



Móré Sándor¹

A nemzetiségi szósólók részvétele a jogalkotásban

Bevezetés

Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény már utal a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételére is, amely a szósólói intézmény és a kedvezményes parlamenti képviselő létrehozásának a jogalapja lett. Az Alaptörvény azonban *expressis verbis* nem mondja ki a nemzetiségek országgyűlési képviselőtét, sőt nem is ezt vetíti előre, amikor a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét sarkalatos törvény szabályozási körébe utalja.² Álláspontunk szerint az alkotmányozó nem véletlenül használja a képviselő helyett a részvétel kifejezést, ezért azt a megoldást kellene választani, amelyet az Alaptörvény előrevetít, azaz nem a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviselőtét, hanem a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét (szósólók intézménye).

Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdését hasonlónak találjuk a (korábbi) Alkotmány 68. § (3) bekezdésével abból a szempontból, hogy egyikből sem olvasható ki a parlamenti képviselő biztosításának kötelezettsége. A szakma jelenleg is megosztott abban a kérdésben, hogy fennállt-e a mulasztásos alkotmánysértés a nemzetiségek parlamenti képviselőtének hiánya miatt, vagy sem.³

Bár a nemzetközi jog nem írja elő a nemzetiségek parlamenti képviselőtnek biztosítását, a jogalkotói önkötelezés és a régóta beváltatlan ígéretek szükségessé tették e kérdés rendezését.⁴ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) megteremtette a nemzetiségek kedvezményes országgyűlési képviselőtének a lehetőségét, azonban a törvény nemzetiségi képviselők választására vonatkozó szabályai inkább „szósóló-választást” valósítanak

¹ Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: more.sandor@kre.hu.

² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2. cikk (2) bek.

³ A mulasztásos alkotmánysértés kérdését részletesen lásd Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviselőik, érdekképviselőik, jogvédelmük*. Budapest, Gondolat, 2020. 112–117.

⁴ Kovács Péter: A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 23. (2014), 1. 28.

meg, mintsem képviselő-választást, még akkor is, ha 2018-ban a német nemzetiség egy teljes jogú képviselőt tudott az Országgyűlésbe juttatni.

Lényeges elhatárolási szempont a két intézmény között, hogy míg a nemzetiségi képviselői mandátum megteremtésével valamennyi érdek mentén szerveződő politikai képviselő, egyfajta kvázi pártképviselet jön létre, addig a nemzetiségi szószólói intézmény létrehozásával már érdekképviseletről beszélhetünk.⁵

A tanulmány első két fejezetében a nemzetiségi szószólók jogállásával kapcsolatos, jogalkotást érintő dogmatikai kérdéseket, illetve a nemzetiségi ügyek technikai meghatározásának problematikáját vizsgáljuk, majd a harmadik és egyben utolsó fejezetben a Magyarországi nemzetiségek bizottságának (a továbbiakban: Bizottság) jogalkotással kapcsolatos – az előző parlamenti ciklusban végzett – tevékenységét mutatjuk be röviden.

A nemzetiségi szószólók jogállásának dilemmái

A nemzetiségi szószólói intézmény bevezetése kapcsán felmerül az a lényeges alkotmányossági kérdés, miszerint a szószólók intézménye tekinthető-e tényleges képviseletnek a parlamentben. Az Alkotmánybíróság a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kimondta, hogy „[a] szabad mandátum [e] jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz [...] jogaik és kötelességeik azonosak. A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat.”

Ennek a követelménynek a jogalkotó úgy kívánt eleget tenni a Vjt. 18. § (1) bekezdése szerint, hogy „[a] nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben”. Ez a törvényi megfogalmazás azonban téves értelmezésre adhat alapot, mert úgy tűnik, mintha a szószóló képviselő lenne.

Ugyancsak téves értelmezésre adhat lehetőséget a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 21/B. § (1) bekezdése: „A nemzetiségi képviselő

⁵ Az elhatárolás harmadik pontjaként – a nemzetiségek érdekképviselete és politikai képviselete mellett – a nemzetiségi jogok védelmét említjük meg (alapvető jogok biztosa, Alkotmánybíróság, rendes bíróságok). A jogvédelem szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír az ombudsman intézménye és személye egyaránt. Ezen jogvédelmi mechanizmus azonban minden pozitív funkciója mellett sem elégíti ki a „képviselet” követelményét: a jogalkotó valamennyi nemzetiség számára egyetlen ombudsmanhelyettessel rendel a parlament által megválasztani, azaz nem egy kollektív, nemzetiségenként egy ombudsmanból álló testületet hozott létre (Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris, 1996. 203). Az ombudsmani jogvédelem jelentősége kapcsán lásd még Tamás András: *Magyar közigazgatási szervezeti jog I.* Budapest, Szent István Társulat, 2005. 115–117.

és a nemzetiségi szószóló tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi.” Bár az idézett bekezdés nem ad konkrét jogosultságot, a követelmény eltér a nem nemzetiségi képviselőkhez képest; lényegében ez egy többletet jelent a nemzetiségi képviselők számára. Ugyanakkor a nem nemzetiségi képviselők egyébként is képviselik őket (álláspontunk szerint a „köz” fogalmába a nemzetiségek tagjai is beletartoznak), így a nemzetiségeknek külön képviselet fenntartása megduplázza a nemzetiséghez tartozók parlamenti képviseletét.⁶

Képviselet-elméleti szempontból a képviselői jogállás egy entitás, amelyet nem lehet megbontani.⁷ A képviselői jogállástól különböző speciális (például szószólói) intézmény esetén természetesen lehet, sőt kell is egy érdekképviselet irányába mutató korlátozást hozni, ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy a két jogállás elhatárolása nem tükröz-e némi dogmatikai zűrzavart. Az országgyűlési választás rendszerében megválasztott, mentelmi joggal rendelkező nemzetiségi szószóló – a nemzetiségek jogait vagy érdekeit érintően – felszólalhat a plenáris ülésen, határozati javaslatot terjeszthet elő, módosító javaslatot nyújthat be, kérdést tehet fel, továbbá törvényjavaslat benyújtására jogosult az erre a célra kialakított nemzetiségi bizottságon keresztül, ahol szavazhat is, azonban nem gyakorolhatja a legfőbb képviselői jogosultságot, azaz az Országgyűlés ülésein nem rendelkezik szavazati joggal. Továbbá a házszabályok szerint csak akkor szólalhat fel plenáris ülésen, hogyha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek jogait vagy érdekeit érinti. A szószóló csak tanácskozási joggal rendelkezik az állandó bizottságok, illetve a törvényalkotási bizottság munkájában, amennyiben a bizottság elnöke vagy a Házbizottság döntése szerint a bizottság munkája a nemzetiséget érinti.⁸

Könnyen üressé és tartalmatlanná válhat a szószólói közreműködés, ha a törvénytervezetek hosszú előkészítése „elmegy” a szószólók mellett, mert akkor számukra nem marad más, mint a statisztika szerepe. A részvétel alapvetően a kormány által már elfogadott törvényjavaslat országgyűlési beterjesztéséhez igazodik, és nem a törvény-előkészítés egészéhez. A törvényjavaslatokat tehát a kormány nyújtja be

⁶ Sente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás országgyűlést? In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 87–89.

⁷ A politikatudományi szakirodalom szerint „[a] nemzetiségek országgyűlési képviseletének megteremtése a népképviselési elv megbontásán, és azon a feltevésen alapul, hogy a nemzetiségiek jobban képviselik a nemzetiségiek érdekeit, mint a nem nemzetiségi képviselők”. [M. Balázs Ágnes: Szólnak-e a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre. *REGIO. Kisebbség Kultúra Politika Társadalom*, 25. (2017), 3. 232.] A képviselet lényege viszont pont az, hogy a polgár eldöntheti, hogy kinek szavaz bizalmat; az autoreprezentáció egyetlen komolyabb képviselési igénnyel fellépő testületben sem létező kíváncsi. [Pap András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 27. 7.]

⁸ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 29. § (2)–(3) bek.

túlnyomórészt, s azokat a törvényhozás rendre megszavazza. A kormányzás jogi szabályozással folyik – ez a fő technika –, azonban ez nem csupán rendeletalkotást, hanem törvényalkotást is jelent. „A koncepciót, elképzelést, a megújító leleményt, reformot a kormány forszírozza a jogalkotásban és a közigazgatásban.”⁹

Véleményünk szerint az „előretolt” részvétel nem írható elő a „laikus” szószóló jogi kötelezettségeként, az csak politikai elvárás lehet. Ugyanakkor ezeken az előzetes információfelvevő helyeken készülhet fel igazán a szószóló a nemzetiségeket érintő törvénytervezetekből, alakíthatja ki felelősséggel álláspontját. A parlamenti részvétel – például a felszólalás vagy a módosító indítvány – merő formalitássá válhat, ha nincs ilyen előzetes szószólói hozzáállás, amely egyébként a törvényhozás társadalmi alapjainak kiszélesítését is jelenthetné.¹⁰

Jelenleg a jogszabálytervezetek elkészítésének folyamatába az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetsége (ONÖSZ) kapcsolódik be. A szövetség érdekvépképviseleti és javaslattevési jogai a nemzetiségi önkormányzatokkal és a nemzetiségi célú forrásokkal kapcsolatos jogalkotásra, intézkedések kezdeményezésére, valamint a Kormánnyal folytatott konzultációra terjednek ki leginkább. Az ONÖSZ tehát a nemzetiségi önkormányzatok és a Kormány közötti párbeszéd sajátos intézményének, és nem az önkormányzati együttműködés egyik formájának tekinthető. Ezt a rendszert lehetne továbbfejleszteni a nagyfokú működési és pénzügyi önállóságot élvező úgynevezett kormányzati ügynökségek (svéd modell) irányába.¹¹

Továbbá, ha már van egy alkotmányjogi, közigazgatási jogi kuriózumnak számító nemzetiségi önkormányzati rendszerünk, lehetne alkalmazni azt a megoldást is, amely alapján szószólói jogosultsága van az országos nemzetiségi önkormányzat által megválasztott személynek.

Egy korábbi empirikus felmérésre kapott válaszok¹² alapján a szószólói intézmény működésének egyik problematikus pontja az volt, hogy a ciklus végére több szószólónak is megromlott a kapcsolata az általa képviselt nemzetiség országos önkormányzatával: az adott országos nemzetiségi önkormányzat elnöke és a szó-

⁹ Tamás András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 3. 68.

¹⁰ Vö. Kukorelli István: *Az országgyűlési képviselők jogállása*. Budapest, KJK, 1989. 152–153.

¹¹ Svédországban a kormányzati ügynökségek a minisztériumok sajátos „felügyelete” alatt működnek, de döntéseiket önállóan hozzák meg. A minisztériumok nem avatkozhatnak az ügynökségek döntéseibe, azokat nem semmisíthetik meg, illetve nem változtathatják meg. A „felügyelet” tartalmát a feladatok, illetve költségvetés meghatározása, a vezető kinevezése, valamint az ügynökségek működésének monitorozása adja. A minisztériumokra kis létszám, az ügynökségekre pedig az önállóság jellemző. Lásd részletesen Tamás András: Svédország közigazgatása. In Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 549–574.

¹² Az empirikus kutatást részletesen lásd Móré Sándor: A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek. *Glossa Iuridica*, 5. (2018), 1–2. 145–156.

szóló is szeretett volna első helyen szerepelni a választási listán.¹³ A nemzetiségi szószólok a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.¹⁴

A delegálással kapcsolatban az Alkotmánybíróság 14/2006. (V. 15.) AB határozatában ugyan kimondta, hogy „[a]z egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a nemzeti és etnikai kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe”, ezzel összefüggésben pedig nem használta a „teljes jogkörrel rendelkező tag” – dogmatikailag nem adekvát – kifejezést, azonban a vizsgálat tárgyát képező országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányán szereplő kérdés tartalmazta azt.

A Vjt. bár nem használja a delegálás kifejezést, a nemzetiségi lista állításával az országos önkormányzatok gyakorlatilag delegálják a nemzetiségi szószólokat: a szószólok a nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyeri el megbízatását, ehhez tehát egyetlen érvényes szavazat is elegendő, amelyet a jelölt akár saját magára is leadhat. A listára leadott szavazatok száma csak a kedvezményes országgyűlési mandátum megszerzése tekintetében releváns. Itt mindenképpen érdemes figyelembe venni két szempontot: egyrészt azt, hogy a nemzetiségi szószólok nem országgyűlési képviselők, másrészt pedig azt, hogy a nemzetiségi önkormányzati választási rendszer legitimálja az országos nemzetiségi önkormányzatokat, ami – a szószólok esetében – erősebb legitimációt jelent, mint az országgyűlési választások nyújtotta legitimáció.

A nemzetiségi ügyek technikai meghatározásának problematikája

A nemzetiségi szószólokat akárhány szavazattal is választották meg, ezt olyan állampolgárok tették, akik ezért cserébe „lemondtak” a pártokra adandó szavazatukról.¹⁵ Ha ez így van, akkor ennek fejében elvárható, hogy ezek a szószólok,

¹³ A Vjt. 9. § (1)–(2) bekezdése szerint az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat nemzetiségi listát, amelyhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges.

¹⁴ Vjt. 18. § (2) bek.

¹⁵ Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában kifejtette: „A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásnál minden szavazat ugyanannyit ér.” E tekintetben az „egy ember – egy szavazat” elve érvényesül a jelenlegi szabályozásban, s ennek megfelelően a jogalkotó nem ad lehetőséget arra, hogy a nemzetiségi listára szavazó választópolgár pártlistára is szavazhasson párhuzamosan, azonban az AB határozatból idézett mondat második része már nem érvényesül. Továbbá azt is figyelmen kívül hagyta a jogalkotó az említett AB határozatból, hogy „[a] listákról szerethető mandátumok meghatározásának sem célja, sem eredménye nem lehet az, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerüljenek másokhoz képest”.

ha nem is szavazati, de legalább tanácskozási joggal minden olyan (jogalkotási) kérdésben megszólaljanak, amely érinti az általuk képviselt közösségeket.

A szószóló – az állandó bizottság, illetve a törvényalkotási bizottság elnökének, vagy a Házbizottság döntése alapján – tanácskozási joggal vehet részt az állandó bizottságok, illetve a törvényalkotási bizottság ülésein.¹⁶ Ebben kétségtelenül jelen van egy paternalista szemlélet, hisz a „többségi elnök” esetenként mondja meg, hogy van-e nemzetiségi relevancia, vagy sem. A parlamenti képviselet általánosan a nemzet sorsát érintő kérdésekről szól, és ezen belül nem egyszerű megmondani, hogy melyek a nemzetiségsemleges vagy a nemzetiségeket (legalább közvetve) érintő kérdések.

Továbbá az eseti döntés függvénye mindenképpen magában hordozza a jogbizonytalanságot, ezért pontosítani kellene, hogy egy adott témakörnek van-e nemzetiségi vonatkozása, vagy sem. Ez egy nagyon bonyolult kérdés, amelyet az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetségének bevonásával lehetne (elfogadhatóan) megoldani. Nem könnyű megmondani, hogy például milyen örmény vagy német relevanciája van a rezsicsökkentésnek, míg a roma nemzetiség esetében ez már könnyebben indokolható.

A szószólók tevékenységére vonatkozó szabályozás egyik neuralgikus pontja tehát a nemzetiségi ügyek technikai meghatározása, amely egyébként azért szükséges, mert az ilyen kérdésekben valóban kell valamiféle szabályt hozni, ugyanakkor könnyen belefuthatunk a paternalizmus csapdájába.

A probléma hatékony megoldását akadályozza az is, hogy egyes nemzetiségek között óriási létszámbeli különbségek vannak, ráadásul a legnagyobb lélekszámú nemzetiségi közösség kisebbségi minőségén túl, a mélyszegénységhez tartozó társadalmi réteg legnagyobb részét képezi arányait tekintve. Így az a fajta érdekképviselet, amelyre nekik igazán szükségük van, nem feltétlenül korrelál azzal, amely a többi nemzetiség esetében számít irányadónak. Míg más nemzetiségi önkormányzatok tevékenységei a kultúra, a művelődés, az oktatás és a hagyományörzés területeihez kapcsolódnak, addig a roma önkormányzatoknak ezeken felül szociális, egészségügyi, valamint foglalkoztatási feladatokkal is meg kell birkóznuk. A különbség ellenére a vonatkozó jogszabályi környezet szinte azonosan kezeli valamennyi nemzetiségi közösséget, lélekszámától függetlenül.¹⁷ Nyilván van ennek egy jogon túli szerepe is: a korszerű lét hiánya Magyarországon sok problémának a forrása, gyökere lehet.

¹⁶ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 29. § (3) bek.

¹⁷ Ebben a kormányzati ciklusban elválik egymástól a roma és a többi nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének irányításáért felelős miniszter feladatköre. A roma nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért a belügyminiszter, a többi nemzetiségi önkormányzatok esetében pedig a nemzetiségpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes felelős. Továbbá 2019. május 1-től az Emberi Erőforrások Minisztériumától a Belügyminisztériumhoz került a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkárság, tehát minisztériumi szinten elvált a roma támogatások kormányzati csoportosítása a többi nemzetiségtől, mivel sok terv

A Bizottság jogalkotással kapcsolatos tevékenysége az előző parlamenti ciklusban

A szószóló országgyűlési munkájának fő terepe a Bizottság, amelyben szavazati jog is megilleti.¹⁸ A Bizottság munkája egyértelműen a nemzetiségek érdekeit érintő kérdésekre koncentrál, és ebben nem is különbözik az állandó bizottságoktól, amelyek mindegyike valamely feladatra specializálódik. Az állandó bizottságok viszont nem valamilyen személyi kör képviselőre hivatottak, hanem szakpolitikai alapon szerveződnek.¹⁹ A Bizottság tagsága is sajátos: tagjai csak a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselők, valamint a nemzetiségi szószólók lehetnek.²⁰

Az alábbiakban a Bizottság törvénymódosítást kezdeményező önálló indítványait, a törvényjavaslatok és beszámolók részletes vitáihoz történő kapcsolódásait, illetve a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást mutatjuk be.

Önálló indítványok benyújtása

A Bizottság az előző ciklusban tíz önálló indítványt nyújtott be, az előterjesztő képviselőjében többnyire az elnök szólalt fel. Az önálló indítványokat az Országgyűlés elfogadta.²¹ Ezek a következők voltak:

2014-ben:

- a T/439 sz. indítvány a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról;
- a T/460 sz. indítvány, az előző indítvány visszavonása és egyidejűleg ugyanazon cím alatt új indítvány benyújtása.

„szétforgácsolódott”, azaz nem jutott el a célzott társadalmi rétegekhez. A terület továbbra is a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt maradt, a szakmai munkáért pedig miniszterelnöki biztosként a Magyar Máltai Szeretetszolgálat általános alelnöke lett felelős.

¹⁸ Mivel a Bizottság ügydöntő hatáskörrel nem rendelkezik, a szószóló szavazati jogát nem tekintjük erős hatáskörnek.

¹⁹ Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlamenti Szemle*, 2. (2017), 2. 25.

²⁰ Az előző parlamenti ciklusban a Bizottságnak tizenhárom nemzetiségi szószóló tagja volt, jelenleg egy nemzetiségi képviselő (Ritter Imre német nemzetiségi képviselő) és tizenkét szószóló tagja van. A Bizottság működése során egyensúlytalanság is előállhat a szószólók és képviselő(k) között.

²¹ A Bizottság az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (HHSZ) 58. § (1) bekezdése alapján nem jogosult tárgysorozatba vételi eljárás lefolytatására, mivel nem állandó bizottság.

2015-ben:

- a T/3871 sz. indítvány az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról;
- a T/5033 sz. indítvány az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról;
- a T/7389 sz. indítvány a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról;
- a T/4885 sz. indítvány az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról (a Bizottság visszavonta).

2016-ban a Bizottság nem nyújtott be önálló indítványt.

2017-ben:

- a T/18297 sz. indítvány a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról;
- a T/18296 sz. indítvány a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosításáról;
- a H/18032 sz. indítvány a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés támogatásáról;
- a T/15535 sz. indítvány a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosításáról.

2018 első félévében a Bizottság nem nyújtott be önálló indítványt.

A Bizottság intenzív szakmai kapcsolatot tartott fenn a nemzetiségi biztoshelyettes titkárságával, tevékenységében a biztoshelyettes volt a kiemelt partnere, amely az egyes átfogó jelentéseinek megállapításait és egyéb szakmai dokumentumait is beépítve kezdeményezett jogalkotási eljárást. Az ombudsmanhelyettes titkársága folyamatos szakmai kapcsolatban áll a Bizottsággal, amelynek ülésein a biztoshelyettes munkatársai szinte minden alkalommal részt vesznek.

Vitához kapcsolódás

A 2014–2018-as ciklusban a Bizottság negyvenhét alkalommal kapcsolódott részletes vitához, negyvenhat alkalommal nyújtott be részletes vitáról szóló jelentést.²² Egy esetben²³ a kapcsolódás bejelentése határidő után érkezett, így

²² A HHSZ 32. § (2) bekezdése vagy a 92. § (3) bekezdése alapján.

²³ T/2085. számú törvényjavaslat a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról.

a részletes vitát a Bizottság nem folytathatta le. A bizottsági elnökök egyeztetése után az Országgyűlés Kulturális Bizottsága saját bizottsági módosító javaslatként vitatta meg a Bizottság módosító szándékát.

A részletes viták közül a Bizottság harminckilenc törvényjavaslatról és hét beszámoló elfogadásáról szóló határozati javaslatról tárgyalt. Öt esetben az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 22. § (2) bekezdése alapján tárgyalta a Bizottság, és állást is foglalt a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának a 2013–2016 közti időszakban benyújtott éves beszámolójáról. Két alkalommal kapcsolódott a Bizottság az Állami Számvevőszék beszámolójához, amely években a helyi és az országos nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzése történt.

Minden olyan esetben, amikor a Bizottság a plenáris ülés elé akarja terjeszteni a véleményét, kapcsolódnia kell, még akkor is, ha módosító szándéka nincs az aktuális törvényjavaslattal kapcsolatban. Ezért is fordulhatott elő, hogy az előző ciklusban a Bizottság csak tizenegy esetben nyújtott be részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot.

A részletes vitákban a Kormány képviseltette magát, és állást is foglalt a módosító javaslatokról. Legjellemzőbb, hogy a tárca részéről egy főosztályvezető képviselte az előterjesztőt, míg a költségvetési tárgyú törvényjavaslatok esetében, ahol a Bizottság módosító javaslatot is nyújtott be, általában egy helyettes államtitkár vett részt a részletes vitákban.

Nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítás

Az Országgyűlés hatvannégy alkalommal tárgyalt nemzetiségi napirendi pontot a 2014–2018-as ciklusban. Ezek közül a Bizottság harmincnégy alkalommal kezdeményezte a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást. A költségvetési törvényjavaslatokat és azok módosításait, valamint a Kormány nemzetiségek helyzetéről szóló két éves beszámolóját és az arról szóló Igazságügyi bizottság által benyújtott határozatot, illetve az ombudsmani beszámolókat és az elfogadásukról szóló határozatokat „automatikusan”²⁴ nemzetiségi napirendi pontként tárgyalta az Országgyűlés. Ezeken az indítványokon kívül a Bizottság által benyújtott önálló indítványok is „automatikusan” nemzetiségi napirendi pontokká váltak. Három nemzetiségi napirend esetében egyéni szószólói, illetve országgyűlési képviselőkkel közös kezdeményezésről volt szó, ezen indítványok esetében sem kezdeményezte a Bizottság a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást.

²⁴ HHSZ 92. § (3) bek.

Következésképpen a nemzetiségi szószólók – bár jogállásuk jelentősen eltér a képviselőkétől – a Bizottságon keresztül befolyást gyakorolhatnak a parlamenti napirendre. Bár az erre vonatkozó szabályozás tartalmi elemeivel kapcsolatban számos szakmai és politikai vita folyik, a testület törekszik a nemzetiségek érdekeit, illetve jogait érintően hatékony intézménye lenni az Országgyűlésnek törvénymódosítást kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munkát ellenőrző tevékenységével.

Következtetések

A szószólók jogállását érintő dogmatikai kérdéseket nem „söpörhetjük a szőnyeg alá” azzal az indoklással, hogy ezen intézmény szimbolikus jelentőséggel bír (egyéb-ként a szimbolikus gesztusoknak óriási szerepük van a nemzetiségi politikában). Nem elfogadható tehát az, hogy ennek a gesztusnak az „alkotmányjogi ára” egy-fajta képviselő-elméleti dilemma legyen, mivel ezeket a kérdéseket tisztázni lehet.

Álláspontunk szerint a nemzetiségi szószólók megválasztását szükségtelen az országgyűlési választás rendszerébe integrálni, megfosztva ezzel a nemzetiségi választópolgárok nagy részét a pártlistás szavazás lehetőségétől. Ennek megszüntetése szilárdabb dogmatikai alapokra helyezné a szószóló jogállását, illetve az intézmény nem csupán „kiszegítő” lehetőségként értelmezett megoldása valósulna meg.

Továbbá ott, ahol többen élnek nemzetiségek, és az adott párt „nyit” feljűk, a jelöltjeik felkerülhetnének az ideológiai alapon szerveződött pártok listáira, így összhangba hozhatók egymással a nemzetiségek integrációja és a speciális nemzetiségi képviselő szempontjai. Tehát nem a kedvezményes parlamenti képviselő,²⁵ hanem az ONÖSZ-ön alapuló kormányzati ügynökség irányába javasoljuk fejleszteni a hatályos szabályozást. A nemzetiségekkel kapcsolatos állami feladatok jelentős körét a minisztériumok helyett ezen ügynökség(ek)re lehetne telepíteni.

²⁵ Kukorelli István álláspontja szerint a nemzetiségi „[k]épviselők bevitel a pártpluralizmusra épülő népképviselőbe kockázatos vállalkozás lenne, ez a parlamenti jog idegen testeként működne”. [Kukorelli István: A második kamara mint nemzeti intézmény. In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 72.]

Irodalomjegyzék

- Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlamenti Szemle*, 2. (2017), 2. 5–24.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris, 1996.
- Kovács Péter: A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 23. (2014), 1. 15–29.
- Kukorelli István: A második kamara mint nemzeti intézmény. In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 69–73.
- Kukorelli István: *Az országgyűlési képviselők jogállása*. Budapest, KJK, 1989.
- M. Balázs Ágnes: Szólnak-e a szöszölók? A nemzetiségi szöszölók hatása a parlamenti napirendre. *REGIO. Kisebbség Kultúra Politika Társadalom*, 25. (2017), 3. 231–259. Online: <http://dx.doi.org/10.17355/rkkpt.v25i3.178>
- Móré Sándor: A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek. *Glossa Iuridica*, 5. (2018), 1–2. 129–157.
- Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük, jogvédelmük*. Budapest, Gondolat, 2020.
- Pap András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 27. 1–7.
- Szente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás országgyűlést? In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 79–94.
- Tamás András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 3. 57–74.
- Tamás András: *Magyar közigazgatási szervezeti jog I.* Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- Tamás András: Svédország közigazgatása. In Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 549–574.