

M. BALÁZS ÁGNES

## A MAGYARORSZÁGI NEMZETISÉGEK HATÉKONY KÖZÉLETI RÉSZVÉTELE

### KÉPVISELET A VÁLASZTOTT TESTÜLETEKBEN\*

#### *Bevezetés*

Bár már a rendszerváltáskor is felmerült a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletének kérdése, ténylegesen nem valósult meg a 2011. évi választójogi törvényen alapuló 2014. évi országgyűlési választásokig. Már a vonatkozó szabályok elfogadásakor többen arra az álláspontra helyezkedtek, hogy az akkor érvényes szabályok szerint a nemzetiségek túlnyomó része tekintetében csekély az esélye annak, hogy nemzetiségi listáról bármely jelölt országgyűlési mandátumot nyerjen, így csak az országgyűlési képviselőknél szűkebb körű jogosítvánnyal rendelkező nemzetiségi szószólók fogják képviselni az egyes nemzetiségeket az országgyűlésben,<sup>1</sup> ami a 2014-es országgyűlési választásokon be is igazolódott.<sup>2</sup> Emellett a nemzetiségi önkormányzati rendszerre vonatkozó szabályozás is változásokon esett át ebben az időszakban. A kisebbségek közügyekben való részvételével számos nemzetközi dokumentum foglalkozik. Egyes dokumentumok, mint a Velencei Bizottság választási kérdésekben követendő jó gyakorlatok kódexe, csupán érintik a kérdést,<sup>3</sup> míg mások kifejezetten a kisebbségek részvételéről

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

<sup>1</sup> 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., 51–61. p., 55. p., <<http://dieip.hu/wp-content/uploads/2013-1-03.pdf>> (letöltve: 2018. 04. 07.); KURUNCZI Gábor: A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéséről, *Pázmány Law Working Papers*, 2013/14., <<http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2013/2013-14-Kurunczi.pdf>> (letöltve: 2018. 04. 07.); SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A 2014. évi választások a magyarországi nemzetiségekért felelős biztoshelyettes szemszögéből, *Kisebbségkutatás*, 2014/1., 7–14. p., 13. p., <[http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_files/6/0000006316/szalayne%20erszebet.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/6/0000006316/szalayne%20erszebet.pdf)> (letöltve: 2018. 04. 07.).

<sup>2</sup> BALÁZS Ágnes: *A választójog egyenlősége: dilemmák és határesetek*, diplomamunka, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet, Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszék, Budapest, 2015, 24–25.p.

<sup>3</sup> Vö. Venice Commission – Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e)> (letöltve: 2018. 04. 07.).

szólnak.<sup>4</sup> Jelen tanulmány célja a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselőinek értékelése két, a nemzetiségek közügyekben való hatékony részvételéről szóló dokumentum tükrében. Elsőként az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének 15. cikke és az az alapján készített tematikus kommentár kerül vizsgálatra, majd az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) kisebbségi főbiztosához köthető Lundi Ajánlásokban<sup>5</sup> támasztott követelményekkel hasonlítom össze.

Mindezek kapcsán először felvázolom az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye és tematikus kommentárjai, valamint a Lundi Ajánlások által a kisebbségek közügyekben való hatékony részvételéről, azon belül a politikai képviselő kérdéseire vonatkozóan meghatározott rendelkezéseit, amelyek fényében értékelésre kerül a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselőinek rendszere, és felvillantom a nemzetiségi önkormányzatok rendszere hatékonyságának kérdését is.

### *Az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezménye és két tematikus kommentárja*

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének 15. cikke előírja a részes államok számára a nemzeti kisebbségek kulturális, társadalmi és gazdasági életben és a közügyekben való részvétele feltételeinek megteremtését, különös tekintettel az őket érintő közügyekre.<sup>6</sup> A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának legfőbb feladata az egyezmény alkalmazásáról szóló, független szakmai vélemény megalkotása.<sup>7</sup> A Tanácsadó Bizottság a Keretegyezményhez kapcsolódóan több tematikus

<sup>4</sup> L.: Venice Commission – Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European Countries, *Electoral Law*, CDL-EL, 2013/6., 44–100. p., <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e)> (letöltve: 2018. 04. 07.); *Venice Commission – Study No. 387/2006., CDL-AD(2008)013. Report on dual voting for persons belonging to national minorities*, <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282008%29013.aspx>> (letöltve: 2018. 04. 07.).

<sup>5</sup> A Lundi Ajánlásokról L. újabban: SUKSI, Markku: A kisebbségek hatékony részvétele a közügyekben és a közéletben. Európai normák és gyakorlatok értékelése a Lundi Ajánlások fényében, *Pro Minoritate*, 2016. ősz, 19–52. p. (A Szerk.)

<sup>6</sup> Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezménye. A 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló törvény.

<sup>7</sup> VIZI Balázs: Kisebbségek politikai szerepe és nemzetközi szervezetek Európában, *Kisebbségkutatás*, 2015/4., 124–141. p., 133. p., <[http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_)

kommentárt is elfogadott, melyek közül az egyik a 15. cikk alkalmazásáról szól. A kommentár egy vezetői összefoglalóból, egy bevezetőből és egy előzetes megjegyzéseket tartalmazó, a témához kapcsolódó, és a bizottság által figyelembe vett, nemzetközi okmányokra kitékintő részből áll, továbbá a 15. cikk által támasztott követelményekre vonatkozó általános megállapításokat tartalmazza, részletes iránymutatást nyújtva annak tekintetében, hogy milyen feltételek teljesülése szükséges a kisebbségek gazdasági és társadalmi életben, a kulturális életben, valamint a közügyekben való részvétele kapcsán. Ezeket követik a következtetések, majd egy függelékben kifejtésre kerül, hogy a 15. cikk értelmezésekor a keretegyezmény mely egyéb cikkeinek van relevanciája.<sup>8</sup>

Jelen témánk szempontjából a dokumentum közügyekben való részvételre vonatkozó részei a legrelevánsabbak. A közügyekben való részvétel különböző formáiként említésre kerül a választott testületekben való képviselő, a közszolgálat valamennyi szintjén és a konzultatív mechanizmusokban való részvétel, továbbá a különböző autonómiaformák.<sup>9</sup> A Keretegyezmény 15. cikkével kapcsolatos alapvető megállapítások között megfogalmazásra kerül az a követelmény, hogy a kisebbségek részvételének hatékonynak kell lennie, tényleges egyenlőséget kell megvalósítania, a nemzeti kisebbségek kultúrája és identitása pedig támogatandó. Kiemelésre kerül továbbá „a nemzeti kisebbségeket érintő kérdések” kapcsán a hatékony részvétel követelménye. A részvétel hatékonyságát elvont fogalmakkal definiálhatatlannak és mérhetetlennek tartják. Nem csupán a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és tényleges egyenlőségét elősegítő eszközöket vizsgálták, hanem ezeknek az érintett személyekre és a társadalomra gyakorolt hatását is. A kisebbségekhez tartozó személyek részvételének formálisan történő biztosítottóságát nem tartják elegendőnek, a meghozott döntésekre érdemi befolyással kell bírniuk, a meghozott döntéseknek a lehető leginkább közösnek kell lenniük.<sup>10</sup>

A Tanácsadó Bizottság nem csupán a kisebbségek döntéshozatalban való általános részvételét vizsgálta, hanem a döntéshozatali folyamatokra gyakorolt befolyásuk mértékét, hatékonyságát is. A konzultációt önmagában nem

---

files/8/0000012248/Kisebbségkutatas\_2015-4\_1\_old.124-141.pdf> (letöltve: 2018. 04. 07.).

<sup>8</sup> Strasbourg, 2008. május 5., ACFC/31DOC(2008)001 – a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága: *Kommentár a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben*. Elfogadva 2008. február 27-én [a továbbiakban: *Kommentár a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek hatékony részvételéről a közügyekben*], <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7ee>> (letöltve: 2018. 04. 07.).

<sup>9</sup> Uo., Vezetői összefoglaló.

<sup>10</sup> Uo., 13–21. pont.

tartják elégségesnek a hatékony részvételhez, és a választott testületekben, közigazgatásban, igazságszolgáltatásban való kisebbségi részvételt a részvétel hatékonyságához szükséges, de nem elégséges feltételnek tekintik. A választott szervekbe való bevonásukat többnyire az adott ország alkotmányos hagyományaitól és a választójogi szabályozástól, a választási rendszertől függőnek tartják. Kiemelték, hogy a kisebbségek képviselőire speciális választójogi szabályok alakíthatók ki, még hozzá olyanok, mint a fenntartott helyek, a különböző kvóták, a minősített többség szükségessége, a kettős szavazás vagy vétőjog biztosítása. Kiemelik továbbá a kulturális autonómia formáinak és a kisebbségi kérdéssel foglalkozó kormányzati szervek létének a jelentőségét.<sup>11</sup>

A dokumentum foglalkozik többek között a nemzeti kisebbségek törvényalkotási folyamatban való részvételének kérdésével, a speciális kormányzati testületek közbeiktatásában való részvételével és a különféle konzultációs mechanizmusok fajtáival, a szubnacionális kormányzati formák és az autonómiaformák révén történő részvétellel, továbbá a kisebbségekkel kapcsolatos tevékenységekhez szükséges pénzügyi források rendelkezésre állásával, a médiával mint a hatékony részvételt előmozdító eszközzel, és a nemzeti kisebbségek a keretegyezmény monitoringjában való részvételével.<sup>12</sup>

Meghatározzák annak követelményét, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek pártalapítása előtt ne álljon indokolatlan akadály, és hogy a kisebbségi jelöltek, illetve pártok számára megfelelő kampánylehetőségek álljanak rendelkezésre. A kisebbségek képviselőinek többségi politikai pártokba való bevonását nem tartják elégségesnek. Fontosnak tekintik továbbá annak a lehetőségnek a biztosítását, hogy adott kisebbség politikai képviselőjét több kisebbségi párt vagy egyéb politikai szerv is elláthassa.<sup>13</sup> A Tanácsadó Bizottság kiemelten fontosnak tartja, hogy a kisebbségek problémái a közélet napirendjére kerülhessenek. Úgy vélik, hogy egy ideig hatékonynak tűnt a választási küszöbök alóli mentesség. A kisebbségek választott testületekben való részvételének garanciáinak mihamarabbi, a kisebbségek tagjainak részvételével való kidolgozását sürgették/sürgetik. A helyi választott szervezetekben való kisebbségi részvételt is ösztönzendőnek tartják. Kiemelten kezelik a kisebbségekhez tartozó nők részvételének kérdését. Fontosnak tartják a választott megoldás rendszeres felülvizsgálatát a változó körülményekre tekintettel. Amennyiben a választott testületben való részvétel lehetősége a gyakorlatban korlátokba ütközik, akár a kisebbségi képviselőt megkönynyító különleges megoldásokat is megfontolandónak tartanak.<sup>14</sup> Kiemelték,

<sup>11</sup> *Uo.*, 69–73. pont.

<sup>12</sup> *Uo.*, 75–145. pont.

<sup>13</sup> *Uo.*, 75–79. pont.

<sup>14</sup> *Uo.*, 75–87. pont.

hogy tilos a közigazgatási és a választókerületi határok olyan módon történő módosítása, hogy ezáltal csökkenjen az adott területi egységben élők között a nemzetiségek aránya.<sup>15</sup> A fenntartott vagy megosztott parlamenti mandátumok létét a kisebbségek képvisellete hatékony eszközének tartják, amennyiben a kisebbségi képviselőket ténylegesen bevonják a döntéshozatalba, nem csupán a kisebbségeket érintő kérdések tekintetében, és nem pusztán megfigyelőknek tekintik őket. Kiemelték, hogy a fenntartott helyek rendszerre önmagában még nem garantálja a kisebbséghez tartozók döntéshozatalra való tényleges, érdemi befolyását.<sup>16</sup>

A parlamenti működés körében kiemelték mind a kisebbségi kérdésekkel foglalkozó speciális parlamenti bizottságok felállításának pozitív tapasztalatait, mind annak fontosságát, hogy a kisebbségvédelmet érintő más bizottságokban is hatékony legyen a részvétel, és hogy a speciális kisebbségi bizottságok ajánlásait kellőképpen figyelembe vegyék.<sup>17</sup> Hangsúlyozták az állampolgárság követelményének közügyekben való hatékony részvételt korlátozó jellegét. Az állampolgársággal nem rendelkezők aktív és passzív választójogát viszont szükséges mértékben korlátozhatónak tartják. Kifejezetten javasolják azonban az állampolgársággal nem rendelkező kisebbségi részvételének biztosítását a helyi választásokon és a kulturális autonómia irányító testületeire vonatkozólag. Az egyezmény 15. cikkéből következően elfogadhatatlannak tartják a parlamenti és helyi választások jelöltjei számára előírt nyelvismereti követelmények létét.<sup>18</sup>

### *A Lundi Ajánlások*

Az ajánlásokban kifejtésre kerülnek többek között bizonyos általános elvek, mint a nemzeti kisebbségek hatékony részvételének nélkülözhetetlensége a demokratikus társadalmakban, melyeket a kormányoknak gyakran konkrét eszközökkel kell elősegíteniük. Kiemelésre kerül továbbá a nemzetközi jognak és alapvető szabályainak, az emberi jogoknak a tiszteletben tartása, valamint az, hogy az ajánlásoknak megfelelő intézmények létrehozása, illetve eljárások bevezetése kapcsán nem csupán a tartalom, hanem az eljárás is jelentőséggel bír, így kiterjesztő, áttekinthető és számon kérhető konzultációra van szükség.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> *Uo.*, 88–90. pont.

<sup>16</sup> *Uo.*, 91–94. pont.

<sup>17</sup> *Uo.*, 95–96. pont.

<sup>18</sup> *Uo.*, 100–102. pont.

<sup>19</sup> Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben és Értelmező jegyzék, 1999. szeptember, a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, Hága, ISBN 90 – 7598905 – 9, 9–10. [a továbbiakban: Lundi Ajánlások], 1–5.pont.

Az általános elveket követően a döntési folyamatokban való részvétel követelménye kerül kifejtésre. E körben többek között megfogalmazásra kerül az a követelmény, hogy a kisebbségek, amennyiben szükséges, képesek legyenek hatékonyan megjeleníteni érdekeiket a központi kormányzat szintjén. Ennek biztosítására alkalmas eszközként jelölték meg a kisebbségek önálló képviselőtét, például kedvezményes mandátummal vagy a parlamenti bizottságokban, de ez a felsorolás csupán példákat sorol fel, a törvényhozás folyamatában való garantált részvétel egyéb formáit is elfogadhatónak tartják. Ilyen eszköz továbbá formális vagy informális megállapodások kötése arról, hogy bizonyos pozíciókat, közjogi méltóságokat kisebbségek tölthetnek be, illetve olyan mechanizmusok kialakítása, amelyek révén a minisztériumokban becsatornázásra kerülnek a kisebbségi érdekek. Az ajánlás is megemlíti továbbá a kisebbségek közszolgálatban való részvételének elősegítését célzó intézkedések megtételének lehetőségét.<sup>20</sup>

Kiemelésre kerül a választási folyamat kisebbségek politikai részvétele szempontjából való fontossága, és az aktív és passzív választójog diszkriminációmentes alkalmazandóságának követelménye. Az Lundi Ajánlások is hangsúlyt fektet a politikai pártok jelentőségére. A választási rendszernek a kisebbségi képviselőtét és a kisebbségi befolyást elősegítő kialakítását tűzték ki célul, amelynek biztosítására többféle eszközt is lehetségesnek tartanak. Azokban az országokban, amelyekben a kisebbségek területileg koncentráltan élnek, elegendő lehet a választókerületi határok megfelelő kialakítása és egy képviselő választása. A választási körzetek határainak kialakítását egyébként is olyan módon kialakítandónak jelölik meg, ami elősegíti a kisebbségek méltányos képviselőtét. Az arányos választási rendszert önmagában olyannak tekintik, amely potenciálisan elősegítheti a kisebbségek politikai részvételét, s kiemelik a preferenciális szavazás különböző formáit, valamint az alacsonyabb mandátumszerzési küszöbök kisebbségek részvételét elősegítő voltát. Ezt követően felvázolásra kerül a regionális és helyi szintű kisebbségi részvétel biztosításának szükségessége, valamint a tanácsadó és konzultatív testületek létének fontossága.<sup>21</sup>

Mindezek után az önkormányzatiság területi, nem területi és vegyes jellegű megoldásai kapcsán fennálló követelmények és lehetőségek kerülnek kifejtésre.<sup>22</sup> Ezután ismerhetjük meg a nemzeti kisebbségek közügyekben való hatékony részvételének garanciáit, méghozzá a különféle alkotmányos és jogi biztosítékokat, valamint a jogorvoslat lehetőségének fontosságát. E dokumentum is hangsúlyozza a kisebbségek önkormányzatiságára és döntéshozatalban való részvételére vonatkozó szabályok bizonyos időközönkénti felülvizsgálatának potenciális pozitív hatásait.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Lundi Ajánlások, 10., 6. pont

<sup>21</sup> Lundi Ajánlások, 10–12., 7–13. pont

<sup>22</sup> Lundi Ajánlások, 12–14., 14–21. pont

<sup>23</sup> Lundi Ajánlások, 14–16., 22–24. pont

Az Ajánlásokhoz készített Értelmező jegyzékben kiemelésre kerül, hogy bár a többségi választási rendszerek is biztosíthatják a kisebbségek képviseletét, az arányos rendszerek további garanciákat nyújtanak. Az arányos választási rendszerek körében megemlítik a preferenciális szavazást, a nyílt listás rendszereket, a *panachage*-szavazást, továbbá a kumulációt. Annak fontossága is hangsúlyozásra kerül, hogy a parlamenti küszöbök ne képezzenek akadályt a kisebbséghez tartozók képviselése előtt.<sup>24</sup>

A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselése miként született meg, és ennek kapcsán mennyire érvényesülnek a fenti dokumentumokban támasztott követelmények.

### *A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselétének előzményei*

A rendszerváltás környékén s azt követően több javaslat is született a nemzetiségek országgyűlési képviselétének megvalósítására, amelyek közül végül egyetlen, a Németh-kormány 1990. januárban benyújtott javaslata került elfogadásra, még a pártállami parlament által, és 1990. évi XVII. törvényként hirdették ki, ám rövid időn belül hatályon kívül helyezték.<sup>25</sup> E törvényben nyolc nemzeti-etnikai kisebbségnek biztosították a parlamenti képviselést.<sup>26</sup> Később az 1990. évi XXXVI. törvénnyel módosították, hogy elodázhassák a kisebbségi képviselők személyéről való döntést.<sup>27</sup> Az 1990. évi XL. törvény végül hatályon kívül helyezte e törvényt, így azt egyszer sem alkalmazták.<sup>28</sup> Dobos Balázs kiemeli, hogy miután 1990 első felében kudarcba fulladtak a kisebbségi szervezetek parlamenti képviselére irányuló törekvései, egyik legfőbb politikai és közjogi igényük maradt ennek biztosítása, ami azonban végül egészen 2006-ig, az általa vizsgált időszak végéig nem vezetett eredményre.<sup>29</sup>

A nemzetiségek országgyűlési képviselétének lehetőségét végül a 2011. évi választójogi törvény teremtette meg, a gyakorlatban pedig 2014-ben valósult meg. Már 2010. május 25-én módosították az akkor hatályos alkotmányt.

<sup>24</sup> Lundi Ajánlások, Értelmező jegyzék, 26., 9. pont.

<sup>25</sup> PAP András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától a politikai képviselőségig*, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 233–245. p.

<sup>26</sup> 1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétéről.

<sup>27</sup> 1990. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviselétéről szóló 1990. évi XVII. törvény módosításáról.

<sup>28</sup> 1990. évi XL. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról, 51. § (1).

<sup>29</sup> DOBOS Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)*, Argumentum Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2011, 168–170. p.

E módosítás a következőképpen szól: „Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.” E rendelkezés hatályba lépésének kérdését a módosító törvény külön törvényre bízta, ami végül nem született meg.<sup>30</sup> A jelenleg hatályos, 2011. évi választójogi törvény alapján az országos lista lehet pártlista vagy nemzetiségi lista.<sup>31</sup> Nemzetiségi lista állítására az országos nemzetiségi önkormányzatok jogosultak, az ilyen lista állításához a választási névjegyzékben nemzetiségi választóként regisztrált választópolgárok 1%-ának, de legfeljebb ezeröttszáz nemzetiségi választópolgárnak ajánlása szükséges. 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.<sup>32</sup>

Amely nemzetiségi listára leadott szavazatok elérnek egy bizonyos kedvezményes kvótát – az összes országos listára leadott szavazat kilencvenharmadának (mivel 93 listás mandátum van az országgyűlésben) a negyedének az egészrészt –, azon a nemzetiségi listán kiosztásra kerül egy kedvezményes mandátum. A kedvezményes mandátumok száma az országos listán kiosztható mandátumok számából kivonásra kerül.<sup>33</sup> Amely nemzetiség listáján egyetlen mandátum sem kerül kiosztásra, azt a nemzetiséget a listán első helyen szereplő jelölt mint nemzetiségi szószóló képviseli az országgyűlésben.<sup>34</sup> A nemzetiségi szószólókra és a nemzetiségeket képviselő bizottságra vonatkozó részletes szabályozást az országgyűlésről szóló törvényben találhatjuk meg.<sup>35</sup> A nemzetiségi szószólók szűkebb jogosítványokkal rendelkeznek, mint az országgyűlési képviselők. Szavazati joggal nem rendelkeznek, csupán a nemzetiségeket képviselő bizottságban lehetnek jelen, egyébként felszólalni is csupán akkor van lehetőségük, amennyiben a Házbizottság úgy ítéli meg, hogy a nemzetiség 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

<sup>30</sup> 2010. május 25-i módosítás a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, 1. §, 5.§ (2).

<sup>31</sup> 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, [a továbbiakban: Vjt.], 7. §.

<sup>32</sup> Vjt. 9–10. §.

<sup>33</sup> Vjt. 16. §.

<sup>34</sup> Vjt. 18. §.

<sup>35</sup> 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről [a továbbiakban: Ogytv.], 22. § és 29–29/A. §.



szabad és (egymáshoz mérten) egyenlő mandátum elve, s mentelmi joguk is van.<sup>36</sup> Szalayné Sándor Erzsébet, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes már a választásokat megelőzően felhívta a figyelmet arra, hogy a nemzetiségeknek igencsak csekély az esélyük arra, hogy akár csak egyetlen kedvezményes mandátumot elnyerhessenek, s ezáltal csorbul a választójoguk.<sup>37</sup> Így vélekedett Kurunczi Gábor is.<sup>38</sup> A 2014. évi országgyűlési választásokon mindez be is igazolódott.<sup>39</sup>

### *A magyarországi nemzetiségek országgyűlési választásokon való részvétele*

Érdemes megvizsgálni a 2014. évi választásokra vonatkozó regisztrációs adatokat, amelyekből kitűnik, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe vettek közül sokan nem kérték a névjegyzékbe vétel országos választásokra történő kiterjesztését.

2014. március 20-ig például a romák közül 25 498 fő kérte a nemzetiségi névjegyzékbe vételt, ám ebből csak 18 150-en regisztráltak az országgyűlési választásokon való részvételre is. A németek körében ugyanezek a számok 23 543 és 13 749. A többi nemzetiség regisztrált tagjainak száma pedig mindkét esetben lényegesen alacsonyabb a fent nevezettekénél. A horvátok, románok és szlovákok közül már csupán körülbelül 1800-3800 fő regisztrált, s a nemzetiségi névjegyzékbe vett szlovákoknak például kevesebb mint fele kívánt nemzetiségi listára szavazni az országgyűlési választásokon. A többi nemzetiség regisztrált tagjainak száma nem érte el az 1000 főt, sőt nem egy nemzetiség esetében az 500 főt sem.<sup>40</sup> A regisztrációra vonatkozó március 28-i adatok már csupán az országgyűlési választásokra való kiterjesztést kérők esetében voltak elérhetőek. Ez alapján a romák körében leiratkozás történt, hiszen már csupán 18 048 fő szeretett volna nemzetiségi listára szavazni az országgyűlési választásokon, a németek közül pedig 15 414 fő. A románok, szlovákok és horvátok körében szintén leiratkozás volt megfigyelhető, a közülük regisztráltak száma már csupán 653, 1321, illetve 1631 fő. A többi nemzetiség körében is hasonló tendencia mutatkozott.<sup>41</sup> Ezt követően, bár a regisztráció már nem állt nyitva (mivel a nemzetiségi névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését legkésőbb a szavazást meg-

<sup>36</sup> Ogytv., 29–29/A. §.

<sup>37</sup> SZALAYNÉ: *i.m.*, 13.p.

<sup>38</sup> KURUNCZI: *i.m.*

<sup>39</sup> BALÁZS: *i.m.*, 24–25.p.

<sup>40</sup> Nemzeti Választási Iroda - 2014. évi országgyűlési választások - A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma, <[http://valasztas.hu/hu/ogvv2014/766/766\\_5\\_3.html](http://valasztas.hu/hu/ogvv2014/766/766_5_3.html)> (letöltve: 2014. 03. 21.).

<sup>41</sup> Uo.

előző tizenhatodik napig lehetett kérni), a leiratkozás még lehetséges volt a választásokat megelőző második napig (L.: 1. táblázat).<sup>42</sup>

1. táblázat

A nemzetiségi névjegyzékbe vétel országgyűlési választásokra való kiterjesztését kérők száma, továbbá az adott nemzetiség országos önkormányzatának listáira érkezett szavazatok száma 2014-ben<sup>43</sup>

	Országgyűlési választásokra kiterjedően névjegyzékbe vettek (fő; 2014. 03. 25.)	Országgyűlési választásokra kiterjedően névjegyzékbe vettek (fő; (2014. 04. 06.)	A nemzetiség listájára leadott szavazatok száma (db; 2014)
bolgár	106	104	74
görög	138	140	102
horvát	1634	1623	1212
lengyel	134	133	99
német	15 455	15 209	11 415
örmény	190	184	110
roma	19 731	14 271	4048
román	652	647	362
ruszin	612	611	463
szerb	344	349	362
szlovák	1323	1317	995
szlovén	199	199	134
ukrán	510	502	293

A 2014. évi választás részvételi adatai tehát igencsak elmaradnak még a regisztrációs adatoktól (2. táblázat) is, a népszámlálási adatoktól (3. táblázat) pedig még inkább. A választás eredményeképpen pedig csupán nemzetiségi szószólók kerültek az országgyűlésbe, nemzetiségi képviselők nem, ahogyan arra előre számítani lehetett, s ahogyan arra Szalayné Sándor Erzsébet, a Ma-

<sup>42</sup> 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról, 248–249. §.

<sup>43</sup> Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások (2014. március 27-i állapot), <[https://web.archive.org/web/20140327024255/http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766\\_5\\_3.html](https://web.archive.org/web/20140327024255/http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html)> (letöltve: 2018. 03. 21.); Nemzeti Választási Iroda – 2014. évi országgyűlési választások (2014. április 7-i állapot), <[https://web.archive.org/web/20140407050351/http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766\\_5\\_3.html](https://web.archive.org/web/20140407050351/http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html)> (letöltve: 2018. 03. 21.); Nemzeti Választási iroda – 2014. évi országgyűlési választások – Az országos listás választás eredménye, <[http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861\\_0\\_index.html](http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html)> (letöltve: 2015. 02. 05.).

gyarországon élő nemzetiségek jogainak védelméért felelős biztoshelyettes is felhívta a figyelmet.<sup>44</sup>

2. táblázat

A nemzetiségi névjegyzékbe vételt és annak országgyűlési választásokra való kiterjesztését kérők száma 2018-ban<sup>45</sup>

	Nemzetiségi névjegyzékben szereplők (fő; 2018. 03. 20.)	Országgyűlési választásokra kiterjedően névjegyzékbe vettek (fő; 2018. 03. 20.)	Nemzetiségi névjegyzékben szereplők (fő; 2018. 03. 27.)	Országgyűlési választásokra kiterjedően névjegyzékbe vettek (fő; 2018. 03. 27.)
bolgár	1311	159	1311	160
görög	1728	241	1727	241
horvát	10 198	2102	10 229	2316
lengyel	2182	273	2184	277
német	51 227	32 326	52 419	33 762
örmény	2278	276	2272	270
roma	151 532	19 602	151 442	19 166
román	4801	846	4812	805
ruszin	2990	966	2984	915
szerb	1614	422	1616	428
szlovák	11 597	1702	11 596	1689
szlovén	701	246	718	256
ukrán	982	529	1017	566

A következőkben érdemes egy pillantást vetni a 2018. évi regisztrációs adatokra (2. táblázat) is, amelyekből kitűnik, hogy jelenleg is csupán a németeknek van valódi esélye arra, hogy nemzetiségi listájukon kedvezményes mandátum kerüljön

<sup>44</sup> SZALAYNÉ: *i.m.*, 13.p.

<sup>45</sup> Nemzetiségi névjegyzéki nyilvántartás - Nemzeti Választási iroda (utolsó frissítés: 2018. március 20.), <[http://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvانتartas?p\\_p\\_id=nemzetiseginevj\\_WAR\\_nvinvrportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=1#\\_nemzetiseginevj\\_WAR\\_nvinvrportlet\\_paginator1](http://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvانتartas?p_p_id=nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1#_nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet_paginator1)> (letöltve: 2018. 03. 21.); Nemzetiségi névjegyzéki nyilvántartás - Nemzeti Választási iroda (utolsó frissítés: 2018. március 27.), [http://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvانتartas?p\\_p\\_id=nemzetiseginevj\\_WAR\\_nvinvrportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=1#\\_nemzetiseginevj\\_WAR\\_nvinvrportlet\\_paginator1](http://www.valasztas.hu/nemzetisegi-nevjegyzeki-nyilvانتartas?p_p_id=nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1#_nemzetiseginevj_WAR_nvinvrportlet_paginator1) (letöltve: 2018. 03. 28.).

kiosztásra. Aggályosnak tekinthető továbbá az is, hogy miközben a nemzetiségi névjegyzékbe vétel kérelmezésére csupán a választásokat megelőző tizenhatodik napig van lehetőség, a közmédiában nem minden országos nemzetiségi önkormányzat ötperces bemutatkozása hangzott el ezen határidőt megelőzően. Emellett számos kutatás rávilágított, hogy a választópolgárok jelentős része csupán a választást megelőző egy-két hétben dönti el, kire adja le szavazatát.

Érdeemes tehát megvizsgálni a 2011-es népszámlálási adatokat (3. táblázat). Összevetve a nemzetiségi névjegyzékbe vettek számával még akkor is alacsonynak mondható a regisztráltak száma, ha kivonjuk az akkor 0–18 éves korosztályt, akik még nem rendelkeznek választójoggal, hiszen még nem töltötték be tizennyolcadik életévüket, illetve akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy a népszámlálásnál lehetőség van többes identitás megadására. Ennek oka lehet, hogy a regisztrációhoz aktív közreműködésre van szükség, illetve a közéletben nemzetiségiként való részvétel erős szándékára. Elképzelhető: vannak, akik úgy érzik, hogy a nemzetiségi önkormányzatok megfelelően képviselik érdekeiket, ám ugyanakkor láthattuk, hogy a nemzetiségek – legáltalában elítjiek – részéről a rendszerváltás óta jelen volt az országgyűlési képviseletre való igény.

### 3. táblázat

*Az egyes nemzetiségek lélekszáma a 2011. évi népszámlálás adatai alapján<sup>46</sup>*

	A nemzetiségek 2011. évi népszámláláskori száma (fő)
bolgár	3556
görög	3916
horvát	23 651
lengyel	5730
német	131 951
örmény	3293
roma	308 957
román	26 345
ruszin	3323
szerb	7210
szlovák	29 647
szlovén	2385
ukrán	5633

<sup>46</sup> Központi Statisztikai Hivatal - Népszámlálás 2011 - A népesség és nemzeti-ség főbb korcsoport szerint, <[http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/nemzetiseg/09\\_01\\_04.xls](http://www.ksh.hu/nepszamlalas/docs/tablak/nemzetiseg/09_01_04.xls)> (letöltve: 2018. 04. 07.).

De mi lehet az oka a nemzetiségi névjegyzékbe vettek száma és a nemzetiségi választópolgárként történő regisztráció országgyűlési választásokra való kiterjesztését kérők száma közötti különbségnek? Az aktív részvétel adminisztratív többletterheit kizárhatjuk, hiszen a névjegyzékbe vétel iránti kérelemben kérhetik a nemzetiségi választók a névjegyzékbe vétel országos választásokra történő kiterjesztését, s erről megfelelően tájékoztatva is vannak. Az elszórtan élés sem lehet korlátozó szempont, hiszen a nemzetiségi listát az országos nemzetiségi önkormányzat állítja.

Az viszont valószínűleg nagy szerepet játszhat az országgyűlési választásokon nemzetiségi szavazóként való részvétel szándékának hiányában, hogy esetleg attól tartanak a nemzetiségi szavazók, hogy a nemzetiségi választójog megvalósított rendszere nem biztosít hatékony képviselést számukra. A nemzetiségek létszáma és a regisztráltak száma alapján már a 2014. évi választásokat megelőzően úgy tűnt, hogy könnyen meglehet: csupán nemzetiségi szószólók lesznek a parlamentben, nemzetiségi képviselők pedig nem. A nemzetiséghez tartozó választópolgárok pedig joggal tarthattak attól, hogy ezáltal csorbul a választójoguk, s a legfőbb népképviselési szervben való képviselőségük, hiszen ha nem sikerül nemzetiségi listáról még kedvezményes mandátumot sem szerezni, akkor csupán egy képviselőnél kevesebb jogosítvánnyal bíró szószóló képviseli őket választókerületi képviselőjükön kívül, míg a pártlistára szavazók a listás mandátumokra is jelentősebb kihatással vannak. Ezt támasztják alá a leiratkozások és az alacsony választási részvétel is. Felmerülhet bennünk a kérdés, hogy miben áll a különbség aközött, ha valaki egy olyan pártlistára szavaz, amely nem éri el a bejutási küszöböt, és aközött, ha a nemzetiségi választópolgárok szavazatai nem eredményeznek még egy kedvezményes mandátumot sem. A probléma abban áll, hogy előre látni lehetett: a nemzetiségeknek igencsak csekély esélye van akár csak egy kedvezményes mandátumot szerezni, és hogy csak egy képviselőknél kevesebb jogosítvánnyal rendelkező nemzetiségi szószóló fogja őket képviselni az országgyűlésben. A következőkben vetünk egy rövid pillantást arra vonatkozóan, hogy a nemzetiségi szószólók milyen tevékenységet folytattak az országgyűlésben.

### *A nemzetiségi szószólók tevékenysége az országgyűlésben*

Ami a nemzetiségi szószólók országgyűlési tevékenységét illeti, azt állíthatjuk, hogy bár a nemzetiségi szószólók országgyűlési jelenléte nem okozta a nemzetiségi témájú kérdések, azonnali kérdések és interpellációk számának növekedését, sőt az elfogadott nemzetiségi témájú törvények számának növekedését sem, azért némi befolyásuk mégis van a parlamenti napirendre. Az országgyűlés ugyanis elfogadott minden olyan határozati javaslatot, amelynek benyújtásában részt vettek, továbbá elfogadott minden olyan ön-

álló indítványként benyújtott, vissza nem vont törvényjavaslatot, amelyet a Magyarországon élő nemzetiségek bizottsága nyújtott be, még ha ez a szám alacsony volt is.<sup>47</sup> A következőkben érdemes egy pillantást vetni a Magyarországon élő nemzetiségek bizottsága által benyújtott törvényjavaslatok tartalmára is, kiemelve az önálló indítványokat.

A bizottság a 2014–2018-as ciklusban összesen 10 önálló indítványt nyújtott be, amelyek közül kettőt visszavont. A bizottsághoz emellett 106 darab nem önálló indítvány köthető, amelyek közül 11 módosító javaslat. A bizottság által benyújtott indítványok közül az összes elfogadásra került. Így a Magyarországon élő nemzetiségek bizottsága tevékenységének hatására módosításra került a nemzetiségek jogairól szóló törvény (két alkalommal) és a választási eljárásról szóló törvény, az államháztartásról szóló törvény, az országgyűlésről szóló törvény, a nemzeti vagyonról szóló törvény, továbbá a nemzeti köznevelésről szóló törvény. Emellett elfogadásra került egy országgyűlési határozat a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés kapcsán.<sup>48</sup>

### *A magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselőinek hatékonysága*

A fentiek alapján láthatjuk, hogy a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviselőinek megteremtése sokáig váratott magára, ám a szabályozás – figyelembe véve az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményét és a Tanácsadó Bizottsága kommentárját, továbbá a Lundi Ajánlásokat is – nem mondható elég hatékonynak. Bár mindkét dokumentum említi a parlamenti küszöbök alóli mentességet vagy kisebbségek tekintetében való mérséklését, a magyarországi nemzetiségek túlnyomó többsége esetében – létszámarányuknál fogva – a kedvezményes kvóta mellett sincs esély akár csak egy kedvezményes mandátum elnyerésére sem. Kivételt ez alól csupán a németek, a romák, esetleg nagyon alacsony választási részvétel esetén a szlovákok, a románok és a horvátok jelentenek.

A Keretegyezményhez fűzött kommentárban a Tanácsadó Bizottság hangsúlyozta annak szükségességét, hogy a kisebbségek képviselőit több kisebbségi párt, illetve politikai szerv is elláthassa. Ebből a szempontból ag-

<sup>47</sup> L.: M. BALÁZS Ágnes: Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre, *Regio*, 2017/3., 231–259. p.

<sup>48</sup> Az Országgyűlés bizottságai - Országgyűlés, <[http://www.parlament.hu/az-orszaggyules-bizottsagai?p\\_auth=ywbzIOai&p\\_p\\_id=pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=1&pairproxy\\_WAR\\_pairproxyportlet\\_INSTANCE\\_9xd2Wc9jP4z8\\_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Ffogy\\_irom.irom\\_lekbiz%3Fp\\_ckl%3D40%26p\\_biz%3DA436%26P\\_Onallo%3DI%26P\\_Nem\\_Onallo%3DI](http://www.parlament.hu/az-orszaggyules-bizottsagai?p_auth=ywbzIOai&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpls%2Ffogy_irom.irom_lekbiz%3Fp_ckl%3D40%26p_biz%3DA436%26P_Onallo%3DI%26P_Nem_Onallo%3DI)> (letöltve: 2018. 04. 07.).

gályosnak tekinthető, hogy nemzetiségi lista állítására csupán az országos nemzetiségi önkormányzatoknak van lehetősége. Ugyanez a dokumentum megköveteli azt, hogy ne csupán a kisebbségek kérdésével foglalkozó speciális parlamenti bizottságokban legyen hatékony a kisebbségek részvétele, hanem az egyéb bizottságokban is, illetve hogy ne csupán a kifejezetten kisebbségi kérdésekbe legyen beleszólásuk. Ennek a szempontnak nem felel meg az, hogy a hatályos szabályozás szerint a nemzetiségi szószólók a magyarországi nemzetiségekkel foglalkozó bizottságon kívüli bizottságok ülésén csupán az adott bizottság jóváhagyásával vehetnek részt, s csupán tanácskozási joggal. Mivel arra kimutathatóan csekély az esély, hogy 2018-ban akár egyetlen kedvezményes nemzetiségi mandátum is kiosztásra kerüljön bármely nemzetiségi listán, kivéve a németek listáját, várhatóan továbbra is nemzetiségi szószólók fogják képviselni a legtöbb nemzetiséget az országgyűlésben. A nemzetiségi szószólók azonban pusztán a nemzetiségi bizottságban szavazhatnak, s csak ez a bizottság terjeszthet törvényjavaslatokat az országgyűlés elé, a szószólók nem. A benyújtott javaslatokról viszont már nem szavazhatnak a szószólók, s a többségi Házbizottság döntésén múlik az, hogy felszólalhatnak-e a plenáris ülésen egy adott kérdés kapcsán. Ilyen helyzetben tehát külső tényezőktől, a képviselők, illetve a Házbizottság jóindulatától függ az, hogy javaslataikat elfogadják-e, felszólalhatnak-e, ami viszont nincs összhangban a fenti dokumentumokkal. Jelenleg úgy tűnik, hogy miközben kedvezményes képviselőket kívántak biztosítani a nemzetiségekhez tartozóknak, valójában a korábbinál hátrányosabb helyzetbe kerültek, és sérül választójoguk egyenlősége. Megoldást jelenthetne a fenntartott helyek elvének alkalmazása, a kisebb lélekszámú nemzetiségek esetében akár megosztásra is kerülhetnének a parlamenti mandátumok. Bár a nemzetiségi szószólók jelenléte nem növeli jelentős mértékben a kisebbségi kérdések parlamenti napirenden való jelenlétét, de tartalmilag igen fontos módosításokat fogadtak el a nemzetiségek bizottsága javaslatára. Így további lehetséges irány lenne a nemzetiségi szószóló intézményének fenntartása mellett a pártlistára való szavazás lehetővé tétele a nemzetiségiként regisztrált választópolgárok számára is. Megfontolandó lenne továbbá, miként lehetne megoldani azt, hogy ne csupán egyetlen szervezet állíthasson nemzetiségi listát, ugyanakkor a visszaélések is elkerülhetők legyenek. Ha pedig utóbbi két lehetőség nem kerülne megvalósításra, érdemes lenne megfontolni azt, hogy a nemzetiségi listára szavazáshoz ne kelljen külön regisztrálni, hanem a pártlisták és a nemzetiségi listák egyetlen szavazólapon szerepeljenek, és bármely választópolgár szavazhasson bármely országos listára, ugyanis a visszaélések megelőzése továbbra is biztosított volna a nemzetiségi listák indítási feltételei által, egyidejűleg viszont előrelépést tennénk a nemzetiségi választópolgárok szavazásának titkossága irányába. További lehetőség lenne a szabályozás javítására a közös lista indításának lehetővé tétele.

*A nemzetiségi önkormányzatokban és helyi önkormányzatokban való képviselet hatékonysága*

Dobos Balázs 2009-ben elvégezte a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek hatékony közéleti részvételének elemzését, méghozzá a Lundi Ajánlások fényében. Nem csupán a parlamenti képviselet kérdését, valamint az önkormányzás kérdését vizsgálta meg, hanem a központi kormányzat szintjén hozott megoldásokat, a regionális és helyi megoldásokat, valamint a tanácsadó és konzultatív testületek révén való közéleti részvételt is vizsgálata tárgyává tette.<sup>49</sup> Ekkor úgy értékelte, hogy bár a rendszerváltás óta jelentős előrelépések történtek a kisebbségek hatékony közéleti részvételének megteremtésére, még vannak megoldatlan problémák. Ilyennek ítélte meg a kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítatlanságát, valamint úgy látta, hogy a települési kisebbségi önkormányzatok szintjén is szükség van némi előrelépésre.<sup>50</sup>

A nemzetiségi önkormányzatok választása kapcsán feltétlenül szükséges megemlítenünk Szalayné Sándor Erzsébet 2014. évi választásokat értékelő tanulmányát, amelyben többek között arra a problémára is felhívta a figyelmet, hogy az „álkisebbségi” önkormányzatok száma a 2010. évi választásokat követően sem csökkent. Pozitívan értékelte azonban azt, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatokat többé nem elektori rendszerben választják, hanem közvetlenül. A visszaélések kizárását szolgáló biztosítékok közül kiemelte a nemzetiségi önkormányzati választások megrendezése népszámlálási adatokhoz kötését, ami önmagában még nem alkalmas a csalások kivédésére, és kiegészítő szabályok hiányában a népszámlálási adatokhoz kötöttség miatt – mivel 2011-ben még nem lehetett tudni, hogy az adott népszámlálás adataihoz kötődik majd a nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának lehetősége – sok helyen nemzetiségi önkormányzati képviselet nélkül maradhat az adott nemzetiség, egészen a következő népszámlálást követő első választásokig. A csalásokkal szembeni garanciákat azonban nem tartja elégségesnek.<sup>51</sup> Pozitívan értékeli viszont azt, hogy a települési önkormányzatokban ismételten bevezették a kedvezményes nemzetiségi mandátum 2006-ban megszünt intézményét. Annak kapcsán viszont aggályait fejezi ki, hogy ahhoz, hogy lehetőség legyen ilyesfajta kedvezményes mandátum szerzéséhez olyan nagy létszámú és jól szervezett kisebbség szükséges, amely jó eséllyel e kedvezmény nélkül is bejutna a képviselő-testületbe, emellett az átalakult nemzetiségi önkormányzatok létrejöttét is jóformán lehetetlennek tartja.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> DOBOS Balázs: A nemzeti és etnikai kisebbségek hatékony közéleti részvétele Magyarországon, *Regio*, 2009/2., 125–142. p.

<sup>50</sup> *Uo.*, 134–137. és 142. p.

<sup>51</sup> SZALAYNÉ: *i.m.*, 8–11. p.

<sup>52</sup> *Uo.*, 11–12. p.



Móré Sándor 2014-ben összességében olyannak ítélte meg a nemzetiségekre vonatkozó, 2011-ben született új szabályozást, amely képes a nemzetiségi önkormányzati rendszer hatékonyabbá és átláthatóbbá tételére. Nem tartja azonban maradéktalanul alkalmasnak az úgynevezett *etnobiznisz* lehetőségének kiszűrésére. Ő is felhívta a figyelmet arra, hogy többen is aggályosnak tartják a választások kitűzésének, illetve finanszírozási kérdések népszámlálási adatokhoz kötését. Szükségesnek tarja, hogy a létszámadatok helyett a nemzetiségek lakosságon belüli aránya kerüljön figyelembe vételre, és hogy bizonyos tudományos kutatások adatai is felhasználásra kerüljenek.<sup>53</sup>

Az országgyűlésben működő Magyarországi nemzetiségek bizottsága, ahogyan már fentebb is említettem, több módosító javaslatot is benyújtott a nemzetiségi törvényhez kapcsolódóan. Az első módosító javaslat mindjárt 2014-ben benyújtásra került, ám visszavonták,<sup>54</sup> és két nappal később azonos tárgyban nyújtottak be egy, a nemzetiségi törvény és a választási eljárásról szóló törvény módosítására vonatkozó javaslatot, amely elfogadásra került, elősegítve a nemzetiségi önkormányzati rendszer hatékonyságát. Ez a javaslat tartalmazott például egy, a visszaélések megakadályozása érdekében visszaállítandó szabályt, amely szerint a nemzetiségi szervezeteknek a nemzetiségi törvény alkalmazásában csak olyan szervezetek tekinthetők, amelyek a nemzetiségi önkormányzat választását megelőzően legalább három éve valamely konkrétan megnevezett nemzetiség érdekében tevékenykednek. Lehetővé kívánták továbbá tenni, hogy a nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott intézmények vezetői és a nemzetiségi önkormányzati tagság közötti összeférhetetlenség megszűnjön. Orvosolták továbbá azt a problémát is, hogy a választási szervek korábban nem voltak kötelesek a nemzetiségi névjegyzékbe vételt elutasító határozatot indokolni, melynek következtében pedig nehézkessé vált a kérelem hibától mentesen való újbóli benyújtása. A javaslat célul tűzte ki továbbá a nemzetiségi jelölő szervezetek központi névjegyzékben szereplő, nemzetiségi választópolgárként nyilvántartottakra vonatkozó kétszeri adatigénylési lehetőség háromszorira növelését, mégpedig úgy, hogy ne csak az ajánlói átadásával egyidejűleg, valamint a jelöltek bejelentésének határidejéhez közeli időpontban, hanem egyszer az ajánlói átadásával egyidejűleg, további két alkalommal pedig a jelölő szervezet kérelme alapján kelljen adatot szolgáltatni. A javaslat révén könnyebbé tették a

<sup>53</sup> MÓRÉ Sándor: Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában, *Jogtudományi Közlöny*, 2014/9., 429–434. p., 434.p. A nemzetiségi önkormányzatok szabályozása kapcsán a konkrét létszámhoz, illetve a népszámlálási adatokhoz kötöttségről L.: MÓRÉ Sándor: Népszámlálási adatokhoz és konkrét létszámhoz kötöttség a nemzetiségi önkormányzatok szabályozásában, *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4., 18–22.p.

<sup>54</sup> T/439 – A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról, <<http://www.parlament.hu/irom40/00439/00439.pdf>> (letöltve: 2018. 04. 07.).

nemzetiségi választópolgárok nemzetiségi önkormányzati választásokon való részvételét azáltal, hogy előírták, a 2019. évi nemzetiségi önkormányzati választásoktól kezdődően a nemzetiséghez tartozó választópolgároknak ne kelljen külön szavazóhelyiségben leadniuk szavazatukat a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán, valamint a nemzetiségi önkormányzat megválasztásán. Ki kívánták továbbá terjeszteni a magyarországi nemzetiségekre is a választási eljárásról szóló törvény külföldön élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárokra vonatkozó kedvezményes szabályozását, miszerint a törvényben felsorolt elírások ellenére is elfogadandó a központi névjegyzékkel kapcsolatos valamennyi kérelem, mivel a nemzetiségi választópolgároknál is előfordulhatnak ugyanilyen típusú elírások. A javaslatot módosítások nélkül fogadták el.<sup>55</sup>

2017 májusában ismét benyújtásra került egy módosító javaslat a nemzetiségi törvényhez kapcsolódóan, ám azt visszavonták,<sup>56</sup> és 2017 novemberében került benyújtásra egy újabb törvényjavaslat azonos témában, az előző javaslatot kibővítve, kiegészítve, amelyet elfogadtak. A javaslat célul tűzte ki a nemzetiségi törvény hatálya alá tartozó nemzetiségi civil szervezetek körének nemzetiségi célra létrehozott alapítványokkal való kibővítését, továbbá a nemzetiségek az országgyűlés munkájában való részvételének deklarálását. A javaslat tartalmazott egy nemzetiségi nyelvhasználatra vonatkozó rendelkezést, és egy új fejezetet a nemzetiségek országgyűlés munkájában való részvétele kapcsán, az országgyűlésről szóló törvényben bevezetett új intézményeket áttemelve. Megfogalmazásra kerültek továbbá bizonyos rendelkezések a nemzetiségi nevelési-oktatási intézmények, illetve azok fenntartása kapcsán. A javaslat olyan módosítást is tartalmazott, melynek célja a települési nemzetiségi önkormányzatok stabilabb működésének biztosítása azáltal, hogy azokon a településeken, ahol a nemzetiségi névjegyzék legalább száz főt magában foglal, ne négy, hanem öt fő legyen a nemzetiségi önkormányzati képviselők száma. A javaslat szólt továbbá bizonyos helyiségek használatáról, illetve módosítottak bizonyos összeférhetlenségi szabályokat is. Emelni kívánták bizonyos tisztségviselők tiszteletdíját, illetőleg annak felső határát. Szabályozták még a nemzetiségi önkormányzatok kötelező közfeladatait, továbbá megfogalmaztak bizonyos technikai és nyelvhelyességi szempontból szükséges módosítást.<sup>57</sup> A javaslatot szinte változtatás nélkül elfogadták,

<sup>55</sup> T/460 – A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról, <<http://www.parlament.hu/irom40/00460/00460.pdf>> (letöltve: 2018. 04. 07.).

<sup>56</sup> T/15535 – A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosításáról, <<http://www.parlament.hu/irom40/15535/15535.pdf>> (letöltve: 2018. 04. 07.).

<sup>57</sup> T/18296 – A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosításáról, <<http://www.parlament.hu/irom40/18296/18296.pdf>> (letöltve: 2018. 04. 07.).

csupán a nemzetiségi köznevelési intézmények fenntartói joga kapcsán fogadtak el hozzá egy módosító javaslatot.<sup>58</sup>

## Összegzés

A fentiekben tehát láthattuk, hogy a kisebbségek politikai részvételére, illetve képviselőire számos – főként ajánlásjellegű – nemzetközi dokumentum vonatkozik. Ezek közül kiemeltük a hatékony közéleti részvételre vonatkozókat, így az EBESZ Lundi Ajánlásait, valamint az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottsága tematikus kommentárját. Jelen tanulmányban az ezen dokumentumok által támasztott követelmények egyik aspektusa, még hozzá a választott testületekben való részvétel kérdése került vizsgálatra. Összességében azt mondhatjuk el, hogy bár a nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségek parlamenti képviselője kapcsán is jelentős előrelépések történtek 2011-et követően, az új nemzetiségi törvény, valamint új választójogi törvény elfogadását követően még mindig volna lehetőség a szabályozás további javítására.

Bár jelentős változást jelent, hogy a 2011. évi választójogi törvény szabályozása nyomán a nemzetiségek országgyűlési képviselője 2014 óta megvalósul a parlamentben, a rendszer kapcsán felmerülhetnek aggályaink. Láthattuk, hogy a legtöbb nemzetiségnek létszámarányánál fogva gyakorlatilag elvi lehetősége sincs arra, hogy a parlamentben a nemzetiségi szószólóknál tágabb jogosítványokkal rendelkező képviselők képviseljék. A fenti dokumentumok nyomán megfontolandó lenne az is, hogy egy adott nemzetiség számára ne csupán egyetlen szervezet, azaz az országos nemzetiségi önkormányzat állíthasson nemzetiségi listát. Ha pedig a visszaélések megakadályozása érdekében ezt a korlátozást mégis mindenképp szükségesnek tartjuk, érdemes volna megfontolni azt a lehetőséget, hogy vagy ne zárja ki egymást a nemzetiségi listára és a pártlistára való szavazás, és a nemzetiségi listán szószólói mandátum kerüljön kiosztásra, vagy pedig eltörlésre kerüljön a nemzetiségi regisztráció, és bármely választópolgár szavazhasson bármely országos listára, így nemzetiségi listára vagy pedig pártlistára. Ez azért volna lehetséges, mert az országos nemzetiségi önkormányzatokon keresztüli jelölés révén komoly szűrő került beiktatásra a visszaélésekkel szemben.

Továbbá érdemes volna a nemzetiségi szószólók egyéb bizottságok ülésén való befolyását növelni, valamint vétőjogot adni számukra a nemzetiségeket érintő kérdésekben.

<sup>58</sup> L.: T/18296/5 - Összegző módosító javaslat, <<http://www.parlament.hu/irom40/18296/18296-0005.pdf>> (letöltve: 2018. 04. 07.).

Az országgyűlési választások és a médiajelenlét viszonylatában problémásnak tekinthető, hogy a nemzetiségi névjegyzékbe vétel, illetve annak országgyűlési választásokra való kiterjesztése kérelmezésére vonatkozó határidő több mint két héttel a választások előtt lejár, és ezt követően, a választásokat megelőző második napig, csupán a leiratkozás lehetséges. A 2018-as választások előtt, a névjegyzékbe vétel határidejéig viszont nem hangzott el a köztévében az összes országos nemzetiségi önkormányzat bemutatkozása.

Érdeemes volna változtatni azon is, hogy a többségi képviselők közül álló Házbizottság döntésére bízzuk azt, hogy egy adott napirendi pont nemzetiséginek minősül-e, még ha a nemzetiségi bizottság elnöke kérelmezheti is a Házbizottság összehívását valamely napirendi pont nemzetiségek jogait és érdekeit érintővé nyilvánítása érdekében.

Ugyanakkor azt sem felejtethjük el, hogy bár a nemzetiségi témájú kérdések, azonnali kérdések és interpellációk, valamint elfogadott törvények száma nem növekedett az elmúlt ciklusban, a nemzetiségekre fordított költségvetési támogatás igen, a nemzetiségi bizottság összes benyújtott és vissza nem vont törvényjavaslatát elfogadták, és a nemzetiségi szószólók parlamenti jelenléte a gyakorlatban elősegítette a magyarországi nemzetiségek hatékony képviseletét.