

NEMZETISÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETE

- Bár nem vonatkozik nemzetközi kötelezettség a nemzeti kisebbségek kötelező parlamenti képviselésére, több országban is található olyan intézményi megoldás, mely kifejezetten a kisebbségek képviselését hivatott előmozdítani.
- Magyarországon a nemzetiségek parlamenti képviselése a 2014-es parlamenti ciklus óta biztosított. A választások során a törvényben elismert nemzetiségek kedvezményes nemzetiségi mandátumot szerezhettek, illetve ennek hiányában nemzetiségi szószólót delegálhatnak az Országgyűlésbe.
- A 2014-es országgyűlési választásokon a 13 elismert nemzetiség egyike sem szerzett kedvezményes nemzetiségi mandátumot, ezért a nemzetiségeket jelenleg nemzetiségi szószólók képviselik.
- A nemzetiségi szószólók a képviselőkhez képest korlátozottabb jogokkal rendelkeznek. Az intézményhez rendelt jogok és kötelezettségek a szószólók elsődleges feladatához, nemzetiségük képviseléséhez kapcsolódnak.

Kapcsolódva a Nemzetiségek jogai – Nemzetiségi önkormányzatok című Infojegyzethez, jelen összeállítás a hazánkban élő nemzetiségek számára biztosított parlamenti képviselést kérdésével foglalkozik. Az összeállítás ismerteti a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselését biztosító megoldásokat, leírja a magyar szabályozás előzményeit és sajátosságait.

Kisebbségek parlamenti képviselése

Számos nemzetközi dokumentum hangsúlyozza a nemzeti kisebbségek közügyekben való részvételének fontosságát (lásd [Infojegyzet 2017/19.](#)), és bár születtek olyan ajánlások, melyek a nemzeti kisebbségek önálló parlamenti képviselésének lehetőségeivel foglalkoznak (lásd: [Lundi Ajánlások](#), 1999), nincs olyan nemzetközi kötelezettség, mely előírná ezen kisebbségek parlamenti képviselésének kötelező biztosítását. A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselése alapvetően két módon valósulhat meg: kedvezmények biztosításával (pozitív diszkrimináció eszközei), illetve anélkül (Kovács, 2014). Utóbbi esetben szükséges az adott kisebbség kellően nagy létszáma (országosan vagy választókerületi szinten), vagy azt, hogy valamely politikai párt jelölje a kisebbségi képviselőt (Tar, [2015](#)).

Egyes országokban léteznek olyan intézményi megoldások, melyek a területükön élő nemzetiségek parlamenti képviselését hivatottak elősegíteni. Az alkalmazott gyakorlatok minden esetben tükrözik az adott ország jellemzőit: az ország történelmi hagyományait, politikai berendezkedését, a területén élő kisebbségek jellemzőit (lélekszámuk, arányuk, szervezettségük, elhelyezkedésük) (Tar, [2015](#)). Nem állapítható meg tehát egyetlen legjobb módszer, a kisebbségi képviselésnek azonban három alapvető formája azonosítható (Pap, 2004 121-123. o., Pap, [2007](#) 171-172. o.):

- második kamara által biztosított képviselést;
- egykamarás parlamenteknél képviselői megjelenítés útján, aminek módja lehet:
 - választójogi törvény szabályai alapján megválasztott kisebbségi pártok és szervezetek;
 - kompetitív/többségi pártok jelöltjeiként induló személyek, akik a kisebbségi szervezetekkel valamilyen formában hivatalosan is kapcsolatban állnak;
 - "virtuális második kamara", ami történhet preferenciális eljárás, kisebbségi kvóta, delegáció vagy kooptáció formájában;
- jogalkotási és politikai döntéshozatal speciális, különleges megoldásai.

Intézményi megoldások az Európai Unió tagállamaiban

Jelenleg az Európai Unió 11 tagállamában létezik olyan intézmény, mely a kisebbségek és nemzetiségek parlamenti képviseletét segíti. Az alkalmazott megoldások öt csoportba sorolhatók (Képviselői Információs Szolgálat háttéranyaga, [2016](#)):

- területi vagy etnikai, nemzetiségi alapon elosztott mandátumok:
 - Ciprus, Belgium (felsőház), Spanyolország (felsőház);
- külön választókerület a többségében a kisebbségek által lakott területeken:
 - Dánia, Finnország, Olaszország (felsőház);
- fenntartott mandátum:
 - Horvátország, Szlovénia (alsóház);
- alacsonyabb vagy kedvezményes választási küszöb, kedvezményes mandátum:
 - Magyarország, Olaszország (alsóház), Románia (alsóház);
- nincs választási küszöb
 - Lengyelország (alsóház).

NEMZETISÉGEK KÉPVISELETE MAGYARORSZÁGON

A jelenlegi szabályozás előzményei

A nemzetiségek (korábbi terminusokkal élve nemzeti és etnikai / nemzeti és nyelvi kisebbségek) parlamenti képviseletének biztosítása a rendszerváltás óta folyamatos viták tárgya volt. Az Alkotmányba (1949. évi XX. törvény) 1990 márciusában került be az a bekezdés, mely előírta a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek parlamenti képviseletének szükségességét (68. § (3)). A bekezdés értelmében az Országgyűlés hatáskörébe tartozott volna a kisebbségek képviselőinek megválasztása, melynek módját külön törvény határozta meg. A kapcsolódó törvény (1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről) 1990 márciusában lépett hatályba, majd azt alig több, mint három

hónappal később hatályon kívül helyezték. Mindezzel párhuzamosan az Alkotmányt oly módon módosították, hogy az már csak azt rögzítette, hogy "A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják". 1991-ben, ellenzéki képviselők a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatát kérték az Alkotmánybíróságtól részben a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény megalkotásának késedelme, részben pedig a döntéshozó testületekben (Országgyűlés, önkormányzatok) való képviseletük megoldatlansága miatt (Pap, 2004). Az AB 1992. január 1-ig felfüggesztette az eljárást, majd a [35/1992 \(VI. 10.\) AB határozatban](#) mulasztásos alkotmányértéktést állapított meg a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviselete ügyében. 1993-ban elfogadták a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt (Nektv.), ami bár 20. §-ában deklarálta a kisebbségek országgyűlési képviseletéhez való jogát, annak szabályozását más törvény hatáskörébe utalta. Összességében tehát a Nektv. megoldatlanul hagyta a kisebbségek parlamenti képviseletét.

Bár a probléma orvoslása érdekében több törvényjavaslat is benyújtásra került mind a kormány, mind az egyes képviselők részéről, tényleges jogalkotói lépés nem történt az ügyben egészen a 2010-2014-es parlamenti ciklusig.

A magyar megoldás

A nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdése a 2010-es parlamenti ciklusban oldódott meg, az új választási törvény ([2011. évi CCIII. törvény](#) az országgyűlési képviselők választásáról) elfogadásával, mely két lehetőséget is biztosít a Magyarországon törvényben elismert (jelenleg 13) nemzetiségek parlamenti képviseletére. Az egyes nemzetiségek az országos listán a nemzetiségi önkormányzatok által állított nemzetiségi listáról kedvezményes nemzetiségi mandátumot nyerhetnek, ennek hiányában pedig nemzetiségi szószólóval képviseltethetik magukat a parlamentben. A kedvezményes nemzetiségi mandátumhoz kedvezményes kvótát állapítanak meg, mely alap-

ján az egyes nemzetiségek egy mandátumra jogosultak. A kedvezményes kvóta megállapításához összesítik a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat, amit először elosztanak az országos listán kiosztható mandátumok számával (93), majd négyvel. Ha valamely nemzetiségi lista nem éri el a kvótát, és így nem jut képviselői helyhez, akkor az adott nemzetiséget a nemzetiségi lista első helyén szereplő jelölt nemzetiségi szószólóként képviselheti a parlamentben.

Az új választási szabályokat először a 2014-es országgyűlési választásokon alkalmazták. Akkor a kedvezményes kvóta eléréséhez az egyes nemzetiségeknek 20 022 szavazatra volt szükségük, ami a nemzetiségi névjegyzékben szereplők számát tekintve mind a 13 elismert nemzetiség számára irreális követelményt jelentett. A két legnépesebb nemzetiségnek (német és roma) sem volt esélye a kvóta elérése, ugyanis a nemzetiségi névjegyzékben regisztráltak száma: 15 209 és 14 271 fő volt. A választási statisztikák alapján a magyar megoldás a nemzetiségi képviselőválasztás helyett a szószóló-választást segíti (Kurucz, 2013). Ma mind a 13 nemzetiséget szószóló képviseli a parlamentben.

Jogállásuk

A nemzetiségek parlamenti képviselétet biztosító két intézmény, a kedvezményes nemzetiségi mandátum és a nemzetiségi szószóló, eltérő jogállást eredményez. Előbbi esetben a mandátumot szerző nemzetiségi jelölt "rendes" képviselői jogosítványokkal bír, míg a szószólók a parlamenti képviselőkhöz képest kevesebb joggal rendelkeznek, ami elsősorban a korlátozottabb felszólalási lehetőségekben és a szavazati jog hiányában nyilvánul meg. Ez alapján a szószólói intézmény a

nemzetiségek számára inkább szimbolikus képviselétet biztosít. A nemzetiségi szószólók jogait és kötelezettségeit részletesen az Országgyűlésről szóló [2012. évi XXXVI. törvény](#) és az Egyes házszabályi rendelkezésekről szóló [10/2014. \(II. 24.\) OGY határozat](#) tartalmazza (a Házszabályi rendelkezések egységes szerkezetben [itt elérhető](#)). A két intézmény közti fő különbségeket az 1. táblázat foglalja össze.

Ahogy az a táblázatból is látszik, a nemzetiségi szószólók csak a nemzetiségi napirendi pontok során szólalhatnak fel. Valamely napirendi pont nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánításáról (a nemzetiségeket képviselő bizottság elnökének kezdeményezése esetén) a Házbizottság dönt.

1. táblázat: A szószólók és a képviselők jogai közötti fő különbségek

Szemponatok	Szószóló	Képviselő
tisztségviselés az Országgyűlésben	nem	igen
képviselőcsoport alakítása	nem	igen
ülésein való felszólalás	csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén	igen
ülés összehívásának kezdeményezése	nem	igen
zárt ülés tartásának indítványozása	nem	igen
szavazati jog	nem	igen
határozati javaslat előterjesztése	csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben	igen
határozati javaslat módosító javaslat benyújtása	csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő javaslatokhoz	igen
bizottsági tagság	- Magyarországi nemzetiségek bizottságában; - egyéb bizottságban csak tanácskozási jog	bármely bizottságban
interpelláció	nem	igen
kérdés	a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben	igen
azonnali kérdés	nem	igen
napirenden kívüli felszólalás	- mentelmi ügyben kétperces időtartamban - rendkívüli ügyben az ülésnap napirendi pontjainak tárgyalása után	- rendkívüli ügyben az ülés kezdetekor - mentelmi ügyben kétperces időtartamban - rendkívüli ügyben az ülésnap napirendi pontjának tárgyalása után
ügyrendi javaslat tárgyában	nemzetiség jogait, érdekeit érintő napirendi pont esetében bármikor, egyperces időtartamban	bármikor, egyperces időtartamban

Forrás: *Infoszolg/Móré (2016), 38-39. o. (részlet)*

A szószólók a parlamenti üléseken anyanyelvükön is felszólalhatnak, mely jogukat a nemzetiségek jogairól szóló [2011. évi CLXXIX. törvény](#) is biztosítja.

A nemzetiségi képviselőket és szószólókat képviselő bizottságként működik a Magyarországi nemzetiségek bizottsága, mely létrehozását az Országgyűlésről szóló törvény is előírja. A bizottságnak csak a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselők, illetve szószólók lehetnek a tagjai, illetve a szószólók csak ebben a bizottságban rendelkeznek szavazati joggal. Törvényhez módosító javaslatot a szószólók nem, csak a bizottság nyújthat be.

A NEMZETISÉGI SZÓSZÓLÓK TEVÉKENYSÉGE (2014-2016)

A nemzetiségek parlamenti képviselétére létrehozott szószólói intézmény szempontjából a 2014-es parlamenti ciklus tanulmányozásának tekinthető mind a parlament, mind a pozíciót betöltők személyek számára. Az alábbiakban a szószólók parlamenti munkájához kapcsolódó főbb adatok kerülnek ismertetésre (az adatok forrása: Országgyűlés [honlapja](#)).

2014. május 6. és 2016. december 31. között egy kivétellel minden szószóló felszólalt már a plenáris ülésen (jellemzően a Magyarországi nemzetiségek bizottsága nevében). A legaktívabbnak a német nemzetiségi szószóló tekinthető, aki összesen 39 alkalommal szólalt fel. Az összes szószólói felszólalást tekintve teljes egészében nemzetiségi nyelven három felszólalás hangzott el. A napirend utáni felszólalások eszközével összesen 12 alkalommal éltek a szószólók, további öt alkalommal pedig (házaszabálytól való eltérés engedélyezésével) napirend előtt kaptak felszólalási lehetőséget. A vizsgált időintervallumban két szószóló (német és szerb) összesen négy alkalommal tett fel kérdést.

A Magyarországi nemzetiségek bizottsága 2014. május 6. és 2016. december 31. között összesen 61 ülést tartott, melyek átlagos időtartama 1 óra 43 perc volt. A bizottság három albizottságot hozott létre. A bizottság által 6 önálló iromány és 69 nem önálló indítvány került benyújtásra.

Az Országgyűlés 2016 végéig 43 olyan napirendi pontot tárgyalta, melyet nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítottak.

Források:

- Országgyűlés Hivatala (2016): [Házaszabályi rendelkezések egységes szerkezetben](#). 2014-2018-as ciklus bővített kiadás.
- Dobos Balázs (2011): *A kisebbség joga: Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006)* Budapest: Argumentum; MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet
- Kovács Péter (2014): *A kisebbségek parlamenti képvisellete – nemzetközi kitekintésben*. In: *Kisebbségkutatás* 2014/1. pp. 15-29.
- Kurucz Gábor (2013): [A nemzetiségek parlamenti képviselétének kérdéséről](#). In: *Pázmány Law Working Papers* 2013/14
- Móri Sándor (2016): [A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve. 2016](#) In: *Parlamenti Szemle* 2016/2. pp. 30/51.
- Tar Ferenc (2015): [Képviselők vagy szószólók? – Kisebbségi képviselőválasztás Magyarországon](#). In: *Modern Geográfia* 2015/II. pp. 25-40.
- Pap András László (2004): *A kisebbségek parlamenti képvisellete összehasonlító alkotmányjogi szempontból*. Doktori Értekezés
- Pap András László (2007): [Identitás és reprezentáció](#). Budapest, Gondolat Kiadói Kör Kft.

Készítette: Vajda Adrienn
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486