

MTA Law Working Papers
2017/12.

**Képviseelő-e a szószóló?
Nemzetiségi képviselet
a magyar Országgyűlésben**

Kállai Péter

Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences

Budapest

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Kállai Péter: Képviseelő-e a szószóló?

Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben

Bevezetés

A különleges politikai részvételi jogok biztosítása a liberális multinacionalizmus Will Kymlicka által meghatározott feltételei közé tartozik.¹ A rendszerváltás után születő jogosultságok, ahogy Majtényi Balázs és Majtényi György is írja, azt az illúziót keltették, hogy Magyarország a tekintetben, ahogy nemzeti és etnikai kisebbségeivel bánni kíván, a multinacionális állam,² vagy a „multikulturális politika” mintáját követi.³ Miközben ezek az illúziók legkésőbb a 2011-ben elfogadott Alaptörvény hatálybalépésével összetörték, úgy tűnt, néhány intézkedés mégis abba az irányba mutathat, hogy a nemzetiségek valódi, különleges politikai részvételi lehetőségekhez jutnak. Jelen tanulmányban azt kívánom bemutatni, hogy a 2011-es választójogi törvény által bevezetett intézmények nem alkalmasak, nemhogy a multikulturális illúzió fenntartására, de a nemzetiségek képviseletének megteremtésére sem.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény megteremtette a 13 elismert magyarországi nemzeti és etnikai kisebbség (a törvény szóhasználatával élve nemzetiség)⁴ számára az országgyűlési képviselet lehetőségét. A törvény megalkotásáig sokan mulasztásként tekintettek a kérdésre, mégis felemás, valójában csak elméletben hatékony megoldás született. Nem kívánok hosszasan értekezni arról, hogy hogyan sérti a választójog egyenlőségének nemzetközi (és alaptörvényi) követelményét a választási rendszer, vagy, hogy miért van a nemzetiségi listák miatt a rendszernek, különösen az Alaptörvénnyel együtt értelmezve, kizáró jellege. Ezeket csak röviden megemlítem, mivel ezekről már írtak (rajtam kívül⁵) mások is. A nemzetiségek a 2014-es választáson végül nem juttattak képviselőt az Országgyűlésbe, de szószólóik jelen vannak. Ez az írás a szószólói intézmény működését kívánja bemutatni a szószólók jogainak és lehetőségeinek feltérképezésével. Azt kívánom tehát feltárni, hogy miért és mennyiben *nem* jelent igazi képviseletet a végül létrejött nemzetiségi szószóló intézménye.

¹ Kymlicka, Will: Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights. Clarendon Press, Oxford, 1995. 174. o.

² Lásd: Kis János: Túl a nemzetállamon. Beszélő, 1996. március–április. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005., 59. o.

³ Majtényi Balázs, Majtényi György: Cigánykérdés Magyarországon. Libri Kiadó, Budapest, 2012. 116. o.

⁴ 1. melléklet a 2011. évi CLXXIX. törvényhez „E törvény értelmében nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.”

⁵ Kállai Péter: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig. Fundamentum 2012/4., 43-64. o. <http://fundamentum.hu/atirt-alapjogok>

Helyi szintű előképek

Az országos szintű képviseleti intézményeknek megvan, vagy korábban megvolt a helyi szintű előképük is. Alábbiakban ezeket mutatom be röviden.

A ma már nem hatályos 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól lehetővé tette, hogy a kisebbségek saját önkormányzatokat alakíthassanak. A törvény legnagyobb hibája az volt, hogy 2005-ig a kisebbségi önkormányzati választásokon részt vehettek a nemzetiséghez nem tartozó választópolgárok is. Az „etnobiznisz” néven elhíresült jelenség több önkormányzati választáson is megfigyelhető volt, a szakirodalom is részletesen feldolgozta ezeket, annyit le kell szögeznünk, hogy ebben az esetben „nem beszélhetünk kisebbségi önkormányzatról”.⁶

A törvény ismerte a kedvezményes mandátum helyi intézményét is.⁷ Ez azt jelentette, hogy a nemzetiséghez tartozók kedvezményesen kerülhettek be a helyi képviselőtestületbe.⁸ A kisebbségek helyi szószólója pedig tanácskozási joggal vehetett részt a települési önkormányzat képviselő-testületének ülésén.⁹ A helyi önkormányzati választásokon indult, és a legtöbb szavazatot kapott kisebbségi jelölt szószólóvá vált, függetlenül attól, hogy a helyi képviselő-testületben képviselői mandátumot szerzett-e. Szószóló csak azokon a településeken működhetett, ahol az érintett kisebbség nem hozott létre kisebbségi önkormányzatot.

2005-ben a jogalkotó, a visszaélések miatt újraszabályozta a kedvezményes mandátum és a szószóló intézményét is. (A nemzetiségi önkormányzatok megválasztásával kapcsolatos fennmaradó, és a módosítás általi új alkotmányjogi problematikákra e tanulmányban nem térek ki.¹⁰) A kedvezményes mandátum lehetősége megszűnt, és csak később, 2010-ben került újra a rendszerbe, de sokkal szigorúbb, túlzó feltételekkel: csak az adott nemzetiség legalább

⁶ Lásd pl.: Majtényi Balázs, Majtényi György: Cigánykérdés Magyarországon. Libri Kiadó, Budapest, 2012. 120—123. o.

⁷ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 49. § (1) Ha a kislistas választáson a szavazás eredménye alapján a kisebbségi jelöltek egyike sem szerezne mandátumot, a) meg kell állapítani azt a szavazatszámot, amely azonos a kislistan legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok felével; b) mandátumhoz jut minden kisebbségi jelölt, aki az a) pontban megállapított szavazatszámánál többet ér el. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott módon elnyert mandátummal megnövekszik a település képviselő-testületének a 8. §-ban meghatározott létszáma.

⁸ Lásd erről részletesebben: Latorcai Csaba: A nemzetiséghez tartozók önkormányzathoz fűződő jogai. Kisebbségkutatás 2014/1. 47. o. „Ha a szavazás eredménye alapján kislistas választáson a kisebbségi jelölt, a vegyes választási rendszerben a kisebbségi kompenzációs lista nem szerzett mandátumot, a kislistan legkevesebb szavazattal mandátumhoz jutó jelöltre leadott érvényes szavazatok felével, a kompenzációs lista esetében a szükséges szavazatszám egynegyedével megszerezhető volt a mandátum.” http://bgazrt.hu/npki/folyoiratok/kisebbségkutatás_2012_2015/kisebbségkutatás_2014_1/

⁹ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól 40. § (1)

¹⁰ Lásd erről bővebben: Majtényi Balázs: Mi lesz veled bezeggyerek? – Változóban a kisebbségi jogi szabályozás. Fundamentum 2005/3. 109—120. o. <http://fundamentum.hu/sites/default/files/05-3-10.pdf>

50%-os jelenléte esetén nyerhető el kedvezményes mandátum.¹¹ Ez egyrészt azt jelenti, hogy csak akkor juthat az adott nemzetiség kedvezményes mandátumhoz, ha végső soron, a névjegyzék szerint, nem is kisebbségben, hanem többségben van. Másrészt ez matematikailag azt is jelenti, hogy csak egy nemzetiség juthat kedvezményes mandátumhoz, miközben nem zárható ki, hogy egy településen több nemzetiség is jelentős számban jelen legyen. A nemzetiségi szószóló jogait pedig a 2005-ös módosítás után a nemzetiségi önkormányzat elnöke gyakorolja, tehát kifejezetten olyan településeken van jelen az intézmény, ahol nemzetiségi önkormányzat is jelen van.¹²

Úgy tűnik, részben a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szövegéből is, hogy a jogalkotó elgondolása szerint azzal, hogy országos szinten képviselőt teremt, részben visszaléphet a helyi szintű képviselő tekintetében.

Országos szintű képviselő lehetősége

A 2011. évi CCIII. törvény bevezeti a nemzetiségi, kedvezményes mandátum intézményét. Az elfogadott törvény szerint, a választói névjegyzékbe valamelyik elismert nemzetiség tagjaként feliratkozó választópolgárok, ha „a nemzetiségi regisztráció benyújtásakor kifejezetten kéri[k], hogy az országgyűlési választásra is terjedjen ki nemzetiségi regisztrációjának hatálya”,¹³ az egyéni képviselőre leadott szavazatuk mellett pártlistára nem, csak nemzetiségi listára szavazhatnak. A nemzetiségi lista első helyén állónak elég azonban a pártlistás szavazáson mandátumot érő szavazatszám negyedét, az ún. kedvezményes kvótát elérnie.

Ezzel a megoldással több probléma is van. Egyrészt sérti a szavazatok értékegyenlőségének elvét, még ha megerősítő szándékkal is, másrészt viszont a nemzetiségi választópolgárt (identitáselemeit érintő) döntéshelyzet elé állítja, hogy mindkét szavazatával a pártpolitikában, vagy egyikkel a nemzetiségi politikában kíván-e részt venni. Arról nem is szólva, hogy a nemzetiségiként regisztráláshoz csak önbevallás szükséges, így a nemzeti többséghez tartozók akár vissza is élhetnek a lehetőséggel. Az sem szerencsés, hogy azzal,

¹¹ 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról 21/A. § (1) Az általános önkormányzati választáson, valamint a képviselő-testület egészének megválasztása céljából kitzűzött időközi választáson az egyéni listán a nemzetiségi jelölt kedvezményes módon szereshet mandátumot, feltéve, hogy a választás kitzűzésekor a névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább ötven százaléka az adott nemzetiség nemzetiségi névjegyzékében is szerepelt.

¹² 2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól 105. § (2) A települési nemzetiségi önkormányzat elnöke a települési önkormányzat képviselő-testületi, közgyűlési és bizottsági ülésén tanácskozási joggal vesz részt. A megyei nemzetiségi önkormányzat elnöke a megyei önkormányzat képviselő-testületi, bizottsági ülésén tanácskozási joggal vesz részt. Az országos nemzetiségi önkormányzat elnöke a helyi nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületi, közgyűlési ülésén tanácskozási joggal részt vehet.

¹³ Idézet a Nemzeti Választási Iroda honlapjának Gyakran Ismételt Kérdések menüpontjából. http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/772/772_6.html#_Toc373834023

hogy csak az országos kisebbségi önkormányzatok állíthatnak nemzetiségi listát, a megoldás a magyar pártpolitikának kitett kisebbségi önkormányzati politika hatókörébe utalja az országos képviselő megteremtését. Problematikus az is, hogy több nemzetiség nem állíthat közös listát, így néhány nemzetiséget a nemzetiséghez tartozók alacsony száma, és a kisebbségként regisztrálástól való általános tartózkodás miatt még így sem segíti képviselőre.

A 2014-es választási eredményekből azt látjuk, hogy 88 090 szavazat elérésére volt szükség egy listás hely megszerzéséhez. Ennek kiszámításához összeadják az összes pártlistás szavazatot, a listára érkezettek és a kompenzációkat is, hozzáadják a nemzetiségi listákra érkezettek, majd ezt elosztják 93-mal, a listás mandátumok számával. Ez a listás mandátumot érő szavazat. Ennek negyede a kedvezményes mandátum. A kedvezményes kvóta tehát 2014-ben azt jelentette, hogy 22 022 szavazatra lett volna szükség ahhoz, hogy a nemzetiségi lista vezetője képviselőként kerüljön az Országgyűlésbe.¹⁴

Eleve problematikusnak tekinthetjük azt a megoldást, hogy a részvételi arány növekedése negatívan befolyásolja a nemzetiségi listák mandátumszerzési esélyeit. A nemzetiségi mandátumok betöltését (érvényes és eredményes választás esetén) nem veszélyezteti, nem befolyásolja a részvételi hajlandóság. Van persze az 5%-os parlamentbejutási küszöb, de a mandátumot *valaki* biztosan be fogja tölteni. A nemzetiségi listás mandátumok esetében viszont ezzel a számítási módszerrel a nemzeti többséghez tartozók választási hajlandóságának növekedése önmagában csökkenti a nemzetiségi mandátum elnyerésének esélyét. Ráadásul maga a nemzetiségi választó is emeli a részvételi arányt, amivel áttételesen emeli az elérendő nemzetiségi listás szavazatszámot is.

A 13 nemzetiségi listára összesen leadott szavazatok nem érték el a húszezret sem. A legtöbb szavazatot, 11 415-öt a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata (LDU) kapta, de még nekik is kb. kétszer ennyi szavazatra lett volna szükségük. Az Országos Roma Önkormányzat 4 048 szavazatot, kapott, a horvát nemzetiségi lista 1 212-öt. Minden más nemzetiségi lista ezer alatti szavazatot kapott, legkevesebbet, mindössze 74-et a bolgár.¹⁵

Ez persze nagy meglepetést nem jelent, ezt az eredményt már választásokat megelőzően tudni lehetett. A legtöbb nemzetiségnek már létszámukat tekintve sem volt semmi esélye a kedvezményes kvóta elérésére, és nem azért, mert a 2014-es országgyűlési választás 61,73%-os részvételi aránya kiugróan magas lett volna. A 2011-es, többes identitást mérő népszámlálási adatok szerint mindösszesen öt nemzetiséghez tartozók száma haladja

¹⁴ Nemzeti Választási Iroda: Az országos listás mandátumok számításai 2014. április 6. http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html

¹⁵ Adatok: Nemzeti Választási Iroda. http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html

meg a húszezret.¹⁶ Cigánynak 315 583 fő, németnek 185 696 fő, románnak, illetve szlováknak külön-külön kb. 35 000 fő vallotta magát. Ötödik nemzetiség a horvát (26 774 fő), de itt már kizárhatjuk, hogy elérné a 22 ezret a választópolgárok száma. Azt láthatjuk tehát, hogy eleve legfeljebb 4 nemzetiségi képviselői hely betöltésére van lehetőség a jelenlegi szabályozás szerint.

A 2014-es választások előtt azonban, mint már említettem, volt egy komolyabb tiltakozás a regisztráció ellen, elsősorban a cigány szervezetek részéről, ami általános távolmaradáshoz, nem regisztráláshoz vezetett.¹⁷ Tiltakozott többek között a Magyarországi Cigány Párt,¹⁸ de (persze más szempontból, de) a regisztrációval való trükközésről, a „regisztrációoptimalizálásról” beszélt még az ORÖ elnöke, Farkas Flórián is.¹⁹ Végül mindösszesen 15 209 német és 14 271 roma nemzetiségű regisztrált az országgyűlési választásokon hatályos nemzetiségi névjegyzékbe. Minden más nemzetiség estében kétezer alatt maradt a regisztráltak száma.²⁰ Látható, hogy ennyi feliratkozóval egyik nemzetiségnek sem volt esélye – még az átlaghoz képest alacsony választási részvételi arány mellett sem lett volna – elérni a nemzetiségi képviselői hely betöltéséhez szükséges szavazatszámot.

Így tehát, egyik elismert nemzetiség sem küldött képviselőt az Országgyűlésbe, csak szavazati joggal nem rendelkező szószólót.

Országgyűlési szószólók

Az Országgyűlés honlapjának bevezetője szerint a szószóló „abban az esetben képviseli nemzetiségét az Országgyűlésben, ha annak listája nem nyer mandátumot az országgyűlési képviselők választásán. A nemzetiségi szószóló elsődleges feladata az adott nemzetiség képviselete a parlamentben.”²¹ Ennek ellenére viszont a szószóló nem jelent valódi képviseletet. Nem csak szavazati joggal nem rendelkezik, de az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény szerint csak napirend után, rendkívüli ügyekben, illetve akkor szólalhatnak fel, amikor „a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek

¹⁶ Itt most nem térünk ki az adatfelvétel körülményeire. Népszámlálás 2011. 3. Országos adatok. 1.1.6.2 A népesség nemzetiség, anyanyelv, családi, baráti közösségben használt nyelv és kulturális kötődés szerint. 67. o. https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_orsz_2011.pdf

¹⁷ Nem túl népszerű a nemzetiségi regisztráció. 2014. január 20.

http://index.hu/belfold/2014/01/20/nem_tul_nepszeru_a_nemzetisegi_regisztracio/

¹⁸ A választási nemzetiségi regisztráció miatt tiltakozott az ORÖ épülete előtt az MCP. 2014. január 10. http://www.romnet.hu/hirek/2014/01/10/a_valasztasi_nemzetisegi_regisztracio_miatt_tiltakozott_az_oro_epulete_elott_az_mcp

¹⁹ Választás 2014: Trükköznek a roma szavazatokkal. 2014. január 22. <https://vs.hu/kozelet/osszes/valasztas-2014-trukkoznek-a-roma-szavazatokkal-0122>

²⁰ A nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok száma. Nemzeti Választási Iroda. http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5_3.html

²¹ parlament.hu, Nemzetiségi szószólók, Bevezetés. <http://www.parlament.hu/bevezetes8>

érdekeit, jogait érinti.”²² Kérdést intézhet a Kormányhoz és más szervekhez, de kizárólag a „nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben”²³ Kizárólag a nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában vehet részt szavazati joggal, az állandó bizottságok ülésén tanácskozási joggal vehet részt, de csak akkor, ha az adott Bizottság, vagy a Házbizottság úgy határoz.²⁴

E mögül az a felfogás sejlik ki, hogy a magyar Országgyűlés hatáskörébe tartozó minden kérdés nem érinti egyértelműen a kisebbségeket is, és arról, hogy mi érinti a nemzetiségeket, melyek azok a témakörök, amelyekben felszólalhat, azt a többségi nemzethez tartozó képviselők döntenek el, hiszen a Házbizottságnak a szószólók nem tagjai,²⁵ az üléseken nem vesznek részt még tanácskozási joggal sem, legfeljebb ha külön meghívást kapnak. A magyar demokrácia intézményrendszere tehát a többségi nemzethez tartozók egyedi döntéseitől teszi függővé, hogy az Alaptörvényi kitétel, miszerint „a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők,” mikor milyen mértékben érvényes. A politikai közösség ügyeibe való beleszólásuk – még szavazati jog nélkül is – csak addig tart, amíg a politikai közösség nem nemzetiségi tagjai úgy döntenek.

Ami, tekintve, hogy a törvény egy ponton a képviselőkével azonos (csak szavazati jog nélküli) jogállást ígér, nagyon nehezen igazolható.²⁶ A törvény szövege szerint a szószólók tevékenységüket a „köz és az adott nemzetiség érdekében végzik”. Két probléma is van a megfogalmazással. Egyrészt az „adott nemzetiség” kitétel úgy is értelmezhető, hogy pl. a szlovák nemzetiségi szószóló nem védheti a roma vagy német nemzetiséghez tartozók érdekeit. Dicséretes persze, hogy mind a 13 elismert nemzetiségnek van saját szószólója, de ez akkor is indokolatlan korlátozásnak tűnik. Másrészt nyelvtani elemzés kérdése az is, hogy mit jelent pontosan a mondat. Elválasztható-e a köz és a nemzetiség érdeke? A nemzetiség érdeke nem közérdek? A nemzetiséghez tartozó nem része a „köz”-nek? Ha e kettő elválasztható, akkor mit jelent a politikai közösséghez tartozás? Mi az államalkotó tényező kifejezés tartalma? De ha el is fogadnánk, hogy a megfogalmazás nem kirekesztő szándékú, az továbbra sem válik érthetővé, hogy miért ne szólalhatna fel egy nemzetiségi szószóló automatikusan minden, az Országgyűlés elé kerülő kérdésben, ha egyszer munkáját a „köz érdekében” is végzi. A kirekesztő jelleget az is erősíti, hogy a szószóló ugyan felszólalhat

²² 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 29. § (2)

²³ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 29. § (4)

²⁴ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 29. § (3)

²⁵ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, 12. § (1) A Házbizottság az Országgyűlés döntés-előkészítő testülete. A Házbizottság elnöke a házelnök, tagjai az alelnökök, a képviselőcsoportok vezetői és a háznagy.

²⁶ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 29. § (1) A szószólók jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz és az adott nemzetiség érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.

anyanyelvén, nyújthat be iratot anyanyelvén, de a törvény szövege szerint²⁷ az anyanyelvhasználatából fakadó költségek a nemzetiségeket képviselő bizottság keretét terhelik. Az adminisztratív szempontokon túl ennek szimbolikus üzenete is van: az anyanyelvhasználat biztosítása nem az egész Országgyűlés (hivatalának) ügye, hanem kifejezetten „*magán*” ügy, ha élni akar e jogával, azt az erre elkülönített keret terhére teheti csak meg.

Úgy tűnik, mintha ezt az egyértelműen nem képviseleti, de még szószólóinak is csak korlátozott szerepet a 2014-ben „megválasztott”²⁸ szószólók is felemásnak éreznék. Komoly eltérések vannak a felszólalásaik számát és témáit illetően, de főszabályként annyi megjegyezhető, hogy a felszólaló sokszor nem (csak) „saját jogon”, hanem a legtöbb esetben, a bizottsági jelentések ismertetésekor a nemzetiségeket képviselő bizottság előadójaként szólal fel. Alábbiakban a 2014-ben kezdődött parlamenti ciklusban végzett munkájukat értékelem felszólalásaik alapján.²⁹

A legaktívabb a (egyébként képviselőjelölt listavezetőként legtöbb szavazatot is kapó) német nemzetiségi szószóló, Ritter Imre. Első felszólalását német nyelven mondta el, azóta magyarul és részben németül szokott felszólalni. Ő a legaktívabb szószóló, de ez az aktivitás sokszor abból fakad, hogy a 13 szószólóból álló nemzetiségi bizottságot képviseli, amikor az éves költségvetések tárgyalásához szól hozzá, de az általános vitákban „saját jogon” is megnyilvánul. Rendszerint azt sérelmezi, hogy az Országgyűlés nem tesz eleget törvényi kötelezettségének, és nem konzultál a költségvetés elfogadása előtt az országos nemzetiségi önkormányzatokkal. Álláspontja szerint attól, hogy nemzetiségi szószólók kerültek az Országgyűlésbe, ez a törvényi kötelezettség továbbra is fenn áll. Megnyilvánult még nyelvhasználati kérdésekben (pl. a szabálysértési törvény módosítása kapcsán), az anyakönyvezési eljárás módosítását dicsérte, és aktívan részt vett a Magyar területen élő nemzetiségek helyzetéről szóló jelentés (2013 febr. – 2015 febr.), és az Állami Számvevőszék jelentésének megtárgyalásában is.

Egy alkalommal interpellálta is a miniszterelnököt *Magyarország sohasem volt multikulturális társadalom?* címmel, Orbán Viktor 2015. május 19-én, Strasbourgban elmondott beszédére reagálva. Kijelentette, hogy aki arról beszél, hogy Magyarország

²⁷ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 22. § (4a) A nemzetiséghez tartozó országgyűlési képviselő, a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő, valamint a nemzetiségi szószóló anyanyelvhasználatával összefüggésben felmerült kiadások a nemzetiségeket képviselő bizottság erre a célra rendelkezésre álló keretét terhelik.

²⁸ Azért használom az idézőjelet, mert a szószóló tulajdonképpen nem a szavazatai számához mérten került az Országgyűlésbe.

²⁹ Az adatok az Országgyűlés honlapjáról származnak. 2017. 06. 19-ig. <http://www.parlament.hu/szoszolok-listaja>

kultúrájában homogén ország, az „*a kisebbségi közösségek elismerését, a kisebbségi közösségekhez tartozó és azok fontosságának tudatában élő embereknek a politikai közösséghez való tartozását vonja kétségbe.*” Leszögezte, hogy a kulturális sokszínűség érték, és arra kérte a miniszterelnököt, hogy fejtse ki a kérdésben „világos álláspontját”.³⁰

A második legtöbb felszólalást Alexov Lyubomir szerb nemzetiségi szószóló tette, összesen 18 alkalommal. Ő már sokkal többször szólal fel kulturális jellegű ügyekben, aktív volt pl. az előadó-művészeti szervezetekkel kapcsolatos törvény módosításakor, napirend utáni felszólalást tett „575 év együttéléstről”, de fő profiljának az tűnik, hogy a különböző (büntető, ill. közigazgatási perrendtartási szabályok) eljárásokkal kapcsolatban a nyelvhasználati jogok fontosságára felhívja a figyelmet. Részt vett az Állami Számvevőszék jelentéseinek megtárgyalásában, az alapvető jogok nemzetiségi biztos-helyettesének tevékenységét pedig – szintén a beszámoló elfogadásakor – eredményesnek ítélte.

Szintén 18 alkalommal szólalt fel Kissné Köles Erika, a szlovén szószóló. Fő területének az oktatással kapcsolatos ügyek tűnnek, a legtöbb esetben, bizottsági véleményt képviselve, szakképzéssel, oktatással foglalkozó, illetve esélyegyenlőségi témakörbe tartozó napirendi pontokban szólalt fel. Volt napirend utáni felszólalása saját kisebbsége ügyében "A legkisebb számú magyarországi nemzetiség létkérdései (múltja, jelene és jövője)" címmel. A Magyarországi nemzetiségek bizottságának előadójaként ő kérte 2017. 06. 12-én az Országgyűlést arra, hogy a külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról szóló törvény ne érintse a magyarországi nemzetiségi szervezeteket. Érdekes, hogy nem általánosan volt kifogása a bizottságnak a törvény szövegével és céljaival kapcsolatban, csak a nemzetiségeket támogató szervezeteket kívánták kivonni a törvény hatálya alól. „*Az ország állampolgárai vagyunk, egyúttal a nemzetiségekhez tartozó személyek érdekében végzett munkára korlátozódik tevékenységünk, a többségi társadalommal együtt, a magyar állam törvényeinek betartása mellett. Érdekeinket tehát külföldi erő ez úton nem tudja alakítani, arra nem gyakorolhat jogsértő befolyást; saját politikai céljaira nem tudja felhasználni azt. A nemzetiségek támogatása nem lehet alkalmas pénzmosás céljára, de a terrorizmus finanszírozásával összefüggő, átláthatatlan eredetű pénzmozgásra sem.*” – fogalmazott.³¹

A nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke, a szlovák nemzetiségi szószóló, Fuzik János 16 alkalommal szólalt fel 2014 óta. Sokféle kérdésben megnyilvánult, de az előzőekben

³⁰ Felszólalására Rétvári Bence államtitkár reagált azt fejtegetve, hogy a soknemzetiségű, és a multikulturális nem ugyanazt jelenti, és a „szószólói szinten képviselt” nemzetiségek a „magyar nemzet szerves részei”.

³¹ Az Országgyűlés megfogadta a javaslatot, a jogvédő szervezetek megbélyegzésére szolgáló elfogadott törvény nem vonatkozik „a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szerinti nemzetiségi szervezetre és nemzetiségi egyesületre, valamint az alapító okirata szerint adott nemzetiség érdekvédelmét, érdekképviselését, vagy a nemzetiségi kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenységet ellátó alapítványra.”

felsoroltakhoz képest, mintha nagyobb arányban szólna a saját nemzetiségének helyzetéről vagy történelméről. Kiemelhető viszont az, hogy az Országgyűlésről szóló törvény módosításakor több alkalommal is felszólalt a szósztólók jogainak és lehetőségeinek javítása érdekében. Nem a felszólalási lehetőségek számát szerette volna növelni, hanem – egyébként joggal – kifogásolta, hogy nem járt irodahasználati jog a képviselői irodaházban, vagy, hogy később annak költségét az Országgyűlés Hivatala nem fedezte, vagy, hogy a költségtérítés megkülönböztető, például nem ugyanolyan üzemanyag-keretre jogosultak, mint a képviselők.

15 felszólalást jegyez Varga Szimeon bolgár nemzetiségi szósztóló. Ő is elsősorban államháztartási, költségvetési ügyekben aktív, de a bolgár–magyar kapcsolatok érdekében, bolgár évfordulók, megemlékezések alkalmával is felszólal. A sorban következő, 9 felszólalással, Dr. Turgyán Tamás, örmény nemzetiségi szósztóló. Ő többször csatlakozott Fuzik Jánoshoz az Országgyűlésről szóló törvény vitájában, és bizottsági álláspontként dicsérte a konzuli védelemről szóló törvény módosítását. Megemlékezett pl. a független Örményország kikiáltásáról, az aradi vértanúkról, de egy levél felolvasásának erejéig még az örmény nemzetiségen belüli vitát is az Országgyűlés elé vitte "A haza migránsai - etnobiznisz vs. nemzetiségek" címmel.

Öt felszólalást tett a ruszin nemzetiségi szósztóló Giricz Vera, legtöbbször bizottsági véleményként az ombudsman és nemzetiségi helyettesének munkáját dicsérte. Négy-négy felszólalása van Dr. Csúcs Lászlónénak, a lengyel, és Hartyányi Jaroszlávnak, az ukrán nemzetiségi szósztólónak. Három felszólalása van a horvát szósztólónak, Hepp Mihálynak, kettő pedig Koranisz Laokratisz görög szósztólónak. A leginkább passzív Kreszta Traján román nemzetiségi szósztóló, ő az elmúlt 3 év alatt egyszer sem emelkedett szólásra.

Kiemelendő Farkas Félix roma nemzetiségi szósztóló tevékenysége. A roma nemzetiség, vagyis a legnagyobb létszámú magyarországi kisebbség szósztólójaként, és a nemzetiségeket képviselő bizottság alelnökeként mindössze egy alkalommal, szűkszavúan, kb. nyolc mondatban szólalt fel az Országgyűlésben. Tudva, hogy a cigány nemzetiség az ország nagy részében sokkal hátrányosabb helyzetben van, mint a többi nemzetiség, más jellegű problémáik, jogsérelmeik vannak, mint például a német nemzetiségnek, más módon éri őket megkülönböztetés, tudva, hogy adott esetben teljesen más ügyekben van szükség megszólalásra, mint a többi nemzetiség esetében, az egy felszólalás gyakorlatilag a munka nem elvégzését jelenti. Egyetlen felszólalásában a 2015. évi költségvetés általános vitájában csatlakozott Ritter Imre felszólalásához, és a nemzetiségi önkormányzatok finanszírozásának rendezését sürgette.

Összességében azt mondhatjuk, hogy igen eltérő, hogy a szószólók hogyan tekintenek saját feladatukra. A felszólalások rövid áttekintéséből az látszik, hogy míg Ritter Imre komolyan veszi szószólói feladatkörét, és próbálja azt a lehetőségekhez mérten több-kevésbé kitölteni, például azzal, hogy nem csak a saját nemzetisége érdekében szólal fel, addig Farkas Félix, akinek a legnagyobb kisebbség ügyét kellene képviselnie az Országgyűlésben és ezáltal a nyilvánosságban, ezt látványosan nem teszi meg.

Összegzés

Az ombudsmani rendszer átalakítása előtt a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa szabadon felszólalhatott az országgyűlésben. Noha ez sem jelentett képviseletet, hiszen az adott biztost nem a nemzeti és etnikai kisebbségek tagjai választották meg és „küldték” az országgyűlésbe, azonban az „Országgyűlés munkájában való részvételt”, ahogy a nemzetiségek tekintetében az Alaptörvény fogalmaz,³² arra a feladatra, amit ma a szószólók be tudnak tölteni intézményi értelemben alkalmas volt, és szerepfelfogástól függően, adott esetben hatékonyan tudta ellátni.³³ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével azonban a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes már sokkal korlátozottabb jogkörökkel rendelkezik, mint a korábbi önálló ombudsmani intézmény, hiszen felszólalásra alapesetben csak az alapvető jogok biztosa jogosult.³⁴

Értelmezhető ez úgy, hogy az önálló szakosított biztosi poszt megszüntetése után a jogalkotó átmentette e szószólói szerepet, és a nemzetiségi választópolgárok kezébe adta, hogy saját szószólót „küldjenek” az Országgyűlésbe. Ezzel együtt a szakosított ombudsman intézményének megszüntetését nehéz ezzel a megoldással igazolni, hiszen amint azt bemutattam, ez a megoldás a képviselet jellegét nem erősítette, a megszólalási lehetőségeket is meglehetősen korlátok közé szorította, miközben a meglévő jogvédelmi szintről történő visszalépést jelentett.³⁵

A fordított igazolási kísérlet, miszerint a biztosi rendszer átalakítása indokolta a szószólói intézmény létrehozását, is nehezen állja meg a helyét. Először is a jogalkotó nem elsősorban

³² Alaptörvény 2. cikk (2) A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.

³³ Harcos szószóló kell a kisebbségeknek. *Beol.hu*. 2008. 3. 7.

http://www.beol.hu/orszag-vilag/belfold/rovatok/belfold/080307_harcos_szoszolora_kell_a_kisebbsenek_127170

³⁴ 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 39. § (1) 39. § [...] az alapvető jogok biztosa [...] részt vehet és – az ülés lefolytatásával kapcsolatos házszabályi rendelkezések keretei között – bármikor felszólalhat az Országgyűlés ülésén.

³⁵ Halmai Gábor, Kim Lane Scheppelle (szerk.): Vélemény Magyarország új alkotmányos rendjéről – Amicus brief a Velencei Bizottságnak. *Fundamentum* 2012/1. 23. o.

egy szószólói rendszert hozott létre, hanem egy nem működő képviseleti rendszert. Másodsorban pedig a szószólók kijelölését teljes egészében az országos nemzetiségi önkormányzatokhoz köti – tekintve, hogy azok állítanak nemzetiségi listát – így bizonyos tekintetben a szószólói intézmény csak megkettőzi a nemzetiségek „*képviseletére*” jogosult intézményeket. Ahogy az többek között a német nemzetiségi szószóló, Ritter Imre fent bemutatott hozzászólásaiból is kiderül, pl. a költségvetés elfogadásakor az Országgyűlésnek továbbra is törvényi kötelezettsége lenne egyeztetnie az országos nemzetiségi önkormányzatokkal. Ha tehát a jelenlegi kereteket nézzük: a felszólalás lehetősége korlátozott, a konzultációs (egyébként témaköreit tekintve potenciálisan kiterjeszhető) kötelezettsége pedig nem feltétlenül az országgyűlési szószólókra terjed (csak) ki, akkor az Országgyűlés munkájában való részvétel alaptörvényi előírását az országos önkormányzatok elnökei (vagy adott tisztségviselői) is be tudnák tölteni.

Összegzésként tehát azt állapíthatjuk meg, hogy a nemzetiségi szószóló intézménye nem segít megvalósítani a liberális multinacionalizmus feltételeit, de még bizonyos alkotmányos célokat sem. Nem adottak megfelelő intézményi keretek, de nem töltik be funkciójukat bizonyos egyéni szereplők sem. A szószólóság nem csak nem hatékony képviselet, hanem egyszerre nem hatékony, és nem is képviselet. Ahhoz, hogy valódi képviseletről beszélhessünk, persze elsősorban a szavazati jog hiányzik. A legtöbb nemzetiség számára ennek megszerzése teljesen lehetetlen a hatályos feltételek szerint, de azzal, hogy a jogalkotó a szólás lehetőségét is megnehezítette, és igen korlátozott keretek közé szorította, még a nem jogi, hanem köznyelvi értelemben vett képviselet fogalmát sem elégíti ki. Nem lehet úgy és akkor képviselni a nemzetiségek érdekeit, ahogyan és amikor (esetről esetre) arra a nemzeti többséghez tartozók lehetőséget biztosítanak.

© Kállai Péter, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1097 Budapest, Tóth Kálmán utca 4.

Felelős kiadó: Rudas Tamás főigazgató

Felelős szerkesztő: Körtvélyesi Zsolt

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Körtvélyesi Zsolt, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: mta.law-wp@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515