

## 5. MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGI KÉPVISELET: MODELLEK A HÁZBAN

Ezen fejezet témája a magyarországi jogi modell útkeresése, az elmúlt évek beváltatlan ígéreteinek vizsgálata. A részletesen ismertetendő javaslatok többnyire három vitatott pont körül forognak majd: két- vagy háromszavazatos rendszert vezessenek-e be, azaz a kisebbségi mellett pártlistákra is szavazhassanak-e a polgárok; mennyi legyen a mandátumhoz szükséges minimális választói támogatás; illetve mi legyen a töredékszavazatok sorsa: összeadódnak-e, ha esetleg valamelyik kisebbségi lista nem kap elég szavazatot. A modellkeresés tanulságaként megállapítható, hogy a többségi, pártokra épülő képviseleti rendszerben (a szabad mandátum elve alapján) igen szűk a kisebbségek parlamenti képviseletének mozgástere, ezért felvetődik más, eltérő forrásból eredő közjogi intézményi biztosítékok (parlamenti tanácskozási jog, jogalkotási vétó, kötelező egyeztetés stb.) lehetősége is.

A könyv formai és tartalmi korlátaira való tekintettel el kell tekintenem a magyar parlamentarizmus és a kisebbségi-nemzetiségi képviselet összefüggéseinek átfogó bemutatásától. Vizsgálatom így elsősorban a rendszerváltást követő jogalkotási tervezetek, modellek bemutatására kénytelen szorítkozni. Nehéz és kockázatos dolog ugyanakkor (jog)intézmények, illetve politikai aspirációk vizsgálatába fogni a jogtörténeti előzmények ismertetése nélkül. Ennek ellenére a Horthy-kor, illetve az államszocializmus időszakának ismertetését kihagyva, a rendszerváltást megelőző időszakból kiragadott, ám értékelésem szerint szemléletes példaként csak a dualizmus korával fogok röviden foglalkozni.

Meggyőződésem, hogy kimerítő történeti elemzések hiányában lehetetlen feladat a jelenkori parlamentarizmus érdemi vizsgálatába bocsátkozni. Ugyanis például a hatalmi ágak egységét hirdető államszocializmus képviseleti vákuuma vagy a demokratizmusában eleve

korlátozott poszt-weimari alkotmányosság előképénél nemritkán még távolabbra voltak kénytelenek fordulni a rendszerváltás „alkotmányozó atyái”. Márpedig gyakran éppen az alkotmánytörténet és a politikai kultúra hagyatékán múlik egy-egy közjogi intézmény működőképessége. Mindemellett, már csak azért is megkerülhetetlennek érzem a századforduló (és egyben a magyar parlamentarizmus bölcsőjének) parlamentáris kisebbségi politikájának bemutatását, mert ebben az időszakban jelentős, egyes becslések szerint a magyarsághoz képest még többségben is lévő nemzeti kisebbség (nemzetiség) élt a magyar állam területén. A Monarchia korának rövid, a teljesség minden igénye nélküli bemutatása után a fejezet további részében (jó hetven évet ugorva) rátérek az elmúlt évtized eseményeire.

## 5.1. A MONARCHIA

A tizenkilencedik századi Közép-Európa a nemzetiségek Bábele volt, amelyet két nagybirodalom, a Habsburgok és a Romanovoké tartott össze.<sup>1</sup> A korszakot tárgyaló történeti munkák ennek megfelelően a központi helyen tárgyalják a nemzetiségi kérdést. Magyarországon a rendi képvisellel szemben az 1848. évi V. törvénycikk teremtette meg a népképviselő elvén nyugvó parlamenti választójogot.<sup>2</sup> Mind az 1844-es, mind pedig az 1867-es nemzetiségi törvény kimondta, hogy bár a Ház hivatalos nyelve a magyar, valamennyi jogalkotási aktus hivatalos fordítást kell hogy kapjon valamennyi (elismert) nemzetiségi nyelvre. Ezen túlmenően, tagjai 1/5-ének kérésére, a mostani helyi önkormányzatoknak megfelelő entitások<sup>3</sup> dönthettek bármely

<sup>1</sup> Nemes Dénes: A kisebbségi lét történelmi és társadalmi gyökerei Magyarországon, *Acta Humana* 1993/12–13, 14. o.

<sup>2</sup> A hazai választójog kimerítő bemutatására lásd Dezső Márta: *Képviselőt és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1998.

<sup>3</sup> A nagy számban egy tömbben élő nemzetiségek által lakott területek nyelvhasználatával Kossuth Lajos is foglalkozott 1851-es alkotmánytervében, melynek alapideája a minden szinten való önkormányozás volt: „...minden község időszakonként maga határozza meg, milly nyelven veendi a községi igazgatást”, de emellett a más anyanyelvű is szabadon használhatná nyelvét

nyelv hivatalos.<sup>4</sup> A bírósági eljárások során biztosított volt az anyanyelvhasználat joga, és elvben tiltott volt valamennyi, nemzetiség alapján való megkülönböztetés. Általánosságban tehát: a 40–45%-nyi nemzetiségi választópolgár kisebbségi jogait az egyéni jogok és szabadságok, valamint az önkormányzatiság fenti keretrendszerében biztosította a jogrend.

Az említett 1848-as választójogi törvényt, amely alapján körülbelül a lakosság tizede rendelkezett szavazójoggal, jelentékenyen módosította az 1874. évi XXXIII. törvénycikk, lecsökkentve a szavazni jogosultak számát körülbelül 6%-ra.<sup>5</sup> Más források<sup>6</sup> szerint 1848-ban 7,1%-ról, azaz a 11,2 milliós lakosságból nyolcszázezer szavazóról kell beszélni; 1869-ben 6,8%-ról (13,2 millióból 902 000 szavazó); 1874-ben pedig mindössze 5,5%-ról – ami a 13,5 milliós lakosságból csak 846 000 választópolgárt jelentett.<sup>7</sup>

A korszakot hírhedtté tevő választási csalások sorában külön fejezetet jelentett mindemelllett a választókerületek kormánybarát kialakítása. A cél a mindenkor kormánytöbbséget hozó körzetek kialakítása volt. Erdély például, a szászok feltétlen lojalitása miatt a lakosságszámot meghaladó képvisellel rendelkezett. Feltűnő aránytalanságokat találunk tehát: 46 kerületben 1 000-nél kevesebb, 950-ben pedig 3 000-nél is több választópolgár szavazhatott. Amíg a legnagyobb körzetekben két-háromezren szavaztak, Erdélyben legfeljebb ezren. A magyarországi körzetekben átlagosan 2 400 szavazó és 30 100 lakos jutott egy képviselőre; az erdélyi adatok viszont 1 590 választót és 30 500-as lakosságot hoztak. Általában elmondható, hogy a tisztán

---

a helyi közigazgatásban. A megyében: a „megyei közgyűlés a választás utáni első összeüléskor többség által elhatározza, minő lesz a megyei közigazgatás nyelve a jövő választásig...” lásd Kossuth Lajos alkotmányterve. Budapest, 1994. 14. és 19. o.

<sup>4</sup> Lásd még Mezey Barna (szerk). Magyar Alkotmánytörténet, Osiris, Budapest, 2002. IV–V, rész.

<sup>5</sup> Uo. 337–339. o.

<sup>6</sup> Gerő András, Az elsőprő kisebbség, Népképviselő a Monarchia Magyarországon, Gondolat, Budapest, 1988. 16–17. o.

<sup>7</sup> Dezső Márta az adóhátralékosokat a választójogból kizáró rendelkezés miatt 4,3%-ot említ. I. m. 139.

magyarok lakta területeken több szavazatra volt szükség egy mandátum elnyeréséhez, mint a nemzetiségi körzetekben.<sup>8</sup>

Szükséges megjegyezni, hogy a választási csalások, illetve az általános választójog elutasítása ellenére az 1848-as hazai választójog „színvonalá” az európai élbolyba tartozott. A liberális mintaállam Nagy-Britannia például lényegesen szigorúbb feltételekhez kötötte a választójog gyakorlását, és jelentősen nagyobb lakossága ellenére is csak néhány százezerrel többen járulhattak az urnákhoz.<sup>9</sup> Igaz, későbbre a trend világosan mutatta a hazai jogkiterjesztés ütemének lassulását: amíg 1905 Magyarországon csak a lakosság 6,2%-a rendelkezett választójoggal, a számarány Ausztriában 27%, Németországban 22%, Franciaországban 28%, Nagy-Britanniában 16%, és még az igen szűken meghúzott választójogáról elhíresült Olaszországban is 8% volt.<sup>10</sup>

A Monarchia magyar felének választójogi kisebbség-specifikuma pedig az volt, hogy már az 1869-es választások bebizonyították, a kormánytöbbség sok esetben éppen a nemzetiségi (és elsősorban az erdélyi) választókon múlhat, akik, szemben az ellenzéket inkább támogató magyarokkal, érdekeltek voltak a kiegyezés keretrendszerének fenntartásában. 1906-os adatok szerint a lakosság 54%-át<sup>11</sup> kitevő magyarság a választásra jogosultak 56,2%-át tette ki, a voksok 12,7%-át adó németek a lakosság 10,4%-át, a 10,7%-nyi szlovák lakosság a szavazatok 11,4%-át adta, amíg a románok 11,2%-ot (lakosságárány: 16,1%), a ruténok 2,9%-ot (lakosságárány: 2,5%), a horvátok 1,2%-ot (lakosságárány: 1%), a szerbek pedig 2,8%-ot (lakosságárány: 3%).<sup>12</sup> Talán a németek kissé felül-, amíg a románok enyhén alulreprezentáltak voltak, ám összességében a nemzetiségek a választói regiszter számarányuknak megfelelő szeptét tudhatták magukénak.

Az említett 1874-es törvény tovább aránytalanította a választókörzet-struktúrát. A legkisebb Rudabánya volt 181 választásra jogosult polgárral, a legnagyobb pedig Homonna, ahol 6 210 szavazat jutott a

<sup>8</sup> Gerő András, *The Hungarian Parliament (1867–1918) A Mirage of Power*, Columbia University Press, New York, 1997. 12–14. o.

<sup>9</sup> Uo. 27. o.

<sup>10</sup> Uo.

<sup>11</sup> Az 1910-es népszámlálási adatok alapján.

<sup>12</sup> Gerő, 1997, 52. o.

mandátumra. Feltűnően kevés szavazat kellett a nemzetiségi megyékben: Alsó-Fehérben 532, Brassóban 832, Nagy-Küküllőben 812, Szebenben 717, Trencsénben 1 086, Nyitrán pedig 1 460. Ugyanakkor a szinte kizárólag magyar Pest-Pilis-Solt-Kiskun megyében 3 021, Zalában 3 049, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 2 907, Baranyában pedig 3 297. A legtöbb szavazat azonban a magyar városokban állt egy-egy mandátum mögött: Hódmezővásárhelyen 4 451, Szegeden 4 409, Budapesten pedig 4 370-en választottak egy képviselőt.<sup>13</sup> A rendszer iránti nemzetiségi lojalitást abban is látják, hogy a választási csalások ellenére sem mindig a *saját*, nemzetiségi jelöltjeikre szavaztak. 1910-ben például a Román Nemzeti Párt 37 jelöltje közül csak öt jutott mandátumhoz, 1908-ig pedig a Szerb Radikális Párt is támogatta a magyar kormányt.<sup>14</sup>

A rövid, igen vázlatos történeti bevezetés összefoglalásaként annyit szükséges talán megjegyezni, hogy bár a hivatalos politika ismerten nem volt kisebbségbarát, számos intézmény biztosította a nemzetiségek szabad individuális (például anyanyelv-használati) joggyakorlását; jelen voltak a parlamentben is, sőt a választójogi rendszer sem alkalmazott etnikai diszkriminációt. Igaz, ellentétben például Ausztriával, a monarchiabeli testvérállammal, a *sui generis* képviselet automatizmusával nem találkozunk.

## 5.2. A RENDSZERVÁLTÁS<sup>15</sup>

A nemzeti kisebbségeknek a közéletben való részvételre irányuló jelenkori követelése természetesen nem a rendszerváltással kezdődtek. Már az említett 1848-as közjogi rendszer kialakítását megelőzően megfogalmazták az anyanyelv használatára, az egyházi szervezet

<sup>13</sup> Uo. 54. o.

<sup>14</sup> Ács Zoltán, *Nemzetiségek a történelmi Magyarországon*, Budapest, Kosuth Könyvkiadó, 1984.

<sup>15</sup> Az alábbi alfejezetek elsődleges forrásoként Várfalvi Attila már hivatkozott kimerítő gyűjtése és elemzése szolgált: Várfalvi Attila, *Nemzetiségek és parlament (szakdolgozat)*, Budapest, 1998, Országgyűlési Könyvtár, illetve: A nemzetiségek képviselete a magyar Országgyűlésben, *Társadalmi Szemle*, 1995/7.

szabad alakítására és a rendi parlamentben való képviselőre<sup>16</sup> irányuló igényeiket. A rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakban a nemzetiségek, a nemzeti és etnikai kisebbségek politikai irányítása, ellenőrzése (a legtöbb érdekcsoportéhoz hasonlóan) az állampárt feladata, privilégiuma volt. A felsőbb pártszervek párthatározatokban foglalkoztak a nemzetiségek helyzetével, társadalmi szerepével.<sup>17</sup> A közvetett pártirányítás a nemzetiségi-kisebbségi Demokratikus Szövetségek felett a Hazafias Népfronton keresztül valósult meg.<sup>18</sup>

A „nemzet szocialista egységét” hirdető alkotmányos rendszer a nyolcvanas évekig azonban kifejezett kisebbségi jogi intézményeket nem tartalmazott. Igaz ugyan, hogy az 1983-ban elfogadott választójogi törvény<sup>19</sup> országos listája<sup>20</sup> alapján rendszeres gyakorlattá vált a nemzetiségi képviselők mandátumhoz juttatása, ám mindez kifejezett jogalkotói deklaráció (vagy párt rezolúció) nélkül történt. A hetvenes évek végétől a hangsúlyozottan informális gyakorlat a következő volt: a négy „elismert” nemzetiségből: német, román, szlovák és szerb-horvát (ami magában foglalta a szerb, horvát és szlovén nemzetiséget) két-két képviselő a Hazafias Népfront elnökségének tagja lett, ketten pedig az országos listán parlamenti mandátumhoz juthattak.<sup>21</sup> Elvben a rotáció a parlamenti ciklusokkal összhangban történt.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Bővebben lásd Várfalvi, 1988, 4.1.1. alfejezetét továbbá, Kemény G. Gábor: A magyar nemzetiségi kérdés története. Budapest, 1946.

<sup>17</sup> Várfalvi, *uo.*

<sup>18</sup> Szinte kötelező egyöntetűséggel így nevezték a magyarországi nemzetiségek országos szervezeteit. Bővebben erről: Niederhauser Emil: Nemzetiségi politika Magyarországon a felszabadulás óta. Társadalmi Szemle 1987/11., valamint Tilkovszky Lóránt dokumentumgyűjteménye: Nemzetiségi politika Magyarországon a 20. században. Csokonai Kiadó, Debrecen, 1998.

<sup>19</sup> 1983. évi III. törvény.

<sup>20</sup> Az uralkodó közjogi felfogással összhangban a 31 mandátumról rendelkező lista is a parlament, a társadalom „kicsiben való” leképezését hivatott elősegíteni, így érthető, hogy miért fért fel rá mindig egy-egy nemzetiségi jelölt.

<sup>21</sup> Az 1975–80-as parlamenti ciklusban például a román és a szlovák nemzetiségek jutottak be a Házba.

<sup>22</sup> Jakab Róbertné szóbeli közlése alapján. A rendszerváltás első három ciklusában szocialista képviselő az idő tájt a Szlovák Demokratikus Szövetség „színeiben” jutott mandátumhoz.

Várfalvi Attila szerint a nyolcvanas évek végén a magyarországi nemzetiségek területileg szórta, nyelvükben előrehaladott asszimilációs fokon élték meg a társadalom egészével együtt az átalakulást. A legnagyobb létszámmal, mintegy hatszázezren, három különböző nyelvű csoportban a cigányok, utána a németek megközelítőleg 180–200 ezren, majd a szlovákok és horvátok 80–100, illetve 60 ezren, a románok körülbelül 15 ezren.<sup>23</sup> Várfalvi adatai szerint a többi, a későbbi kisebbségi törvényben nevesített nemzeti kisebbség lélekszáma tízezer alatti: a szerbek, görögök, bolgárok, szlovének, lengyelek, ukránok, ruszinok és az örmények lélekszáma 2 000 és 6 000 között mozgott.<sup>24</sup> A hivatalos adatok szerint tehát mintegy körülbelül egymillió emberről, azaz az ország lakosságának mintegy 10 százalékáról beszélhetünk. (Más források 4–600 000 fős cigány, 2–220 000 fős német, 100–110 000 fős szlovák és horvát, illetve 25 000 fős román közösséget említenek. Ugyanitt, a szerb nemzetiség számát 5 000-ben, a bolgárét és a görögét 3 000-ben, a szlovénét 2 500-ban; a lengyel és az ukrán közösség számát pedig 400-ban határozzák meg. A becslések szerint ezenfelül még körülbelül 500 ruszin és 1 500 örmény élt Magyarországon.<sup>25</sup> A fent már hivatkozott 2001-es népszámláláskor valamely kisebbség nyelvét 139 763 személy, vagyis a lakosság 1,37%-a vallotta anyanyelvének; nemzetiségi kötődésűnek pedig 318 391 személy vallotta magát, ami a lakosság 3,12%-át jelenti.)

A statisztikák egyébként – a politikai szabadgondolkodás határainak tágulásától talán nem függetlenül – egyértelműen a demográfiai tendenciákat meghaladó kisebbségi identifikáció-növekedésről is beszámolnak.<sup>26</sup> Annak ellenére, hogy a nem magyar anyanyelvű lakosság, illetve a nemzetiségi nyelvet a szüleiktől tanulók száma radikálisan lecsökkent, 1980 és 1990 között például (a csökkenő össznépszerűségi adatok mellett) a regisztrált román kisebbség 8 874 főről 10 740-re nőtt,

<sup>23</sup> Várfalvi, uo.

<sup>24</sup> Uo.

<sup>25</sup> Egyed Albert, Nemzeti és etnikai kisebbségek Magyarországon, In.: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Magyarország Politikai Évkönyve 1993, 295. o.

<sup>26</sup> Lásd például Hoóz István: A Baranya megyében élő német és délszláv lakosság nemzetiségi tudatának alakulásáról, Demográfia, 1982., 2–3., illetve Hoóz István: Population census and ethnicity, Minorities Research, 2001/3.

a szlovák 9 101-ről 10 459-re; míg a magyarországi németiség létszáma szinte megháromszorozódott: 11 310-ről 30 824-re nőttén.<sup>27</sup>

A háromoldalú kerekasztal-tárgyalásokon a nemzetiségek érdekeit senki sem jelenítette meg, ám az „alkotmányozó atyák” „*általános vélekedése szerint a nemzetiségi kérdés megjelenítését a politika szintjén (más, erre alkalmas struktúrák, formák hiányában) majdnem mindenki a parlamentben képzelte el. Ennél szélesebb látókörben gondolkodtak azok, akik 1989 áprilisában létrehozták a Minisztertanács mellett működő Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégiumot, majd ősszel, ennek támogatására a Kisebbségi Titkárságot.*”<sup>28</sup> Az 1989-es alkotmánymódosítást megelőző közjogi-politikai alkuk során ugyanakkor világossá vált, hogy az új közjogi rendszer kereteibe nem fér bele sem egy érdekképviselőtekből álló második kamara, sem az egykamrás parlament politikai pártokra épülő logikájának megbontása. „*A Kerekasztal ellenzéki oldala elutasította a nagy műgonddal kimunkált választójogi rendszer megzavarását bármilyen pártállami maradvány (országos lista megtartása) vagy korporatív elem beemelésével.*”<sup>29</sup>

A nemzeti kerekasztal-tárgyalással<sup>30</sup> elfogadott alkotmánymódosítás során Mándity Marin javaslatára<sup>31</sup> került a 68. § (1) bekezdés szövegébe, hogy a *nemzeti és nyelvi kisebbségek államalkotó tényezők*. A (2) bekezdés pedig biztosította jogukat a *közéletben való kollektív részvételre*.<sup>32</sup> Várfalvi álláspontja szerint az igencsak ellentmondásos „államalkotó tényező” beemelésének oka annak ellensúlyozása volt, hogy az elfogadás küszöbén álló választójogi törvényjavaslat<sup>33</sup> nem tartalmazott semmilyen rendelkezést a nemzetiségek parlamenti képviselő-

<sup>27</sup> Hoóz, 2001, 16–17. o.

<sup>28</sup> Várfalvi, 1998, 4.1.2. alfejezet. A témáról Várfalvi bővebben idézi: Györi Szabó Róbert: Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon. Budapest, Osiris, 1998.

<sup>29</sup> Uo.

<sup>30</sup> Még az 1048/1989. (IV. 24). MT-határozat alapján döntött a Minisztertanács a Nemzetiségi Kollégium létrehozásáról.

<sup>31</sup> (296. számon) Az Országgyűlés Irományai 1985–1990. A módosító javaslatot a Jogi bizottság nem támogatta.

<sup>32</sup> „A kollektív részvétel mibenlétét az Alkotmány nem fogalmazta, fogalmazhatta meg, mivel leküzdhetetlen ellenállás jelentkezett ezzel kapcsolatban az ellenzéki oldal részéről.” 1989. évi XXXI. tv. MK 74. szám Várfalvi, 1998, uo.

<sup>33</sup> A későbbi 1989. évi XXXIV. törvény



tére. Ez utóbbi törvénynek az elfogadása-elfogadtatása nem ment könnyen, és alaposan próbára tette az 1985-ben megválasztott parlamentet. A különböző módosítási szándékok némelyike koncepcionálisan is eltért a törvényjavaslattól. Az Országgyűlés akkori alelnöke, Jakab Róbertné az általános vitában – első hozzászólóként – hívta fel a Ház figyelmét arra, hogy a törvényjavaslatból hiányzik a nemzeti képviselet, s ezért ilyen formában számára az elfogadhatatlan. Módosítani pedig – az előző nap elfogadott alkotmánnyal összhangban álló koncepció felborítása nélkül – nem lehet.<sup>34</sup> Mindezek ismeretében a nemzetiségek parlamenti képviseletére vonatkozóan két képviselő nyújtott be módosító javaslatot: Juhász Ferenc a 304. és Antal Imre a 311. számon. A törvényjavaslat belső logikájától eltérő megoldási javaslatok elfogadása lehetetlen volt, de a vita során sikerült kikényszeríteni a kormányból egy kötelezettségvállalást, mely szerint még az év novemberéig beterjesztik a nemzetiségek (parlamenten kívüli) képviseletének megteremtésére irányuló módosító javaslatot.<sup>35</sup>

A fenti ígéretet az 1990. évi XVI. törvénnyel módosított Alkotmány és az 1990. évi XVII. választójogi törvény túl is teljesítette. *„A kormány – jobb meggyőződése ellenére, mint az kiderül Kulcsár Kálmán 1990. február 27-i miniszteri exposéjából – kidolgozott egy alkotmánymódosító<sup>36</sup> és két változatban egy választójogi törvényjavaslatot a nemzeti kisebbségek garantált parlamenti képviseletére. Ennek alapjául Juhász Ferenc 304. számú korábbi módosító javaslata szolgált. A parlament március elsején elfogadta a módosításokat, megteremtve ezzel a képviselet jogi alapját.<sup>37</sup> Ennek tömörített lényege: az újonnan megválasztott parlament »behív« nyolc nemzetiségi képviselőt. Az elfogadott törvény rendelkezéseit a következő álta-*

<sup>34</sup> Lásd az 1985–1990-es Országgyűlés 61. ülésének jegyzőkönyve, 5045. hasáb

<sup>35</sup> Lásd az 1985–1990-es Országgyűlés 62. ülésének jegyzőkönyve, 5122. hasáb; Várfalvi, uo.

<sup>36</sup> „A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés – külön törvényben meghatározott módon és számban – a kisebbségek képviseletére országgyűlési képviselőket választ.” 1990. évi XVI. MK 21. szám

<sup>37</sup> Először 521., majd 599., számon. Lásd Az Országgyűlés Irományai 1985–1990. és 1990. évi XVII. tv. MK 21. szám

*lános parlamenti választásokat (tehát 1990. május) követően 30 napon belül kellett volna először alkalmazni.*<sup>38</sup>

A megoldást azzal indokolta a jogalkotó, hogy miután a kisebbségi közösségek pontos számáról nincsenek megbízható adatok, arányos képviselet helyett eleve csak szimbolikus jöhet szóba, és ezáltal még a vitatott legitimitású és egymással is versengő szervezetek között sem éleződik az ellentét. A nyolc kooptált kisebbség a cigány, horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén és a zsidó lett volna.<sup>39</sup> A kisebbségi szervezetek e törvény rendelkezéseivel szemben jogosan sérelmeztek, hogy a kisebbségi képviselőket nem ők delegálták, s nem is a kisebbséghez tartozók választották volna meg, hanem paternalista módon a parlament jelölte volna ki. A jelölőbizottság az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által kijelölt képviselőkből, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők által kijelölt képviselőkből állt volna. (A jelölőbizottság a javaslatétel előtt köteles lett volna kikérni a kisebbségek érdek-képviseleti szervezeteinek véleményét.) A jogszabály előírásait az első választásokat követő 30 napon belül kellett volna először alkalmazni. Erre már nem kerülhetett sor, hiszen 1990-ben az MDF–SZDSZ paktumban megegyeztek arról, hogy a behívásos módszer helyett a kisebbségi képviselet megoldására egy új, a jogállami elvekkel jobban összeegyeztethetőt keresnek.

### 5.3. KISEBBSÉGI KÉPVISELETI KÍSÉRLETEK A HÁZBAN A RENDSZERVÁLTÁS UTÁN

#### 5.3.1. Az 1990–94-es ciklus

Az első szabad választások után megalakult Országgyűlés tehát nem kívánta alkalmazni az elődje által módosított, hatályban lévő alkotmány és a választójogi törvény nemzetiségekre vonatkozó részét. Pontosabban, az MDF és az SZDSZ megállapodott arról, hogy érvényt szerez-

<sup>38</sup> Várfalvi, i. m.

<sup>39</sup> Bővebben lásd még: Kékuti Ákos, Konceptiók a kisebbségek parlamenti képviseletéről a rendszerváltás óta, In.: Parlamenti Levelek 4–5, 1998. február, 48. o.

nek a kerekasztal-tárgyalásokon elfogadott sémának, és a nemzetiségek érdekeinek képviselését, politikai rendszerbe való bevonását más módon biztosítják.<sup>40</sup> Ennek két jogi következménye lett. Egyrészt tarthatatlanná vált az eredeti harminc napos határidő, másrészt az alkotmányt egyéb helyütt is módosító 1990. évi XL. törvénnyel kikerült az Alkotmány szövegéből az országgyűlési képviselőkhöz való jog,<sup>41</sup> és a 68. § (3) bekezdése egy később homályosnak bizonyuló megfogalmazásra módosult: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselését biztosítják.”<sup>42</sup>

Várfalvi szerint a probléma megoldása jogi szempontból elegánsnak tűnt, a nemzetiségeket azonban természetesen nem elégítette ki. A parlamenti pártok kezdettől fogva ambivalens módon viszonyultak a nemzetiségek parlamenti megjelenéséhez. Az a törekvés, hogy szélesítsék, megerősítsék szavazóbázisukat, arra ösztökölte őket, hogy a kibontakozó, egyre erőteljesebben szerveződő és végül Kerekasztalba tömörülő nemzetiségek ez irányú igényét – legalább szavakban – elismerjék.<sup>43</sup> Szajbély Katalin<sup>44</sup> pedig így fogalmaz: „A szöveg ilyen módon történő dekonkretizálására több magyarázat lehetséges: lehet, hogy a jogalkotó eleve letett a kisebbségek parlamenti, illetve helyi képviselésének megvalósításáról, de valószínűbb, hogy csak a konkrét megvalósítás mikéntjében bizonytalanodott el, így általánosabb normaszöveget fogadott el, hogy nagyobb mozgástérre tegyen szert. Kimondatlanul ugyan, de nagyon fontos

<sup>40</sup> Az 1990. április 29-én aláírt megállapodásban a következő olvasható: „...a felek már most szükségesnek tartják, hogy a választójogi törvény módosításával a következő országgyűlési választásokon a magukat nemzetiséginek vallók a pártok területi listái helyett szavazhassanak a nemzetiségek egymással versengő országos listáira, oly módon, hogy az egyes nemzetiségek legalább egy mandátumhoz jussanak, de ha ezt a szavazatszám indokolja, listáik között több mandátum is kiosztható legyen”. Ez a koncepció jelenik meg később az Antall-kormány által beterjesztett módosító javaslatban is. Várfalvi, 1998, 4.4.1. alfejezet.

<sup>41</sup> Az alkotmánymódosítás természetesen hatályon kívül helyezte a Vjt.-t módosító 1990. évi XVII. törvényt is.

<sup>42</sup> Ugyanakkor kollektív ombudsman formájában új elemként került az alkotmány szövegébe a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézménye, mintegy pótlékként (idézi Várfalvi az 1990. évi XL. törvény 24. §-nak indokolását), a parlamenti képviselőket helyettesítendő.

<sup>43</sup> Várfalvi, uo.

<sup>44</sup> I. m.

*következménye lett a módosításnak, hogy az országgyűlési, illetve a helyi képviselet ezzel hallgatólagosan akár egymás alternatívájává is válhattak. Valamiféle képviselet biztosítása tehát továbbra is kötelező volt az Alkotmány alapján, ennek mikéntje vonatkozásában azonban szabad kezet kapott az Országgyűlés... (A) kisebbségi önkormányzatok rendszerére vonatkozó rendelkezés akár az Alkotmány 68. § (1), illetve (3) bekezdése további kifejtésének, végrehajtásának is minősülhet: a kisebbségi önkormányzati rendszer által válnak részesévé a kisebbségek a nép hatalmának, illetve valósul meg képviseletük. Logikai úton értelmezve a 68. § szövegét, a későbbi fejleményektől eltekintve valóban mondhatjuk, hogy a kisebbségek képviseletének megvalósítása a kisebbségi önkormányzati rendszeren keresztül történik.”*

A kormányzó pártokat az a megfontolás is vezérelte, hogy a határon túli magyarság jogaiért való fellépést ne nehezítse egy ilyen támadási felület. Ezzel különben – taktikailag talán hibásan – maguk a nemzetiségek is érveltek már az 1989. októberi alkotmánymódosítás óta és azt követően is.<sup>45</sup> Az Alkotmány homályos megfogalmazásának törvényben való kibontásának elmaradása miatt Tabajdi Csaba országgyűlési képviselő beadványban indítványozta az Alkotmánybíróságnál mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását. Az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 39. § (2) bekezdése ugyanis arra kötelezte a kormányt, hogy az alkotmány rendelkezéseit kibontó törvényjavaslatokat 1990. szeptember 30-ig terjessze az Országgyűlés elé, amit a kormány elmulasztott. Az Alkotmánybíróság 1991. július 8-án kelt végzésében<sup>46</sup> – hivatkozva a megindult kodifikációs munkálatokra – felfüggesztette eljárását 1992. január 1-jéig. Az alkotmányértelmezésre irányuló kérelmet viszont elutasította, mert az nem jogosulttól származott. A határidő lejárta után, 1992. június 10-i határozatában az Alkotmánybíróság kimondta az alkotmányellenes helyzet előidézését, és felhívta az Országgyűlést, hogy 1992. december 1-jéig tegyen eleget törvényalkotási kötelezettségének. A határozat indoklásában – többek között – a következőket fogalmazta meg: „A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti

<sup>45</sup> Lásd Mándity Marin felszólalását a parlament október 17-i és 18-i ülésén. Az 1985–1990-es Országgyűlés 59. és 60. ülésének jegyzőkönyvei, 4927., illetve 4964. hasáb

<sup>46</sup> 814/E/1991.

*és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.” Majd később: „...olyan kiemelkedő fontosságú törvényi szabályozásról van szó, amelynek a Magyar Köztársaság területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek jogait és ezek között képviseletét biztosítania kell”.<sup>47</sup>*

Várfalvi így ír erről: *„Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az elmarasztalás nem a parlamenti képviselet hiánya, hanem a (például önkormányzati) képviseletet is biztosító kisebbségi törvény hiánya miatt történt meg. Egyetlen egyszer sem jelenik meg a határozatban... az országgyűlési képviselet kifejezés, csak a benyújtó indítványának összefoglalásában. Az Alkotmánybíróság tehát megint nem értelmezte a képviselet mibenlétét, annak kibontását a jogalkotóra bízta. Másrészt ezt a dodonai ítéletet úgy is lehetett érteni, hogy az Alkotmánybíróság e határozatával kimondta a nemzetiségek jogát a parlamenti képviseletre.”<sup>48</sup>*

Az első demokratikus parlament számos jelentős kisebbségi jogi intézmény létrejöttét segítette elő. Minden bizonnyal a legfontosabb értelemszerűen az átfogó kodifikációt nyújtó 1993-as kisebbségi törvény volt. Választójogi sajátossága ugyanakkor az volt, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletét, a törvény egy félmondatától<sup>49</sup> eltekintve külön törvény szabályozási körébe utalta. *„Ennek a megoldásnak az volt az előnye, hogy a képviseletről dúló vita nem akasztotta meg a már így is jelentős késést szenvedett kisebbségi törvény elfogadását. Hátrányt jelentett azonban, hogy míg a parlament 1993. július 7-én végül imponáló, 96%-os támogatással elfogadta a Nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt, addig a képviseletre utaló passzus végrehajtása konkrét határidő megszabása nélkül gyakorlatilag a jövőbe tolódott.”<sup>50</sup>*

Mindenesetre a kisebbségi törvényben említett 20. § (1) bekezdéséből a parlamenti képviseletre vonatkozó igény konkrét jogi alapot nyert. A kisebbségi törvény elfogadását megelőzően a parlamenti pártok közül az MSZP ment el odáig, hogy 1992. március 16-án önálló képviselői indítványt nyújtott be a választójogi törvény módosítására.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> 35/1992. (VI. 10). AB-határozat

<sup>48</sup> Várfalvi, 1998, 4.4.1. alfejezet.

<sup>49</sup> A 20. § (1) bekezdés szerint: „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre.”

<sup>50</sup> Várfalvi, 1998, 4.4.1. alfejezet.

<sup>51</sup> Lásd Tabajdi Csaba – Jakab Róbertné 5331. számú indítványát. Országgyűlés Irományai 1990–1994.

A parlament a javaslatot ugyan napirendre tűzte, de sürgősségét nem szavazta meg, így tárgyalására nem kerülhetett sor. Ezt az indítványt később a benyújtók 1992 júliusában, a kormány választójogi törvény-módosító javaslatának<sup>52</sup> napirendre vételekor visszavonták, hogy ezáltal is elősegítsék a törvényjavaslat mielőbbi elfogadását. A kormány ezt az 1992. júliusi előterjesztést átdolgozásra visszavonta, és helyette egy általánosabb, más kérdéseket is érintő javaslatot nyújtott be 1993-ban.<sup>53</sup> Ebből lett később az úgynevezett „lyukas” törvény, mivel a parlament azokat a részeket, amelyek a nemzetiségek parlamenti képviseletéről szóltak, nem szavazta meg. A problémát a következő kormány (és parlament) örökölte.<sup>54</sup>

### 5.3.2. Az 1994–98-as ciklus

A választójogi törvény módosításának kudarcra után<sup>55</sup> az Alkotmánybíróság még egyszer<sup>56</sup> foglalkozni kényszerült a kisebbségi parlamenti képviselet kérdésével.<sup>57</sup> Így az 1994-ben kétharmados több-

<sup>52</sup> Lásd 6397. számú törvényjavaslat. Az Országgyűlés Irományai 1990–1994.

<sup>53</sup> Lásd 12248. számú törvényjavaslat. Az Országgyűlés Irományai 1990–1994.

<sup>54</sup> Várfalvi, 1998, 4.4.1. alfejezet

<sup>55</sup> Szajbély (i. m.) utal még az 1990–94-es parlamenti ciklus végén egy Horváth Aladár, Osztójkán Béla és Zsigó Jenő által felvetett olyan javaslatra, amely egy a pártok országos listájához hasonló cigánylista létrehozását jelentette volna. E listán valamennyi roma önkormányzat, illetve bejegyzett társadalmi szervezet jelöltjei szerepeltek volna, közülük a legtöbb szavazatot kapott jelölt került volna be a parlamentbe, teljes jogú képviselőként. Egy képviselői mandátum megszerzéséhez ugyanolyan számú szavazat lett volna szükséges, mint a pártlistákról történő mandátumszerzéshez. Idézi Szajbély, (i. m.), továbbá „Hazugsággal építik fel a rendszert” Zsigó Jenővel Kerényi György beszélget. In: Amarodrom [www.amarodrom.hu/archivum/0002/megoldasi.htm](http://www.amarodrom.hu/archivum/0002/megoldasi.htm) (21/03/2005.).

<sup>56</sup> 24/1994./V. 6). ABH-határozat

<sup>57</sup> A határozat egyébként meglehetősen nagy vihart kavart, és korántsem amiatt, mintha valamelyik irányban rendezte volna a kérdést. Várfalvi szerint „(Az Alkotmánybíróság) eljárásában következetes, amennyiben most sem bocsátkozott alkotmányértelmezésbe, viszont korábbi – e tárgyat érintő – végzésével és határozatával szemben meglehetősen következetlenséggel – az

séggel kormányra jutott koalíció ezt is mérlegelte, amikor jogalkotási közleményében már 1994 őszére betervezte az új törvényjavaslat benyújtását.<sup>58</sup> Ennek megfelelően a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal már 1994 júliusában kidolgozta a parlamenti képviselőlet gyors (tehát még az 1998-as választások előtti) megoldásának egy többvariációs modelljét.<sup>59</sup> A tervezet érdekessége az volt, hogy felvetette a delegálás lehetőségét is mint különleges, egyszeri, kényszerülte lépést, „miközben alternatívákban hagyta a delegálók körének meghatározását (elektorok vagy az országos önkormányzat). A javaslatlalt a kormányból többen egyetértettek, maga a miniszterelnök is támogatta a delegálásos változatot mint egyszeri megoldást, végül azonban a kérdés lekerült a napirendről.”<sup>60</sup>

A következő év, 1995 őszére a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal egy újabb törvénytervezettel állt elő, amely hosszú és sokoldalú egyeztetési folyamat eredményeképpen eljutott az 1997. novemberi benyújtásig. Hogy aztán lassú agónia után kivérezve látványos kudarcot valljon – a kisebbségek parlamenti képviselőletének reális politikai szándékába vetett hitet igencsak megingatva minden racionális szemléllőben. Várfalvi az alábbiakban foglalja össze az eseményeket: „Kétségtelen tény, hogy az új alkotmány előkészítése és az ezzel összefüggésben vállalt moratórium is késleltette a megoldást, de ennek alighanem egyéb oka is volt. Erre utal az a tény,

---

indokolásban – a parlamenti képviselőlet tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányértést már »ítélt dolognak« minősítette, és az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította. Holott, ha valamit az Alkotmánybíróság nem tett meg – egyszer arra hivatkozva, hogy a beadvány nem jogosulttól származik, egyszer pedig nem arra adott választ, amiről a beadvány szólt –, az éppen az országgyűlési képviselőlet elengedhetetlenségének kimondása. Végző soron, egy újabb végzős indokolásában (ami nem kötelező, csak a rendelkező rész) kijelentették, hogy már döntöttek olyanról, amit a korábbi határozatokban bravúrosan ki- és elkerültek.” i. m. 1998, 4.4.1. alfejezet.

<sup>58</sup> Ez 1997-ben történt csak meg. A parlamenti képviselőlet biztosítására egy anyagi jogi és egy eljárásjogi törvénymódosítás született T/5233. és T/5234. számon. Lásd Országgyűlési Irományai 1994–1998. Bővebben lásd Várfalvi, 1998, 4.4.1. alfejezet.

<sup>59</sup> Bővebben lásd Várfalvi, uo.

<sup>60</sup> Uo.

hogy még a napirendre tűzést sem volt egyszerű elérni,<sup>61</sup> és amikor a törvényjavaslat a legjobb úton haladt afelé, hogy 85%-os támogatottság mellett lefolytassák a részletes vitát, a kormány azt visszavonta, és új betervezéssel állt elő.<sup>62</sup> A vita pedig kezdődött előről. Az a körülmény, hogy a kormány annak ellenére erőltette az alkotmánymódosítást, hogy azt az összes párt elutasította, előrevetítette az ügy kudarcát. Amikor a Ház elvetette az alkotmány módosítását, újra megnyílt annak a lehetősége, hogy a nemzetiségi képviselők májusban, az általános választásokon kerüljenek a parlamentbe. Ennek érdekében az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság módosító javaslatokat<sup>63</sup> nyújtott be, de a szavazások során végül ezek is elvéreztek. Hasonlóan egyébként az 1993. évi betervezéshez, három-négy szavazaton buktak el az indítványok, s ezáltal az egész törvénycsomag is.”<sup>64</sup>

A ciklus egyébként további javaslatokat is hozott. Bauer Tamás szabaddemokrata képviselő 1998 januárjában benyújtott önálló indítványa<sup>65</sup> például a nemzetiségi országos önkormányzatok elnökei számára tanácskozási joggal kívánta lehetővé tenni a parlamenti munkában való részvételt. Ez azt jelentette volna, hogy „*az elnökök megjelenhetnek, felszólalhatnak mind a plenáris, mind a bizottsági üléseken, törvényjavaslatokat nyújthatnak be, és tárgyalásukban természetesen részt*

<sup>61</sup> A Házbizottság ülésén az előterjesztő képviselője nem kezdeményezte a napirendre vételt, így a normális tárgyalási menetrend csak úgy volt tartható, hogy a nagyobbik kormánypárt 17 képviselője élt a házszabályban biztosított jogával, és képviselőcsoportja elvi támogatásával benyújtotta a napirend kiegészítésére irányuló javaslatát. Lásd az Országgyűlés 1997. évi őszi ülészakánának hiteles jegyzőkönyve 328. szám 41344. hasáb.

<sup>62</sup> Az új előterjesztés sajátossága az volt, hogy a képviseletet megteremtő választást nem az általános, hanem az 1998. őszi önkormányzati választás során tette. Ehhez azonban – egy alkalomra szólóan – az alkotmányt is módosítani kellett volna. Ezért az új betervezés három törvényjavaslatból állt: T/5389., T/5390. és T/5391. számon. Lásd Országgyűlés Irományai 1994–1998.

<sup>63</sup> Lásd T/5390/19. és T/5391/6. számú indítványok. Országgyűlés Irományai 1994–1998.

<sup>64</sup> A törvényjavaslat-csomag hányattatásairól lásd bővebben Várfalvi Attila cikksorozatát a Népszava 1998. január–áprilisi számaiban.

<sup>65</sup> Lásd Bauer Tamás H/5353. számú határozati javaslatát. Országgyűlés Irományai 1994–1998.



vehetnek. Azzal, hogy a szavazást kivéve [...] az önkormányzati elnökök minden más képviselői funkciót elláthatnak, az ilyen megközelítési mód a legtöbb probléma méregfogát kihúzza. Azokat az ellenérveket hatástalanítja, melyek szerint a nemzetiségi képviselő – lévén kedvezményesen megválasztott – nem elég erős legitimitású, nem lehet tudni, hogy ki választja meg, korporatív elemet visz a parlamentbe stb.”<sup>66</sup> Az indítvány mellőzöttségének Várfalvi álláspontja szerint nem is a tartalom, hanem az időzítés volt az oka: a két beterjesztés között a Ház nem tárgyalta meg az indítványt, még bizottsági szinten sem.<sup>67</sup>

A technikai részleteket illetően a ciklus javaslatai többnyire három vitatott pont körül forogtak:<sup>68</sup> a) két- vagy háromszavazatos rendszer kerüljön-e bevezetésre, azaz a kisebbségi mellett pártlistákra is szavazhassanak-e a polgárok; b) mennyi (5 000, 7 000 vagy 10 000) legyen-e a mandátumhoz szükséges minimális választói támogatás;<sup>69</sup> illetve c) mi legyen a töredékszavazatok sorsa: összeadódnak-e a tizenháromon belüli további mandátumokért, ha esetleg valamelyik kisebbségi lista nem kap elég szavazatot.<sup>70</sup>

E helyütt, a technikai megoldások kavalkádjában érdemes egy pillanatra megállni, és ismétlőleg áttekinteni az egyes fontosabb jogalkotási aktusokat, illetve a beterjesztett javaslatokat.<sup>71</sup>

### 5.3.2.1. A BENYÚJTOTT JAVASLATOK ÉS MODELLEK

A konkrét jogszabályi környezet tehát az alábbi változásokon ment keresztül:

<sup>66</sup> Várfalvi, uo.

<sup>67</sup> A megoldás nemzetközi tekintetben nem lenne példa nélküli: Ciprus esetében hasonló „megfigyelő képviselői” vannak az örmény, a maronita és a latin kisebbségeknek.

<sup>68</sup> Bővebben lásd Kékuti, i. m. 49. o.

<sup>69</sup> Viszonyításképpen: a 176 egyéni választókerület mindegyikébe megközelítőleg 60 000 lakos tartozik.

<sup>70</sup> E tekintetben a kisebbségi szervezetek között is ellentétek feszültek, hiszen a „kicsik” ellenében a „négy nagy” (cigány, horvát, német, szlovák) értelemszerűen a magas küszöbvel egybekötött fenti változatot támogatta.

<sup>71</sup> Lásd még a II. sz. mellékletet.

Az alkotmány említett módon tehát először 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviseletéről. Az alaptörvény 68. §-át ekkor egészítették ki: „*A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviseletére – külön törvényben meghatározott módon és számban – országgyűlési képviselőket választ.*” A rendszerváltozás előtti Országgyűlés utolsó törvényei egyikében tehát a kooptáláson alapuló modell bevezetésére tett kísérletet. Az ezt tárgyiasító és konkretizáló Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló 1990. évi XVII. törvény értelmében az Országgyűlés az általános parlamenti választásoktól függetlenül választott volna kisebbségi képviselőket. A képviselet így az adott kisebbséghez tartozók létszámától független, reprezentatív jellegű lett volna. A mindössze három hónapig hatályban lévő törvény alkotmányosságával kapcsolatban többen aggályokat fogalmaztak meg,<sup>72</sup> ugyanis ez a modell a kisebbségek „feje felett” a parlamenti pártok hatáskörébe utalta a képviselők megválasztását. Ennek megfelelően az Országgyűlés 1990. június 19-i ülésnapján hatályon kívül helyezte az 1990. évi XVII. törvényt, és elfogadta az alkotmány 68. § (3) bekezdésének máig hatályban lévő szövegét, amely kevesebbet, mindössze annyit mond ki: „*A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.*”

## 1991–1992

A törvényhozási munkálatok elhúzódása miatt ellenzéki képviselők egy 1991-ben benyújtott alkotmánybíróági indítványban *mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát* kérték a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény megalkotását illetően, figyelemmel arra is, hogy a kisebbségek képviselete sem az Ország-

<sup>72</sup> A tételes és de lege ferenda jogfejlődés szabatos áttekintését adja a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 1999. évi beszámolója (az ezen összefoglaló alapjául is vett) V. fejezet 1. is. (lásd [www.obh.hu](http://www.obh.hu))

gyűlésben, sem pedig az önkormányzatok képviseleti testületeiben nem volt biztosított. Az Alkotmánybíróság arra való tekintettel, hogy a kisebbségi törvény elfogadására belátható időn belül számítani lehetett, eljárását 1992. január 1-jéig felfüggesztette. Miután azonban a Ház a törvényt ezen időpontig nem fogadta el, ezért az Alkotmánybíróság érdemben folytatta eljárását, és az alkotmány 68. §-ának rendelkezései közt fennálló szoros összefüggés miatt (jóllehet az indítványban csak a (3) bekezdésre hivatkoztak) hivatalból vizsgálta az (1) és (5) bekezdésekben foglaltakat is.

35/1992. (VI. 10). AB-határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette: „Az alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi (...). A képviselet szükséges feltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.” Megállapította továbbá, hogy „az Országgyűlés az alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő.” Felhívta ezért az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségét 1992. december 1-jéig teljesítse. Ugyanakkor jelezte, hogy a törvényalkotó szabadságában áll mérlegelni és eldönteni, hogy feladatának egy vagy több törvény megalkotásával tesz-e eleget.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> A határozat értelmében: „Az alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett, az alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék. Az önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. 12. § (5) bekezdése megállapítja: A helyi képviselők és polgármesterek általános választásán a nemzeti vagy etnikai kisebbség legtöbb szavazatot kapott jelöltje kisebbségének helyi szószólójává válik. Amennyiben nem tagja a képviselőtestületnek, annak ülésin tanácskozási joggal vehet részt. Egyéb jogosítványait a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény szabályozza.” Ez a törvény azonban mindmáig nem került elfogadásra. „(...) A nemzeti és etnikai kisebbségek általános képviseletének törvényi biztosítása nem történt meg az alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon. Az alkotmány 68. § (4) bekezdése lehetővé teszi, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozzanak létre, amelynek feltételeit és körülményeit törvényi rendelkezés mindmáig nem rendezzi.”

Az Országgyűlés 1993. július 7-én elfogadta a kisebbségi törvényt, amely 1993. október 20-án lépett hatályba. Az alkotmány 68. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezést hivatott konkrétabbá tenni a kisebbségi törvény 20. § (1) bekezdése, amely kimondta, hogy „*a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre*”. Ez sem oldotta meg tehát a képviselet kérdését, hanem továbbutalta azt egy másik törvény szabályozási körébe. Nem adott azonban eligazítást arra nézve, hogy ennek a külön törvénynek egy speciális kisebbségi választójogi törvénynek kell-e lennie, vagy a feladat az általános választójogi törvény megfelelő módosítása útján is megoldható-e.

Ennek megfelelően, egy későbbi alkotmánybíróági indítványban a választójogi törvény alkotmányellenességének megállapítását kérték, hivatkozva arra, hogy az nem tartalmaz megfelelő rendelkezést az alkotmány 68. § (1) bekezdésében foglalt, a kisebbségek államalkotó tényező szerepét kinyilvánító rendelkezés végrehajtására. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány ezen szakasza olyan általános politikai elvet fogalmaz meg, amelynek megvalósítását külön jogszabályokban kell rendezni.<sup>74</sup> Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítvány tartalmát tekintve mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megszüntetésére irányul, ezért ítélt dologként (res iudicata) elutasította. Az indítvány érdemi tárgyalás nélküli elutasítása ellenére a 24/1994. (V. 6). számú AB-határozat tette mégis visszafordíthatatlanná a parlamenti képviselet ügyét. A végzés indokolásában az szerepel ugyanis, hogy az „Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10). AB-határozata”<sup>75</sup> a nemzeti és etnikai kisebbségek ország-

<sup>74</sup> Lásd a kisebbségi biztos beszámolóját, *uo.*

<sup>75</sup> Az AB szövegezésében: „Az indítványozó az országgyűlési képviselők választásáról szóló, többször módosított 1989. évi XXXIV. törvényt (a továbbiakban: Vjt). azért tartja alkotmányellenesnek, mert nem tartalmaz megfelelő szabályozást az alkotmány 68. § (1) bekezdésében foglalt ama rendelkezés végrehajtására, amely szerint: »A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának; államalkotó tényezők.« Szerinte ugyanis ez az alkotmányi rendelkezés olyan általános politikai elvet fogalmaz meg, amelynek megvalósítását külön jogszabályokban kell

---

rendezni. Kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Vjt. alkotmányellenességét, »mert intézményesen nem tesz eleget az alkotmány 68. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek«. Az Alkotmánybíróság a mulasztásos alkotmányértés megállapítására irányuló indítványt az alábbiak miatt utasította vissza. Az Alkotmánybíróság a 35/1992. (VI. 10). AB-határozatában (ABH 1992, 204, 206). megállapította, hogy »az Országgyűlés az Alkotmány 68. §-a szerinti jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenes helyzetet idézett elő. Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének 1992. december 1-jéig tegyen eleget.« Az Alkotmánybíróság fenti határozatában többek között kinyilvánította: »Az Alkotmánynak az a megállapítása, mely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőkként ismeri el, a kisebbségek jogainak törvényi szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében, illetve ezek mellett az alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőit külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.« Megállapította e határozat azt is, hogy: »A nemzeti és etnikai kisebbségek általános képviseletének törvényi biztosítása nem történt meg az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő mértékben és módon.« Az Alkotmánybíróság határozatában azt is hangsúlyozza: »A törvényalkotó szabadságában áll, és annak mérlegelése alá tartozik, hogy jogalkotói feladatának egy vagy több törvény megalkotásával tesz eleget. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt, annak kiemelkedő fontossága miatt, minősített – kétharmados – többséggel kell meghoznia.« Az Alkotmánybíróság tehát fenti határozatában nem kötötte ki azt, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségeknek az alkotmány 68. § (3) bekezdésében meghatározott képviseletét a Vjt.-ben kell rendezni. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Ntv). 20. § (1) bekezdése megállapítja, hogy: »A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre.« A kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó külön törvényi szabályozás e végzés meghozataláig nem született meg. Az Ntv. 21. § (2) bekezdése szerint pedig: »A kisebbségekhez tartozó állampolgárok helyi képviselővé választásáról az e törvény 64. §-ával módosított, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény rendelkezik.« A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi önkormányzati képviselőit tehát már törvényi rendezést nyert. Az előzőkből kitűnik, hogy az Alkotmánybíróság 35/1992. (VI. 10). AB határozata a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányértést már megállapította. Ezért az Alkotmánybíróság mulasztásos alkotmányértés megállapítását a vázolt keretben »ítélt dolognak« minősítette és az indítványt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.»

gyűlési képvisellete tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányserítést már megállapította”.<sup>76</sup>

Most pedig vegyük ismételten szemügyre a fontosabb javaslatokat:<sup>77</sup>

- 1) Az első kiemelésre érdemes modell Juhász Ferenc, a választójogi törvényjavaslat 1989. októberi vitája során benyújtott azon javaslata, amely alapján „Az Országgyűlés az alakuló ülésén a nemzetiségi demokratikus szövetségek és az egyházak tagjai közül tizenkét képviselőt választ saját sorai közé.”<sup>78</sup>
- 2) A Németh-kormány már említett, 1990. januári törvényjavaslata nyilvánvalóan felhasználta ezt a konstrukciót. E szerint a frissen megalakult parlament kiküld egy bizottságot, amely – előzetes konzultációt követően – meghatározza azt a nyolc személyt, akiket a parlament választ meg a nemzetiségek képviselőjének.<sup>79</sup> (Annak ellenére, hogy a kormány javaslata az 1990. évi VII. törvény formájában törvényerőre emelkedett, megoldását az új parlament idegenkedve fogadta, és idejekorán, konszenzusos alapon hatályon kívül helyezte.)<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Uo.

<sup>77</sup> Lásd még a 2. sz. mellékletet.

<sup>78</sup> Lásd Juhász Ferenc a Vjt. 1989. évi módosításához benyújtott 304. számú indítványát. Országgyűlés irattára.

<sup>79</sup> Ezzel a megoldással nemcsak az ellenzéki kerekasztal pártjai voltak elégedetlenek, de részben maguk a nemzetiségek is. Ez ugyanis nem tette volna lehetővé, hogy a nemzetiségek maguk válasszák meg képviselőiket, másrészt az adott pillanatban még nem zárult le minden nemzetiség szervezeti megújulása, ami legitimitási kérdéseket is felvetett.

<sup>80</sup> Érdekes Várfalvi beszámolója az új Országgyűlés (és az MDF–SZDSZ-paktum) reakcióiról: „Az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság korabeli üléseinek jegyzőkönyvei híven tükrözik azt a teljes tanácstalanságot, tájékozatlanságot és zavart mind a bizottság tagjai, mind pedig a nemzetiségek képviselői részéről, amely a megoldási módozatokat illette. Ekkor került ugyanis asztalra az a kompenzatív célú javaslat, mely szerint, ha nem is lesznek nemzetiségi képviselők, de legalább legyen ombudsman, ráadásul mindjárt nemzetiségenként egy, és a nemzetiségek által megválasztva! Ezt aztán mindenki keverte a képviselettel.” Lásd az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának 1990. május–júliusi üléseinek jegyzőkönyveit. Az Országgyűlés Irattára, Várfalvi, uo.

- 3) Amíg tehát az első két megoldás kooptálással számolt, a továbbiakban a választáson alapuló technikák következnek. Ezek mindegyike az alábbi premisszákból indul ki: a) a parlament egykamarás, b) kisebbségi képviselők is választással és nem delegálás útján, c) az országgyűlési képviselők megválasztását szabályozó törvényekbe integráltan jutnak mandátumhoz, d) a pártokkal nem összekapcsolható kisebbségi listákra lehet szavazni, e) a listaállításhoz és a mandátum megszerzéséhez kedvezmény biztosítása szükséges, mivel a kisebbségek létszáma, szóránnyhelyzete nem teszi lehetővé olyan választóközrözetek kialakítását, amelyekben valamely kisebbségi jelölt eséllyel vehetné fel a versenyt a pártok jelöltjeivel. A kezdet kiemelésre méltó termése Mezey Károly önálló képviselői indítványa 1990 januárjából: az IM kooptálásos megoldási javaslatával szemben ugyanis az általános parlamenti választásokon a nemzetiségeknek fenntartott kontingenst a nemzetiségek országos listáira leadott szavazatok arányában osztaná fel az egyes nemzetiségek között. A pártlistára vagy valamely nemzetiség listájára való szavazás kizárta volna egymást.<sup>81</sup>
- 4) A következő megoldási javaslatot Tabajdi Csaba és Jakab Róbertné szocialista képviselők dolgozták ki. Ennek lényege szerint a parlament létszáma a nemzetiségi képviselők nélkül 386. Az általános országgyűlési választások során az egyes nemzetiségek országos listát állíthatnak, ha legalább négy egyéni jelöltet tudnak indítani. A kis lélekszámú nemzetiségek közös listát állíthatnak. A választási eredménytől függetlenül minden országos listát állító nemzetiség egy-egy mandátumhoz jutna. A leadott szavazatokat nemzetiségenként országosan összegzik, a töredékszavazatokból további mandátumok szerezhetők.
- A javaslat részben hasonlított Mezey Károlyéra, amennyiben alkalmazná az országos listára szavazást. Egyik hátránya azonban

<sup>81</sup> Várfalvi szerint a javaslat erénye, hogy a lehető legkisebb mértékben módosította volna az akkori választójogi törvényt; valós választás eredményeként és nem behívásos alapon biztosította volna – igaz, nem azonnal, csak a következő választáskor – a nemzetiségek parlamenti képviselőletét. A képviselő végül – ma már nehezen kideríthető okokból – nem nyújtotta be a javaslatot.

az volt, hogy ez is csak a következő választásokon lett volna alkalmazható, másrészt több bírálatot kapott amiatt, hogy a pozitív diszkrimináció elvét többszörösen is alkalmazta volna – egyszer a listaállításnál, egyszer pedig a mandátum megszerzésénél (kedvezményes 0,4%-os küszöbhatár alkalmazásával). Így csak megbecsülni lehetett volna a parlamenti képviselők végső létszámát.

- 5) 1992-ben a Belügyminisztérium több változatot is készített, amelyek azonban nem jutottak el a törvényjavaslat szintjéig. E helyütt (követve Várfalvi felosztását) csak azokra a változatokra térünk ki, amelyek számot is kaptak (benyújtották). A kormány először 1992 júliusában nyújtotta be 6397. számon az országgyűlési képviselők választásáról szóló, 1989. évi XXXIV. törvény módosítását célzó törvényjavaslatát a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről. Időközben módosult a kormány elképzelése a választási rendszer más vonatkozásaiban is; így a korábbi visszavonva 1993 júniusában (12248. számon) benyújtott egy új törvényjavaslatot, amely a nemzetiségek parlamenti képviselete mellett olyan elemekkel egészült ki mint a külföldön élő magyar állampolgárok szavazati joga, valamint a korábbi négyszázalékos bekerülési küszöb 5, illetve (a kapesolt és közös listák esetében) 7 százalékra emelése.

A nemzetiségek tekintetében koncepcionális különbség nem volt a két változat között. A néhány kimutatható eltérés az időközben lezajlott egyeztetések, viták, pontosítások eredményének tekinthető. Ilyen volt például az, hogy míg a 6379-es szerint a kisebbségi listán kétszer annyi jelölt állítható, mint a megszerezhető mandátumok száma, addig a 12248-as ezt háromszorosra emeli. A választás eredményességének megállapításához megint csak a 12248-as nyújt kedvezőbb változatot: a korábbi szerint a választásra jogosultak felének szavazata helyett az új javaslat szerint elég a negyedének a részvétele.

A 6379-es a nemzeti és etnikai kisebbségek felsorolásakor még az 5190. számú törvényjavaslatra(!) hivatkozik, a 12248-as már szabadon hagyja az elfogadás előtt álló kisebbségi törvény számának helyét. E csekély eltéréstől eltekintve a két különböző számú változat lényegét tekintve (és szövegszerűen is) azonos megoldást javasolt. A nemzeti és etnikai kisebbségek a



oron következő általános parlamenti választások során külön-külön, vagy egymással társulva indíthatnak egyéni választókerületben jelöltet, illetve országos listát állíthatnak. Egy nemzetiség (csak a bíróság által bejegyzett, országos szervezet jelölhet) csak egy listát állíthat, ellenkező esetben az Országos Választási Bizottság az adott nemzetiség összes listáját elutasítja. A területi listás szavazólapra rákerülő nemzetiségi listákra bárki szavazhat (nincs regisztráció), de ebben az esetben pártra már nem. Mindkét javaslat maximálta a parlament létszámát 399 főben. Ebből 71 mandátumot a pártok országos listáin összegződő töredékszavazatok, illetve a nemzetiségek országos listáira adott szavazatok alapján osztanak fel. A törvényjavaslatok két helyen biztosítottak kedvezményt a nemzetiségeknek: a listaállításnál (nem kellett figyelembe venni a pártokra vonatkozó limit jellegű feltételeket) és a nemzetiségenként legfeljebb egy mandátum megszerzésénél (az országosan nemzetiségenként összesített szavazatokból 3 000 már mandátumot eredményezett volna). Az 12248-as javaslat ki is mondta, hogy kedvezményes mandátumból legfeljebb 13 adható. A többi mandátumért a pártok és nemzetiségi listák már azonos eséllyel versenghettek volna a töredékszavazatok alapján. Az 1993 nyarán benyújtott változatban a fentiek mellett új elemként jelent meg az a követelmény, hogy a választókerületi beosztás kijelölésénél tekintettel kell lenni a nemzetiségi sajátosságokra is.<sup>82</sup>

- 6) <sup>83</sup>A T/5233. számú anyagi jogi és a T/5234. számú eljárásjogi (1997. 11). javaslatok a már említett közös premisszákból fakadóan technikai szempontból sok újat nem hozhattak az előző kormány előterjesztéséhez képest. Eljárási kérdésekben az időközben megalakult nemzetiségi országos önkormányzatoknak jutott a főszerep. E szerint őket illeti meg az országos listán a jelöltállítás joga, országos önkormányzat hiányában pedig bír-

<sup>82</sup> Lásd a 12248. számú törvényjavaslat 1. sz. melléklet 6. pontját.

<sup>83</sup> Szükséges továbbá megemlíteni a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Kerekasztalának a köztársasági elnökhöz eljuttatott javaslatát, amelyben a szavazás előtt álló törvényjavaslatához képest fogalmaztak meg alternatív megoldásokat (például a kedvezményes mandátumhoz 1 000 szavazat is elegendő).

ság által bejegyzett országos szervezeteket is, ha legalább ezer választópolgár ajánlását összegyűjtik. Listánként 15 jelölt lett volna indítható. A kisebbségek országos listáin megválasztott képviselők nélkül az Országgyűlés létszáma 386 maradt volna. A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek száma legfeljebb 13 lett volna; közös lista és listakapcsolás egymás között megengedett lett volna, ám politikai párttal nem. Mindkét előterjesztésben új elemnek számított, hogy a kisebbségek országos listái külön szavazólapon jelennek meg, amire minden választópolgár szavazhatott volna. Senkinek sem kellett volna választania párt- és nemzetiségi kötődése között. A novemberi változatban a szavazólapot külön el kellett volna kérni, ugyanakkor a szavazóhelyiségben jól látható helyen fel kellett volna hívni a figyelmet a nemzetiségi listára való szavazás lehetőségére. Ez a kikötés egyfajta pszichológiai szűrőt jelentett volna annak érdekében, hogy a nemzetiségi képviselőt lehetőleg a valamelyest elkötelezett, adott nemzetiséghez kötődő polgárok válasszák meg. (Nevezték még ezt a módszert „puha regisztrációnak” is, amit az adatvédelmi biztos sem kifogásolt.) A mandátumkiosztás alulról felfelé emelkedő sorrendben történt volna, a legkisebb szükséges szavazatszám 5 000 lett volna. Amennyiben kiosztatlan mandátum marad, a legkisebb pártlistás mandátumhoz szükséges (körülbelül 30 ezer) szavazattal még rendelkező nemzetiségi listák osztoztak volna rajta.

- 7) Az 1998 elejei T/5390. és T/5391. számú javaslatokban a limitet megemelték 7 500-ra, de a listát mindenki automatikusan megkapta volna. A mandátumkiosztás felülről lefelé haladt volna: úgy, hogy amelyik nemzetiségi lista eléri a legkisebb pártlistás mandátumhoz szükséges szavazatszámot, kap egy mandátumot. Ha marad olyan lista, amelyikre ennyien nem szavaztak, de legalább 7 500-an igen, akkor azok is kaptak volna egy-egy képviselői helyet. A szavazólap automatikus, illetve kérés alapján való átadása ügyében egyébként maguk a nemzetiségek is megosztottak voltak, hiszen lélekszámuktól függően eltérő érdekelttség vezérelte őket. Azok a nemzetiségek, amelyek biztosak voltak a kedvezményes mandátumhoz jutás határaként megjelölt szavazatszám (5000) megszerzésében, arra hivatkoz-

tak, hogy nem szerencsés, ha a nemzetiség képviselőjét nem csak maguk az érdekeltek választják meg. A „kicsik” természetesen éppen ellenkezőleg, abban voltak érdekeltek, hogy minél többen szavazzanak a listájukra. Egynémely kisebbség számára még így sem volt garancia a limit átlépésére. (A javaslatcsomag részét képezte az alkotmány módosítása is, mely egyszeri alkalomra a képviselő-választás időpontját és a parlament összehívását külön szabályozta.)<sup>84</sup>

- 8) Fontos még megemlíteni Várfalvi Attilának, koncepcionálisan Bauer Tamáséhoz a legközelebb álló javaslatát, amely szerint a nemzeti és etnikai kisebbségi érdekek országgyűlési megjelenítésére elegendő egy-egy parlamenti szószlót (üggyivőt, delegátust stb.) választani. Ezen a személyen keresztül tudna az adott kisebbség a parlamenti munka során akár véleményt nyilvánítani, akár kezdeményezéssel élni. A fenti jog ugyanakkor nem lenne korlátlan, csupán a kisebbségspecifikus kérdésekre terjedhetne ki. A Várfalvi-modellbe további garanciális elemként beépült az a szelekciós elv, hogy csak a szószlók többségének (például Országos Önkormányzatok Kerekasztala) támogatásával benyújtott törvényjavaslatokat, határozati javaslatokat és módosító indítványokat legyen köteles az Emberi jogi bizottság megtárgyalni. A törvényalkotás így megmarad az Országgyűlés keretei között, az iromány az Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság minősítő szűrőjén menne keresztül, majd kedvező megítélés esetén, immár bizottsági anyagként a normális parlamenti utat járná be.

Várfalvi modelljében ugyanakkor a kisebbségi jogok érvényesülésének fontos garanciája lenne, hogy a bizottság köteles lenne méltányos határidőn belül a kezdeményezéssel foglalkozni. Hatáskörelvonás nem valósulna meg, mivel a nemzetiségek benyújtási joga nem zárná ki a kormányt vagy a képviselőket akár azonos tárgyú törvényjavaslat kezdeményezéséből. (A javasolt megoldásnak jogalkotási igény szempontjából két oldala lett volna. Az egyik a szószlók (üggyivők, delegátusok stb.) megválasztása,

<sup>84</sup> Amint fent ismertettem, a három elem közül leghamarabb ez bukott el, majd követte a Vjt. és a Ve. módosításának kudarca is.

hatásköre és státusa, amit legcélszerűbben a kisebbségi törvényben lehetett volna szabályozni. A másik a szószólók parlamenti befogadásának rendezése a házszabályban.)<sup>85</sup>

<sup>85</sup> Várfalvi az alábbiakban összegzi az alternatíva elemeit: „1. Az egyik legkényesebb kérdés, hogy a szószólók megválasztása és státusuk meghatározása hogyan kerüljön szabályozásra a Nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben. Három elv, három érdek birkózik itt egymással. Az egyik a széles bázison nyugvó erős legitimitás, a másik a hatáskör védelme, a harmadik pedig az ésszerűség és hatékonyság. Alapvetően két módszer lehetséges. Vagy az országos önkormányzatokat megválasztók köre választja a szószólót, vagy maga az önkormányzat. Az első esetben valóban erősebb a megválasztott legitimitása, hiszen azt közvetlenül az elektoroktól kapja. A hátránya is ebben rejlik viszont, mert ha ugyanakkora a legitimitása, mint az önkormányzatnak, akkor ezzel a testület pozíciói relatíve gyengülnek; a szószóló mintegy függetlenítheti magát attól a szervtől, amely mégiscsak egyedül hivatott az adott nemzetiség politikai képviselőjére. Ez a választási mód azt is jelentené, hogy a szószóló megbízatása kötetlen lenne, nem lenne visszahívható, megüresedés esetén viszont újra össze kellene hívni az elektori testületet. A másik lehetőség, hogy maga a megválasztott önkormányzat választja és bízza meg a megfelelő személyt. Hátránya a származtatott legitimitáció. Logikusan csak kötött megbízatásról lehet itt szó, amelynek viszont az az előnye, hogy nem teremthető olyan helyzet, amelyben szembe kerülne egymással egy nemzetiség országos önkormányzata és parlamenti szószólója. Megüresedés esetén nem kellene a teljes elektori testületet összehívni, maga az önkormányzat elegendő lenne az új szószóló megválasztására. [...] Felmerülhet olyan aggály, hogy a tulajdonképpen delegációs úton bekerülő szószólók megbontanák a parlamenti képviselőségre vonatkozó alapelveket, tehát a képviselő kötetlen mandátumának és visszahívhatatlanságának elvét. Ez azért megalapozatlan félelem, mert ezek a delegátusok nem képviselők, hanem szavazati jog nélküli szószólók, akikre speciális szabályok vonatkozhatnak. 2. Az országos önkormányzatok által megválasztott és az Országgyűléshez delegált szószólók parlamenti befogadása, jelenlétük és tevékenységük szabályozása a házszabály módosításával biztosítható. A nemzetiségi szószólók jogai és kötelességei – bizonyos megkötések mellett – megegyeznének a független képviselőkével. A kivételek közé tartozna természetesen a szavazás mind a bizottsági, mind a plenáris ülésen (Hs. 68. § (2) bekezdés). Bizonyos indítványokat a szószólók az Emberi jogi bizottságnál nyújthatnak be. Itt is lenne eltérés a képviselők jogaihoz képest, mert beiktatásra érdemes egy olyan szűrő jellegű megkötés (Hsz. 84. §-a új (4) bekezdés), hogy bizonyos indítványok megtárgyalása csak a szószólók többségének támogatása esetén lenne kötelező. Alighanem sérelmesnek tekintik ezt a megkötést a nemzetiségek, de a haszna és a célszerűsége könnyen belátható, nem be-

### 5.3.3. Az 1998–2002-es ciklus

Annak ellenére, hogy jelentősebb jogalkotói lépés nem történt, az 1998–2002-es ciklus is számos fontos, említésre érdemes javaslatot, tervezetet hozott. A parlamenti képviselet mellett a kisebbségi törvény átfogó módosításának koordinációját az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságán belül Hargitai János fideszes képviselő elnökletével kimondottan a kisebbségi törvény módosítására és újrakodifikálására 1999 januárjában létrehozott ad hoc bizottság végezte. Az ad hoc bizottság igen komoly munkát végzett, az általa kezdeményezett megkeresések (illetve azok összefoglaló elemzése) több száz oldalt tesz ki. Külön kiemelésre három-négy tervezet érdemes.

#### Az igazságügyi minisztérium 1999-es tervezete

A Kormány a parlamenti képviselet kérdésében 1999 áprilisában készített egy szakértői munkaanyagot, amelyet<sup>86</sup> Pálffy Ilona helyettes államtitkár jegyzett. Az általam egyébként valamennyi tervezet közül dogmatikai szempontból talán legjobbnak tartott, ám a politikai támogatást nem kapott modell legfontosabb pontjai az alábbiak voltak:

A kisebbségek parlamenti képviseletét az előterjesztő alapvetően nem politikai jellegűnek képzelel el; nem a népszuverenitásból eredő egységes hatalomgyakorlást látja annak alapjául, hanem az egyazon

---

szélve arról, hogy a pártokra nézve is létezik analóg rendelkezés. Ez nem jelenti azt, hogy ne nyújthatnának be egyenként is indítványokat, de nagyon fontos, hogy a parlamenti munka ne fordítsa szembe egymással a nemzetiségeket, illetve érezzenek valamiféle késztetést az összefogásra, az egységes fellépésre, hiszen a jogaikat szabályozó törvények sem egy-egy nemzetiségre vonatkoznak. Megfontolandó, hogy a szószólók munkájának összehangolására és irodai háttérének biztosítására létrehozandó nemzetiségi delegáció kapjon-e a frakciókkal részben vagy egészen azonos jogokat. A szószólók bizottsági és plenáris üléseken való részvételének biztosítására ki kell egészíteni a Hárszabály 45. § (1) bekezdésében található felsorolást a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti szószólóival.” (Várfalvi, 1998, 5.2.3. alfejezet).

<sup>86</sup> 38.447/1999. IM.

kisebbséghez tartozók sajátos, az alkotmányban biztosított jogainak speciális érvényesítési igényében gyökerezteti. Ennek megfelelően parlamenti jelenlétre, de nem a „rendes” képviselőkkel azonos jogú képviselőre irányul. Már elnevezésében is a „kisebbségi ügyvivő” vagy a „kisebbségi parlamenti képviselő” megkülönböztetést javasolja. A felvetett modell alapján a kisebbségenként egy-egy, az országos önkormányzatot is megválasztó elektori gyűlés által megválasztott kisebbségi ügyvivő jogállása sokban hasonlítana, ám mégsem fedné le teljesen az országgyűlési képviselői státust. Az egyik elképzelés szerint a kisebbségi ügyvivő a „kormány tagja” jogállását (részvétel és felszólalás a plenáris és bizottsági üléseken, szó szerinti jegyzőkönyv kézhezvétele stb.) kapná a parlamentben. A másik, nagyvonalúbb modell pedig tovább közelítené a képviselői státushoz (állandó meghívotti státus a bizottságokban, felszólalási, interpellációs, kérdésintézési, törvény, illetve határozatbenyújtási, valamint frakcióalakítási jog stb.). Technikai értelemben támogatná a képviselői jogállás formai elismerését: összeférhetlenség, illetmény, mentelmi jog stb. Az anyag számos kérdés esetében politikai támogatás függvényében alakuló alternatívákat fogalmaz meg, például azt illetően, hogy minden, avagy csak a kisebbségeket érintő kérdésben gyakorolhatják-e jogaikat a kisebbségi ügyvivők; kvázi-frakcióként működhet-e az ügyvivői intézmény stb.<sup>87</sup>

### Egyéni képviselői javaslatok

Jóllehet az alkotmányügyi bizottság nem vette tárgysorozatba, így igen csekély politikai támogatást tudhatott maga mögött a ciklus utolsó említésre méltó javaslata a három MSZP-s képviselő: Jakab Róbertné, Kósáné Kovács Magda és Tabajdi Csaba 2000 novemberében benyújtott önálló képviselői indítványa. A javaslat lényege az volt, hogy az

<sup>87</sup> Az államtitkár álláspontja szerint a leghelyesebb egy kvázifrakció jogállás lenne, ahol a képviselői jogok (például törvénykezdeményezés) csak magát a frakciót (amelyhez egyébként „rendes” képviselő nem csatlakozhatna) illetné meg. A parlamenti bizottsági struktúra felbomlása miatt nem támogatja az állandó bizottsági tagságot sem, helyette a tanácskozási joggal kibővített állandó meghívotti státust javasolja. (Értelemszerű kivételt jelentene például a nemzetbiztonsági, az ügyrendi-, a mentelmi bizottság.)

országos kisebbségi önkormányzatok (hiányukban bíróság által bejegyzett országos szervezetek) által állított és legalább ezer választópolgár aláírásával hitelesített, országosan összesített kisebbségi listákról lehet kedvezményes mandátumhoz jutni, amennyiben (a közös és kapcsolt listákat beleértve) legalább hétezeröttszáz szavazat érkezik a listákra. A maximálisan elérhető kisebbségi mandátumszám tizenhárom, amely „átvivődik”, ha valamelyik kisebbségi lista betöltetlen marad.

A kisebbségi törvény módosítása ellenére a 2002–2006-os ciklus sem hozott áttörést a kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdésében. Igaz, a Medgyessy Péter miniszterelnök a 2003-as évet értékelő parlamenti beszédében felvetett (és még felvetésként is komoly vitát kiváltó) közjogi reformsomag<sup>88</sup> tartalmazott egy utalást egy (többek között a kisebbségek képviselőire is alkalmas) második kamara létrehozására, ám e javaslat megvalósulásának esélye sem volt (sőt, feltehetően nem is ilyen céllal merült fel, hanem inkább kampányfogásként került elő).<sup>89</sup> Bár a kézirat lezárásakor még csak a 2006–2010-es ciklus kezdeténél járunk, a jogpolitikai diskurzus irányát tekintve igencsak kérdéses, hogy akár csak jótányi változás is történne.

#### 5.3.4. A kisebbségi biztos állásfoglalásai

E tárgykörben is fontosnak érzem külön alfejezetben ismertetni a kisebbségi ombudsman álláspontját, beszámolóiban kifejtett véleményét. Az ombudsman már első, 1995-ös beszámolójában<sup>90</sup> az alábbi

<sup>88</sup> Lásd például <http://ma.hu/page/cikk/aa/0/76730/1>.

<sup>89</sup> Ehhez kapcsolódóan idézett művében Szajbély Katalin (Kilényi Géza gondolatmenetét követve) fontos megállapítást tesz, amikor rámutat arra, hogy némileg visszás az a helyzet, amikor magától értetődőnek vesszük a kisebbségi képviselőnek egy kétkamarás rendszerben a második kamarába való helyezését. A második kamara ugyanis tradicionálisan, de funkcióját tekintve is kisebb súlyú, jelentőségű az első kamaráénál. Így például Lengyelországban sem a Szenátus, hanem a Szejm, azaz a képviselőház tagjai közé juthatnak be kedvezményes módon a kisebbségek. (Mindemellett, hozzá kell tenni, hogy előfordul teljesen szimmetrikus bikamerális rendszer is. Amerikában például ugyan vannak eltérések a két ház jogai között, de egyik sem mondható fontosabbnak.)

<sup>90</sup> Lásd [www.obh.hu](http://www.obh.hu) (21/03/2005), 5. fejezet.

álláspontra helyezkedett: „Az alkotmány már hivatkozott rendelkezésének értelmében a kisebbségek államalkotó tényezők. A megfogalmazás a jogalkotó felé intézményi szinten a képviselet juttatásának alkotmányos követelményét állítja. A kisebbségi törvény az alkotmánynak ezt a rendelkezését két úton érvényesíti. Egyrészt létrehozza országos, illetőleg helyi szinten az önkormányzati képviseleti rendszert, és azt megfelelő módon (feladat- és hatáskörök megosztásával) csatlakoztatja a már meglévő állami intézményi struktúrához. Másrészt viszont biztosítja a kisebbségek számára az országgyűlési képviselet intézményét. [...] államalkotó tényező mivoltból adódó intézményi követelményeket elvileg az önkormányzati jellegű képviselet is megfelelő módon biztosítja. Azonban amennyiben a Nek. tv. ezen túlmenően országgyűlési képviseleti jogosultságot is biztosít a kisebbségek számára, akkor a jogalkotónak az ebből a követelményből adódó köteletségének eleget kell tennie. Ezt a kötelezettségét a jogalkotónak egyébiránt alkotmánybírói határozat is megerősíti.” 1997-es beszámolójában<sup>91</sup> további dogmatikai érvekkel is megerősíti az intézmény szükségességét: „... az országgyűlési képviselet intézménye alapvetően különbözik a Nek. tv. által konstituált más közjogi intézményektől. A kisebbségi önkormányzatok ugyanis alapvetően a kulturális autonómia tárgykörébe tartozó kérdésekben a feladat ellátásáért felelős állami, illetőleg önkormányzati szervekkel – önálló szabályozási és igazgatási hatáskör nélkül – egyetértési (együttdöntési) és véleményezési jogokat gyakorolnak, és általános kérdésekben fő szabályként nem foglalnak állást. Ezzel szemben a kisebbségek országgyűlési képviseletének megvalósulásakor a kisebbségi képviselőknek általános – az állam működésének valamennyi területét érintő – állásfoglalásra nyílik lehetőségük.”

Az 1999-es beszámolóban tovább cizellálta abbéli álláspontját, amely szerint a parlamenti képviselet szükséges feltétele annak, hogy a kisebbségek államalkotó szerepüket betölthessék. A kisebbségi biztos szerint, „figyelemmel arra, hogy az alkotmány első ízben már 1990-ben rendelkezett a kisebbségek képviselethez való jogáról – csaknem egy évtizede áll fenn a mulasztásos alkotmánysértés. Ez a mulasztás egyszerre fosztja meg a hazánkban élő kisebbségi közössé-

<sup>91</sup> Uo. 2. fejezet.



geket egy számukra biztosított alkotmányos jog gyakorlásától, és ingatja meg a magyar Országgyűlés ígéretébe (önkötelezésébe) vetett bizalmát.” Ebben az évben beadvánnyal is fordult az Alkotmánybírósághoz, utólagos normakontrollt kérvén a választójogi törvény a területi és az országos listákon való mandátumszerzéshez szükséges szavazatarányra vonatkozó rendelkezései kapcsán. A biztos szerint alkotmányellenesség azért vethető fel, mert „általános jelleggel, tehát a nemzeti vagy etnikai alapon szerveződött pártok esetében is feltételként írják elő az 5%-os – kapcsolt listánál a 10, illetve 15%-os – választási küszöb elérését. Becsült adatok szerint a magyarországi összlakosság körülbelül 10%-a tartozik valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez, így a választások során e szavazatarány megszerzésére nyilvánvalóan nincs reális esélyük.”<sup>92</sup> Az ombudsman szerint a választójogi törvényben foglalt fő szabály szerint a jelöltek a leadott szavazatok, illetve a töredékszavazatok arányában jutnak mandátumhoz, ehhez képest a választási küszöb előírása speciális szabályt jelent. Ha a választójogi törvény a kisebbségi pártoknak nem írná elő a mandátumszerzés feltételeként a választási küszöb elérését, ebből az következne, hogy a speciális szabály alkalmazása helyett – figyelemmel arra, hogy az a kisebbségek sajátos helyzetéből adódóan esetükben hátrányos megkülönböztetést eredményez – vissza lehetne térni az általános rendelkezéshez. A kisebbségi pártok mandátumszerzéséhez szükséges szavazatarány eltörlése Kaltenbach Jenő szerint tehát nem előnyben részesítést jelentene, hanem annak kifejezése lenne, hogy a parlament működőképességéhez fűződő alkotmányos érdek védelme – amely a politikai pártok tekintetében szükségessé teszi az 5%-os küszöb alkalmazását – esetükben nem indokolja ezt a rendelkezést. Álláspontja szerint tehát nem beszélhetünk egyenlő esélyről akkor, ha a kifejezetten a kisebbségek érdekeit képviselő pártoknak (a választáson indulni jogosult társadalmi szervezeteknek) ugyanolyan mértékű társadalmi támogatottsággal kell rendelkezniük a listán való mandátumszerzéshez, mint a politikai preferenciák alapján szerveződött – és így értelemszerűen nagyobb szavazóbázis kialakítására képes – pártoknak.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Uo.

<sup>93</sup> Uo.

#### 5.3.4.1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA

Az Alkotmánybíróság azonban 2001. december 17-én kelt határozatában<sup>94</sup> az indítványt elutasította. Álláspontja szerint ugyanis egy korábbi a döntésével<sup>95</sup> már érdemben elbírált egy a parlamenti küszöbbel kapcsolatos indítványt, és megállapította, hogy az nem ütközik az Alkotmány 70/A. §-ában meghatározott diszkrimináció tilalmába, továbbá utalt arra is, hogy egy másik<sup>96</sup> határozatában azt is rögzítette, hogy: „*az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer megválasztása, a választási eljárás szabályainak megállapítása során*”. A határozat idéz egy másik korábbi<sup>97</sup> határozatot is, amely szerint az AB: „*sem a választójog általánosságát, sem annak egyenlőségét nem kezeli abszolút érvényűként, azaz minden korlátozástól mentesként. A testület álláspontja szerint tehát – éppen azért, mert különösen fontos állampolgári jogról van szó – akár az egyenlőség, akár az általánosság bármiféle korlátozása csak igen jelentős elvi indokból fogadható el és egyeztethető össze az Alkotmánnyal.*”

Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a választójogi törvénynek az indítványban támadott rendelkezése nem ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott diszkrimináció tilalmába, hiszen „*Az Országgyűlés megteheti, hogy a nemzeti és etnikai pártokra az általánostól eltérő – kedvezőbb – szabályokat alkosson a parlamenti küszöb vonatkozásában. Az [...] esélyegyenlőtlenség megszüntetését vagy csökkentését célzó, megkülönböztető szabályozás lehetőségéből nem következik annak alkotmányos kényszere. A tételesen meghatározott pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik. (1067/B/1993. AB-határozat, ABH 1996, 446, 448), (ABH 1998, 574, 580).*”<sup>98</sup> Így

<sup>94</sup> AB-közlöny: X. évf. 12. szám 1040/B/1999. AB-határozat

<sup>95</sup> 3/1991. (II. 7). AB-határozat

<sup>96</sup> 63/B/1995 AB-határozat

<sup>97</sup> 6/1991. (II. 28). AB-határozat

<sup>98</sup> Az Alkotmánybíróság 809/B/1998. AB-határozatban megállapította, hogy az „esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó törvényi intézkedéseknek széles skálája van, s a különböző szabályozási módok közül a jogalkotó – az Alkotmány rendelkezéseit tiszteletben tartva – szabad belátása szerint választhat”. (ABH 2000, 783., 785.).

bár az indítványozó javaslatot tett a parlamenti küszöbre vonatkozó rendelkezések megsemmisítésére, ekképp vélvén megoldhatónak a kisebbségek országgyűlési képviselőjét, de az Alkotmánybíróság álláspontja szerint „ilyen kötelező erejű rendelkezést sem az alkotmány, sem az Alkotmánybíróság korábbi határozata nem tartalmaz. Az Országgyűlés a kisebbségek számára az országgyűlési képviselőt más, alkotmányos módon is biztosíthatja.”

Az Alkotmánybíróság elutasította tehát a kisebbségi biztos abbéli álláspontját, miszerint a pozitív diszkriminációs tartalmú jogintézményekkel biztosított materiális egyenlőség elmaradása önmagában diszkriminatív, azaz hátrányos megkülönböztetést eredményező helyzet lenne. Nem talált kedvező fogadtatásra tehát a preferenciális elbánást biztosító közjogi intézményrendszer (a sui generis parlamenti képviselő) *hiányára*, mint hátrányos megkülönböztetést konstituáló helyzetre való hivatkozás. Az Alkotmánybíróság tehát az egyenlőnek tételezett mandátum tartalmát és a képviselőt milyenségét meghatározó általános választójogi szabályoktól (még ha azok *jogtechnikailag* speciális szabályként jelennek is meg) való eltérést mindenképpen pozitív diszkriminációs tartalmú intézményként értékelte, és *speciális* alkotmányi rendelkezés (például az „államalkotó tényező” illetően értékelése) hiányában az *általános* egyenlőségi szabályokból nem tartotta levezethetőnek. Összességében, az AB álláspontja szerint helytelen az a megközelítés, amely a pozitív diszkrimináció (azaz például a preferenciális választójogi elbírálás) hiányát azonosítja az (indirekt) diszkrimináció eseteivel.

## 5.4. AZ ÁLLAMALKOTÓ TÉNYEZŐ SZEMANTIKÁJA

A fentiek (különös tekintettel a bevezető fejezetben írottak) ismeretében nem szorul különösebb indoklásra, hogy miért kell az „államalkotó tényező” hazai problematikáját részletesebben elemeznünk. Már maga a fogalom szemantikája is zavaros, hiszen az alkotmány a következő eligazítást adja csupán: egyfelől a 2. § értelmében „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé”; másrészt „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők” – így a 68. §.

Várfalvi szerint: „Hogy a hatalomból való részesedés mit jelent, illetve, hogy a nemzetiségeken kívül még kik az államalkotó tényezők, arra semmiféle utalás nincs. Miután a magyar az ország névadó nemzete és a magyar politikai nemzet szimbólumai is kötődnek a magyar kulturális nemzetet meghatározó identitáselemekhez, feltételezhetjük, hogy az államalkotóként elismert nemzeti és etnikai kisebbségek mellett »hallgatólagosan« (de vitathatatlanul) a magyar nemzeti többség is államalkotó tényező, külön megemlítésükre viszont egyszerűen nem volt szükség. Ennek az lehetett az oka, hogy a jog az állampolgárok kategóriáján belül csupán olyan csoportokat nevesít, amelyekhez külön jogosultságokat is társít. Sőt hozzáfűzhetjük, a többséghez tartozók nevesítése nem is igen ajánlatos, mivel igencsak veszélyesnek minősíthetők az olyan törekvések, melyek az országnak nevet adó kulturális nemzethez tartozóknak az azonosítására tesznek kísérletet, nekik ugyanis nincs szükségük különjogokra, ami ezt indokolhatná.”<sup>99</sup>

Várfalvi így folytatja: „Bár a nép hatalombirtokosként való megfogalmazása sem szerencsés, az államalkotói szerepnek a nemzeti kisebbségekre való szűkítése egészen nyilvánvalóan arról vall, hogy az utóbbi tétel logikailag »idegen test« a szövegben, és egy át- és végiggondolatlan (bár kétségtelenül jószándékú) etnofil ötlet.”<sup>100</sup> Gombár Csaba így ír erről: „...abban az esetben, ha az etnikai elv államkonstituálónak válik,

<sup>99</sup> Halász Iván elemzése szerint a hatályos alkotmányban több helyen is megjelenik a nép és a nemzet kifejezés. „A 2. § (2) bekezdése a Magyar Köztársaságban a hatalom forrásaként deklarálja a *népet*. A pártok a *nép* kialakításában és kinyilvánításában működnek közre (3. § (2) bek.). A Magyar Köztársaság állama védi a *nép* szabadságát és hatalmát (5. §), továbbá együttműködésre törekszik a világ valamennyi *népével* és országával (6. § (2) bek.), valamint az európai *népek* szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megeremelésében (6. § (4) bek.). Ugyanakkor a köztársasági elnök a *nemzet* egységét fejezi ki (29. § (1) bek.), az országnak *nemzeti* jelképei vannak (XIV. fejezet), az államnak *nemzeti* vagyona van (10. § (1) bek.) és a Magyar *Nemzeti* Bank felelős az állam monetáris politikájáért. (32/D. § (1) bek.). Ezenkívül az országnak *nép*képviselői szervei vannak, de már *nemz*etbiztonsági érdekei. Továbbá a Zrínyi Miklósról elnevezett *nemz*etvédelmi egyetemen képzik a haza védelmére szakosodott tiszteket stb. A háborút pedig mint a *nemz*etek közötti viták megoldásának eszközét utasítja el az alaptörvény. (6. § (1) bek.)” Halász Iván: *Nép, nemzet, szuverenitás*, Fundamentum, 2006/2., 66. o.

<sup>100</sup> Várfalvi, 1998, 2.2.2 alfejezet.

ha etnikai közösségek jogaként államalkotó igények fogalmazódnak meg, akkor súlyos csapdahelyzet alakul ki, s várható, hogy az etnikai konfliktusok állóháborúvá lesznek. [...] Minden olyan esetben, amikor az etnikumokat államalkotó tényezőnek minősítik, vagy kívánják minősíteni, amikor az állameszme szintjén »társnemzetek« állampolitikai jogalanyiságáról vizionálnak, akkor a »polgárok vagy etnikumok állama« címen ismert vita jogelméleti zsákutcába téved.”<sup>101</sup>

Az 1994–98-as ciklusban az új alkotmány szabályozási elveinek vitája során történt egy (mondani sem kell, sikertelen) kísérlet az „államalkotó tényező” kiváltására, amikor Jakab Róbertné említett javaslatában az alábbi passzusra kívánta lecserélni az inkriminált bekezdést: „*A nemzeti és etnikai kisebbségek a társadalom kulturális, közéleti gazdagságát növelő tényezők. Nyelvük, hagyományaik fennmaradása és a magyarországi kulturális örökségbe való mind teljesebb illeszkedése közérdek.*”<sup>102</sup> A fogalom más megközelítésű meghatározása a konkrét jogi kötőterével nem rendelkező kisebbségi törvény indokolásában található: „E szerint a nemzeti és etnikai kisebbségek a magyar nemzettel együtt, egyenlő jogokkal vesznek részt az állami, társadalmi, gazdasági feladatok megoldásában, részesei azoknak az előnyöknek, amelyek ezzel járnak, és viselik azokat a terheket, amelyek a Magyar Köztársaságot terhelik. Az »államalkotó tényező« kategória ebben az értelmezésben úgy tekinthető, mint a kisebbségek jogegyenlőségének megfogalmazása.”<sup>103</sup>

Várfalvi<sup>104</sup> szerint a módosítás elleni legfőbb ellenérv az volt, hogy ez már „szerzett jog”, pedig szubsztantív tartalmat keresvén, arra a megállapításra kell jutnunk, hogy inkább csak félrevezető deklaráció. A klasszikus szuverenitáselméletek sem adnak eligazítást a kérdésben, ugyanis a szuverenitás alapvető jelentése a fő hatalom eredetének és jogos birtoklójának leírása és apologetikája.

Talán ezért szerfelett érdekes a kisebbségi biztos és az Alkotmánybíróság ez irányú ütésváltása: Ahogy azt az ombudsman 1999-es beszámolójából láthatjuk, a biztos az alkotmány 68. § (1) bekezdésé-

<sup>101</sup> Idézi Várfalvi, uo. (Gombár Csaba: Társadalomszemléletünk etnicizálódása. Politikatudományi Szemle 1994/4, 108. o.)

<sup>102</sup> Lásd Jakab Róbertné H/2252/174. számú módosító javaslatát. Országgyűlés Irományai 1994–1998.

<sup>103</sup> Lásd a kisebbségi biztos 1999-es beszámolójának mellékletét.

<sup>104</sup> I. m., uo.

nek értelmezését kérte az Alkotmánybíróságtól. Beadványában a biztos is ismerteti az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát; ugyanis a testület 35/1992. (VI. 10). és 24/1994. (V. 6). számú határozataiban már foglalkozott a kisebbségek „államalkotó tényező” mivoltának kérdésével, azonban erre irányuló, valamint jogosulttól származó indítvány hiányában, annak mindenkire kötelező (erga omnes) értelmezését nem fejtette ki. A biztos szerint alkotmányosan aggályos, hogy a jogalkotó nem határozta meg a kisebbségek „államalkotó tényező” státusának pontos tartalmát, ezáltal ugyanis „nem vonható meg kellő bizonyossággal a *Nek.tv.-ben biztosítani kívánt kulturális autonómia terjedelme sem. A törvényben ugyan található olyan rendelkezések, amelyekből e fogalom tartalma részben kikövetkeztethető, ez a jogszabály sem ad azonban irányutatót arra, hogy mit kell érteni azon, hogy a kisebbségek »államalkotó tényezők«.*”<sup>105</sup> Véleménye szerint „ahhoz, hogy igazán koherenssé lehessen tenni az Alkotmány 68. §-ának rendelkezéseit, normaszövegben nem szükségszerűen megjelenítetten meg kell határozni »akár pozitív, akár negatív tartalommal« az »államalkotó tényező« kategória pontos jogi tartalmát, illetve legalább annak körvonalait, konkrétan azt, hogy milyen jogalkotási feladatokat igényel a kisebbségek e speciális státusának biztosítása”.<sup>106</sup>

#### 5.4.1. Az Alkotmánybíróság végzése

A kisebbségi biztos ezen kezdeményezése sem kapott alkotmánybíróági támogatást. A testület ugyanis 2000. szeptember 5-én kelt végzésében<sup>107</sup> a fenti, az alkotmány 68. § (1) bekezdésének értelmezésére irányuló indítványt visszautasította. Eljárása mögött formai és hatalommegosztási indokok húzódtak meg.<sup>108</sup> Már egy igen korai, a

<sup>105</sup> Uo.

<sup>106</sup> Uo.

<sup>107</sup> 1041/G/1999 AB-végzés, AB-közlöny: IX. évf. 8–9. szám

<sup>108</sup> A határozat tehát csak tovább erősítette az eddig is alkalmazott abbéli gyakorlatot, amely (elsősorban a 31/1990. (XII. 18). AB-határozat) szerint az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörét megszorítóan kell értelmezni. (ABH 1990. 136., 138.). Az Alkotmánybíróság az e tárgyú indítványok elbírálása során következetesen e követelménynek megfelelő

31/1990. (XII. 18). AB határozatában állást foglalt ugyanis a testület azzal kapcsolatban, hogy pontosan mit is ért az Abtv. 1. § g) pontja szerinti hatásköre gyakorlásának alkotmányossági követelményeivel kapcsolatban. „*Hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság elvi élel rámutatott arra, hogy az Abtv. 1. § g) pontján alapuló alkotmányértelmezés során messzemenően figyelembe kell venni az államhatalmi ágak elválasztásának elvét mint az államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alap- elvét. Ennek figyelembevételével az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörét megszorítóan kell értelmezni. A kiterjesztő értelmezés óhatatlanul oda vezetne, hogy az Alkotmánybíróság magára vállalná a törvényhozó, sőt a végrehajtó hatalom felelősségét is, és – az alkotmányban rögzített államszervezeti elvekkel szöges ellentétben – egyfajta alkotmánybíróági kormányzás alakulna ki. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Abtv. 1. § g) pontján alapuló absztrakt alkotmányértelmezésre csak akkor kerülhet sor, ha az indítvány – az Abtv. 21. § (6) bekezdésében meghatározott szervek és személyek valamelyikétől származik – nem általánosságban, hanem valamely konkrét alkotmányjogi probléma aspektusából kezdeményezi az alkotmány ugyancsak konkrétan megjelölt értelmezését, – az adott alkotmányjogi probléma közvetlenül – más jogszabály közbejötté nélkül – levezethető az alkotmányból. (ABH 1990. 136., 137–138.)*”<sup>109</sup> Így bár az Obtv. 22. §-ának e) pontja az országgyűlési biztost is feljogosította alkotmányértelmezés kezdeményezésére, az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának indítványa megfelel-e az Alkotmánybíróság absztrakt alkotmányértelmezésével szemben támasztott további követelményeknek, így az indítványban felvetettek konkrét alkotmányjogi problémának tekinthetők-e. Ennek során azonban az „*Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány alapvetően a jogalkotásra tartozó általános elvárásokat fogalmaz meg. [...] Az indítványozó azon elvárása, hogy az Alkotmánybíróság határozza meg az »államalkotó tényező« kategória pontos jogi*

---

gyakorlatot alakított ki 996/G/1990. AB-határozat, ABH 1993. 533.; 652/G/1994. AB-határozat, ABH 1998. 574.; 1007/G/1997. AB-határozat, ABH 1997. 761.; 25/1995. (V. 10). AB-végzés, ABH 1995. 427.; 62/1997. (XII. 5). AB-végzés, ABH 1997. 542.

<sup>109</sup> Lásd az idézett végzést.

*tartalmát, illetve legalább annak körvonalait annak érdekében, hogy ebből milyen jogalkotási kötelezettségek következnek, túlmutat az Alkotmánybíróság hatáskörén, ezen elvárások teljesítése a jogalkotó feladata. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az indítvány nem tartalmaz konkrét alkotmányjogi problémát, nincsenek meg az alkotmányértelmezésnek az Alkotmánybíróság által megkövetelt előfeltételei.”* Mindezekre tekintettel tehát az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasította.

Szubsztantív értelemben az Alkotmánybíróság nem segített sokat a kérdés megválaszolásában. Annyit mindenesetre megállapíthatunk, hogy igencsak nehezen értelmezhető a kisebbségi identitás mint választójogilag releváns kitétel. Ahogy Bayer József írja: „A nemzetálmhoz kapcsolt politikai identitás eszméje ma már csak egy alkotmányos hazafiság formájában gondolható el, amely a republikanizmus eszméjén alapul. Az alkotmányos hazafiság nem a nemzeti létezés etnikai fogalmára épít, hanem egy politikai közösség iránti lojalitásra, amely természetszerűen gyökerezik olyan tényezőkben mint a közös nyelv, az elsajátított kultúra és a közös történelmi emlékezet.”<sup>110</sup>

## 5.5. ÖSSZEZÉS

Az elmúlt néhány év jogalkotási próbálkozásai, valamint az azt övező kiterjedt jogirodalmi vita valóságos állatorvosi lóvá teszi a nemzeti és etnikai kisebbségek magyarországi képviselőletének kérdését. A (különösen és elsősorban a roma népességgel szemben fennálló) gyakori és helyenként megengedhetetlen mértékű diszkrimináció ellenére álláspontom szerint megállapítható, hogy közjogi és politikai értelemben nyugodt, etnikai feszültségektől kevésbé terhelt légkör, valamint a politikum etnicizáltságának alacsony foka jellemzi a rendszerváltás utáni magyar társadalmat. Az „etnikai balanszindokok” tehát kevésbé megalapozottak. Ennek ellenére, egy a határokon túlra mutató és a hazai kisebbségi szervezetek politikai szimpátiájára játszó, ugyanakkor a választójog meg nem változtatásának szilárd politikai realitására épülő, azaz egy kétkulacos politikai koncepció csapdájában vergődve,

<sup>110</sup> Bayer József: Identitás és politikai kultúra, Társadalmi közérzet és identitás a rendszerváltás után, Komárom, 1998.



valamint egy közjogi és politikai értelemben vett kompenzációs lejtőn haladva a kérdés újra és újra napirendre kerül. A nemzeti és etnikai kisebbségeket (jóllehet ez közjogilag a meg nem adott „etnikai balanszjogosultságon” túlmenően nehezen értelmezhető) *államalkotó tényezővé* tevő 1989-es alkotmánymódosítás például az ellenzéki kerekasztal sui generis kisebbségi képviselőt ellenző határozott álláspontjának tompítását szolgálta, a specializált ombudsman intézménye pedig az alkotmány 68. § (3) bekezdésénél (az *expressis verbis* kimondott parlamenti képviselőt általános tartalmú és homályos politikai képviselőre változtató<sup>111</sup>) módosítását ellensúlyozandó került kodifikálásra. A kompenzáció pedig, bár nem egy esetben (így a specializált országgyűlési biztos esetében) közjogilag időtálló és működőképes intézményeket hozott létre, de alapvetően téves útra hajtja a jogszabály-előkészítés menetét (lásd a számtalan, politikai és közjogi realitást nélkülöző tervezetet és javaslatot, tulajdonképpen magát a tisztességgel dolgozó 1998–2002-es ad hoc bizottságot is); és nem egy esetben a jogszabályok devalvációja mellett (lásd például az elfogadott, de sohasem alkalmazott 1990 márciusi választójogi rendelkezéseket), az egyes intézmények morális hitelvesztéséhez is vezethet.

A közjogi koherencia szempontjából számomra, a diverzió és a választáson keresztül a kooptálástól a delegációig szinte valamennyi elméleti és gyakorlati modellt felvonultató mintegy tucatnyi, formálisan benyújtott tervezet és javaslat közül a legrokonszenvesebbnek az 1995-ös, valamint a Bauer Tamás által 1998. január 15-én benyújtott, továbbá a Várfalvi Attila által megfogalmazott elveken nyugvó 1999-es IM-tervezetek és álláspontok tűnnek. Közös elemük ugyanis, hogy a közjogi és választójogi rendszer épen hagyása mellett, egy kváziképviselői és kvázifrakció státusz létrehozásával kívánják adekvát álláspont- és érdekképviselőt biztosítani. Az említett álláspontok lényege, hogy a kisebbségi szervezetek képviselői számára nyújtandó törvényhozási és politikai jogok nem fakadnak egy töről a parlamenti képviselőben megtestesített népszuverenitást megjelenítő hatalomgyakorlással, így az országgyűlési képviselői jogállás és a kisebbségek parlamenti képviselője között nem kívánják egyenlő-

<sup>111</sup> „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőtét biztosítják.”

ségjelet tenni. Sui generis parlamenti képviselő helyett tehát a szavazati jog kivételével, de a legtöbb egyéb jog és kötelezettség konstituálásával<sup>112</sup> kváziképviselői státusban<sup>113</sup> jogot és lehetőséget teremtenek a törvényhozási munkában való részvételre.

Várfalvi<sup>114</sup> felosztását követve, a sui generis parlamenti képviselő hívei alapvetően két érveléssel indokolják álláspontjukat: egyfelől a magyar parlamentarizmus során a Háznak mindvégig voltak kisebbségi (szervezetekkel hivatalos kapcsolatban álló) képviselői, így a kettős kötődés szimbolikus támogatását jelentő hagyomány formalizált továbbvitele pozitív politikai üzenetet hordoz; másrészt pedig vitathatatlan, hogy a parlament az a) álláspont- és érdekképviselő, b) kormányzati ellenőrzés, c) alkotmány- és jogvédelem, d) politikai döntéshozatal domináns intézménye.

Ezekre válaszolva, egyfelől szükséges leszögezni, hogy a magyar parlamenti jog története során mindig az általános választójogi szabályok alapján kerültek be a kisebbségi képviselők, a társadalom egyes csoportjainak a törvényhozásban való szimbolikus megjelenítése pedig az egykamarás parlamentekben sem nem bevett, sem pedig nem kívánatos gyakorlat. A kisebbségi parlamenti képviselő materiális elemeiről szólván pedig már említettem, hogy a kváziképviselő státus álláspontom szerint azért ideális, mert amellet, hogy a politikai és törvényhozási döntéshozatali részvétel csatornáit megnyitja (illetve a meglévőket használhatóbbá teszi) egyfelől meggátolja a Juberfias<sup>115</sup> által veszélyesnek ítélt tendenciák<sup>116</sup> eskalálódását, másfelől áthághatatlan és me-

<sup>112</sup> A tervezetek vagy a kormánytagokat megillető jogállást, vagy a szavazati jog kivételével teljes képviselői jogállást javasolnak.

<sup>113</sup> A tervezetek a létrehozandó státusra sem az „országgyűlési képviselő”, hanem a „kisebbségi országgyűlési ügyvivő” vagy a „kisebbségi országgyűlési képviselő” elnevezést használják.

<sup>114</sup> Várfalvi, *Nemzetiségek és Parlament*, 40. o.

<sup>115</sup> I. m. 79. o.

<sup>116</sup> Így az etnikai konfliktus a politikai aktivizmus folytán bekövetkező kiélesedése; az etnikus pártok elkerülhetetlen szereptévesztése, hiszen egyetlen „single issue”-képviselőre épült politikai párt sem kényszerül számolni a kormányzati felelősséggel; valamint az a tény, hogy az etnikailag szegregált pártpolitika egyszerre csökkenti a kisebbségi politikusok többségi pártbéli arányát és karrierlehetőségeit, illetve érdektelenné és elzárkózóvá teszi azokat a kisebbségi problémákkal szemben.

rev alkotmányos korlátok hiányában lehetővé teszi a kisebbségek számára nem egy esetben hasznosabb, a „catch all” pártok és frakciók színpalái mögötti lezajló informális (ezáltal rugalmasabb) alkufolyamatok (lobbizás, elektorális udvarlás stb.) bonyolítását.

Igen fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy bár korábban a „képviselertet” az „etnikai egyensúly” alkotmányelméleti ellentételezéseként használtam, jogelméleti szempontból a kettő nem tekinthető sem kompatibilis, sem pedig felcserélhető fogalomnak; mindössze arról van szó, hogy a *sui generis* parlamenti jelenlét (azaz a megszorított értelemben vett képviselertet) általam egyetlen elfogadhatónak tartott jogfilozófiai alapja az „etnikai egyensúlyelmélet”. Alkotmányelméleti szempontból ugyanakkor az *etnikai egyensúlyra* épített állam- és törvényhozás-szerkezet nem *képviselertet*, hanem az etnicitás alkotmányos elismerése, és egy ebből következően kalibrált személyi alapú föderációs és vétőrendszer. Az önrendelkezés-fogalomhoz hasonlóan, (jogi és elméleti szempontból nézve) a *képviselertet* pedig hatalom és döntéshozatali autoritás kérdése, amely a képviseltes és a képviselő mitikus identitására épül.

A kérdés tehát az, hogy minek tekintendők a nemzeti és etnikai kisebbségek a politikai nemzetfogalom viszonylatában: „nemzetiségnek” vagy „nemzeti kisebbségnek”? A szuverenitásfogalomhoz hasonlóan ugyanis a politikai nemzet kizárólag egységes és oszthatatlan lehet, amelybe bármely politikailag meghatározott csoport érdek- és nézetképviselete beleférhet, ám föderatív szerkezet hiányában a „nemzeti képviselertet” nem. Politikaelméleti szempontból egy etnikus párt ugyanis nem tekinthető pártnak, hiszen nem a politikai közösségen belüli speciális érdekartikuláció vezérli;<sup>117</sup> mi több, pusztán léte a közös politikai közösség tagadása.<sup>118</sup> Márpedig az „egy ember, egy szavazat” demokráciamodell, amely egyenlő szavazati és döntéshozatali jogosultságot biztosítván a közösség valamennyi tagjának, logikailag az egyetlen fair és egyenlő döntéshozatali eljárás – szintén csak az oszthatatlan közösség viszonylatában értelmezhető.

<sup>117</sup> Belgiumban is (politikai közösségenként) külön flamand és vallon szocialista, kereszténydemokrata stb. pártokat találunk.

<sup>118</sup> Ezzel természetesen nem arra kívánok utalni, hogy az etnikus pártok betiltása elfogadható vagy akár érthető kívánság lenne az unitárius állam részéről, de kétségtelen tény, hogy a politikai közösségnek nem tekinthetők „pars”-jának, így az elméleti igényű pártfogalomnak nem felelnek meg.

Konstatálva tehát, hogy a) az *etnicitás* nem kezelhető szinonimaként a kizárólag politikai kategóriaként értelmezhető *nemzetiséggel*, továbbá b) a politikai *nemzet* szempontjából a többségi etnikai/nemzetiségi csoport is *nemzetiségnek* minősül, további fogalmi rendszerezésre van szükség.

### 5.5.1. „Nemzetiség” és „etnicitás” – elméleti és jogi fogalmak

Amint láthattuk, a politika etnicizálódásának szintje az etnicitás alkotmányos meghatározásának függvényében is alakul. A jogalkotó végső soron két irányba indulhat el: vagy formális, merev, regisztrációval egybekötött formában és módon meghatározza az etnikai hovatartozás feltételeit, vagy pedig azt az egyén szabad, személyes és belső meggyőződésének függvényeként értékeli. A magyar jogalkotó ugyanakkor még az utóbbi önkéntes formát is kikerülte azzal, hogy a 13 nemzeti és etnikai kisebbség taxációján, illetve az állami elismerés feltételeinek (évszázados honosság, számszerű kisebbség, magyar állampolgárság, kultúra, önazonosság, 1 000 fős iniciativa) meghatározásán túlmenően<sup>119</sup> az egyéni kisebbségaffiliáció feltételeiről, illetve jogkövetkezményeiről hallgatott. E fenti megoldást három szempontból sem tartom kívánatosnak:

- 1) Az intézményes garanciák és kontrollmechanizmusok nélküli kisebbségi identifikáció meglehetősen bizonytalan és sérülékeny intézményrendszert eredményez, amelynek az ellenőrizetlen önkéntességre, azaz végső soron a politikai kultúrára és „lelkiismeretre” épülő választójogi megoldásai például számos esetben visszaélésekre adtak módot. Itt ugyanúgy említhetjük a gyermekeiket jobb nyelvtanulási lehetőséghez juttatni kívánván, magukat (megjegyzem teljesen jogszerűen, azaz a jog által megengedetten) nemzeti kisebbségként meghatározó szülőköt vagy a „közjogi hiszékenység vámszedőiként”, a legcsekélyebb kötődés nélkül kisebbségi önkormányzatot (sikeresen) alakító, a többségi „ügyeskedők”, a „kakukktojások” példáját.

<sup>119</sup> 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogáról, 1. és 61. §

- 2) Az etnicitás, illetve az etnikai hovatartozás szabatos alkotmányjogi meghatározásának hiánya mind a többségi, mind pedig a kisebbségi követelések és politikák nemkívánatos zavarát okozza (lásd a legalább annyira zavaros, mint amennyire félrevezető „államalkotó tényező” alkotmányos passzust), hiszen mind-egyik (jog)intézmény és (állami) politika kitermeli a maga önjáró establishmentjét.
- 3) Említett álláspontom szerint igen fontos különbséget tenni az egyén nemzeti és etnikai kötődésének szabadsága és önkéntessége között a tekintetben, hogy az személyes vagy közjogi irányultságú; azaz alkotmányos szempontból igenis szükséges egy kógens és határozott jogi keretrendszer kialakítása. Az etnikai alapú preferenciális politikarendszer (egyébként értékelésem szerint örvendetes) bővülésével indokolt és szükséges politikai, valamint jogi határokat szabni az egyén etnikai affiliációjához kötődő (és az államra nézve jogi és politikai kötőerővel bíró) állami elismerésnek.

Meggyőződésem tehát, hogy meg kell határozni a politika etnicizálódásának, illetve az etnicitás etatizációjának nyílt és szabatos mértékét, amely pedig összefonódik a nemzeti és etnikai kisebbségfogalom definíciós igényével. Álláspontom szerint a nemzeti és etnikai kisebbségfogalom két részből tevődik össze. Egyfelől olyan numerikus vagy a többséghez vett egyéb alárendelt pozícióból fakadó csoportot<sup>120</sup> tekinthetünk csak *kisebbség*nek, amelynek *alárendeltsége* politikailag releváns.<sup>121</sup> Másfelől *nemzeti* kisebbségről csak politikai közösség megléte esetén beszélhetünk, így közjogilag egy mégoly kirekesztő és etnikai nacionalizmuson alapuló államfilozófia esetében sem válik az etnicitás (vagy az egyéni identitásrésztegek más elemének) kérdésévé a politikai közösséghez való tartozás, hiszen az etnicitás eo ipso politikailag semleges kategória. Az állam pedig (és itt, hangsúlyozom, függetlenül a politikai diskurzus nacionalista tonalitásától) a politikai nemzet intézményesült formája, amelyben a többségi *nemzetiség* csupán egy (*primus inter pares*)

<sup>120</sup> Ilyen definíció mellett nem szorulnak ki a kisebbségdefinícióból számszerűen többségben lévő, ám alkotmányos, politikai stb. jogfosztottságuk miatt alárendelt helyzetű csoportok, így az apartheidrendszer fekete lakossága vagy a nyugati társadalmakban a nők.

<sup>121</sup> Várfalvi álláspontja szerint a kisebbség szemantikailag nem csak aritmetikai, hanem politikai tartalmú is, i. m. 8. o.

a politikai nemzetet konstituáló nemzetiségek között. Az államot a politikai nemzettel azonosítva nem meglepő, ha a „Magyar Köztársaság állami jelképei” helyett a büntető törvénykönyv „nemzeti jelkép megsértéséről”<sup>122</sup> az Alkotmány XIV. fejezete pedig a „Magyar Köztársaság fővárosáról és nemzeti jelképeiről” szól, továbbá létezik Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma.

Az *etnicitás* tehát politikailag semleges fogalom, és *nemzetiségről* akkor beszélhetünk, ha valamely politikai mozgalom magát etnikai alapokra helyezi, illetve, ha az állam jegyzi el magát valamely etnikai (azaz nemzetiségi) csoporttal. Az etnicitás és a politika interaktív viszonya több elméleti és politikai kérdést is felvet. Kis János<sup>123</sup> ír az állam etnikai semlegességének igényéről, ami azonban éppen hogy preferenciális politikák alapjává lehet, hiszen a helyzet paradox annyiban, hogy amíg az egyén joggal követeli az „államtalanított és etnikailag éjjeliőr” civil szféra szabadságát, addig az etnikai kisebbséghez tartozó egyén egy másfajta, aktív (és etnikailag igazságos) államot kíván. A kérdés már csak az, hogy milyen minőségében vesz részt a kisebbséghez tartozó egyén a nemzeti politika alakításában: állampolgárként, avagy a kisebbségi csoport tagjaként. A válasz pedig a fent már bővebben kifejtett egységes és oszthatatlan politikai nemzetkeletben kereshető.

Morális és politikai hasznossága ellenére alkotmányjogi és nemzetközi jogi szempontból egyaránt igen kérdéses egy olyan Rambouillet-jellegű egyezmény, amelyben félként egyik oldalon az állam, másfelől pedig egy nemzeti/etnikai csoport képviselői állnak, jogi szempontból ugyanis csak unilaterális (állami) aktusként értékelhetők az effajta dokumentumok.

## 5.5.2. Képviselet és jogvédelem – fogalmi zűrzavar

A parlamenti képviselet kérdése a hazai kisebbségi jog igen kényes területe. Több (általában egyébként nem teljesen osztott) szakmai álláspont szól a pozitív diszkrimináció illetően kiterjesztése ellen. A képviseletet ellenző okfejtések legitimitása azon az elméleti alapve-

<sup>122</sup> 1978. év IV. törvény 296/A. §.

<sup>123</sup> Kis János: Az állam semlegessége, Atlantisz, 1997.

tesen nyugszik, hogy a klasszikus demokratikus (tehát többségi) választási és döntéshozatali szerkezet, a modern alkotmányosság garancia- és hatalmi ellensúlyrendszerével megerősítve, valamennyi etnopolitikai rendszerben megfelelő jog- és érdekvédelmet biztosít. Az „államalkotó tényező” kitétel megfelelő alkotmánybírói értelmezéséig, annak kimenetelétől függetlenül, a sui generis parlamenti képviselő több alkotmányjogi problémát hordoz magában, hiszen a fent említett elméleti aggályok mellett, a kisebbségi parlamenti képviselő materiális elemeiről szólván szükséges kiemelni, hogy a kisebbségeket érintő politikai és jogi környezet számottevő változáson ment át az elmúlt tíz esztendő során, és a parlament már korántsem az egyetlen, a jogvédelmet, érdekartikulációt vagy politikai mobilizációt biztosító testület.

Így az álláspont- és érdekartikulációra lehetőséget nyújt többek között az alkotmányos és tételes jogi garanciákkal egyaránt védett szólás-, sajtó- és gyülekezési szabadság, a kereskedelmi és közszolgálati média, a kisebbségi önkormányzati rendszer, valamint a specializált ombudsman. A kisebbség-specifikus kormányzati ellenőrzést, illetve a specializált jogvédelmet több, erre szakosodott intézmény szolgálja (például az országgyűlési biztos és az Egyenlő Bánásmód Hatóság), és rendelkezésre áll a hazai, strasbourgi és luxemburgi bírósági rendszer által szintén biztosítottak mondható jogvédelem. Emellett a helyi jogalkotásban és politikai döntéshozatalban való részvételre mind az 1993-as kisebbségi törvény különleges, mind pedig a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 20. §-ának általános rendelkezései lehetőséget adnak, hiszen (legalábbis papíron) előírás valamennyi, a kisebbség helyzetét, támogatási rendjét stb. érintő kérdésben az érintettekkel való előzetes véleményeztetési és egyeztetési kötelezettség teljesítése.<sup>124</sup>

Fontos fogalmi elhatárolást szükséges tenni tehát a képviselő és a jogvédelem között, hiszen az etnicitás választójogi elismerésénél talán

<sup>124</sup> Továbbá a hatályos jog alapján az országos politikai döntéshozatal során is van lehetőség a kisebbségi szervezetek formalizált aktivizálódására, hiszen a Házszabály 1994-es módosítása óta létező lobbilista (vagy a 2006-os lobbitorvény) alapján, illetve a kisebbségi törvényben meghatározott esetekben konzultációs jog és kötelezettség nyílik a kisebbségi szervezetek, a kormány, valamint a Ház és bizottságai számára.

legnyomósabb érveként az általa megvalósított hatékonyabb jogvédelmet szokták felhozni. Álláspontom szerint ugyanakkor az elmélet szintjén a kettő nemigen vehető vagy mosható egybe, a jogvédelem ugyanis az alkotmányos és törvényi rend, valamint annak intézményeinek feladata, teljességgel függetlenül a politikai képviselet feladatától. Válaszúton ugyanakkor, megítélésem szerint, egyértelműen a formális és materiális jogelismerés és jogvédelem élvez előnyt. Ez magyarázza talán azt, hogy a kisebbségek formai jogvédelmét eredményesen biztosító hazai jogrendszerben miért rezeg holtpontra fagyaszttva a parlamenti képviselet ügye lassan egy évtizede.

Érvelésem példájául a (történelmi vagy „modern”) vallási kisebbségek szolgálhatnak, amelyek, ha liberalizált működésük biztosított, nemigen élnek a politikai képviseletre vonatkozó komoly aspirációkkal.<sup>125</sup> A rendszerváltást követő magyarországi egyházak (beleértve a zsidóságot) az egykamarás rendszert elfogadván, egyetlen esetben sem nyújtottak be komolyabb igényt egy preferenciális választójogi politikára. A „képviselet kontra jogvédelem érme” másik oldala az *ombudsman* intézménye, amely a jogvédelem materiális oldalához kapcsolható tevékenységet végez; képviseleti funkciója pedig figyelmen kívül hagyható.<sup>126</sup>

Ugyanakkor nem lehet nem megemlíteni, hogy a kisebbségek parlamenti képviseletének (egyik, talán legfontosabb) méregfogát kihúzhatja egy, a kisebbségi szervezeteknek a jogalkotási és kormányzati döntéshozatali eljárásba történő (akár az egyéb társadalmi szervezeteké-

<sup>125</sup> Más kérdés ugyanakkor az egyházak, illetve egyházi vezetők közjogilag informális politikai, illetve kampányszereplése.

<sup>126</sup> Alaposabb elméleti elemzést követően ugyanakkor megállapítható, hogy miután az országgyűlési biztos tulajdonképpen az Országgyűlés specializált szerve (lényegileg egy egyszemélyi állandó bizottság, amely közjogilag „pusztán” egy parlamenti bizottság alkotmánybírói eljárásindítási, iratbetekintési, vizsgálatkezdeményszerzési stb. jogkörével rendelkezik), és gyakorlati, „jogvédelmi harangféltreverő” tevékenysége többnyire nem jogilag ütőképes jogvédelmi eszközöknek köszönhetően működik (hanem legerősebb fegyvere a demokratikus társadalom számára nélkülözhetetlen nyilvánosság és transzparencia iránti igény) – így lényegében az állampolgári (és adott esetben, illetve a specializált biztos esetében) és kisebbségi képviselet szerve, megvalósítván (bár a specializált biztos esetében fogalmilag némileg össze is mosván) a képviseletben megkívánt jogvédelmet is.



hez hasonló, tehát neutrális, de hatékony) integrációját jelentő modell is. Sőt, akár külön jogokkal (konzultációs vagy vétőjoggal) felvértezett grémiumok is létrehozhatók a jogalkotás vagy az egyes kormányzati döntések kisebbségbaráttá tételének érdekében. Természetesen, a korábban említetteknek megfelelően, a kisebbségi képviselő (és különösen a kisebbségi önkormányzati struktúra) fontossága nem korlátozódik a jogalkotás befolyásolására, mégis felmerülhet egy lobbicsoport-jellegű jogállás mint valamennyi megoldás közül a „lehetségesen legszűkmarkúbb szcenárió”. Ez pedig a jogalkotási törvény vagy például a házsabály apróbb, civilszervezet-barát módosítása és értelmezése útján is biztosítható lenne.<sup>127</sup> Ez a megoldás sem lenne nemzetközileg példa nélküli. Különösen, ha kiegészül a végrehajtó hatalom által felkínált „kooperációs békejobb” stratégiájával. A kisebbségvédelem (a parlamenti képviselőtől független) a kormányzati munkában való megjelenítésére ugyanis számos nemzetközi példát látunk. Kisebbségi kormányhivatal működik például Horvátországban és Albániában (ez utóbbi korábban minisztérium volt), van emellett etnikai kapcsolatokat felügyelő minisztérium Moldovában, Cipruson elnöki megbízott, Olaszországban különbizottság stb.<sup>128</sup>

### 5.5.3. Záró gondolatok

Visszatérve alaptéziseinkhez, a „képviselő kontra etnikai balansz” vita eldöntése túlmutat ezen tanulmány keretein, már csak azért is, mert a sem nem fekete, sem nem fehér gyakorlatban szinte lehetetlen dönteni a követendő választási filozófiák között. Magyarország

<sup>127</sup> A társadalmi szervezetek véleményezési jogának biztosítása alapvetően két feltétel megvalósulásának függvénye: egyfelől a véleményezés tárgyául szolgáló előterjesztések, tervezetek, javaslatok hozzáférhetősége; másfelől az elkészített vélemények, javaslatok formalizált, jogszabályilag kötött rendben való kezelése (érdemi válaszadás, tájékoztatás, visszajelzés). Bővebben lásd Pap András László: Vélemény a jogalkotási szabályok korszerűsítéséről szóló kormánykonceptió a társadalmi szervezetek a jogszabály-előkészítésben történő részvételére vonatkozó szabályairól, In.: Társadalmi szervezetek a jogalkotásban, Társaság a Szabadságjogokért, 2000, 5–22.

<sup>128</sup> Bővebben lásd Versitchel, i. m.

esetében diaszpórában élő, igen különböző természetű kisebbségi csoportok, kielégítő jogvédelmi alkotmányos alapok és (legalábbis az erőszakot nélkülöző) többé-kevésbé csillapult etnikai viszonyok között, ahol az etnikai kérdés a belpolitikai színpad marginális eleme – a klasszikus demokratikus modellek lecserélése kevésbé indokolt. A volt Jugoszlávia esetében ugyanakkor például az etnikai vérontás állandó veszélye és realitása mellett; toleráns politikai kultúra vagy egy jogon kívüli fegyelmező autoritást közvetítő anti-demokratikus és egyeduralkodó (kommunista) párt hiányában lehet, hogy a kazuisztikusan túlszabályozott „paternalisztikusan multietnikus” társadalmat megteremtő „etnikai balanszmodellnek” nemigen volt alternatívája.

Szükséges megjegyezni ugyanakkor, hogy amíg a nyelvhasználat, utcanevék és a kulturális autonómia körébe tartozó egyéb kérdések vonatkozásában (az egyetlen, talán legkevésbé rossz) megoldásként a fenti elv kommunikálható a vitán felül jószándékú nyugati békéltetőhatalmak részéről, addig az alkotmányos és politikai rendszert (amely, ne feledjük, jogi és politikai értelemben egyaránt alapját jelenti az előzőeknek) érintő meghatározó kérdésekben számolni kell a rendszer alábbi (fent bővebben ismertetett) fogyatékságaival:

- a) elméleti és politikai szinten egyaránt nehézségekbe ütközik az „etnikai balanszot”, illetve a „képviselertet” igénylő helyzetek megkülönböztetése;
- b) a lépéskényszertől vezérelt békéltetőhatalmak gyakran olyan politikai, szociális, kulturális és alkotmányos rendszerek obstruált kiépítésén fáradoznak, amelyekre az érintett társadalmak sem érettek, sem pedig befogadónak nem mondhatók, sőt (azok sikerét kétségessé téve) irányukban nemegyszer kimondottan ellenségesek;
- c) a működőképesnek hitt egyezmények és megoldástervezetek vonatkozásában pedig óhatatlanul felmerülnek az óvatosságra intő abbéli aggályok, miszerint azok
  - ca) kimondottan az etnikailag definiált felek (hangsúlyozottan paternalisztikus) permanens együttműködésére épülnek, így azok rosszhiszemű eljárása könnyen obstrukcióba torkollhat, ami azt jelenti, hogy a törvényhozási, igazgatási stb. döntéseket egyéb fórumokon hozzák meg, illetve

- cb) nemegyszer az anyajog- és társadalmi rendszere számára is elfogadhatatlan elemeket tartalmaznak, amikor például alkotmányokat nemzetközi szerződések mellékleteként fogalmaznak abban nem részes felek, vagy amikor nyugati demokráciamodellek számára még a jogelmélet szintjén sem felemlíthető, a szuverenitást sértő személyi politikákat fogalmaznak meg, illetve teszik az állampolgárságot összeférhetetlenné befolyásos közéleti és kormányzati pozíciók vonatkozásában.

Mindezek tűnhetnek a helyzet normalizálódásával felszívódó, autoregeneratív technikai problémáknak, ám álláspontom szerint a szilárd politikai, közjogi és filozófiai alapokat nélkülözve meghozott államszerkezeti döntések kérdésessé tehetik magát a „normalizálódást”. A kérdés mindenesetre nyitott, a kihívások adottak.