve a tapasztalatok hiánya. A 2014-es „kísérletből” egyértelműen kiderül, hogy a 13 regisztrált hazai nemzetiség közül egyedül a németnek van elméletileg (hogy gyakorlatilag is, az majd a 2018-as második nekifutásból fog végleg kiderülni) esélye ezen rendszer mellett a teljes értékű, „párt-független” parlamenti képviseletre. A nálunk nagyobb létszámú roma népcsoport problémája rövid, középtávon marad pártügy. Ennek részletezése nem tárgya a mostani levélnek.

A jelenlegi parlamenti időszakban a szószóló működése több pozitívumot eredményezett. Emelkedtek a pályázati keretek, a népcsoport autonómia-konceptiójából származó nyelvi, kulturális, oktatási területek támogatása jelentősen emelkedett. A szószóló és az országos német önkormányzat közötti, jól kidolgozott együttműködésnek köszönhetően még néhány számunkra fontos jogszabály is módosításra került, kedvező irányba.”

2) „A nemzetiségi szószólói intézmény bevezetése a most záruló parlamenti ciklusban tényekkel igazolhatóan lehetővé tette a nemzetiségek érdemi képviseletét az Országgyűlésben, elsődlegesen a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága eredményekben gazdag tevékenysége, másodlagosan pedig a kapcsolati rendszerüket ezáltal jelentősen javító egyes szószólók, esetenként csoportjaik sikeres lobbizása révén.

A testületi nemzetiségi képviselet az Országgyűlésben meghatározó szerepet játszott a nemzetiségek kollektív jogainak bővítését, érvényesítését, állami támogatásuk jelentős növelését, szélesítését biztosító jogalkotási munkában, az elért eredményekben, minden tekintetben magasabb szintre lépve a korábbi, kizárólag önkormányzati képviselethez képest.”

3) „A szószólói képviseletet sikerként éltük meg. Jelentősen hozzájárultunk a [...] magyar kapcsolatok erősödéséhez, illetve sok mindent tudtunk tenni a magyarországi [...] nemzetiségért.”

4) „Két nemzetiségnek lett volna reális esélye 2014-ben a képviselői mandátum megszerzésére, ugyanis ők vannak számbelileg annyian, hogy ezt jó szervezéssel meg tudták volna oldani. A szokásos széthúzás, irigység, kavarás miatt ez nem sikerült, így lett belőle felemás, de egységes megoldás: 13 szószóló tanácskozási joggal. Ez is előrelépés a korábbi szabályozáshoz képest.”

5) „A parlamenti képviselő kérdését nem oldotta meg és nem is oldhatja meg ez a lehetőség. A korábban ígért teljes jogú országgyűlési képviselő nem érdeke a mai magyar politikának, viszont a nemzetiségek megjelenése az Országgyűlésben mindenképpen előrelépést jelent. A nemzetiségi szószólók által létrehozott Magyarországi nemzetiségek bizottsága jelenlétével, kezdeményezéseivel is bizonyította, hogy a nemzetiségi szószólói intézmény is hozhat eredményeket.”

6) „Véleményem szerint a nemzetiségi szószólói intézmény egyetlen nemzetiségi problémát sem oldott meg. Ez egy olyan intézmény, amivel be lett fogva a nemzetiségek szája, hogy lám-lám, még egy ilyen magas rangú parlamenti intézmény is segíti a nemzetiségek életét. A legnagyobb gond vele az, hogy felszínes megoldásokat keres a nemzetiségi kérdések tisztázására, és nem nyúl le a problémák gyökeréhez, amelyek mind időben, mind a jelenlegi helyzetet tekintve sokkal mélyebben gyökereznek.

Ahhoz, hogy egy hatékony intézményi rendszer jöjjön létre a nemzetiségek megmentésére, először is azt a kérdést kellene tisztázni, hogy mi a szándék? Kirakatba tenni bizonyos 'vívmányokat' és büszkén mutogatni azokat a világnak, vagy tényleges megoldást keresni a rohamléptekkel asszimiláló nemzetiségek problémájának megoldására, amelyek – sajnos – már a 24. órában vannak, pedig nem csak kulturális területen jelentenek óriási kincset az országnak, hanem gazdasági területen is igen nagy segítségére lehetnének.”

7) „A helyi önkormányzatok jegyzői [...] idestova 15 éve számos esetben félretájékoztatják a nemzetiségi önkormányzatokat a közmeghallgatás időpontjáról, holott annak időben való meghirdetése és megtartása a feladatalapú támogatás feltétele. Ennek eredményeként több önkormányzatunk elesett a támogatástól. A nemzetiségi önkormányzati választások idején komoly hiányosságok mutatkoztak a jelölt civil szervezetek nyilvántartásba vételével, valamint a jelöltállítás kérdésével kapcsolatban. Erről a problémáról több esetben szóltam, és kértem azt, hogy szervezzenek továbbképzéseket a jegyzők felkészítésének érdekében.”

8) „Természetesen a szószólói intézménynek nagy jelentősége lenne, ha a társadalom világosan látná a szószólók feladatait. Az elmúlt négy évben a [...] közösség a fővárosban nem tapasztalta a nemzetiségi szószólója tevékenységét, eredményes munkáját.”

### **3.2.2. Válaszok a kérdőív második kérdésére**

1) „A nemzetiségi jogi konferenciákon szerzett ismeretek alapján megállapítható, hogy a hazai nemzetiségi érdekképviselő intézményrendszere minimálisan elfogadható. A parlamenti képviselő biztosítása, képviselői státuszban túlhalad az intézményi kereteken, ez jobban kezelhető lenne egy modern 'Felsőház' létrehozásával.”

2) „A szószólói intézményt a kitűzött célok, de még inkább a magyar nemzetiségeket is magukban foglaló országokkal való összevetés, a viszonyossági vonatkozású példamutatás szempontjából inkább a teljes értékű képviselői jogállás felé történt első lépésnek tartom.

A jogalkotás feladatáknak javasolható megoldások közül az Ön által említett második parlamenti kamara létrehozására (ami aligha kizárólag a nemzetiségi képviselő érdekeiben történne) belátható időn belül nem érzékelem az egyértelmű politikai szándékot, ezért inkább a kedvezményes nemzetiségi képviselői mandátumszerzést tartom reálisabb iránynak.”

3) „A második parlamenti kamara régi 'gumicsont'. Ezzel kapcsolatosan a korai '90-es évek óta vannak viszonylag közeli tapasztalataim. A második kamara ötletét adó pártok mindig ellenzéki pozícióból (MDF, MSZP) vetették fel, kormányzati pozícióból soha. A második kamara lehetőségét korábban konzekvensen a liberális pártok (SZDSZ, FIDESZ) elleneztek, az elvek módosulása ellenére a helyzet most is változatlan akkor is, ha az SZDSZ már megszűnt, illetve a FIDESZ már nem jellemezhető liberális pártként.

A jelenlegi nemzetiségi lehetőségeket és kereteket a mostani nemzetiségi és választási törvény jelentik. Ennek gyökeres változásával nem lehet számolni. A [...] nemzetiség számára marad hát a jelenlegi szabályozás keretén belüli újabb nekifutás, és a 2014-ben megállapított 'léc-magasság' sikeres teljesítése.”

4) „A végleges cél nyilvánvalóan a teljes jogú parlamenti képviselő biztosítása a nemzetiségek részére. A cél eléréséhez talán az első fontos lépés az lehet, ha a magyarországi [...] nemzetiségeknek a 2018. évi országgyűlési választásokon sikerül saját jogon képviselőt juttatniuk a parlamentbe.”

5) „A [...] nemzetiségnek nincs reális esélye a nemzetiségi képviselő megválasztására. Nem kell erőltetni ezt a dolgot, vannak más – véleményem szerint sokkal fontosabb – megoldandó problémák. Az alábbiakra kellene sokkal nagyobb hangsúlyt fektetni.

A nemzetiségi lét alapja a nyelv. A sok évtizeddel ezelőtt elkezdett erőszakos asszimilációs törekvések eredményeképpen és a vegyes házasságok számának növekedésével, a gyerekek egyre kisebb százaléka hozza magával otthonról

a nemzetiségi anyanyelvet. Ezt sajnos tudomásul kell vennünk, és ha ezt a folyamatot meg akarjuk állítani, vagy legalább le akarjuk lassítani, sokkal több és sokkal jobban képzett nemzetiségi nyelvtanárra van szükségünk. Olyan nyelvtanároktól, akik maguk sem beszélik a nyelvet, nehéz megfelelő eredményt elvárni.

Akár erős pozitív diszkrimináció útján el kellene kezdeni a nemzetiségi nyelvtanárok, népművelők – teljesítményhez kötött – intenzív képzését, vagy kidolgozni az anyaországból jövő vendégtanárok és népművelők rendszerének továbbfejlesztését.

Ki kellene dolgozni a nemzetiségi nyelvtanárok – teljesítmény alapú – motivációját. Attól, hogy megemelkedik a nemzetiségi pótlék, még egyik tanár és egyik diák sem fogja jobban beszélni a nemzetiségi nyelvet. Igazán akkor lehetne eredményt elérni, ha kidolgoznánk egy eredménycentrikus, hatékony motivációs rendszert.

Ha a diákok kilépnek lakóhelyük általános iskolájából, nagyon kevés lehetőségük van arra, hogy a középiskolai oktatásban folytassák a nemzetiségi nyelvük tanulását. Lehetővé kellene tenni közép- és főiskolai szinten, hogy a probléma megoldódjon. Az nem elfogadható, hogy az egész országban csak egy-két nemzetiségi gimnáziumban lehetséges folytatni a középiskolai tanulmányokat, szakközép- és szakmunkás képző vonalon, pedig abszolút nincs lehetőség erre.

Elfogadhatatlan az, hogy a nemzetiségi tanítási nyelvű gimnáziumokban az érettségi rendszer lehetővé tegye, az egyébként nemzetiségi nyelven oktatott tantárgyakból való érettségi vizsgát magyar nyelven. Ezzel törvényi segítséget nyújtunk a nemzetiségi nyelv kihalásához.

Nemzetiségi vonalon további problémákat vet fel a nemzetiségi nyelvet beszélő papok kérdése. Enyhén szólva kifogásolni való, hogy az egyébként is kis létszámú, nemzetiségi nyelvet beszélő papok közül a nemzetiségi nyelvet beszélő pap magyar faluba kerüljön, míg nemzetiségi faluban magyar pap tevékenykedjen.

A problémák egy sarkalatos kérdése a nemzetiségi nyelvű média, az anyaországi TV csatornákhöz való hozzáférés kérdése, ami jelenleg szintén nem megoldott, pedig igen nagy igény lenne rá.”

6) „Javasoljuk, hogy egyik nemzetiségi önkormányzati szinten se lehessen képviselő vagy elnök olyan személy, akinek nincs bejelentett munkahelye vagy stabil jövedelme.”

### **3.2.3. Válaszok a kérdőív harmadik kérdésére**

1) „A nemzetiségi szószólók megválasztása a jelenlegi szabályok alapján nem nevezhető demokratikusnak, ez tulajdonképpen nem is választás, hanem *delegálás*, pedig a nemzetiségi szószóló az adott nemzetiségnek és nem az önkormányzatának a szószólója. A szószólót tehát a nemzetiségi személyeknek közvetlenül, de legalább is civil szervezeteik útján kellene megválasztani, és nem az országos önkormányzat közgyűlése által *delegálni*. Ez a választási visszásság sok esetben problémát okoz a nemzetiségi szószólók és az adott nemzetiség országos önkormányzatai közötti kapcsolatban.”

2) „A jelenlegi gyakorlat szerint a [...] nemzetiség legfőbb képviselői, az adott települések nemzetiségi önkormányzatai nem kaptak hivatalosan levelet arra vonatkozólag, hogy jelöljenek szószólót; ugyanez a gyakorlat vonatkozik a nemzetiségi civil szervezetekre is. Összesen három szervezettől jött be szóbeli „jelölés”, melynek irányítottsága teljesen világos volt. A jelölés napján a közgyűlésen kisebb fajta polémia alakult ki; a jelöltállítás egész menetét kifogásoltam és kértem, hogy tűzzenek ki új időpontot, a közgyűlés ezt azonban nem szavazta meg. Szomorú tény, hogy olyan nevek kerültek fel a listára, akik nem demokratikus merítés után kapnak majd bizalmat, és etikailag sem állnak magas színvonalon.”

3) „Az országos önkormányzat közgyűlését nem kötelezi semmi arra, hogy saját nemzetiségéből széleskörűen mérje fel az igényeket a jelölt állítással kapcsolatban. Sőt a törvény a szavazásnál minősített többséget sem ír elő a jelölti lista megállapításához.

Mi, a [...] szószólói kabinettel és a választási iroda szakembereivel együtt kidolgoztunk egy módosító javaslatot, amely a nemzetiségi és a választási eljárásról szóló törvényt módosította volna olyan irányba, hogy a szószólói jelölést előzze meg egy ajánlási eljárás, amely kötelezte volna az országos önkormányzatot, hogy ezen ajánlási sorrendben alakítsa ki a szószólói jelölti listát. Az önkormányzat és az a személy is gyűjthetett volna ajánlást, aki indulni szeretett volna, vagy maradni szeretett volna, mint szószóló.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényt nem módosíthattuk, mert attól elzárkózott mindenki, de a nemzetiségi és a választási eljárási törvény módosításával ez megoldható lett volna. A Bizottság ezt elutasította, mondván nincs politikai akarat. Ennek eredményeként találkozhatunk a jelenlegi anomáliákkal.

A mi nemzetiségünknel például jutalomnak tekintik a szószólói megbízatást, és a jelenlegi országos elnök mindenáron szószóló szeretne lenni függetlenül

attól, hogy tiltakozik ellene a [...] nemzetiség többsége és a magyar fél is. Az is nyilvánvaló, hogy a jelenlegi országos elnök nem alkalmas erre a pozícióra, illetve sem személyes kvalitása, sem kapcsolatrendszere nem teszi lehetővé, hogy olyan minőségű munkát végezzen, mint elődje.”

4) „A nemzetiségi szószólói hírportál továbbfejlesztése, a híryanagok rendszeres közzététele; a munkával kapcsolatos elemzések, hozzászólások, észrevételek közzététele. Az országos nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos szint továbbfejlesztése, illetve a területi konzultációs lehetőségek bővítése.”

5) „Nagyon fontos a szószóló személye, személyisége, akinek képesnek kell lennie a nemzetiségi érdekek legfelsőbb szinten való megjelenítésére, tudnia kell lobbizni ezekért. Fontos tehát a kiválasztás kérdése. Az eddigi gyakorlat alapján az országos nemzetiségi önkormányzat elnöke a legesélyesebb arra, hogy a nemzetiségi listán első helyre kerüljön, azaz ő legyen a szószóló. Nem tudom, hogy lehetne ebbe vidékről beleszólni, mert tájékoztatás nincs.”

6) „A 13 szószóló közül 5-6-nak a ciklus végére megromlott a kapcsolata az országos önkormányzatával. Az okok különbözőek, de ez tény. Ennek az a következménye, hogy hiába tett meg mindent a szószóló, és hiába tevékenykedett jól, és ismerte el mind a magyar, mind a [...] nemzetiség anyaországa munkáját, a választási törvény miatt az országos önkormányzat nem jelölte újra.”

7) „A nemzetiségi szószóló az elmúlt években nem alakított ki mélyreható kapcsolatokat a területi önkormányzatokkal. Legtöbbször reprezentatív szerepet töltött be, a facebook felületén, illetve a nemzetiségi hírportálon lehetett vele találkozni. Több esetben is beleavatkozott az adott nemzetiségi önkormányzat belügyeibe.”

8) „Sajnálatos módon a mi szószólónk nem kommunikál a vidéki nemzetiségi önkormányzatokkal, most kaptam tőle először meghívót a három és fél évi tevékenységéről szóló beszámolóra.”

9) „Az Ön korábbi *A nemzetiségi szószólói intézmény jogi keretei és működésének első két éve* c. tanulmányában foglaltakat megerősítve tény, hogy a jelenlegi szabályozás keretei között az országgyűlési választásokra is kiterjesztett nemzetiségi regisztrációval rendelkező választók csak a pártlistára történő szavazásra való jogukról lemondva szavazhatnak a nemzetiségi képviselői listára, ami láthatóan nem teszi lehetővé a képviselői mandátumhoz szükséges minimális szavazatszám elérését még az egyébként erre elvileg reális eséllyel rendelkező létszámú nemzetiségek esetében sem. Ezért olyan jogalkotási megoldás lenne célszerű, amely megadja a nemzetiségi választópolgároknak a pártlistára való egyidejű szavazás jogát is, ugyanis szerintem túlzott aggály az, hogy ezzel a nemzetiségiek egy szavazati joggal

többhöz jutnának a többi választópolgárral való összevetésben. Az Ön idézett tanulmányában felsorolt Németország, Szerbia, Lengyelország, másfelől pedig Szlovénia, Románia, Horvátország és Montenegró kedvezményes nemzetiségi mandátumszerzési példáiból kiindulva a lehető legkisebb szavazat-kvótát kodifikálja, illetve azt, hogy annak a hivatalosan elismert nemzetiségnek az esetében, amelynek a listája ezt sem éri el, egy mandátumot mindenképp biztosít számára azzal az eltéréssel a jelenleg hatályos magyar szabályozástól, hogy az teljes jogú képviselői jogállású legyen.”

10) „A szószólói intézmény mellett/helyett egy olyan intézményt kellene létrehozni, amely a pozitív diszkrimináció elvén, sokkal több jogosultságot és lehetőséget ad az érintettek kezébe, így érdemlegesen tud tenni a nemzetiségek továbbélése érdekében. Azt gondolom, hogy a több évtizeddel ezelőtt elkezdődött asszimilációs folyamatot csak úgy fog sikerülni kordában tartani, ha ésszerűen kialakított, motivációs hatású és valódi, effektív nemzetiségi tevékenységet segítő, megfelelő törvényi és pénzügyi lehetőséget biztosítunk a nemzetiségek számára.”

11) „Néhány fővárosi kerületben azt tapasztaljuk, hogy ott nem folyik érdemi nemzetiségi tevékenység, a költségvetési támogatást saját megélhetésük fedezésére használják, és ezt az illetékes önkormányzati ‘segítők’ fedezik.”

12) „Egy országos szervezetnek a feladata lenne, hogy ismertesse a szószólói posztra való jelölés/jelentkezés szabályait a nemzetiségi tagokkal. Tisztázni szeretném, hogy a jelöltek ellen semmi kifogásom nincs, ők nekem szimpatikus emberek [...]. De mi lesz a választás után? Kitől kapják az információt a munkájukhoz a szószólók, hogyan fogják figyelni a nemzetiségi önkormányzatok és azok kulturális csoportjainak a tevékenységét? Lesz-e valamilyen eredménye a munkájuknak, vagy csak a szószólói fizetés a lényeg? Nem akartam ilyen durván fogalmazni, de lehet, hogy ennek kapcsán sikerül majd elérni, hogy az elvégzett munkájukról tájékoztassák a választóikat. Sajnos a szlovák nyelv nem világnyelv, mint a német! Ezért tartom bántónak a folyamatos összehasonlítást a németekkel, ők rendszeresen németül beszélnek, mi pedig szeretnénk, ha két nyelven tájékoztatnának minket.”

13) „A 2011. évi CCIII. törvény szerint a nemzetiségi listát a 2018. évi választásokon az Országos Nemzetiségi Önkormányzat állítja, de nem világos, hogyan történik a jelölés a nemzetiségi listára, hogyan jelöltetheti magát a nemzetiségi választópolgár, illetve mit köteles tudósítani ennek kapcsán az Országos Önkormányzat a többi nemzetiségi önkormányzat és civil szervezet felé. Az Országos [...] Nemzetiségi Önkormányzat a listát a közgyűlési tagokból állította össze. Nem tájékoztatta a civil szervezetek vezetőit, illetve a Fővárosi

[...] Nemzetiségi Önkormányzat elnökét a lista állításról, kihagyva ezzel a nemzetiségi képviselők országos többségének véleményét. A Fővárosi [...] Nemzetiségi Önkormányzat tagjainak az a véleménye, hogy módosítani kellene a *2011. évi CCIII. törvény* 9. § (1) bekezdését azzal, hogy az Országos Nemzetiségi Önkormányzat vezetője ismerteti a listaállítás szabályait, menetét az adott nemzetiség összes önkormányzatával, civil szervezeteivel, illetve biztosítja ezek részvételét a listaállításban.”

### **3.3. A kérdőívre kapott válaszokból levonható fontosabb következtetések**

Az alábbiakban kérdéscsoportonként rövid következtetéseket vonunk le a nemzetiségi szószólóktól és önkormányzati vezetőktől kapott válaszok tartalma alapján. Később egy pótlólagos kutatás keretében, szeretnénk újból felhasználni ezen válaszlevelek eredeti változatait, s újabb következtetéseket levonni ezekből.

3.3.1. A válaszadók egy kivétellel pozitívan értékelték a nemzetiségi szószólói intézmény létrehozását. A korábbi szabályozáshoz képest ez az új megoldás több területen is jelentős előrelépést hozott a nemzetiségek számára; különösen a Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának tevékenysége figyelemre méltó, melynek során fontos jogszabályok is módosításra kerültek a nemzetiségi érdekek mentén.

3.3.2. A szószólói intézmény bevezetését többen a képviselői jogállás felé tett első lépésnek tartják. A válaszadók nagy része egyetért azzal, hogy a nemzetiségek parlamenti képviseletének biztosítása túlhalad a jelenlegi intézményi kereteken – ez kezelhetőbb lenne egy modern második parlamenti kamara létrehozásával. Ugyanakkor ezen intézmény létrehozását belátható időn belül nem tartják valószínűnek, mert nem érzékelnek egyértelmű politikai szándékot ez irányban, ezért inkább a kedvezményes nemzetiségi képviselői mandátumszerzést tartják reális lehetőségnek. Az egyik vélemény szerint nem kell erőltetni a parlamenti képviseletet, sokkal fontosabb és sürgős megoldást igénylő probléma a nemzetiségek asszimilációs folyamatának a megállítása vagy legalább is a lassítása, ehhez pedig nem feltétlenül a parlamenti képviselet a legmegfelelőbb eszköz.

3.3.3. A kapott válaszok alapján a nemzetiségi szószólói intézmény működésének legnagyobb problémája az, hogy a 13 szószóló közül a ciklus végére 5-6-

nak megromlott a kapcsolata az országos önkormányzatával. Ez leginkább a nemzetiségi lista állítására vezethető vissza; a nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.<sup>69</sup> Több esetben a jelenlegi szószóló és az adott országos nemzetiségi önkormányzat elnöke is szeretne első helyen szerepelni a 2018-as választási listán. A Vjt. szerint az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat nemzetiségi listát, melyhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges.<sup>70</sup>

A nemzetiségi szószólók és a helyi önkormányzati vezetők egy része nem tartja demokratikusnak a szószólók megválasztását, mert ez tulajdonképpen nem is választás, hanem delegálás. Az Alkotmánybíróság 14/2006. (V. 15.) AB határozatában kimondta: „[a]z Alkotmány 71. § (1) bekezdése ugyanis – egyebek mellett – kimondja, hogy az országgyűlési képviselőket a választópolgárok egyenlő választójog alapján közvetlenül választják. Az egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a nemzeti és etnikai kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe”. Véleményünk szerint – bár a fenti határozat tiltja a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek delegálását – az országos önkormányzat közgyűlése által „delegált” személy szószólói jogosultságot kaphat; *egyrészt* azért, mert a nemzetiségi szószóló nem tényleges országgyűlési képviselő, *másrészt* a nemzetiségi önkormányzati választási rendszer legitimálja az országos önkormányzatokat. A Vjt. bár nem használja a delegálás kifejezést, a nemzetiségi lista állításával az országos önkormányzatok gyakorlatilag delegálják a nemzetiségi szószólókat. A szószólók a nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyerik el megbízatásukat,<sup>71</sup> a listára leadott szavazatok száma csak a kedvezményes országgyűlési mandátum megszerzése tekintetében releváns.

A vonatkozó hatályos szabályozás tehát megfelel az alkotmányos követelményeknek, ami nem jelenti azt, hogy a nemzetiségi lista állításánál ne lehetne beleszólást adni – tekintettel például a korábban kialakult „etnobiznisz” és egyéb diszfunkcionális jelenségekre<sup>72</sup> – a helyi nemzetiségi önkormányzatoknak, illetve a nemzetiségi civil szervezeteknek. Egy újabb tanulmány keretében részletesen szeretnék foglalkozni ezzel, a kérdőíves válaszokban leggyakrabban előforduló problémakörrel.

---

69 Vjt. 18. § (2) bek.

70 Vjt. 9. § (1) – (2) bek.

71 Vjt. 18. § (1) – (2) bek.

72 Lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi önkormányzatok – tények és

Egyes nemzetiségi önkormányzati vezetők az együttműködés és a kommunikáció hiányáról írtak a nemzetiségi szószólók vonatkozásában. Az Njtv. 2017. december 21-től hatályos módosítása már megpróbálja szabályozni a nemzetiségi képviselő és nemzetiségi szószóló, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat együttműködésének módozatait.<sup>73</sup>

### Következtetések

Bár a nemzetközi jog nem írja elő a nemzetiségek parlamenti képviseletének biztosítását, a jogalkotói önkötelezés és a régóta beváltatlan ígéretnek szükségessé tették e kérdés rendezését. Azonban a módosított szabályozás nyomán sem várható, hogy a képviselet szükségességével, módjával kapcsolatos szakirodalmi viták nyugvópontonra kerülnek. Ezt az álláspontot támasztja alá az empirikus kutatás során kapott válaszlevelek többsége is.

A nemzetiségi képviseleti struktúrák problémáinak megismerése és feltérképezése rávilágított arra is, hogy új párbeszédcsatornák létrehozatalára van szükség nemcsak a nemzetiségek és az állami, önkormányzati szervek szintjén, hanem egy adott nemzetiségi közösségen belüli érdekképviseleti „szereplők” viszonylatában is. A jobb kommunikáció, együttműködés megoldást nyújthat a legégetőbb problémákra, de továbbra is megoldásra várnak az olyan intézményes megoldások, mint például a második parlamenti kamara létrehozása.

A tanulmányt *Kukorelli István* gondolataival zárjuk: „[a] pártpluralizmusra épülő képviselőházban ez a nemzetiségi képviseleti elv csak zavarokat okoz.

---

lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással. *Glossa Iuridica*, 2017/3-4. 182-230.

73 Njtv. „21/B. § (1) A nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi.

(2) A nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló tevékenysége során együttműködik nemzetisége önkormányzataival, intézményeivel és szervezeteivel.

(3) A nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló tevékenységével összefüggésben jogosult tájékoztatást kérni az országos nemzetiségi önkormányzat elnökétől, közgyűlésétől és intézményeitől.

(4) Az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlésén az adott nemzetiséghez tartozó nemzetiségi képviselő és nemzetiségi szószóló állandó meghívottként, tanácskozási joggal vehet részt.

(5) Az országos nemzetiségi önkormányzat évente legalább egy alkalommal lehetőséget biztosít a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló részére, hogy tájékoztatást nyújthasson az országos nemzetiségi önkormányzat közgyűlésének saját, és az Országgyűlés nemzetiségekkel kapcsolatos tevékenységéről, illetve döntéseiről.”

A magyar politikai elit 30 éve retteg a második kamarától és felelősséget visel a lényegében betartatlan (és betarthatatlan) 'nagy ígéretéért'. Az elit túlpolitizálta a nemzetiségek országgyűlési képviselőjét.”<sup>74</sup>

---

74 KUKORELLI (2018) i. m. 25.