

MÓRÉ SÁNDOR

A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve

Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy a jogalkotó milyen megoldást adott a nemzetiségek országgyűlési képviseletének hiányával összefüggő bírálatokra, illetve bemutatja a létrehozott szószólói intézmény első két évét.

A törvényhozó előre számolt azzal a lehetőséggel, hogy a kedvezményes kvóta ellenére sem sikerül képviselethez jutni a nemzetiségeknek: „[a] nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben”. Ez a megfogalmazás azonban téves értelmezésre adhat alapot, azért, mert úgy tűnik, mintha a szószóló képviselő lenne. Az egyébként mentelmi joggal rendelkező nemzetiségi szószóló nem rendelkezik „rendes” képviselői státusszal: nem gyakorolhatja a legfőbb képviselői jogosultságot, azaz nem rendelkezik szavazati joggal az Országgyűlés ülésein. Ugyanakkor fontos jogosultságként említhetjük meg, hogy a szószólók törvényjavaslat benyújtására jogosultak az erre a célra kialakított nemzetiségi bizottságon keresztül, melynek munkájában részt vesznek és azon belül szavazati joggal rendelkeznek. A kedvezményes képviselői mandátum, azaz a politikai képviselet megadásával egy ennyire lecsökkentett parlamentben a nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések kockázatos módon növekedhetnek. A szerző álláspontja szerint egy modern második országgyűlési kamara több érdekképviseleti problémát is megoldana, közöttük a nemzetiségek parlamenti képviseletét is. A tanulmány végső konklúziója, hogy jelenleg több bizalmat és türelmet lehetne „szavazni” a szószólóknak, akik a parlamenti nyilvánosságot kihasználva hallathatják hangjukat, ami mindenképpen előrelépést jelent a korábbi szabályozáshoz viszonyítva.

Bevezetés

A nemzetiségek országgyűlési képviselete és a szószólói intézmény szabályozásával kapcsolatban több kérdés is megfogalmazódott a szakirodalomban. Jelen tanulmány első része ezen kérdéseket járja körbe, firtatja – a nemzetiségek parlamenti képviselete vonatkozásában nemzetközi összehasonlításban is –, illetve az összefüggéseket, érveket, ellenérveket úgy tárja fel, hogy a konkrét válaszok megadását több ízben is az Olvasóra bízta.

A tanulmány második része bemutatja, hogy a nemzetiségi szószólók (a továbbiakban szószólók) milyen kiemelt célt tűztek ki maguk elé, milyen tevékenységet folytattak a nemzetiségi bizottságon keresztül, valamint működésük első két évében hányszor és milyen időtartamban szólaltak fel a parlamentben.

Nagy számuk, terjedelmük és szerteágazó tematikájuk miatt a tanulmány nem foglalkozik a nemzetiségi bizottság indítványainak és a szószólók parlamenti felszólalásainak tartalmi szempontú vizsgálatával. Az indítványok, illetve a felszólalások szövege és hanganyaga szabadon hozzáférhető az Országgyűlés honlapján.

Hangsúlyozzuk továbbá, hogy a tanulmány nem kívánja elvégezni a nemzetiségi bizottság és a szószólók tevékenységének közvetlen értékelését; elsősorban az ehhez szükséges tények felvázolására, esetleges csoportosítására vállalkozik.¹

1. A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete

1.1 Alkotmányjogi alapok

A nemzetiségek parlamenti képviselőinek biztosítása jelenleg nem tartozik az európai standardba, amennyiben a törvényhozó mégis emellett dönt, úgy azt alkotmányos, illetve törvényhozási úton egyaránt megteheti. Térségünkben a nemzetiségek garantált parlamenti képviselőt Románia, Szlovénia és Montenegró alkotmányában is rögzíti, míg Horvátország alkotmányerejű törvényben vállalja.²

Az mindannyiunk számára ismert, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek (a továbbiakban: nemzetiségek³) 1993-tól Magyarországon oktatási, kulturális és nyelvi jogokat érvényesíthetnek, és hogy ez a katalógus az elmúlt két évtizedben folyamatosan bővült. Azonban ez sem tudta maradéktalanul ellensúlyozni, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek a hiányával összefüggésben folyamatosan bírálatok érték a nemzetiségi politikát.⁴

A nemzetiségek képviselőinek sarokköveként említhetjük az 1989. évi XXXI. törvénnyel Alkotmányba emelt megfogalmazást, miszerint „[a] Magyar

1 Ezúton mondok köszönetet Schweighoffer Anitának, Pócsik Gabriellának és Szabó Zsoltnak a forrásanyag összegyűjtésében nyújtott segítségért (M. S.).

2 KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem* (Budapest: Osiris 1996) 200.

3 Az Alaptörvény a korábbi „nemzeti és etnikai kisebbség” kifejezés helyett egységesen a „nemzetiség” elnevezést vezette be. Az idézetek kivételével a tanulmány kortól/időponttól függetlenül a „nemzetiség” kifejezést használja.

4 A másik állandósult kritika a nemzetiségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztető választási visszaélések voltak [SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: „Választások után – a nemzetiségi képviselő kérdései Magyarországon” (előadás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tudományos ülésén, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. november 24.)].

Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők⁵

Az Alkotmányhoz készített részletes kommentár abból indul ki, hogy az államalkotó tényezői minőség az elismert nemzetiségeknek azt a közjogi jogállását jelenti, amely – a nemzetközi kötelezettségekkel együtt – „kijelöli a kisebbségvédelem kereteit és a kisebbségeket helyzetbe hozó intézkedések végső határait”⁶

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 tényezőknek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék”⁷

Az említett alkotmánybírói határozat általánosságban a képviselet hiányát róta fel a jogalkotónak, így kérdéses maradt, hogy a képviselet a jogalkotótól egyfajta konjunktív – tehát parlamenti és önkormányzati képviselet – vagy diszjunktív követelmény. A nemzetiségek önkormányzatiságára vonatkozó szabályok az 1993. évi LXXVII. törvényben testet öltöttek, így a diszjunktív álláspont képviselői szerint a nemzetiségi önkormányzatokon keresztül megoldódott a nemzetiségek képviselete. A szakma jelenleg is megosztott abban a kérdésben, hogy fennáll-e a mulasztásos alkotmánysértés a nemzetiségek parlamenti képviseletének hiánya miatt vagy sem. Az ezzel kapcsolatos diszjunktív álláspontunkat kifejtettük egy korábbi tanulmányunkban.⁸ Bőséges szakirodalma van a mulasztásos alkotmánysértést valószínűsítő álláspontnak is.⁹

Hangsúlyozni kell, hogy Magyarországon az elmúlt ciklusok mindegyikében voltak a parlamentnek nemzetiségi tagjai, akik azonban politikai pártok jelöltjeként szereztek meg mandátumaikat. A politikai reprezentáció nyilvánvalóan nem azonosítható a sajátos nemzetiségi érdekek törvényhozásban való intézményesített megjelenésével.

5 1949. évi XX. törvény 68. § (1) bek.

6 MAJTÉNYI Balázs: „Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok, Alkotmány 68. §” in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* (Budapest: Századvég 2009) 2401.

7 35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204–205.

8 MÓRÉ Sándor: „A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon” *Magyar Jog* 2015/10. 587–588. Ld. még: JAKAB András: „Miért nincs szükségünk második kamarára?” *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 20.; PAP András László: „Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban” *PPKE–JÁK Pázmány Law Working Papers* 2011/27. 5.

9 KÁLLAI Péter: „Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig” *Fundamentum* 2012/4. 43–64.; SZIGETI Péter: „A magyar választási rendszer átalakítása – összehasonlító perspektívában” *Jogtudományi Közlöny* 2014/2. 89.; FARKAS György Tamás: „A nemzetiségek parlamenti képviselete hazánkban és a környező országokban” *Jog és Állam* 2015/20. 14.

A 2010-es országgyűlési választásokat követően a kétharmados parlamenti többség megjelenésével megnyílt a lehetőség arra, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviselőihez 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 rögzítette: „[a]z országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőire további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható”. Az Alkotmány e módosítását bár elfogadta az Országgyűlés, nem lépett hatályba,¹⁰ és nem került át 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),¹¹ 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,¹² ugyanakkor az Alkotmányhoz képest új rendelkezések is megjelentek: az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog,¹³ az Országgyűlés munkájában való részvételre történő utalás, ami a szószólói intézmény létrehozásának is a jogalapja.

Kállai Ernő álláspontja szerint a szószólói intézmény bevezetése deklarációvá fokozza le a nemzetiségek alkotmányos jogként elismert államalkotó tényező státuszát.¹⁴ Ha azonban az Alkotmánybíróság „államalkotó tényező” fogalom értelmezéséből indulunk ki, látható, hogy a 35/1992. (VI. 10.) AB határozat és más alkotmánybírósági határozat sem mondja ki, hogy az államalkotó tényező gyakorlati megvalósulását külön az országgyűlési képviselői jogosultság kiépítése jelentheti. Ezzel szemben az említett alkotmánybírósági határozat kifejezetten utal a kisebbségek helyi és országos önkormányzati képviselőire.

Míg az Alaptörvény XXIX. cikkének (2) bekezdése *expressis verbis* kimondja, hogy „[a] Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hoz-

10 Az alkotmánymódosítás hatálybalépéséről külön törvény rendelkezett volna.

11 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.”

12 1949. évi XX. törvény 68. § (2) bek.

13 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 igénybevételének a feltétele a nemzetiséghez tartozás önkéntes kinyilvánítása. [FŐRIKA László: „A nemzetiségi jogok védelme” in *Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről* (Budapest: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala 2013) 143.]

14 KÁLLAI Ernő at al.: „A nemzetiségi jogok és a nemzetiségi közösségek helyzete 2012-ben” *Társadalmi Együttélés* 2013/1. 46.

hatnak létre”, addig a 2. cikk (2) bekezdésének megfogalmazásából nem feltétlenül következik az országgyűlési képviselő: „[a] Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza”.

Több nemzetiségi joggal foglalkozó szakembernek is az a véleménye, hogy a módosított szabályozás nyomán sem várható, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szükségességével, módjával kapcsolatos szakirodalmi viták nyugvópontra kerülnek.¹⁵

1.2 Külföldi példák, a hazai törvényi szabályozás fontosabb elemei

A környező országok tekintetében Ausztriában, Csehországban, Szlovákiában, Albániában és Ukrajnában nincs kedvezményes rendelkezés a nemzetiségek parlamenti képviselői tekintetében, így ezen államokban a nemzetiségi pártoknak a rendes politikai arénában kell megküzdeniük.

Németországban, Szerbiában és Lengyelországban a nemzetiségi szervezet által állított listának nem kell elérnie a parlamentbe jutáshoz szükséges bejutási küszöböt, az egy mandátum eléréséhez szükséges szavazatszámot kell megszerezni.

Romániában, amennyiben az általános szabályok szerint¹⁶ nem jut be a parlamentbe egy adott nemzetiség szervezete, mandátumhoz juthat az alsóházban, ha legalább 10%-át elérik annak a szavazatszámnak, ami egy országgyűlési képviselő megválasztásához szükséges.

Horvátországban nyolc helyet tartanak fenn a nemzetiségek képviselőinek: szerb (három), olasz (egy), magyar (egy), cseh/szlovák (egy), albán/bosnyák/montenegrói/macedón (egy) és egyéb nemzetiégek (egy). A nemzetiségek képviselőit relatív többségi módszer szerint választják.

Montenegróban a listás választási rendszerben 3%-os bejutási küszöb van. Amennyiben ugyanazon nemzetiséghez tartozó listák közül legalább az egyik eléri a leadott szavazatok 0,7%-át, speciális szabályok szerint részesülhet parlamenti helyben. A horvát nemzetiség esetében, ha egy nemzetiségi lista sem éri el a szavazatok 0,7%-át, de legalább egy eléri a szavazatok 0,35%-át, egy hely illeti meg az adott listát.¹⁷

Szlovéniában egy-egy hely illeti meg az ún. „történelmi nemzetiségeket”, azaz a magyar és az olasz nemzetiség képviselőit, akik az általános listás szavazás mellett külön szavazhatnak saját képviselőjükre is. Más nemzetiségekre a szlovén állam úgy tekint, hogy ezek nem alkotnak őshonos nemzetiséget, hanem az 1945 utáni jugoszláviai migráció következtében kialakult „új kisebbségek”.

15 Ld. részletesen: SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989-2010* (Budapest: Osiris 2012) 61. és 370.; ERDŐS Csaba: *Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviselőivel kapcsolatban*. Quot Capita Tot Sententiae (Győr: Batthyány Lajos Szakkollégium 2013) 249–273.

16 Az RMDSZ így kerül be a román parlamentbe.

17 A többnemzetiségű lét parlamenti összefüggéseiről a Nyugat-Balkánon ld. részletesen: SZABÓ Zsolt: *A Nyugat-Balkán parlamenti* (Budapest: Gondolat 2016) 130–150.

Az olasz szenátusba, ahol alapvetően a régiók képviseltetik magukat, három képviselőt küldhet a németajkú provincia, Dél-Tirol.

Finnországban a svéd többségű Åland-szigetek önálló választókerületként többségi rendszer szerint küld egy képviselőt a parlamentbe.

Szente Zoltán álláspontja szerint a nemzetiségi képviselet a nyugat-európai nemzeti parlamentekben lényegében ismeretlen, sőt elképzelhetetlen. Nem véletlen, hogy kevés európai példa van erre, ugyanis a nemzetiségek saját jogú képviselete olyan problémákat vet fel, amelyek ténylegesen szinte megoldhatatlanok.¹⁸

Magyarországon az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban Vjt.) teremtette meg – a választási küszöb figyelmen kívül hagyásával – a nemzetiségek kedvezményes országgyűlési képviseletének lehetőségét. Fontos kérdés lehet, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amely a nemzetiségi képviselők megválasztása érdekében lehetővé teszi a kedvezményes mandátumszerzést. Szalayné Sándor Erzsébet nemzetiségi ombudsman helyettes véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak a témát érintő eddigi gyakorlata igen széles, és abból levonható az a következtetés, hogy alkotmányos keretek között Magyarországon lehetőség van arra, hogy a nemzetiségi listák az általános választásokhoz képest kedvezmény révén jussanak mandátumhoz.¹⁹ A szakirodalomban található olyan álláspontot is, amely tagadja, hogy a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviseletét alkotmányossági szempontból indokolni lehet. Például Erdős Csaba rámutat arra, hogy a kedvezményes mandátumszerzési lehetőség szinte valamennyi részlete jogi – és néha politikai – szempontból megkérdőjelezhető.²⁰

A Vjt. értelmében 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, azaz a jelenlegi magyar szabályozás nem ismeri a plurális választójogot. 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.

Elgondolkodtató kérdés, hogy alkotmányos-e az a szabályozás, amely értelmében azok a választópolgárok, akik részt vesznek a nemzetiségi képviselők megválasztásában, nem szavazhatnak pártlistára. Azaz megfelel-e a választójog egyenlősége követelményének, hogy a hatályos szabályozás a pártlistás szavazásért cserébe a korlátozott szavazati joggal bíró szószóló megbízatásának lehetőségét kínálja fel

18 SZENTE Zoltán: „Egy vagy kétkamarás országgyűlést?” in TEGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* (Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága 2011) 87.

19 SZALAYNÉ (4. lj.)

20 Ld. részletesen: ERDŐS (15. lj.) 272.

a nemzetiségi választópolgárok (javarésze) számára?²¹ A kérdés megválaszolását megnehezíti az a körülmény, hogy az Alkotmánybíróság még nem értelmezte az Alaptörvény és a választási eljárásról szóló törvény erre vonatkozó szabályait.²²

A nemzetiségi listán a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgár lehet jelölt.²³ Több szakember az aktív és passzív választójog közötti különbségtétel megváltoztatását javasolja: semmi nem indokolja azt, hogy a képviselőnek a képviselő attribútumaival kell rendelkezni.²⁴ A képviselő lényege pont az, hogy a polgár eldöntheti, hogy kinek szavaz bizalmat. Ellenérvént felhozhatók a ma már közismert tényként ismert etnobilizáció és egyéb diszfunkcionális jelenségek, ám ezek a problémák – véleményünk szerint – inkább az aktív választójogosságát érintik. Miért ne lehetne például egy adott nemzetiség ügyeivel szimpatizáló szakember szószóló – amennyiben hajlandó ezt föl vállalni – úgy, hogy nem kell magát az adott nemzetiséghez tartozónak vallani?

Az a lista kap kedvezményes mandátumot, amelyik megszerzi az egyébként arányos (egy mandátumra jutó szavazatszámából kiszámított) kvóta egynegyedét.²⁵ A törvényjavaslat indokolása szerint „ennél nagyobb kedvezmény biztosítása már súlyosan sértené a választójog egyenlőségének alkotmányos alapelvét.”²⁶

A 2014-es választásokon 22.022 szavazat eredményezhetett volna egy kedvezményes mandátumot az egyes nemzetiségi listáknak.²⁷ Ezt a szavazatszámot azonban egyetlen nemzetiség sem tudta elérni, sőt még megközelíteni sem. A választások eredményeit és a nemzetiségi közösségek lélekszámát figyelembe véve – kellő szervezethez esetén is – csak két nemzetiségnek, elsődlegesen a roma, illetve a német közösség listájának volt esélye a kedvezményes képviselői mandátum megszerzésére. Előbbi nemzetiség választói névjegyzékébe 15.209, utóbbiba 14.271 választópolgár regisztrált,²⁸ így egy nagyon alacsony részvételű választás esetén fennállhatott az elvi esély a parlamenti mandátum megszerzésére, amennyiben minden nemzetiségi névjegyzékbe regisztrált választópolgár elmege szavazni.

A legtöbb szavazatot – mintegy 11.415-öt – a magyarországi németek listája szerzett, miközben a legnagyobb létszámú nemzetiség, a roma közösség 4.048 szavazatot gyűjtött be.²⁹ A tizenhárom regisztrált nemzetiségből tíz nemzetiség listája

21 SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: „A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből” *Kisebbségkutatás* 2014/1. 13.

22 Álláspontom szerint a nemhez közelebbi válasz feltételezhető.

23 A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelni.

24 PAP (8. lj.) 7.; MORÉ (8. lj.) 589–590.

25 Ld. részletesen: 2011. évi CCIII. törvény 13–17. §

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

27 Nemzeti Választási Iroda – http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html.

28 Nemzeti Választási Iroda – http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html.

29 Nemzeti Választási Iroda – <http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/orszjvk.html>.

pedig 1.000 szavazatot sem ért el, sőt ezen belül két nemzetiségi közösség listája 100-nál is kevesebb szavazatot kapott. A nemzetiségek túlnyomó többség 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.

Következésképpen a nemzetiségeknek a parlamenti mandátum megszerzésére nagyon kevés esélyük volt. A kedvezményes kvóta nem volt elég kedvezményes, a nemzetiségek nagy többségének még matematikai esélye sem volt arra, hogy képviselőt küldjön az Országgyűlésbe.

A törvényhozó azonban 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. A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz”.³⁰ Véleményünk szerint ez a megfogalmazás téves értelmezésre adhat alapot, mert úgy tűnik, mintha a szószóló képviselő lenne. A szószóló nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyeri el megbízatását, ehhez tehát egyetlen érvényes szavazat is elegendő, amelyet a jelölt akár saját magára is leadhat.³¹

A szószóló jogi státuszát részletesen az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban Ogytv.) 29. és 29/A. §-ai, külön alcímben tartalmazzák.³²

1.3 A nemzetiségi szószólói intézmény és az országgyűlési képviselet összehasonlítása

A szószólók választása kapcsán felmerült alkotmányossági kérdés, hogy a szószólók intézménye tekinthető-e tényleges képviseletnek a Parlamentben. Az Alkotmánybíróság a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kimondta, hogy a szabad mandátum jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz jogaik és kötelességeik azonosak. „A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat – vagyis, hogy pártlistáról, vagy egyéni választással kerültek-e a parlamentbe –, és ennek megfelelően mandátumuk mögött több vagy kevesebb szavazat áll; nem lehet megkülönböztetni aszerint sem, hogy a képviselőt párt indította, vagy támogatta-e, avagy pártoktól független jelöltként indult; s aszerint sem, hogy megválasztott képviselőként csatlakozott-e valamely párt képviselőcsoportjához, vagy sem.”³³

30 Vjt. 18. § (1) és (2) bek.

31 SZALAYNÉ (21. lj.) 13–14.

32 Ld. 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.

33 27/1998. (VI. 16.) AB határozat, Indoklás II. 2.

Az 1. táblázatban a szószólók és az országgyűlési képviselők közötti főbb különbségeket mutatjuk be.

1. táblázat

Szempontok	Szószóló	Képviselő
mandátum keletkezése	nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt	egyéni választókerületben, országos listán
mandátum megszűnése	<ul style="list-style-type: none"> – az Országgyűlés megbízásának megszűnésével; – halálával; – összeférhetetlenség kimondásával; – lemondásával; – ha a képviselők választásán már nem választható; – ha már nem szerepel a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként 	<ul style="list-style-type: none"> – az Országgyűlés megbízásának megszűnésével; – halálával; – összeférhetetlenség kimondásával; – lemondásával; – ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn; – ha egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában
eskü/fogadalom tételének helye	Országgyűlés elnöke előtt	Országgyűlés előtt
eskü/fogadalom tételének nyelve	magyar vagy nemzetiségi nyelv	magyar
tisztségviselés az Országgyűlésben	nem	igen
képviselőcsoport alakítása	nem	igen
ülésen való felszólalás	csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén	igen
ülés összehívásának kedvezményezése	nem	igen
zárt ülés tartásának indítványozása	nem	igen
szavazati jog	nincs	igen, kötelező
határozati javaslat előterjesztése	csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben	igen
módosító javaslat benyújtása	csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő javaslatokhoz	igen
a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalásának kérése	nem	igen

Szemponatok	Szószóló	Képviselő
bizottsági tagság	– magyarországi nemzetiségek bizottságában; – egyéb bizottságában csak tanácskozási jog	bármely bizottságban
bizottsági zárt ülésen való részvétel	csak a tanácskozási joggal rendelkező szószóló	tagok mindig
interpelláció	nem	igen
kérdés	a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben	igen
azonnali kérdés	nem	igen
napirenden kívüli felszólalás	– mentelmi ügyben kétperces időtartamban – rendkívüli ügyben az ülésnap napirendi pontjainak tárgyalása után	– rendkívüli ügyben az ülés kezdetekor – mentelmi ügyben kétperces időtartamban – rendkívüli ügyben az ülésnap napirendi pontjának tárgyalása után
ügyrendi javaslat tárgyában	nemzetiségi jogait, érdekeit érintő napirendi pont esetében bármikor, egyperces időtartamban	bármikor, egyperces időtartamban
nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén	független képviselőt megelőzően	felszólalás az általános szabályok szerint
anyanyelvhasználat	nemzetiségi nyelv	magyar
köztársasági elnök jelölése	nem	igen
köztársasági elnök tisztségétől való megfosztás kezdeményezése	nem	képviselők 1/5-e
bizalmatlansági indítvány benyújtása	nem	képviselők 1/5-e
szavazáson való részvétel	nem	igen
anyanyelven benyújtott írományhoz hiteles fordítást mellékelni	igen	nem

Forrás: saját szerkesztés az Alaptörvény, Ogytv.,³⁴ HHSZ,³⁵ Vjt.,³⁶ Eskütv.³⁷ vonatkozó szabályai alapján.

34 Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény.

35 Egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.

36 Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény.

37 Egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény.

A két intézmény közötti legfontosabb különbség, hogy a szószóló nem rendelkezik „rendes” képviselői státusszal, hiszen nem gyakorolhatja a legfőbb képviselői jogosultságot, azaz az Országgyűlés ülésein nem rendelkezik szavazati joggal, valamint a házszabályok szerint csak akkor szólalhat fel plenáris ülésen, hogyha a házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek jogait vagy érdekeit érinti.³⁸ A szószóló csak tanácskozási joggal rendelkezik az állandó bizottságok munkájában, amennyiben a Házbizottság döntése szerint az állandó bizottság munkája a nemzetiséget érinti, vagy ha a bizottság elnöke így döntött.³⁹

A szabályozásnak a képviselői jogegyenlőséget érintő egyik problematikus pontja a nemzetiségi ügyek technikai meghatározása. A házbizottság határozza meg a nemzetiségek érdekeit, jogait, a napirendi pontokat, vagyis a házbizottság megmondja, hogy mikor lehet szavazni és mikor nem. Ebben kétségtelen, hogy van egy paternalista szemlélet, hisz a „többségi elnök” elmondja, hogy van-e nemzetiségi relevancia vagy sem.⁴⁰

Az interpelláció lehetőségét a törvény kizárja, mivel ez az Országgyűlés és a Kormány közti bizalmi viszony egyik kifejező eszköze is, ebből kifolyólag inkább politikai, mint jogi természetű. E bizalmi viszonyoknak nem alanyai a nemzetiségi szószólók.⁴¹

A 2. táblázatban a szószólók és az országgyűlési képviselők közötti fontosabb hasonlóságokat ismertetjük.

2. táblázat

Szemponatok	Szószóló	Képviselő
részvétel az Országgyűlés munkájában		kötelező
ülésen való részvétel		kötelező
indítvány visszavonása		igen
bizottsági részvétel		helyettesíthet és helyettesíthető
felszólalás a szónoki emelvényről	törvényjavaslat, határozati javaslat, politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat, politikai vita során	
személyes érintettség	napirenden kívüli felszólalás után vagy a napirendi pont tárgyalása végén kétperces időtartamban	
fizetés nélküli szabadság		igen
képzettségnek, végzettségnek megfelelő munkakörbe helyezés	megbízatása megszűnését követő harminc napon belül	
jelnyelv használata		igen

38 Ogytv. 29. § (2) bek.

39 Ogytv. 29. § (3) bek.

40 PAP András László: „Választások után – a nemzetiségi képviselet kérdései Magyarországon” (előadás a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének tudományos ülésén, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 2014. november 24.).

41 ERDŐS (15. lj.) 270.

Szempontok	Szószóló	Képviselő
jegyzőkönyvbe felvett felszólalás téves szövegének kiigazítása		igen
mentelmi jog		igen
média tájékoztatása	az Országgyűlés tevékenységével kapcsolatban	
eljáró hatóságok tájékoztatása a mentelmi jogról		igen
összeférhetlenségi ok megszüntetése		harminc napon belül
bejelentési kötelezettség	összeférhetlenség alá nem eső tevékenységek	
minősített adat védelmére vonatkozó követelmények megtartása		igen
gazdasági összeférhetlenség		igen
szó megvonása		igen
kizárás az ülésnap hátralévő részéből		igen
tiszteletdíj csökkentése		igen
jogok gyakorlása felfüggeszhető		igen
kivezetés az ülésteremből		igen
tiszteletdíj	eskütételtől a megbízás megszüntetéséig havonta	

Forrás: saját szerkesztés az Ogytv. és a HHSZ vonatkozó szabályai alapján.

A nemzetiségi szószólói jogállás egyébként nagyon hasonló a képviselői jogálláshoz. A mentelmi joggal rendelkező szószólók fontos jogosultsága, hogy a törvényjavaslat benyújtására jogosult nemzetiségi bizottság – kifejezetten erre a célra kialakított bizottság – munkájában részt vesznek és azon belül szavazati joggal rendelkeznek.⁴²

Az Ogytv. sajátos megoldást alkalmaz az Alaptörvény 7. cikkének (1) és (2) bekezdéseivel⁴³ kapcsolatban, amikor – az interpelláció lehetőségét kizárva – ki mondja, hogy a nemzetiségi szószólók kérdést intézhetnek a Kormányhoz és a Kormány tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a feladatkörükbe tartozó, a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben.⁴⁴ A képviselővel ellentétben a szószóló nem intézhet kérdést a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez.

A vizsgált időszakban a szószólók három esetben éltek a kérdésés lehetőségével. Ritter Imre német nemzetiségi szószóló a miniszterelnököt kérdezte a multikulturalizmussal, a homogén és magyar társadalommal kapcsolatos álláspontjáról

42 Ogytv. 29. § (3) bek.

43 „Az országgyűlési képviselő kérdést intézhet az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben.”

44 Ogytv. 29. § (4) bek.

(„Magyarország sohasem volt multikulturális társadalom?”). Alexov Lyubomir szerb nemzetiségi szószóló az emberi erőforrások miniszteréhez intézett kérdést („Van-e jövője a nemzetiségi színjátszásnak Magyarországon?”), illetve a Miniszterelnökséget vezető miniszterhez („Elképzelhető-e a jövőben az, hogy a hazai nemzetiségek kultúrájához tartozó, műemléki védelem alatt álló épületek és egyéb tárgyi emlékek restaurálása az anyanemzet országaiból érkező szakemberek bevonásával történjen?”).

2. A Magyarországi nemzetiségek bizottságának kiemelt célja és fontosabb tevékenységei⁴⁵

A szószóló országgyűlési munkájának fő terepe a nemzetiségeket képviselő bizottság (a továbbiakban bizottság), melyben szavazati jog is megilleti.⁴⁶ A „[...] bizottság tagjai a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a nemzetiségi szószóló,⁴⁷ jelenleg a tizenhárom nemzetiség választott szószólói. Feladatát az Ogytv. a következőképpen határozza meg: „[a] nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségeket érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve, amely az Alaptörvényben, törvényben és a határozati házsabályi rendelkezésekben, valamint az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja”.⁴⁸ Kimondja továbbá, hogy a „[...] bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról”.⁴⁹ Mivel a bizottság ügödönt hatáskörrel nem rendelkezik, a szószóló szavazati jogát nem tekintjük erős hatáskörnek.

A bizottság – munkájának támogatására – három albizottságot is létre hozott ötöt fővel: Ellenőrző albizottság,⁵⁰ Köznevelési és kulturális albizottság; Önkormányzati, költségvetési, külügyi albizottság. Az albizottsági elnökök az ülésekről a következő bizottsági ülésen tájékoztatják a bizottság tagjait.

45 Ebben a fejezetben szereplő adatokat a bizottság üléseiről készített jegyzőkönyvekből, illetve a bizottsági tájékoztatókból merítettem. A jegyzőkönyvek szabadon hozzáférhetőek az Országgyűlés honlapján: <http://www.parlament.hu/web/magyarorszagi-nemzetisegek-bizottsaga>.

46 Az Országgyűlés a 15/2014. (V. 27.) számú OGY határozatával hozta létre a Magyarországi nemzetiségek bizottságát. A bizottság elnöke Fuzik János (szlovák nemzetiségi szószóló), alelnöke Farkas Félix (roma nemzetiségi szószóló).

47 Ogytv. 22. § (3) bek.

48 Ogytv. 22. § (1) bek.

49 Ogytv. 22. § (4) bek.

50 Hosszabb neve: Magyarországi nemzetiségek bizottsága feladatkörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi és gazdasági hatását, valamint a deregulációs folyamatokat figyelemmel kíséző albizottság.

2.1 A bizottság kiemelt célja

A bizottság kiemelt céljának tekinti a magyarországi nemzetiségek teljes jogú parlamenti képviseletének elérését.⁵¹ A bizottság részéről teljesen érthető ezen cél kitűzése, ám megvalósításával kapcsolatban több kérdés is felvetődik.

Világosan látható, hogy a nemzetiségeknek a parlamenti mandátum megszerzésére a 2014-es parlamenti választásokon nagyon kevés esélyük volt. A legtöbb szavazatot kapó német nemzetiségi lista is a mandátumhoz szükséges szavazatszám kevéssel több, mint felét kapta, és a tizenhárom magyarországi nemzetiségi lista együttvéve nem kapott annyi szavazatot, mint amennyi egy nemzetiségi képviselői mandátumhoz szükségeltett. Ezek után felvetődik a kérdés, hogy szükség van-e olyan szabályozás fenntartására, ami láthatóan irreális feltételeket támaszt.

Lényeges szempont, hogy a nemzetiségi képviselői mandátum megteremtésével politikai képviselet, pártképviselet jön létre, ami „minden” érdek mentén szerveződik. Ettől sarkosan különválasztjuk – intézményi szinten is – a nemzetiségi érdekképviseletet (például szószóló intézménye, nemzetiségi önkormányzati rendszer), illetve a nemzetiségi jogvédelmet (ombudsman intézménye, bíróságok).

A politikai képviselet létrehozatalával egy ennyire lecsökkentett parlamentben (199) jelentős problémák merülhetnek fel, például:

(i) A nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések jelentősen növekedhetnek, hiszen eljuthatunk oda, hogy a mérleg nyelvét a nemzetiségi parlamenti képviselők fogják adni. Ha a kormánnyal együtt szavaznak a nemzetiségi képviselők, akkor az ellenzékben erősödhet fel a nemzetiség-ellenesség, ha pedig az ellenzékkel, akkor a kormánypártban. A szavazástól való távolmaradásuk esetén az adott indítvány előterjesztője ellen „szavaznak” hiszen, ha nélkülük nincs meg az elfogadáshoz szükséges többség, az „nem” szavazattal egyenértékű. Ha esetleg tartózkodnak, akkor a haza ügyei iránti közömbösség vádjával lennének illethetők, és vélhetően mindkét oldalban ellenérzések gyűlnének.⁵²

(ii) Nem tisztázott, hogy miért épp a nemzetiség az a kisebbségi ismérv, amelynek önálló parlamenti képviseletet adunk.⁵³

(iii) Kérdéseket vett fel a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő frakcióba lépésének joga is. Semmi nem zárja ki azt, hogy egy „nemzetiségi” képviselő valamelyik párt frakciójához csatlakozzon. De vajon a nemzetiség érdekét szolgálja-e, ha parlamenti képviselője ilyen módon ad hangot pártszimpátiájának?

Az országgyűlési képviselet (akár a szószólói intézmény) szabályozásakor figyelembe lehetne venni a tizenhárom nemzetiség közötti elképesztő létszámbeli

51 FUZIK János: „Elnöki köszöntő”

<http://www.parlament.hu/web/magyarorszagi-nemzetisegek-bizottsaga/elnoiki-koszonto>.

52 JAKAB (8. l.) 20–21.

53 SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 1998) 93.

különbséget. Míg a 2011-es népszámlálási adatok alapján 315.583 polgár vallotta magát roma nemzetiséginek, addig a többi tizenkét nemzetiséghez tartozók összlétszáma (328.941) alig haladta meg ezt a számot. És ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a romák esetében az előítéletek miatt a népszámlálási adatok nem tekinthetők teljesen megbízhatónak, számolnunk kell azzal, hogy a valós lélekszám jóval nagyobb a népszámlálás szerintinél.⁵⁴

Álláspontunk szerint egy modern második országgyűlési kamara sok érdeképviseleti problémát – ezek között a nemzetiségit is – megoldana, ráadásul még a parlament épülete is két kamarára van megkonstruálva. Bár a kétkamarás parlament létrehozásának gondolata komolyan felmerült az új alkotmány előkészítésének folyamatában, végül elutasításra került a gondolat.⁵⁵ A 2010 utáni kormányzat a társadalom, pontosabban az egyes kérdések érintettjei lényeges döntésekbe való bevonásának eszközei között nem a jogi természetűeket (azaz a kormányzat oldálán közvetlen kötelezettséget teremtőket) preferálja; inkább a jogrendszeren kívüli megoldások kerülnek előtérbe, például a nemzeti konzultáció.⁵⁶ Ennek ellenére egyre több alkotmányjogász tartja elképzelhetőnek, hogy hosszútávon megvalósul a kétkamarás parlament. Ezt az álláspontot képviseli Kukorelli István is. Szerinte a nemzetiségi képviselők „bevitele a pártpluralizmusra épülő népképviselői kockázatos vállalkozás lenne, ez a parlamenti jog idegen testeként működne. A második kamara másfajta képviselőt kínál”.⁵⁷ Több problémás kérdést is megoldhatna a második kamarán keresztül biztosított képviselő,⁵⁸ továbbá a hatalommegosztás árnyaltabbá, a törvényalkotás jobbá, kiegyensúlyozottabbá válna egy kétkamarás parlamenti rendszerben.⁵⁹

2.2 A bizottság üléseinek száma és időtartama

A bizottság 2014-ben tizenöt alkalommal ülésezett 28 óra 53 perc időtartamban; 2015-ben huszonnégy alkalommal (tizenhét a tavaszi és tíz alkalom az őszi ülészakban) 52 óra 38 perc időtartamban; 2016. tavaszi ülészakban tízszer 14 óra 54 perc időtartamban.

Az ülések kivétel nélkül határozatképesek voltak, sőt a bizottság üléseit az jellemezte, hogy szinte minden alkalommal teljes létszámban jelen voltak a nemzetiségi szószólók.

54 FÓRIKA (13. lj.) 147–148.

55 A második parlamenti kamara ellen szóló érveket ld. részletesen: JAKAB (8. lj.)

56 Ld. RIXER Ádám: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely Vitasorozat I. (Budapest: KRE ÁJK 2012) 32–37.

57 KUKORELLI István: „A második kamara, mint nemzeti intézmény” in TEGLÁSI (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága 2011) 72.

58 Ld. még ERDŐS (15. lj.) 266–267.

59 Ld. részletesen KUKORELLI (57. lj.) 69–73.

2.3 Nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítás

2014-ben az Országgyűlés előtt nemzetiségi napirendként lefolytatott vitára hét alkalommal került sor. Az első év tapasztalatai között érdemes megemlíteni, hogy a törvényjavaslatok költségvetési tárgyúak voltak, amelyeket a bizottság a 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSZ) 92. § (3) bekezdése alapján kapcsolódó bizottságként tárgyalta.

A bizottság önálló indítványát (T/460) az Országgyűlés házszabálytól való eltéréssel vitatta meg, így ebben az esetben az Országgyűlés „automatikusan”⁶⁰ nemzetiségi napirendi pontként tárgyalta az indítványt.

A már említett indítványokon kívül a bizottság még két esetben kezdeményezte a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást: a T/2085 és a T/2141 számú törvényjavaslat esetében.

2015-ben a húsz Országgyűlés előtt nemzetiségi napirendként lefolytatott vita esetében tíz alkalommal a bizottság kezdeményezte a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást, és kilencszer elfogadásra is került a kezdeményezés. A további esetekben az indítványok „automatikusan” nemzetiségi napirendként kerültek vitára (költségvetési tárgyú törvényjavaslatok, önálló indítványok, nemzetiségeket érintő beszámolók). A T/4453 számú törvényjavaslat⁶¹ esetében a Házbizottság elvetette a nemzetiségi napirendi pontként történő tárgyalást.

2016. tavaszi ülészakban az Országgyűlés hét alkalommal tárgyalta nemzetiségi napirendi pontot, melyek közül a bizottság három alkalommal kezdeményezte a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást, illetve négy „automatikus” nemzetiségi napirendi pontot tárgyalta (B/9278 – H/10540, T/ 10534, T/10377).

2.4 A bizottság jogalkotással kapcsolatos tevékenysége

2.4.1 Önálló indítványok⁶²

2014-ben a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról szóló T/439 számú indítványát a bizottság visszavonta, majd ugyanazon cím alatt újabb indítványt nyújtott be (T/460). A bizottsági önálló indítványt az Országgyűlés Házszabálytól való eltéréssel tárgyalta, egy nap alatt elfogadásra került. Az előterjesztő képviselőjében az elnök szólalt fel a plenáris ülésen.

⁶⁰ HHSZ 92. § (3) bek.

⁶¹ A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű közlekedési infrastruktúra beruházások megvalósításának gyorsításával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat.

⁶² A bizottság a HHSZ 58. § (1) bekezdése alapján nem jogosult tárgysorozatba vételi eljárás lefolytatására, mivel nem állandó bizottság.

2015-ben a bizottság négy önálló indítványt nyújtott be, ebből egyet visszavont:

- T/3871 az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról,
- T/5033 az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról,
- T/7389 a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról,
- T/4885 az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról (visszavont).

Az önálló indítványokat az Országgyűlés elfogadta; az előterjesztő képviselőletében többnyire az elnök szólalt fel.

2016. tavaszi ülészakban a bizottság nem nyújtott be önálló indítványt.

2.4.2 Kapcsolódások

2014-ben a bizottság négy törvényjavaslatához kapcsolódott,⁶³ s nyújtott be bejelentést részletes vita lefolytatásáról (2141/8, 2085/2, 1794/16, 1143/3).

A T/2085 számú törvényjavaslat⁶⁴ esetében a kapcsolódás bejelentése határidő után érkezett, így a részletes vitát a bizottság nem folytathatta le. A bizottsági elnökök egyeztetése után a Kulturális Bizottság saját bizottsági módosító javaslatként vitatta meg a Nemzetiségi Bizottság módosító szándékát.

A bizottság a T/1794/536 számon egy két pontból álló, valamint a T/2141/61 számon egy öt pontból álló részletes vitát lezáró módosító javaslatot nyújtott be. A T/1143 számú törvényjavaslattal kapcsolatban a részletes vita csak a HHSZ 44. § (1) bekezdésében⁶⁵ foglaltakra korlátozódott.

2015-ben a bizottság tizenöt alkalommal kapcsolódott részletes vitához, ebből háromszor beszámoló elfogadásáról szóló határozati javaslat részletes vitájához (H/3779, H/5035, H/7372, 7403/2, 6625/2, 6410/2, 5954/13, 5035/1, 4730/13, 4649/3, 4477/2, 4476/3, 4475/4, 4451/2, 3410/2).

A bizottság T/4649/14 számon nyújtott be egy hat pontos részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot, a többi esetekben a részletes vita a törvényjavaslattal kapcsolatban csak a HHSZ 44. § (1) bekezdésében foglaltakra korlátozódott.

Fontos megjegyezni, hogy minden olyan esetben, amikor a bizottság a véleményét a plenáris ülés elé akarja terjeszteni, kapcsolódnia kell, még akkor is, ha módosító szándéka nincs az aktuális törvényjavaslattal kapcsolatban. Ezért is fordulhatott elő, hogy bár a bizottság 2015-ben folytatta a legtöbb részletes vitát,

63 A HHSZ 32. § (2) bekezdése vagy a 92. § (3) bekezdése alapján.

64 T/2085 számú törvényjavaslat a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról.

65 „A kijelölt bizottság a részletes vita során megvizsgálja, hogy a törvényjavaslat:

- a) megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
- b) illeszkedik-e a jogrendszer egységébe,
- c) megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és
- d) megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek.”

de módosító javaslata csak egy törvényjavaslat esetében született. Ez a javaslat a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény módosítását érintette.

2016-ban a bizottság öt alkalommal kapcsolódott részletes vitához: a költségvetési tárgyú törvényjavaslatok (10536/9; 10534/2; 10377/8), az Állami Számvevőszék beszámolójáról szóló határozati javaslat (10915/1) és a konzuli védelemről szóló törvényjavaslat (8838/2) esetén.

A bizottság három törvényjavaslat esetében nyújtott be részletes vitát lezáró módosító javaslatot: egy kilenc pontból (T/10377), egy két pontból (T/10534) és egy egy pontból (T/10536) álló javaslatot.

A részletes vitákban a Kormány mindhárom évben képviseltette magát és állást is foglalt a módosító javaslatokról. Legjellemzőbb, hogy a tárca részéről főosztályvezető képviselte az előterjesztőt, míg a költségvetési tárgyú törvényjavaslatok esetében helyettes államtitkár vett részt a részletes vitákban.

2.5 A bizottság ellenőrzéssel összefüggő feladatai

2014-ben a bizottság kinevezése előtt meghallgatta Balog Zoltán miniszterjelöltet az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján, akinek kinevezését egyhangúan támogatta.

A bizottság ebben az évben nem tárgyalta beszámolót. Az ellenőrzéssel összefüggő feladatait tájékoztatók megvitatásával teljesítette, ahogy ezt az alábbi kiemelt napirendi pontok is mutatják:

- az egyházi, nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős államtitkár tájékoztatója a magyarországi nemzetiségeket érintő kérdésekről,
- a köznevelésért felelős államtitkár tájékoztatója a magyarországi nemzetiségeket érintő köznevelési kérdésekről,
- az MTVA vezérigazgatójának tájékoztatója a közszolgálati nemzetiségi rádió- és televízió-műsorok helyzetéről és jövőjéről.

2015-ben a bizottság megvitatta az alapvető jogok biztosának 2013. és 2014. évi beszámolóit, amelyekről bizottsági állásfoglalást alakított ki. Emellett megvitatta az alapvető jogok biztosának és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes jelentését az oktatási elkülönülésre vonatkozó szabályokról.

Az Ogytv. 41. §-a alapján a bizottság meghallgatta az emberi erőforrások miniszterét.

A bizottság meghallgatta a Nemzeti Választási Bizottság elnökének és a Nemzeti Választási Iroda elnökének tájékoztatóját a 2014. évi választások tapasztalatairól.

A bizottság kiemelt figyelmet fordított a közszolgálati média nemzetiségi műsorok sugárzásával kapcsolatos kérdéseire. Ezért többször hallgatott meg tájékoztatót az MTVA vezérigazgatójától, valamint a Nemzetiségi, Külhoni és Kiemelt Projektek Főszerkesztőségének vezetőjétől.

Ahhoz, hogy a bizottság teljes képet kapjon a közszolgálati média működéséről, a nemzetiségi műsorok készítésének, a sugárzás időpontjainak problémáiról és lehetőségeiről, tájékoztatást hallgatott meg a Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriumának elnökétől és a Duna Médiaszolgáltató Nonprofit Zrt. vezérigazgatójától.

A bizottság tájékoztatást kapott tizenegy országos nemzetiségi önkormányzat elnökétől – 2016. tavaszi ülészakban a további két elnöktől – az országos nemzetiségi önkormányzatok működéséről, nehézségeiről és lehetőségeiről.

2016. tavaszi ülészakban a bizottság egy beszámolót tárgyalt: Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2015.⁶⁶

A bizottság több tájékoztatót is meghallgatott:

- tájékoztató az Állami Számvevőszék 2015. évi szakmai tevékenységéről és az intézmény működéséről (ÁSZ elnöke);
- tájékoztató a fővárosi kormányhivatal nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének ellátása során szerzett gyakorlati tapasztalatairól (kormány megbízott);
- tájékoztató a tiszteletbeli konzuli intézmény működéséről és annak nemzeti-ségeket érintő összefüggéseiről (Magyarország területére kijelölt tiszteletbeli konzuli tisztviselőkkel való kapcsolattartásért felelős miniszteri biztos);
- tájékoztató a magyarországi nemzetiségek anyaországi kapcsolatairól, lehetőségeikről, valamint a vegyes bizottságok munkájáról (Magyarország szomszédságpolitikájának fejlesztéséért felelős miniszteri biztos).

2.6 A bizottság nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó tevékenysége

2014-ben a bizottság elnöke és néhány tagja fogadta a Moldovai Parlament Emberi Jogi Bizottságának küldöttségét, a Kínai Népköztársaság Állami Nemzetiségi Bizottsága képviselőit és a finn Számi parlament elnökét és kíséretét.

2015-ben az Európa Tanács Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának szakértői bizottsága találkozott a bizottság elnökével és öt tagjával.

2016-ban az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet nemzeti kisebbségi főbiztosa és kísérete találkozott a bizottság elnökével és öt tagjával.

2.7 A bizottság személyi döntésekkel kapcsolatos tevékenysége

2014-ben a bizottság szószólókat delegált az állandó bizottságok, illetve a Törvényalkotási bizottság üléseire.⁶⁷ Továbbá három tagot delegált az EMMI Nemzetiségi Támogatási Bizottságába.

⁶⁶ A HHSZ 84. § (4) bekezdése alapján „[a] nemzetiségeket képviselő bizottság a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolója, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolója esetében – az Országgyűlésről szóló törvény szerinti állásfoglalásának kialakítása érdekében – vitához kapcsolódó bizottságnak minősül.”

⁶⁷ A delegálásokra az Ogytv. 29. § (3) bekezdése alapján került sor.

2015-ben a bizottság két tagot delegált a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsba (házelnöki felkérésre), illetve egy bizottsági tagot az Országgyűlés Igazságügyi Bizottságába. A bizottság javaslatot tett az Országgyűlésnek a Hungarikum Bizottságba delegálandó tag személyére vonatkozóan.

2016. tavaszi ülészakban nem született személyi döntésről szóló határozat a bizottságban.

2.8 A szószólók parlamenti felszólalásainak száma és időtartama.

Nyelvi szempontok

A 3. táblázat a szószólók parlamenti felszólalásainak számát és időtartamát tartalmazza (perc:másodperc, egy órát meghaladó időtartam esetén óra:perc:másodperc). A szószólók közötti sorrendet a felszólalásuk száma alapján állítottuk össze, úgy, hogy lefelül van a legtöbbször felszólaló szószóló. Azonos számú felszólalások esetén figyelembe vettük a felszólalások időtartamát.

3. táblázat

Nemzetiségi szószóló	2014		2015		2016 tavaszi ülészak		Összesen	
1. Ritter Imre (német)	7	54:34	19	2:26:59	8	1:28:04	34	4:49:37
2. Fuzik János (szlovák)	3	27:25	9	1:14:10	2	13:59	14	1:55:34
3. Varga Szimeon (bolgár)	2	12:43	9	41:12	1	5:12	12	59:07
4. Alexov Lyubomir (szerb)	1	9:14	5	44:10	3	19:23	9	1:12:47
5. Kissné Köles Erika (szlovén)	3	25:24	4	28:32	2	14:17	9	1:08:13
6. dr. Turgyán Tamás (örmény)	–	–	4	20:13	2	16:39	6	36:52
7. Giricz Vera (ruszin)	–	–	2	21:37	1	4:58	3	26:35
8. Hepp Mihály (horvát)	–	–	3	15:51	–	–	3	15:51
9. dr. Csúcs Lászlóné (lengyel)	1	8:06	–	–	2	7:05	3	15:11
10. Koranisz Laokratisz (görög)	–	–	2	6:28	–	–	2	6:28
11. Hartyányi Jaroslava (ukrán)	–	–	1	5:13	–	–	1	5:13
12. Farkas Félix (roma)	1	1:55	–	–	–	–	1	1:55
13. Kreszta Traján (román)	–	–	–	–	–	–	–	–
Összesen	18	2:19:21	58	6:44:25	21	2:49:37	97	11:53:23

Forrás: saját szerkesztés az Országgyűlés honlapján található adatok alapján.

A szószóló anyanyelvén is felszólalhat a parlamentben és irományt nyújthat be. Ez egy fontos szimbolikus gesztus, még akkor is, ha a nemzetiségi nyelven benyújtott irományt magyarul fogják megtárgyalni.

A tárgyalat időszakban a szószólók nem éltek azzal a lehetőséggel, hogy bizottsági ülésen anyanyelvükön/nemzetiségi nyelvükön szólaljanak fel vagy irományt nyújtsanak be, azonban a plenáris ülésen megszokottá vált, hogy a szószólók

felszólalásukkor nemzetiségi nyelven köszöntik a parlamentet – ezt maguk magyarra fordítják –, illetve felszólalásuk végen is elhangzik egy-egy elköszönő formula. Fontos megemlíteni, hogy a romák és az örmények esetében a magyar is nemzetiségi nyelvnek minősül. Ők az eddigi felszólalásaik során csak a magyar nyelvet használták.

A német szószóló első parlamenti felszólalása (T/460) teljes egészében német nyelven folyt öt perc harminchárom másodperc időtartamban. A páholyban ülő tolmács szakaszonként fordította a szöveget, melyet a felszólaló szószóló magyarul is a rendelkezésére bocsátott.

Következtetések

A nemzetiségi választásokra vonatkozó szabályok módosítását indokolt lenne elvégezni, hiszen azok a jogrendszer egységébe nem illeszthetőek, láthatóan irreális feltételeket támasztanak és túlbonyolítottak. Következésképpen ezek a normák egyszerűsíthetők, és a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felválthatók, ami többek között a szószólói jogállás helyes, illetve nem „kisegítő” lehetőségkénti megoldását is eredményezhetné.

A nemzetiségek politikai képviselőjének alternatívájaként az érdekképviselő, a szószólói intézmény irányába javasoljuk fejleszteni a jelenlegi szabályozást. Az Alaptörvény szövege is ezt vetíti előre, amikor a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételéről beszél. Hosszútávon elképzelhetőnek tartjuk, illetve mindenképpen javasoljuk egy modern második parlamenti kamara felállítását, ami a nemzetiségek parlamenti képviselőjének kérdését is megoldaná.

Véleményünk szerint jelenleg több bizalmat és türelmet lehetne „szavazni” a szószólóknak, akik a parlamenti nyilvánosságot kihasználva hallathatják hangjukat, ami mindenképpen előrelépést jelent a korábbi szabályozáshoz viszonyítva. Kell ez a fajta jelenlét a jogalkotó irányában, erre még ebben a *(soft)* formában is szükség van.

A nemzetiségi bizottság tagjai folyamatosan hívják meg különböző nemzetiségi kérdésekkel – különösen a nemzetiségi oktatással – kapcsolatban a megfelelő kormányzati szereplőket, és kérnek tőlük információkat. A bizottság rengeteg tájékoztatást is meghallgat, ami számos kérdés felvetésének, megvitatásának a helyszíne is lehet.

Abban, hogy a Házbizottság meghatározza a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontokat, van egy paternalista szemlélet, hiszen a „többségi elnök” megmondja, hogy az adott kérdésben van-e nemzetiségi relevancia vagy sem. Kétségtelen, hogy a szószólókra vonatkozó szabályozás egyik neuralgikus pontja a nemzetiségi ügyek technikai meghatározása, ami egyébként szükséges, mert az

ilyen kérdésben valóban kell valami szabályt hozni, de 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.

Kulcsszavak: Alkotmánybíróság, államalkotó tényezők, második parlamenti kamara, parlamenti képviselő, szószóló

Móré Sándor egyetemi adjunktus • Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar • more.sandor@kre.hu