

M. BALÁZS ÁGNES

A kisebbségek képviselőinek elméleti keretei¹

Jelen tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselője milyen elméleti keretek között kerül elemzésre napjainkban a hazai és a nemzetközi politikatudományi, illetőleg jogtudományi szakirodalomban. Ennek kapcsán áttekintjük a legfontosabb fogalmakat, úgy mint az Európában és Amerikában, illetőleg Kelet-Közép Európában és Nyugat-Európában is eltérően értelmezett kisebbség fogalmát. Emellett azonban a képviselő, valamint a nemzetiségi szószóló fogalma is felvázolásra kerül. Mindezek után áttekintjük a témában a közelmúltban megjelent nemzetközi és hazai szakirodalmat. Mindezek kapcsán bemutatjuk a politikatudomány és a jogtudomány által alkalmazott eltérő elméleti kereteket, kiemelve a képviselő-elméleti megközelítéseket. Továbbá arra is fényt derítünk, hogy a hazai és a nemzetközi szakirodalom mennyiben vizsgálja hasonló, illetve eltérő elméleti keretek között a kérdést. Különös figyelmet fordítunk annak elemzésére, hogy a külföldi írásokban széles körben alkalmazott, a leíró és szubsztantív képviselő közötti kapcsolat vizsgálatára épülő elméletek mennyiben kerülnek alkalmazásra Magyarországon, továbbá előremutatásul röviden azt is felvillantjuk, hogy ezen, jelenleg a magyarországi szakirodalomban csupán a nők képviselője kapcsán megjelenő elméleti háttér mellett milyen egyéb elméleti keretek lehetnének alkalmasak a nemzetiségek parlamenti képviselőinek vizsgálatára. Mindehhez viszont arra a kérdésre is választ kell keresnünk, hogy a nemzetiségi szószólók mennyiben tekinthetők képviselőnek, mennyiben látnak el képviselőt.

1. Bevezetés

Magyarországon 2014 óta valósul meg a nemzetiségek országgyűlési képviselője, ám már a rendszerváltástól kezdve felmerült annak igénye. A nemzetközi politikatudományi szakirodalomban azonban még régebbre nyúlik vissza a kisebbségek képviselője kérdésének vizsgálata, amint azt látni fogjuk, az ebben a témában folyó vizsgálatok nem szűkülnek le a nemzetiségek képviselőinek vizsgálatára. A következőkben arra derítünk fényt az elmúlt bő tíz év hazai és nemzetközi publikációi (fontosabb könyvei és kisebbségekkel, valamint törvényhozás-kutatással foglalkozó folyóiratai) alapján, hogy a kisebbségek képviselőjét milyen elméleti keretek között vizsgálják leggyakrabban. Jelen tanul-

¹  A tanulmány az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-3-I-NKE-24 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

mány legfőbb célja – az úgynevezett „*review article*” műfaját követve – nem a magyarországi nemzetiségek képviselőjének vizsgálata során felmutatott új tudományos eredmény megvalósítása, hanem a kisebbségek képviselőjét elemző szakirodalom jelenlegi állásának, leggyakrabban alkalmazott elméleti kereteinek vizsgálata, szisztematikus áttekintése. Mindezeknek megfelelően a tanulmány fókuszában a hazai és nemzetközi szakirodalomban a kérdést vizsgáló szerzők köre, vizsgálódásaik súlypontja, az általuk vizsgált kérdések állnak, továbbá az, hogy milyen feltáratlan területek mutatkoznak meg a kisebbségek képviselője kapcsán – különösképpen a nemzetközi és a hazai szakirodalom vizsgálódási körének eltéréseire rávilágítva. Mindennek tekintetében azonban, ha a nemzetiségi szószólók intézménye és tevékenysége nemzetközi szakirodalommal azonos keretek közötti vizsgálatának lehetőségét szeretnénk feltárni, arra is választ kell keresnünk, hogy a nemzetiségi szószóló jogállását és tevékenységét tekintve valóban képviselőnek tekinthető-e, képviselőt lát-e el. Először arra vetünk egy pillantást, hogy a politikatudomány képviselői milyen képviselő-elméleti keretek között elemzik a kérdést. Magyarországon a képviselő-elméleti keretek között történő értelmezés elsősorban a jogi szakirodalomban jelenik meg, ám a nemzetközi politikatudományi paradigmától eltérő módon. Ennek következtében a magyarországi tudományos diskurzus kapcsán elsősorban az alkotmányjog-tudomány képviselői vizsgálatának kereteit villantjuk fel. Mindezek előtt azonban szükséges felvázolni és tisztázni néhány fogalmi kérdést.

2. A kisebbségek képviselője kapcsán felmerülő főbb fogalmak

2.1. A kisebbség- és nemzetiségfogalom különböző értelmezési lehetőségei

A kisebbségek képviselője kapcsán az első tisztázandó fogalom a kisebbség fogalma. Ha egy pillantást vetünk a külföldi, különösképpen az amerikai politikatudományi szakirodalomra, láthatjuk, hogy már a nemzeti vagy etnikai kisebbségek kérdése kapcsán sem őshonos, valamilyen különös státuszúnak elismert kisebbségekről van szó, hanem gyakran a bevándorlókat, illetve az úgynevezett „látható kisebbségeket” vizsgálják.² A látható kisebbség fogalmát Kanadában például úgy határozzák meg, mint a nem az őslakossághoz tartozókat, akik nem európaiak, vagy akik színes bőrűek.³ A kisebbség fogalma alatt pedig Nyugat-

² Ld. pl. Thomas SAALFELD: „Parliamentary Questions as Instruments of Substantive Representation: Visible Minorities in the UK House of Commons, 2005–10” *Journal of Legislative Studies* 2011/3. 271–289.

³ Visible minority of person – Statistics Canada www23.statcan.gc.ca/imdb/p3Var.pl?Function=DEC&Id=45152

Európában is gyakran a bevándorlókat értik.⁴ Emellett viszont a kisebbségek képvisellete körében vizsgálják a nők képviselétét, a szexuális kisebbségek képviselétét, illetve a fogyatékossggal élők képviselétét, ahogyan azt a későbbiekben látni fogjuk. Mindezek fényében kiemelten fontos a téma kapcsán a pontos fogalmi elhatárolás, különösképpen, ha nemzetközi kontextusban, illetve ha a jogtudomány és politikatudomány vagy pedig szociológia szempontjait egyszerre figyelembe véve szeretnénk vizsgálni a kisebbségek képviselétét.

Pap András László felhívja a figyelmet arra, hogy a kisebbség jogi fogalmának kialakítása jelentős mértékben függ a jogalkotó szándékától, és végső soron mindig politikai döntés függvényében alakul ki, s e fogalom meghatározásakor három tényező jelent fogódzót: a kisebbségi lét alapjaként elismert tulajdonságok köre, a kisebbségi csoporthoz tartozás kritériumai, továbbá a kisebbségeket illető védelem formája, tartalma.⁵ Jól illusztrálja ezt a magyarországi kisebbségfogalom történeti fejlődése. A magyar jogi szabályozás kisebbségfogalma a fentiekben felvázoltnál ugyanis jóval szűkebben alakult ki, illetve az idők során változott a fogalomhasználat és tartalom, illetve az elismert nemzetiségek vagy kisebbségek köre is. Az 1993. évi kisebbségi törvény hatálybalépését követően a kisebbségek fogalma alatt a magyar jogi szabályozás a 2011. évi nemzetiségi törvény hatálybalépéséig a tizenhárom, törvény által elismert és kisebbségi jogokkal felruházott nemzeti és etnikai kisebbséget értette. Az 1993. évi nemzetiségi törvény alapján a nemzeti és etnikai kisebbségnek volt tekinthető „minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”.⁶ 2012 óta, az Alaptörvény és az új nemzetiségi törvény hatálybalépése óta azonban a nemzeti és etnikai kisebbségek kifejezést felváltotta a nemzetiség kifejezés. A jelenleg hatályos törvényt megvizsgálva azt láthatjuk, hogy a nemzetiség fogalma lényegileg majdnem teljesen megegyezik az 1993. évi törvény szerinti nemzeti és etnikai kisebbség fogalom-

⁴ EPLÉNYI Kata: „A nemzeti kisebbségek képvisellete az Európai Unióban” *Létiünk* 2013/különszám 45–46. A nemzetiségeket védő jogi szabályozás új, migráns kisebbségekre való kiterjesztése egyébként a kérdéssel foglalkozó magyar szerzők írásaiban is felmerült. Ld. például DOBOS Balázs: „Insiders and Outsiders: Migrant, Non-recognized Minority Communities and the Minority Protection System in Hungary” *Acta Humana* 2015/4. 9–26., DOBOS Balázs: „With or without you: Integrating migrants into the minority protection regime in Hungary” *Migration Letters* 2016/2. 242–257.

⁵ PAP András László: „Kisebbségek” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) ijoten.hu/szocikk/kisebbssegek (2018)

⁶ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 1. § (2).

mal, az egyetlen jelentős különbség abban áll, hogy immár nem szükséges magyar állampolgárnak lenni ahhoz, hogy valaki nemzetiséghez tartozónak számíton, hanem elegendő a többi feltételnek megfelelni.⁷

A kisebbségi jogok egyik legszisztematikusabb kategorizálása Will Kymlicka nevéhez köthető.⁸ A kisebbségi jogok három csoportját határozta meg: az önkormányzati jogok, a polietnikus jogok és a képviseleti jogok csoportját.⁹ Különbséget tesz a nemzeti kisebbségek és az etnikai csoportok fogalma között, és ezt a kérdést a szakirodalom által elhanyagoltnak tekinti.¹⁰ A nemzetet úgy határozza meg, mint egy „nemzedékeken átívelő, többé-kevésbé teljes társadalmi intézményrendszert képző, adott területen vagy hazában élő, közös saját nyelvvvel és történelemmel rendelkező közösséget”.¹¹ Álláspontja szerint a nemzeti kisebbségek – azaz a területileg koncentrált őshonos személyek, akik közös nyelvvvel rendelkeznek, és az emberi tevékenységek minden terén tartalommal rendelkező életmóddal bírnak – jogosultak az önkormányzásra.¹² A polietnikus jogok ezzel szemben a bevándorló etnikai csoportok és vallási kisebbségek számára biztosított olyan jogok, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy fenntartsák és kifejezhessék „kulturális különállóságukat és büszkeségüket”.¹³ A jogok harmadikként említett csoportja, a különleges képviseleti jogok, tekinthető a fentiek közül a legfontosabbnak, amely jogot nem csupán a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok követelnek maguknak, hanem a nem etnikai alapon elkülönülő társadalmi csoportok is.¹⁴ Utóbbihoz kapcsolódóan érdemes egy pillantást vetnünk az egyes társadalmi csoportok leíró és szubsztantív képviselite közötti kapcsolatokra vonatkozó elméletekre.

2.2. A képviselet fogalma

A képviselet fogalmát és tartalmát a politikatudomány és a jogtudomány művelői egyaránt előszeretettel vizsgálják. A képviselet jellege szerinti formális, leíró és szimbolikus képviseletre való felosztás Hanna Fenichel Pitkin nevéhez fűződik.¹⁵ A szubsztantív képviselet alapvetése a képviselők képviseltek érdekében történő cselekvése („*acting for*”), amely vonása miatt Sebők Miklós a kép-

⁷ 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 1. § (1).

⁸ Will KYMLICKA: *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights* (Oxford: Clarendon Press, 1995), Andrew HEYWOOD: *Political ideologies. An introduction. Fifth edition* (Basingstoke – New York: PALGRAVE Macmillian, 2012), 320.

⁹ KYMLICKA (8. lj.) 26–33.

¹⁰ KYMLICKA (8. lj.) 20.

¹¹ KYMLICKA (8. lj.) 18.

¹² KYMLICKA (8. lj.) 18.; 27–30.; 76.; HEYWOOD (8. lj.) 320.

¹³ KYMLICKA (8. lj.) 30–31.; HEYWOOD (8. lj.) 320.

¹⁴ KYMLICKA (8. lj.) 31–33.

¹⁵ HANNA FENICHEL PITKIN: *The Concept of Representation* (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1967)

viseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti modelljének előfutáraként jelöli meg azt.¹⁶ A szakirodalomban napjainkig vitatott kérdés az, hogy a leíró képviselő, vagyis egy csoportnak a társadalomban betöltött arányának megfelelő parlamenti jelenlét előfeltételét jelenti-e a szubsztantív (tartalmi) képviselőnek, vagyis annak, hogy az adott csoport érdekei tartalmilag ténylegesen megjelenjenek a döntéshozatalban.¹⁷ E kérdést napjainkban gyakran vizsgálják a nemzetközi szakirodalomban, ahogyan azt a következőkben is látni fogjuk. Előbb azonban fontos tisztáznunk még egy fogalmat, a nemzetiségi szószóló fogalmát, valamint a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselőinek rendszerét.

3. A kisebbségek képviselői vizsgálatának elméleti keretei és aktuális irányai

3.1. Az amerikai és a nyugat-európai szakirodalom

A leíró és a szubsztantív képviselő kapcsolatát gyakran vizsgálják tehát, például a latin-amerikaiak és afroamerikaiak esetében az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusában,¹⁸ illetve tagállami törvényhozásokban,¹⁹ valamint egyes kisebbségeknek az egyéb országok törvényhozásaiban való képviselői,²⁰ továbbá a nők politikai képviselői kapcsán.²¹ Találkozhatunk továbbá a fogyasztókkal élők szubsztantív képviselőivel foglalkozó írással is.²² A következőkben a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőiről szóló szakirodalomra fektetjük a hangsúlyt, de felvillantjuk a nők képviselői vizsgálatának kérdését is.

A Karen Bird, Thomas Saalfeld és Andreas M. Wüst által szerkesztett, a bevándorlók és kisebbségek képviselőiről szóló tanulmánykötet szintén

¹⁶ SEBŐK Miklós: „A képviselői demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje” *Politikatudományi Szemle* 2015/2. 8.

¹⁷ VÁRNAGY Réka – ILONSZKI Gabriella: „Üvegplafonok. Pártok lent és fent” *Politikatudományi Szemle* 2012/4. 9.

¹⁸ Michael D. MINTA: „Legislative Oversight and the Substantive Representation of Black and Latino Interests in Congress” *Legislative Studies Quarterly* 2009/2. 30–51., DOI: 10.3162/036298009788314336

¹⁹ Michiko UEDA: *Does Minority Representation Matter for Policy Outcomes? Evidence from the U.S. States.* isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic892944.files/ueda_michiko.pdf

²⁰ Karen BIRD: Patterns of Substantive Representation Among Visible Minority MPs: Evidence from Canada’s House of Commons. In Karen BIRD – Thomas SAALFELD – Andreas M. WÜST (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties.* (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011) 207–228.

²¹ Sarah CHILDS: *Women and British Party Politics. Descriptive, substantive and symbolic representation.* Routledge Advances in European Politics. (Abingdon: Routledge, 2008)

²² Paul CHANEY: „Institutional Ableism, Critical Actors and the Substantive Representation of Disabled People: Evidence from the UK Parliament 1940–2012” *The Journal of Legislative Studies* 2015/2., 168–191., DOI: 10.1080/13572334.2014.975512

a leíró és a szubsztantív képviselő közötti kapcsolat vizsgálatának talaján áll, de a kisebbségek politikai részvételére vonatkozó egyéb irodalmakat is alapul vesz.²³ A kötetben²⁴ a kisebbségek képviselője számos szemszögből vizsgálatra kerül, az első rész a kisebbségi választók magatartásáról, a második pedig a jelöltállításról szól, és a harmadik foglalkozik a látható kisebbségek és a bevándorlók képviselőjével a törvényhozásban. Jason P. Casellas és David L. Leal az Amerikai Egyesült Államok Kongresszusában vizsgálták a kisebbségi képviselőt.²⁵ Karen Bird a látható kisebbségek kanadai alsóházban való szubsztantív képviselőjét elemezte.²⁶ Thomas Saalfeld és Kalliopi Kyriakopoulou a fekete és kisebbségi képviselők viselkedését vizsgálták az Egyesült Királyság parlamentjében.²⁷ Andreas M. Wüst a bevándorlók németországi törvényhozásban való részvételét tanulmányozta.²⁸

2017-ben jelent meg Rebekah Herrick könyve, amely a kisebbségek képviselőjét vette górcső alá az amerikai politikában. A kisebbség fogalmának tág meghatározását alkalmazva együtt vizsgálja a faji, etnikai és szexuális kisebbségek, valamint a társadalmi nem és a politikai képviselő kérdéskörét. Egy egész fejezetet szentel a kisebbségfogalom, és a fentebb említett kisebbségi csoportok, továbbá a képviselő fogalma elemzésének.²⁹ Külön fejezet szól

²³ Karen BIRD – Thomas SAALFELD – Andreas M. WÜST: Ethnic diversity, political participation and representation: a theoretical framework. In Karen BIRD – Thomas SAALFELD – Andreas M. WÜST (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties* (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011) 1–21.

²⁴ Karen BIRD – Thomas SAALFELD – Andreas M. WÜST (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties*. (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011)

²⁵ Jason P. CASELLAS – David L. LEAL: Minority Representation in the US Congress. in Karen BIRD – Thomas SAALFELD – Andreas M. WÜST (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties*. (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011) 183–206.

²⁶ BIRD (20. l.)

²⁷ Thomas SAALFELD – Kalliopi KYRIAKOPOULOU: Presence and behaviour: black and minority MPs in the British House of Commons. In Karen BIRD – Thomas SAALFELD – Andreas M. WÜST (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties*. (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011) 230–249.

²⁸ Andreas M. WÜST: Migrants as parliamentary actors in Germany. In Karen BIRD – Thomas SAALFELD – Andreas M. WÜST (eds.): *The political representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties*. (Abingdon: Routledge. ECPR Studies in Political Science, 2011) 250–265.

²⁹ Rebekah HERRICH: *Minorities and representation in American Politics*. (Los Angeles – London – New Delhi – Singapore – Washington DC – Melbourne, SAGE, 2017) 2–26., A nők képviselőjét egyébként a nemzetközi és a magyar politikatudományi szakirodalomban egyaránt gyakran vizsgálják az említett elméleti keretben. Ld. Karen CELIS: „Substantive Representation of Women (and Improving it): What it is and should be About?” *Comparative European Politics* 2009/1., 95–113., Karen CELIS – Sarah CHILDS: „The Substantive Representation of Women: What to Do with Conservative Claims?” *Political Studies* 2012/1. 213–225., Paul CHANEY: „Critical Mass, Deliberation and the Substantive Representation of Women: Evidence from the UK’s Devolution Programme,” *Political Studies* 2006/4., 691–714., Emanuela Simona GARBONI: „The Impact of Descriptive Representation on Substantive Representation of Women at European and National Parliamentary Levels. Case Study: Romania,” *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, Vol. 183, 2015, accessed May 1, 2017, DOI: 10.1016/j.sbspro.2015.04.849, 85–92., Lena

a kisebbségek leíró képviselőinek vizsgálatáról a törvényhozó szervezetekben és más testületekben.³⁰ Külön tárgyalja a kisebbségek formális képviselőit is,³¹ továbbá a leíró és szubsztantív képviselő kapcsolatáról és a kisebbségeket érintőként azonosított szakpolitikai területek törvényhozásban való megjelenéséről is ír.³² Mindezek után a kisebbségek szimbolikus képviselőit elemzi hosszasan.³³ Végül pedig tovább taglalja a kisebbségek közéleti részvételének egyes aspektusait. Láthatjuk tehát, hogy egyes csoportok választott szervezetben való jelenléte és érdekeik tényleges képviselői közötti kapcsolat mibenlétének vizsgálatát széles körűen alkalmazzák, különösképpen az Amerikai Egyesült Államokra, de más, nyugat-európai országokra vonatkozóan is. A továbbiakban arra keressük a választ, hogy ez, az európai, különösképpen a közép- és kelet-európai közjogi berendezkedéstől, fogalomhasználatától és szabályozási környezettől meglehetősen eltérő angolszász körülményekre alkalmazott elméleti háttér mennyiben alkalmazható, és mennyiben kerülhet, illetve kerül alkalmazásra az őshonos kisebbségek képviselőinek közép-kelet európai, illetve balkáni megvalósulására vonatkozóan.

3.2. Kísérletek az angolszász környezetben kialakult elméleti keretek őshonos, kelet-közép-európai és balkáni kisebbségek képviselőinek vizsgálatára való alkalmazására

Az *Ethnopolitics* című folyóirat 2015. évi negyedik számában külön blokk található a kisebbségek képviselőiről Bosznia-Hercegovinában. A blokk bevezető tanulmányát Nenad Stojanović és Edin Hodžić írták, és hangsúlyozták, hogy e blokk egyik fő célja annak kiderítése, hogy az egyes nemzeti közösségek leíró képviselői mennyire tükröződik vissza e közösségek érdekei szubsztantív képviselőikben.³⁴ A bevezetőt Christina Isabel Zuber tanulmánya

WÄNGNERUD: „Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation” *Annual Review of Political Science*. 2009/12., 51–69., VÁRNAGY – ILONCSKI (17. l.), BARLANGINÉ KELEMEN Ida: *Női képviselők – Női képviselő? PhD-értekezés*. Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Intézet, Budapest, 2008., ILONCSKI Gabriella – VAJDA Adrienn: „A képviselő újrafogalmazása és alkalmazása a női képviselőre. Az abortuszkérdés (2000, 2001)” *Politikatudományi Szemle* 2018/1. 17–40., Érdemes ennek kapcsán megemlíteni, hogy bár utóbbi tanulmány két szerzője közül Vajda Adrienn vizsgálta a magyarországi nemzetiségek parlamenti képviselőit is, ott nem alkalmazta ugyanezt az elméleti keretet. Ld. VAJDA Adrienn: „Nemzetiségek parlamenti képviselői Magyarországon: A nemzetiségi szószólók működése (2014–2016)” *Politikatudomány Online* 2017/4. 1–20. portal.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszkek/tarsadalomtudomanyi/politikatudomany/files/PolitikatudomanyOnline/2017/Politika_online_2017_-_Vajda_Adrienn.pdf

³⁰ HERRICH (29. l.) 28–60.

³¹ HERRICH (29. l.) 62–77.

³² HERRICH (29. l.) 78–106.

³³ HERRICH (29. l.) 108–130.

³⁴ Nenad STOJANOVIĆ – Edin HODŽIĆ: „Introduction: Ethnocracy at the Heart of Europe” *Ethnopolitics* 2015/4. 386., DOI: 10.1080/17449057.2015.1032006

követi, amelyben legfőbb célul annak elemzését tűzte ki, hogy a garantált mandátumok léte miként hat a kisebbségek szubsztantív képviselőire, illetve milyen összefüggésben áll mindez a párthovatartozással.³⁵ A következő tanulmány Mirna Jusić és Nenad Stojanović tollából származik, akik azt vizsgálták meg, hogy milyen érvek hangoztak el a 2000-es években a helyi parlamentekben garantált kisebbségi mandátumok bevezetése mellett.³⁶ A tematikus blokkot Edin Hodžić és Boriša Mraović írása zárja, akik annak vizsgálatát tűzték ki célul, hogy a garantált kisebbségi helyek léte a parlamentben miként befolyásolja a kisebbségek döntéshozatalra való befolyását (eljárási értelemben vett szubsztantív képviselő) és a nemzeti közösségek tagjai által érzékelt szubsztantív képviselőt, azaz azt, hogy mennyiben érzik úgy, hogy érdekeik képviselője biztosított a törvényhozásban.³⁷ Az *Ethnopolitics* folyóiratban jelent meg olyan írás is, ami a választási rendszereknek a kisebbségek leíró képviselőire gyakorolt hatását vizsgálta.³⁸ Corinna Kroeber pedig a fenntartott mandátumok rendszerének kisebbségi képviselőire gyakorolt hatását elemezte.³⁹ Kharis Templeman viszont a választási kvóták őshonos kisebbségek képviselőjét elősegítő voltát vizsgálta meg, Tajvan példáján keresztül.⁴⁰

A *Nationalities Papers* 2018. évi 2. számában egy egész blokkot szenteltek a kisebbségek képviselője vizsgálatának. Licia Cianetti és Jelena Lončar közös bevezető tanulmányában szintén a tematikus blokk céljaként jelölték meg a kisebbségi képviselő vizsgálatának új alapokra helyezését, a kisebbségek leíró és szubsztantív képviselője közötti kapcsolatra vonatkozó diskurzushoz való csatlakozást, és annak figyelembevételét, hogy a kisebbségek tagjai nem képeznek homogén csoportot, és azt is hangsúlyozták, hogy a képviselők és a képviseltek közti kapcsolat összetett. Azt is célul tűzték, hogy a blokk elősegítse az alapvetően amerikai kontextusban és amerikai szerzők által kidolgozott fogalmi keret európai környezetre való adaptálását.⁴¹ E bevezetőt Jelena Lončar írása követi, amellyel a kisebbségi képviselője módszertanát kívánja megújítani, a képviselője

³⁵ Christina Isabel ZUBER: „Reserved Seats, Parties, and Group Representation in Bosnia and Herzegovina” *Ethnopolitics* 2015/4. 390–403. DOI: 10.1080/17449057.2015.1032007

³⁶ Mirna JUSIĆ – Nenad STOJANOVIĆ: „Minority Rights and Realpolitik: Justice-based vs. Pragmatic Arguments for Reserving Seats for National Minorities” *Ethnopolitics* 2015/4. 404–417. DOI: 10.1080/17449057.2015.1032005

³⁷ Edin HODŽIĆ – Boriša MRAOVIĆ: „Political Representation of Minorities in Bosnia and Herzegovina: How Reserved Seats Affect Minority Representatives’ Influence on Decision-making and Perceived Substantive Representation” *Ethnopolitics*. 2015/4. 418–434. DOI: 10.1080/17449057.2015.1032004

³⁸ Wolfgang WAGNER: „The Overstated Merits of Proportional Representation: The Republic of Macedonia as a Natural Experiment for Assessing the Impact of Electoral Systems on Descriptive Representation” *Ethnopolitics* 2014/5. 483–500., DOI: 10.1080/17449057.2014.916125

³⁹ Corinna KROEBER: „Exploring the Impact of Reserved Seat Design on the Quality of Minority Representation” *Ethnopolitics* 2017/2. 196–216. DOI: 10.1080/17449057.2015.1051326

⁴⁰ Kharis TEMPLEMAN: „When Do Electoral Quotas Advance Indigenous Representation? Evidence from the Taiwanese Legislature” *Ethnopolitics*, 2018 DOI: 10.1080/17449057.2018.1453597

⁴¹ Licia CIANETTI – Jelena Lončar: „Representation of minorities: perspectives and challenges” *Nationalities Papers* 2018/2. 197–201., DOI: 10.1080/00905992.2017.1421150

eddigieknél konstruktivistább módon való értelmezésével, valamint a „konstitutív etnikai képviselő” fogalom bevezetésével, és az elszámoltathatóság konstruktivista keretek között való új operacionalizálási módszerének kidolgozásával.⁴² Toró Tibor a magyarok romániai parlamentben való képviselését vizsgálta ugyanebben az elméleti keretben, elemezve azt, hogy a magyar kisebbségi parlamenti pártok képviselői kontextusában miként függ össze a leíró és a szubsztantív képviselő. Ő is konstruktivista megközelítésben alkalmazza a szubsztantív képviselő fogalmát, ami – ahogyan hangsúlyozza is – nem tekinthető gyakorinak, mint ahogyan a közép-európában élő nemzetiségek leíró és szubsztantív képviselő közötti kapcsolatnak a vizsgálata sem.⁴³ Nermin Aydemir és Rens Vliegthart a migráns kisebbségek kapcsán folyó médiadiskurzus ezen csoportok politikai részvételére gyakorolt hatását vizsgálják, azt tűzve célul, hogy felderítsék a migráns kisebbségekről szóló médiatartalmak migráns kisebbségekhez tartozó képviselők parlamenti tevékenységére gyakorolt befolyását. Az ő tanulmányuk elméleti alapját is a leíró és a szubsztantív képviselő kapcsolatára, továbbá a diszkurzív lehetőségekre vonatkozó irodalom biztosítja.⁴⁴ Találkozhatunk azonban olyan kutatással is, amely a kisebbségek leíró képviselő választási részvételre vonatkozó hatásait vizsgálta.⁴⁵

Természetesen a nemzetközi szakirodalomban megjelennek más szemszögű elemzések is, úgy mint a Bosznia-Hercegovinában lévő konszociális államhoz képesti egyéb, kisebbségi képviselőre vonatkozó szabályozási lehetőségek feltárása az Emberi Jogok Európai Bírósága döntésének tükrében,⁴⁶ illetve a demokratikus átmenet tükrében,⁴⁷ vagy az etnoregionális pártok, illetve kisebbségi pártok

⁴² Jelena LONČAR: „Accountability of minority representation: methodological advancements” *Nationalities Papers* 2018/2. 202–218., DOI: 10.1080/00905992.2017.1342117 A szerző egyébként doktori disszertációját is a kisebbségek képviseléséről írta, és abban ugyanezt az elméleti keretet alkalmazta: Jelena LONČAR: *Constructing Minority Representation: Empirical – Theoretical Study*. PhD-thesis. University of York, Politics, September 2017, Elérhető: etheses.whiterose.ac.uk/18673/1/Loncar.%20PhD%20thesis.%20Constructing%20minority%20representation.pdf

⁴³ Tibor TORÓ: „Ethnicization or de-ethnicization? Hungarian political representation in the Romanian parliament” *Nationalities Papers* 2018/2. 219–236., DOI: 10.1080/00905992.2017.1318122

⁴⁴ Nermin AYDEMİR – Rens VLEIEGHTART: „Public discourse on minorities: how discursive opportunities shape representative patterns in the Netherlands and the UK” *Nationalities Papers*, 2018/2. 237–251., DOI: 10.1080/00905992.2017.1342077

⁴⁵ Rene R. ROCHA – Caroline J. TOLBERT – Daniel C. BOWER – Christopher J. CLARK: „Race and Turnout: Does Descriptive Representation in State Legislatures Increase Minority Voting?” *Political Research Quarterly* 2010/4. 890–907., DOI: 10.1177/1065912910376388

⁴⁶ Daniel BOCHSLER: „Non-discriminatory Rules and Ethnic Representation: The Election of the Bosnian State Presidency” *Ethnopolitics* 2012/1. 66–84., DOI: 10.1080/17449057.2010.549735

⁴⁷ Damir KAPIDŽIĆ: „Democratic Transition and Electoral Design in Plural Societies: The Case of Bosnia and Herzegovina’s 1990 Elections” *Ethnopolitics* 2015/3. 211–327., DOI: 10.1080/17449057.2015.1006975

sikerét,⁴⁸ továbbá az etnonacionális pártok kormánykoalícióból való kizárását,⁴⁹ vagy éppen a kisebbségi szavazók mobilizálását⁵⁰ vizsgáló írások. A magyarországi kisebbségek képvisellete kapcsán a nemzetközi szinten a közelmúltban jogtudomány képviselői közül Móré Sándor,⁵¹ Pap András László,⁵² Erdős Csaba,⁵³ továbbá Kurunczi Gábor⁵⁴ jelentek meg.

A fentiekben láthattuk tehát, hogy számos törekvés megjelent arra vonatkozóan, hogy a kisebbségek képviselétének angolszász intézményi körülmények, eltérő társadalmi és fogalmi keretek között kialakult elméleti keretét kelet-közép-európai, illetve balkáni kontextusban is alkalmazzák. A következőkben arra keressük a választ, hogy a fentiekben felvázolt, a nemzetközi szakirodalomban széles körűen alkalmazott elméleti keret alkalmazásra kerül-e, illetve alkalmazásra kerülhet-e a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képvisellete kapcsán, és hogy a magyarországi szakirodalomban melyek a legfontosabbnak tekinthető, leggyakrabban vizsgált kérdések ezen viszonylag újnak tekinthető jogintézménnyel kapcsolatban.

3.3. A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselétének vizsgálata a hazai szakirodalomban

Míg a magyarországi szakirodalomban a nők képviselétének vizsgálata kapcsán elterjedt a nemzetközi szakirodalomban is széles körűen alkalmazott, fentebb felvázolt, az egyes csoportok szubsztantív és leíró képvisellete közötti

⁴⁸ Giulia SANDRI: „Ethno-linguistic Identity and Party Politics in the Aosta Valley” *Ethnopolitics* 2012/3. 287–317., DOI: 10.1080/17449057.2011.561990 David LUBLIN: *Minority Rules. Electoral Systems, Decentralization, and Ethnoregional Party Success.* (New York: Oxford University Press, 2014.). Gerard TOAL – Adis MAKSIC: „Serbs, You Are Allowed to be Serbs! Radovan Karadžić and the 1990 Election Campaign in Bosnia-Herzegovina” *Ethnopolitics* 2014/3. 267–287., DOI: 10.1080/17449057.2013.860305

⁴⁹ Oded HAKLAI – Liora NORWICH: „Bound by Tradition: The Exclusion of Minority Ethnonational Parties from Coalition Governments – A Comparison of Israel and Canada” *Ethnopolitics* 2016/3. 265–284., DOI: 10.1080/17449057.2015.1052612

⁵⁰ Allison C. WHITE – Inga A.-L. SAIKKONEN: „More Than a Name? Variation in Electoral Mobilisation of Titular and Non-Titular Ethnic Minorities in Russian National Elections” *Ethnopolitics* 2017/5. 450–470., DOI: 10.1080/17449057.2016.1221186

⁵¹ MÓRÉ Sándor: „Issues of the parliamentary representation of national minorities in Hungary” *International Journal of Public Law and Policy* 2016/4. 317–332., DOI: 10.1504/IJPLAP.2016.10002967

⁵² PAP András László: Recognition, representation and reproach: new institutional arrangements in the Hungarian multiculturalist model. In Balázs VIZI – Norbert TÓTH-EDGÁR (szerk.): *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe* (Baden-Baden: Nomos, 2017) 101–136.

⁵³ ERDŐS Csaba: Multiculturalism in the Hungarian Parliamentary Law: Questions Concerning the Parliamentary Representation of Nationalities in Milan Zivkovic(ed.): *Multiculturalism and Contemporary Society.* Conference Place and date: Novi Sad, Szerbia, 2013.03.01 (Novi Sad: University of Novi Sad, Faculty of European Legal and Political Studies, 2013) 332–346.

⁵⁴ KURUNCZI Gábor: On the issue of the representation of nationalities in the Parliament. In LÁNCOS Petra Lea – VARGA Réka – MOLNÁR Tamás – SZABÓ Marcel (eds.): *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2014* (The Hague: Eleven International Publishing, 2015) 507–523.

kapcsolat vizsgálatán alapuló elméleti keret,⁵⁵ addig ez a kisebbségek képviselete tekintetében ritkábban bukkan fel.⁵⁶ Ennek oka többek között az lehet, hogy ha vetünk egy pillantást a magyarországi szakirodalomra, azt láthatjuk, hogy leginkább a jogászok, közülük is elsősorban az alkotmányjogászok, továbbá a nemzetközi jogászok, foglalkoznak a kisebbségek képviseletének témájával. A jogtudomány pedig értelemszerűen más elméleti keretektől indul ki és más módszereket alkalmaz, mint a politikatudomány.⁵⁷

A hazai – elsősorban az alkotmányjogi – szakirodalom már a rendszerváltás óta foglalkozott a kisebbségek parlamenti képviseletének kérdésével, habár az még nem volt biztosított. Okot adtak azonban a téma vizsgálatára a kisebbségek törvényhozásban való képviseletének megteremtésére tett kísérletek és javaslatok, továbbá az a kérdés, hogy a kisebbségek politikai képviseletét előíró alkotmányos rendelkezés teljesülését meg nem valósító szabályozás miatti, az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés megszünt-e 1993-ban, a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozásával, vagy

⁵⁵ VÁRNAGY – ILONSZKI (17. lj.), BARLANGINÉ: *Női képviselők...* (29. lj.), ILONSZKI – VAJDA: (29. lj.)

⁵⁶ DOBOS Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)* (Budapest: Argumentum. MTA Kisebbségkutató Intézet, 2011)

⁵⁷ A nemzetközi jogászok kapcsán elmondható továbbá, hogy többnyire nem konkrétan a magyarországi nemzetiségek kedvezményes képviseletét vizsgálták, hanem a kisebbségek képviseletének modelljeit, illetve a kisebbségek hatékony közéleti részvételét a nemzetközi jogi kötelezettségek és különböző ajánlás szintű dokumentumok tükrében. Ld. Kovács Péter: „A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben” *Kisebbségkutatás* 2014/1. 23–27., VIZI Balázs: *A kisebbségek közéleti részvételhez való joga*. In SZAKÁCS Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitikai ismeretek. Konferencia helye, ideje: Szeged, Magyarország, 2015. 04. 30., Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete (SZTE ÁJK NRTI), 2017* 249–275. (Nemzetközi és Regionális Tanulmányok; 13.). A nemzetközi jogászok közül Tóth Norbert viszont elsősorban a területi autonómiák kérdését vizsgálja, méghozzá elsősorban nemzetközi jogi szemszögből, s doktori értekezését is a téma nemzetközi jogi szempontú elemzésének szentelte, de a területi autonómia kérdését a kisebbségek közügyekben való hatékony részvétele szemszögből is vizsgálta. Ld. például Tóth Norbert: *A működő kisebbségi területi autonómia nemzetközi jogi keretei az Európa Tanács dokumentumaiban*. In SZAKÁCS Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek helyzete, jogai és védelme* (Szeged: Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete 2016) 35–54., Tóth Norbert: *A kisebbségi területi autonómia belső és külső dimenziója: nemzetközi jogi analízis*. PhD-értekezés. Pécsi Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Pécs, 2012., Tóth Norbert: *A kisebbségi autonómia iránti igény érvényesíthetőségének lehetősége a hatékony politikai/közéleti részvételhez való jogra alapozva, különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára*. In Görög Dóra (szerk.): *Kisebbségi jogok érvényesülése a Kárpát-medencében: 2015* (Budapest: Kisebbségi Jogvédő Intézet, 2016) 23–30. Az alkotmányjogászok közül Szabó Zsolt a Nyugat-Balkán parlamentjeiről írt könyvében kitér a kisebbségek parlamenti képviseletének, a többnemzetiségű államok parlamentjeinek kérdéskörére a vizsgált országok megoldásain kívül általánosságban is. Nem csupán a gyakorlati kérdéseket, hanem azok elméleti hátterét is tisztázza, a kisebbségek képviselete kapcsán elsősorban olyan klasszikusnak tekinthető szerzőket idéz, mint Arend Lijphart, akinek nevéhez többek között a többnemzetiségű államok parlamentjei szempontjából kiemelten fontos konszociális államok modelljének felvázolása köthető. Ld. SZABÓ ZSOLT: *A Nyugat-Balkán parlamentjei* (Budapest: Gondolat Kiadó, 2016) 112–130.

pedig továbbra is fennállt.⁵⁸ A kérdés kapcsán végül egy 2010-ben meghozott alkotmánybíróági határozat az előbbi álláspontra helyezkedett,⁵⁹ majd pedig az Alaptörvény⁶⁰ megalkotása miatt a kérdés okafogyottá vált.⁶¹

A téma fokozottan felkeltette a jogi szakirodalom képviselőinek érdeklődését akkor, amikor a 2011. évi választójogi törvény megteremtette a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek lehetőségét. Sokan kezdték alkotmányjogi szemszögből vizsgálni a kérdést, de ezen belül is többféle hangsúllyal. Móré Sándor igen hamar, már 2010-ben elemezte a kisebbségek országgyűlési képviselőit, kitérve a mulasztásos alkotmánysértés kérdésére is.⁶² Kurunczi Gábor elsősorban a választójog mint alapjog szemszögből közelítette meg a kérdést, és a szabályozást, valamint annak lehetséges alternatíváit, mint például a két-kamarás parlament felállításának lehetőségét vizsgálta meg.⁶³ Hasonlóan tett Pap András László is,⁶⁴ de lehetséges a nemzetiségek választójoga egyenlőségét a választójog mint alapjog jogállamiság keretei között betöltött szerepe szemszögből is vizsgálni.⁶⁵ Szalayné Sándor Erzsébet szintén alapjogi nézőpontból, méghozzá a Magyarországon élő nemzetiségek jogai védelméért felelős

⁵⁸ DOBOS (77. lj.) 168–170., KÁLLAI Ernő: A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében. In STIPTA István (szerk.): *Collegium Doctorum Konferencia: Miskolc, 2012. április 19.* (Miskolc: Bíbor Kiadó, 2012) 6–7. www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/K%e1llai%20Ern%f5%20.pdf MAJTÉNYI Balázs: A kisebbségek preferenciális képviselői, autonómiaja a magyar alkotmányban. In KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs – SZARKA László – TÓTH Norbert – VIZI Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Tér és terep* (Budapest: Gondolat, 2009) 156–159. MAJTÉNYI Balázs: *Félreértett jogosultságok. Bizonytalan helyzetű alapjogok Magyarországon.* Föld-rész könyvek. Sorozatszerk. MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (Budapest: L'Harmattan, 2010) 92–94. PAP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviseletig* (Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadó, 2007) 233–245.

⁵⁹ 53/2010. (IV. 29.) AB határozat, ABH 2010, 359., 361.

⁶⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

⁶¹ A kisebbségek jogállásának rendszerváltozástól kezdődő alakulásáról és az országgyűlési képviselői létrehozására született kísérletekről és javaslatokról, továbbá a jelenlegi szabályozásról átfogó és alapos áttekintés született Kukorelli István tollából: KUKORELLI István: „A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviselői szabályozására” *Parlament Szemle* 2018/1. 5–25.

⁶² MÓRÉ Sándor: „A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek egyes kérdései Magyarországon” *Magyar Jog* 2015/10. 584–592.

⁶³ KURUNCZI Gábor: „A nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdéséről” *Pázmány Law Working Papers* 2013/14. d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2013/2013-14-Kurunczi.pdf, KURUNCZI Gábor: „A nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdéséről” *Közjogi Szemle* 2014/1. 56–65.

⁶⁴ PAP András László: *Eszrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben.* In JAKAB András – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011, 1. kötet.* (Budapest–Pécs: Pázmány Press, 2013) 419–438. PAP András László: „Sarkalatos Átalakulások. A nemzetiségekre vonatkozó szabályozás” *MTA Law Working Papers* 2014/52. jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_52_Pap.pdf

⁶⁵ M. BALÁZS Ágnes: A magyarországi nemzetiségek országgyűlési választójogának egyenlősége mint a jogállamiság egyik aspektusa. In KESERŐ BARNA Arnold (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2017* (Győr: Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2017) 133–148.

biztoshelyettes minőségében vonta elemzése körébe a magyarországi nemzetiségek képviselőinek 2014-től kezdődően alkalmazandó rendszerét, a parlamenti képviselő mellett kitérve a nemzetiségi önkormányzati rendszer kapcsán felmerülő aggályokra is.⁶⁶ Cservák Csaba és Farkas György Tamás a nemzetiségek képviselőinek modelljeit és gyakorlatát vizsgálták meg nemzetközi kitekintésben, majd röviden felvillantották a magyar szabályozás lényegét, és a nemzetiségek 2014. évi országgyűlési választásokon való részvételének és a nemzetiségi szövszólók tevékenységének tapasztalatait.⁶⁷

Léteznek olyan tanulmányok is, amelyek a nemzetiségi szövszóló jogintézményének természetét boncolgatják, azt vizsgálva, hogy jogállása mennyiben különbözik a képviselői jogállástól, továbbá mennyiben tekinthető képviselőnek az Országgyűlés munkájában való részvétele. Móré Sándor a nemzetiségi szövszólói intézményről szóló írása azért is fontos, mert elsősorban nem a választójog mint alapjog szemszögéből közelíti meg a nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdését, hanem számos más aspektust is elemez, részletesen és alaposan összeveti a szövszóló és a képviselő jogállását.⁶⁸ Kállai Péter tanulmányát Will Kymlickára és a speciális kisebbségi képviselőre mint a liberális multinacionalizmus fontos elemére hivatkozva kezdi. Szintén foglalkozik a nemzetiségi szövszólók jogállásának kérdésével, s röviden kitér a szövszólók és a képviselők jogállása közötti különbségre, viszont ezt a kérdést illetően nem végez olyan alapos elemzést, mint azt Móré Sándor tette. Ugyanakkor a szabályozásból, és a képviselői, valamint szövszólói jogállás összevetéséből levezetve kijelenti, hogy a szövszólók álláspontja szerint nem tekinthetők képviselőnek, az általuk ellátott tevékenységet nem tekinti képviselőnek. Mindemellett a szövszólók parlamenti tevékenységét is vizsgálja, továbbá kiemeli a nemzetiségek országgyűlési képviselői kapcsán felmerülő alapjogi dilemmákat.⁶⁹ Egy korábbi írásában szintén a liberális multinacionalizmust, továbbá a liberalizmus nézőpontját villantja fel, kitérve a nacionalizmus és a liberalizmus összeegyeztethetőségének kérdésére is. Erdős Csaba szintén vizsgálta a nemzetiségi képviselő jogállását és a jogintézmény létének politikai kockázatait is elemezte, méghozzá a szabad és egyenlő mandátum szemszögéből felmerülő aggályokat

⁶⁶ SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: „A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből” *Kisebbségkutatás* 2014/1. 13.

⁶⁷ Cservák Csaba – FARKAS György Tamás: „A nemzetiségek parlamenti képviselőinek elmélete és gyakorlata. *Acta Humana. Emberi jogi közlemények* 2017/3. 23–36.

⁶⁸ MÓRÉ Sándor: „A nemzetiségi szövszólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve” *Parlamenti Szemle* 2016/2. 30–51.

⁶⁹ KÁLLAI Péter: „Képviselő-e a szövszóló? Nemzetiségi képviselő a magyar Országgyűlésben” *MTA Law Working Papers* 2017/12. jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf Egy korábbi írásában szintén a liberális multinacionalizmust, továbbá a liberalizmus nézőpontját villantja fel, kitérve a nacionalizmus és a liberalizmus összeegyeztethetőségének kérdésére is. Ld. KÁLLAI Péter: „Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőiségéig” *Fundamentum* 2012/1. 43–64.

felvillantva.⁷⁰ Elmondhatjuk, hogy elsősorban jogi szemszögből vizsgálta a nemzetiségek országgyűlési képviseletének kérdését, vizsgálva a nemzetiségek jogi státuszát, a nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozást, kitérve a mandátumszerzési esélyeikre, a képviselet lehetséges módjait, továbbá a nemzetiségi képviselő és szószóló jogállását is elemezte.⁷¹ Mindezek alapján láthatjuk, hogy a kérdést alkotmányjogi szemszögből vizsgáló tudósok körében is a képviseletelméleti szemszögű megközelítés a leggyakoribb. A nemzetiségek országgyűlési képviseletelméleti szemszögű vizsgálata kapcsán mindenképpen szükséges megemlíteni Sente Zoltán álláspontját, aki a nemzetiségek speciális országgyűlési képviseletének kérdését többek között éppen képviselet-elméleti alapon tartja elvetendőnek.⁷² Mindehhez érdemes hozzáfűzni, hogy a jogtudományi irodalmon kívül azonban kevésbé vizsgálják a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletét.⁷³

4. A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselete – a szószólók szerepe és jogállása

4.1. A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselete

Magyarországon a nemzetiségeknek 2014 óta van lehetőségük kedvezményes képviselethez jutni az Országgyűlésben, ugyanis ez volt az első olyan választás, amelyen a 2011. évi választójogi törvényt kellett alkalmazni. A jelenleg hatályos,

⁷⁰ ERDŐS Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban. In: KÁLMÁN János (szerk.): *Quot capita, tot sententiae. A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II.* (Győr: Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013) 262–265. ERDŐS Csaba: „A Problematic Part of the Renewed Hungarian Parliamentary Law: The Parliamentary Representation of Nationalities” *De Iurisprudentia et Iure Publico: Jog- és Politikatudományi Folyóirat* 2013/1. 55–56.

⁷¹ ERDŐS: *A Problematic Part...* (70. l.) 51–61., ERDŐS: *Dilemmák...* (70. l.) 249–273.

⁷² SZENTE Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In: TÉGLÁSI ANDRÁS (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Budapest: Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011) 88.

⁷³ Tar Ferenc a nemzetiségek képviseletét vizsgáló írásában a nemzetiségek népesedési adataiból kiindulva fejti ki képviseletük szükségességének kérdését, felvázolva a nemzetiségi önkormányzatok rendszerét. Felvillantja a kisebbségek képviseletére vonatkozó nemzetközi standardokat, valamint törvényhozásban való képviseletük modelljeit is. Mindezek után elemzi a hatályos magyarországi rendszert, kritikai megközelítést nyújtva és egyes nemzetiségi szereplők álláspontjait is felvillantva. Bár a címben feltett kérdés: „Képviselők vagy szószólók?” elsősorban azt sugallná, hogy a szószólók státuszáról vagy képviseleti potenciáljukról lesz szó a tanulmányban, a fő hangsúly valójában a 2014. évi országgyűlési választások elemzésén fekszik. Ld. TAR Ferenc: „Képviselők vagy szószólók? Kisebbségi Képviselőválasztás Magyarországon” *Modern Geográfia* 2015/II. 25–40. Pach János is azok közé tartozik, aki a nemzetiségek országgyűlési képviseletének vizsgálata mellett a kisebbségek parlamenti képviselete megteremtését célzó korábbi javaslatokat is áttekintette: Pach János: Az országgyűlési szószólók rendszere és a korábbi kisebbségi képviseleti koncepciók. In: TUKA Ágnes (szerk.): *Változó Európa? Kérdések, kétségek, válaszok* (Pécs: ID Research Kft.; Publikon, 2015) 245–263.

2011. évi választójogi törvény alapján az országos lista lehet pártlista, vagy nemzetiségi lista.⁷⁴ Nemzetiségi lista állítására az országos nemzetiségi önkormányzatok jogosultak, a választási névjegyzékben nemzetiségi választóként regisztrált választópolgárok 1%-ának, de legfeljebb ezerötzöt nemzetiségi választópolgárnak ajánlásával. A nemzetiségi listán legalább három jelöltnek kell szerepelnie, s csupán a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként regisztrált választó lehet jelölt. Nincs lehetősége két vagy több nemzetiségi önkormányzatnak közös listát állítani, egy személy pedig csak egyetlen országos listán lehet jelölt.⁷⁵ Amely nemzetiségi listára leadott szavazatok elérnek egy bizonyos kedvezményes kvótát, azon a nemzetiségi listán kiosztásra kerül egy kedvezményes mandátum. A kedvezményes mandátumok száma az országos listán kiosztható mandátumok számából kivonásra kerül.⁷⁶ Amely nemzetiség listáján egyetlen mandátum sem kerül kiosztásra, azt a nemzetiséget a listán első helyen szereplő jelölt, mint nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben.⁷⁷ A nemzetiségi szószólók szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek, mint az országgyűlési képviselők. Szavazati joggal nem bírnak, csupán a nemzetiségeket képviselő bizottságban, a plenáris üléseken felszólalni is csupán akkor van lehetőségük, amennyiben a Házbizottság úgy ítéli meg, hogy a nemzetiség jogait és érdekeit érinti egy adott napirendi pont, vagy ha rendkívüli ügy merül fel. Tanácskozási joggal részt vehetnek az egyéb bizottságok ülésein is, az adott bizottság jóváhagyása esetén. A nemzetiségek jogait és érdekeit érintő ügyekben lehetőségük van kérdést feltenni ugyanannak a személyi körnek, mint a képviselőknek, érvényesül rájuk nézve a szabad és (egymáshoz mérten) egyenlő mandátum elve, s mentelmi joguk is van.⁷⁸ Mindez fontos lesz annak értékelése szempontjából, hogy a nemzetiségi szószólók tevékenysége mennyiben értelmezhető képviselet-elméleti keretek között.

4.2. Képviselő-e a szószóló? – Jogtudományi szempontok

Ha választ szeretnénk kapni arra a kérdésre, hogy képviselőnek tekinthető-e a nemzetiségi szószóló, többféle megközelítést alkalmazhatunk. Ha szigorú dogmatikai elemzést végzünk, és kizárólag a törvény betűjéhez ragaszkodunk, azt mondhatjuk, hogy – legalábbis a *választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény* (a továbbiakban: Ve.) kontextusában – a szószóló képviselő, hiszen az említett törvény az értelmező rendelkezések között a következőképpen rendelkezik:

⁷⁴ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 7. § (a továbbiakban: Vjt.)

⁷⁵ Vjt. 9–10. § BERTA Zsolt – CSERNY Ákos – SÁRI Miklós – SZABLICS János: Kommentár az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényhez. in CSERNY Ákos (szerk.): *Választójogi kommentárok*. (Budapest: Wolters Kluwer, 2014) 33–35., CSERNY Ákos – PÉTERI Attila: *Választójogi és népszavazási kommentárok* (Budapest: Wolters Kluwer, 2018) 36–37.

⁷⁶ Vjt. 16. §, BERTA et. al. (75. lj.) 41–43., CSERNY – PÉTERI (75. lj.) 44–46.

⁷⁷ Vjt. 18. §, BERTA et. al. (75. lj.) 44., CSERNY – PÉTERI (75. lj.) 47.

⁷⁸ Ogytv. 22. § és 29–29/A. §

„képviselő: a választáson megválasztott képviselő, nemzetiségi szószóló, polgármester”.⁷⁹ A *Ve. és az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény* (a továbbiakban: Ogytv.) azonban, ahogyan az már fentebb is említésre került, elkülönülten elemzi a két fogalmat, s másképpen keletkezik mandátumuk, és eltérőek a jogosítványaik. Ha a szószólói mandátum keletkezése alapján közelítjük meg a kérdést, a fentebb ismertetett szabályok fényében elmondhatjuk, hogy a nemzetiségi szószólók mandátumuk keletkezése szempontjából sokkal inkább hasonlítanak egy, a nemzetiségi önkormányzatok által delegált konzultatív tisztségviselőre, mint egy választópolgárok által megválasztott országgyűlési képviselőre. Ezt az állítást az a tény látszik alátámasztani, hogy a nemzetiségi listákat – amelyeken legalább három jelöltnek szerepelnie kell – az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatják fel, és amennyiben a listára leadott szavazatok nem érik el a kedvezményes kvótát, az első helyen szereplő jelölt – akinek személyét az országos nemzetiségi önkormányzat állapíthatja meg a jelöltállításkor – mint nemzetiségi szószóló garantáltan bejut a parlamentbe. A roma és a német nemzetiség esete kivételével azonban a nemzetiségi önkormányzatok listáinak aligha van esélye ennél többre.⁸⁰

A kérdést megközelíthetjük a mandátum keletkezésében fennálló különbségeken túl úgy is, hogy összevetjük a szószólók és a nemzetiségi, illetve egyéb képviselők jogosítványait. Ennek kapcsán – ahogyan az már említésre került, Móré Sándor kiváló áttekintést nyújt. A nemzetiségi szószólók a képviselőkkel ellentétben az Országgyűlésben tisztséget nem viselhetnek, nem alakíthatnak képviselőcsoportot, nem kezdeményezhetik az Országgyűlés ülésének összehívását, illetve zárt ülés megtartását, nem szavazhatnak, nem kérhetik a Házszabály értelmezéséért felelős bizottság állásfoglalását, csak a nemzetiségi bizottságban lehetnek tagok, nem interpellálhatnak, nem tehetnek fel azonnali kérdést, nem vehetnek részt a köztársasági elnök jelölésében, nem kezdeményezhetik tisztségétől való megfosztását, és nem vehetnek részt a szavazáson. Mindemellett csak a nemzetiségek jogait és érdekeit érintő kérdésben nyújthatnak be módosító javaslatot, illetve határozati javaslatot, tehetnek fel kérdést, továbbá csak ilyen napirendi pont esetén szólalhatnak fel, többek között ügyrendi javaslat tárgyában is, és napirenden kívüli felszólalási lehetőségük némileg szűkebb a képviselőkéénél.⁸¹ Móré Sándor – az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatának képviselők jogállására és szabad mandátumra vonatkozó elemzésének talaján állva – egyenesen felveti azt a kérdést, hogy a nemzetiségi szószólók

⁷⁹ Ve. 3. § 4. pont.

⁸⁰ Mindennek kapcsán azt is érdemes volna a későbbiekben, hogy a nemzetiségi listára vonatkozó jelölési szabályok, illetve a szószólói mandátum garantáltsága mennyiben hatnak a szószólók választóik felé való rezponzivitására. Ez azonban már a politikatudományi vizsgálatok területére vezet miket.

⁸¹ MÓRÉ: *A nemzetiségi szószólói ...* (68. lj.) 38–39.

parlamenti jelenléte tekinthető-e egyáltalán képviseletnek.⁸² Ugyanezt a kérdést feltette többek között Kállai Péter is, aki – ahogyan az fentebb is említésre került – arra az álláspontra jutott, hogy a nemzetiségi szószlók szükre szabott jogosítványaiknak köszönhetően tulajdonképpen nem is látnak el képviseletet.⁸³

A fentiek alapján láthatjuk, hogy mandátumuk keletkezését és jogállásukat tekintve a nemzetiségi szószlók jelentős mértékben különböznek az országgyűlési képviselőkétől, s részben épp mandátumuk eltérő keletkezési módja, és az ahhoz kapcsolódó gyengébb legitimáció predesztinálja őket arra, hogy kevesebb jogosítvánnyal bírjanak a képviselőkhez képest, kevesebb lehetőségük legyen a parlamenti napirend befolyásolására. A jogszabályok által meghatározott köttöttségeken túl mindenképpen szükséges azonban arra is vetni egy pillantást, hogy a *de iure* lényeges köttöttségek között tevékenykedő szószlók *de facto* mennyiben képesek képviseletet ellátni, mennyiben képesek a parlamenti napirenden a nemzetiségi érdekeket megjeleníteni.

4.3. Képviselő-e a szószló? – Politikatudományi szempontok

Az előző ciklus tapasztalatai alapján úgy tűnik, hogy bár a nemzetiségi szószlók jogállása eltér a képviselőkétől, képesek bizonyos befolyást gyakorolni a parlamenti napirendre.⁸⁴ Mindezek kapcsán arra juthatunk, hogy bár a hazai szakirodalomban a jogászok közül többen is vizsgálták a nemzetiségi szószlók jogállását a képviselet szemszögéből, a képviselő és a szószló jogállása közötti kapcsolat kontextusában, a későbbiekben érdemes lenne a nemzetközi politikatudományban fősodorbelinek tekintett képviselet-elméleti keret szemszögéből is alaposabban megvizsgálni a kérdést. Ez értékes új nézőpontokat nyújthat a kutatók számára, és segíthet az intézmény működésének, továbbá a szószlók napirendre gyakorolt tényleges hatásának vizsgálatában. Mindezt pedig már kiválóan előkészítették azok a szerzők, akik az etnopolitikával, illetve nemzetiségekkel foglalkozó folyóiratokban erőfeszítéseket tettek az alapvetően nem európai kontextusban kifejlődött, a kisebbségek leíró és tartalmi képviselete közötti kapcsolatot vizsgáló kutatások elméleti keretének európai, és azon belül kelet-közép-európai, illetve balkáni országokra való alkalmazhatóságának megteremtésére. A magyar, sőt általában a kelet-közép-európai szerzők között a nemzetiségek kapcsán azonban nem honosodott még meg ezen elméleti keret használata, egyedül Toró Tibor vizsgálta ilyen szemszögéből a magyarok romániai parlamentben való képviseletét. Különösen érdekesnek tekinthető ez, hogyha látjuk, hogy a nők képviselete kapcsán – jórészt Ilonszki Gabriella munkásságához köthetően – már régebben megjelent a hazai szakirodalomban ez az el-

⁸² MÓRÉ: *A nemzetiségi szószlói ...* (68. lj.) 37.

⁸³ KÁLLAI: *Képviselő-e ...* (69. lj.) 6–7.

⁸⁴ M. BALÁZS Ágnes: „Szólnak a szószlók? A nemzetiségi szószlók hatása a parlamenti napirendre” *REGIO*. 2017/3., 231–259. DOI: 10.17355/rkkpt.v25i3.178.

méleti keret, sőt már annak továbbfejlesztése, meghaladása irányába is törtétek erőfeszítések. Emellett a Bakán államai közül Bosznia-Hercegovina került vizsgálatra ebből a szemszögből. Mivel 2014-ben csupán nemzetiségi szószólók jutottak be az Országgyűlésbe, ám 2018-ban a német nemzetiségi listán kiosztásra került egy kedvezményes mandátum, a későbbiekben kiváló lehetőség adódik majd arra, hogy megvizsgáljuk: a szószóló jelenléténél mennyiben jelent minőségileg és képviselő szempontjából többet, illetve mást a nemzetiségi képviselő parlamenti jelenléte.

6. Összegzés és további lehetséges vizsgálati keretek

Láthatjuk tehát, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletének nemzetközileg egyik legelterjedtebb elméleti kerete a leíró és szubsztantív képviselet közötti kapcsolatból indul ki, annak vizsgálatát tűzve célul, hogy egyes csoportok közhatalmi szervekben, különösképpen a törvényhozásban való jelenléte mennyiben járul hozzá, illetve szükséges-e ahhoz, hogy érdekeik képviselve legyenek az adott szervben. Mindemellett ezen elméletek továbbfejlesztésére épülnek a vonatkozó írások. Láthattuk, hogy az ilyen tanulmányok az Európában, különösképpen a Kelet-Közép Európában alkalmazott fogalmakhoz képest igen eltérő fogalmakból, illetve részben eltérő intézményi környezetből indulnak ki, ugyanakkor európai, illetve kelet-közép európai viszonyokra való alkalmazhatóvá tételére történtek már bizonyos kísérletek. Ahhoz, hogy ezen elméletek magyarországi kontextusban, a nemzetiségek országgyűlési képviselete kapcsán való alkalmazhatóságára fényt derítsünk, szükséges volt válaszok után kutatni arra vonatkozólag is, hogy a nemzetiségi szószólók mennyiben tekinthetők képviselőknak. Láthattuk, hogy míg jogi szempontból mandátumuk keletkezése és jogállásuk szempontjából különböznek a képviselőktől, a gyakorlatban képesek valamiféle módon megjeleníteni a nemzetiségi érdekeket a parlamenti napirenden, még ha a Házbizottság és a parlamenti többség által limitáltan is. A fentiekben felvázoltak alapján pedig elmondhatjuk: minden adott ahhoz, hogy a nemzetiségek országgyűlési képviselete kérdését ezen nézőpontból vizsgálva új megvilágításba helyezzük, választ kapjunk arra a kérdésre, hogy a nemzetiségi szószólók mennyiben és milyen eredményességgel látnak el ténylegesen képviseletet, és ahhoz, hogy e témával kapcsolatban a nemzetközi tudományos diskurzusba versenyképesen bekapcsolódhassunk.

A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletének vizsgálatára mindemellett természetesen számos más, a magyarországi politikatudományban, egyéb kontextusban már alkalmazott elméleti keret is alkalmas lehet, úgy, mint a képviselői szerepfelfogásra vonatkozó elméletek⁸⁵ szemszögből való

⁸⁵ Bár a nemzetiségi szószólók szerepfelfogásának vizsgálatára még nem került sor, a képviselői

vizsgálat. Emellett érdekes meglátásokra juthatnánk, ha a kérdés a történeti institucionalizmus és az intézményi változás elméleti kereteinek⁸⁶ tükrében kerülne vizsgálatra. További újszerű megközelítést jelenthet a nemzetiségi szószólók parlamenti napirendre gyakorolt hatásának az ún. rétegpártok fősodorbeli pártokra gyakorolt hatásának vizsgálatára vonatkozó elméleti keretek között⁸⁷ való értelmezése. Összességében tehát elmondhatjuk, hogy a kérdés vizsgálatához elméleti és módszertani keretek egész tárháza vár kiaknázásra.

Kulcsszavak: kisebbségek, képviselet, képviselet-elmélet, parlamenti napirend, tudomány állása

M. BALÁZS ÁGNES

PhD-hallgató

Nemzeti Közzolgálati Egyetem,
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola,
balazsagnes91@gmail.com

szerepfelfogás vizsgálata természetesen elterjedt a hazai politikatudományi szakirodalomban is. Ld. például ILONSKZI Gabriella: Képviseleti szerepek, politikai intézmények, képviseleti deficit: Két évtized változásai. in TARDOS Róbert – ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja; Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 2011) 267–290, PAPP Zsófia: A választókerület helye a magyar parlamenti képviselők szerepfelfogásában. In TARDOS Róbert – ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja; Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Intézet, 2011) 291–312., ezen kívül ld. még: RUDY B. ANDEWEG: Roles in Legislatures. In Shane MARTIN – Thomas SAALFELD – Kaare W. STRØM (eds.): *Oxford Handbook of Legislative Studies*. (Oxford University Press, 2014) 267–285.

⁸⁶ Kathleen THELEN – James CONRAN: Institutional Change. In Orfeo FIORETOS – Tulia G. FALLETI – Adam SHEINGATE (eds.): *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. (Oxford University Press, 2016) 52–71.

⁸⁷ Ld. például BÖCSKEI Balázs – MOLNÁR Csaba: „Kormányon a radikális jobboldal? A jobbik ígéretei a magyarországi törvényalkotásban” *Politikatudományi Szemle* 2017/1. 55–76.