

mtatkki

Hungarian Academy of Sciences
Centre for Social Sciences
Institute for Minority Studies

A PDF fájlok elektronikusan kereshetőek.

A dokumentum használatával elfogadom az
[Europeana felhasználói szabályzatát](#).

VÁRFALVI ATTILA

A nemzetiségek képviselete a magyar Országgyűlésben

Tíz év telt el azóta, hogy Magyarországon valaki azért lett országgyűlési képviselő, mert valamely nemzeti kisebbség politikai reprezentánsa volt. 1985-ben az úgynevezett Országos listán a Hazafias Népfront négy nemzetiség képviselőjét indította jelöltként, akik 1990-ig voltak tagjai a Magyar Országgyűlésnek.¹ Azóta a magyar politikai közélet, elsősorban a jogalkotás, nem képes megbirkózni azzal az ellentmondással, hogy a törvényhozás szerve az egymással versengő politikai pártokon alapul, miközben a törvényalkotásból kimaradó, más elven szerveződő érdekszervezetek – például a nemzetiségek – akaratát, érdekeit is meg kellene jelenítenie.

Történelmi előzmények

A magyarországi nemzetiségek 1848 óta – igaz, különböző társadalmi, történelmi, földrajzi körülmények között – megfogalmazták igényüket az alanyi jogú parlamenti képviseletre. A történelmi Magyarország nemzetiségi követeléseinek elemzése azonban senmiképpen sem adhat alapot a mai kérdések megválaszolásához. A hazai nemzetiségek a rendszerváltás idején zajló politikai-jogi viták során és a nemzetiségi törvény megalkotásakor, illetve a választójogi törvény 1994. évi módosítása után ismét megerősítették igényüket a parlamenti képviseletre.

A magyar parlamentnek – még a főrendi, később a felsőházban is – mindig voltak nemzetiségi képviselői – most is vannak – de ezek a képviselők a területi elv alapján egyeni választókerületből, vagy pártlistán jutottak be, tehát *non sui generis*, mint nemzetiségi képviselők. Ezen hagyományok tovább vitele tekinthető az igény formai oldalának az a törekvés, hogy a Magyarországot hazájukként, de más nemzetiségüként megélik megjeleníthessék a legfelső államhatalmi szervben is ezt a másságot azonosságukat. Ennek leginkább politikai és szimbolikus jelentősége, ha úgy tetszik, politikai üzenete van.

Ami a képviselet iránti igény tartalmi oldalát illeti, 1848 óta az a törekvés fogalmazódott meg, hogy a – Trianonig Magyarország lakosságának nagyobbik felét kitevő – nemzetiségek *valamilyen* befolyással lehessenek saját sorsuk alakítására a törvényalkotás szintjén, és *valamilyen módon* részt vehessenek a végrehajto hatalom ellenőrzésében. Az 1868-as nemzetiségi törvény ugyan elvileg lehetővé tette a nemzetiségi lét megélését az *állampolgári jogegyenlőség alapján*, a valóságban azonban a törvény nem tudott érvényre jutni a végrehajto hatalom, a megyei közigazgatás ellenállása miatt. Hosszú ideig az önmeghatározás, az önfelmutatás-önmegjelölés fő eszközeként is a parlamenti képviselet szolgált, egyéb lehetőség híján. Trianon után a nemzetiségek egyesületi szerveződésének nem túlzottan kedvezett a társadalmi környezet. A második világháború után pedig az államügyintézés bekebelezte az újjalakuló, vagy megalakuló nemzetiségi szerveződéseket, mint minden más társadalmi szerveződést is.

¹ Az 1983-ban elfogadott választójogi törvény speciális technikával (Országos lista) biztosította néhány hazai nemzetiség képviseletét, bár sem a törvény szövegében, sem annak indoklásában nem szerepel a nemzetiség kifejezés. Ezt a jogot csak az 1990. évi XVI. törvénnyel módosított alkotmány ismerte el, mivel az 1989. évi alkotmánymódosításban mindössze a *közéletben való kollektív részvétel* joga szerepel, de ez választójogi kifejezést nem kapott. Lásd: 1983. évi III. tv. Törvények és rendeletek. 1983. I. kötet 26. oldal. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvtárkiadó 1984.

A parlamenti képviselő iránti igény tartalmi oldalról négy elemet hordoz:

- Δ önmegjelenítés, a nemzetiség-specifikus érdekek artikulációja, bekapcsolása a politikai döntéshozatali rendszerbe,
- Δ a saját sorsuk feletti döntésekben való részvétel;
- Δ részvétel a végrehajtó hatalom ellenőrzésben;
- Δ sérelem esetén jogvédelem.

Milyen legyen a közjogi rendszer?

A bomladozó pártállami struktúrában minden olyan próbálkozás, amely oldotta a rendszer merevségét, udvozlandó volt, bármennyire nem volt jogi koherenciája. Mondhatni, olyan mindegy, hogy mennyire irracionális egy jogi megoldás egy irracionális rendszerben, az a lényeg, hogy oldja, rombolja a merev szerkezetet. Az 1983-as Országos lista ilyen célokra is jó volt. Álltak mögötte más szándékok is, mindenekelőtt a rendszer legitimitásának erősítését volt hivatott szolgálni, az ügyesített szocialista nemzeti egységet kellett demonstrálnia. Végül is a magyarországi országos lista olyan jogi konstrukció volt, amelyen keresztül mindenki a maga politikai szándékait akarta megvalósítani.

A rendszerváltozást előkészítő évek jogelméleti munkáiban és a politikai átmenet éveiben (1988–1989) megjelent elemzésekben (például az Állam- és Jogtudományi Kutatások Irodája keretei között készült műhelymunkák) kialakultak egy alapjaiban új közjogi rendszer körvonalai, amelyek elméleti alapul szolgáltak a nemzeti kerekasztal-tárgyalások során, ahol igyekeztek ötvözni az elméletet az európai parlamenti demokráciák legjobb eredményével, a magyar hagyományokkal és mindezt megfeleltetni az aktuálisan kialakult politikai erőviszonyoknak. Nem állítható, hogy hibátlan konstrukció jött így létre, különösen az utóbb említett aktuálpolitikai megfontolások torzították a rendszert, de más elemeket is időszerű újragondolni. Ezek a tisztítások, javítások — gondolat — most megtörténnek az új alkotmány kidolgozásakor.

Az 1989-es alkotmánymodosítás során eldölték, hogy ennek az új közjogi rendszernek a kereteibe nem fér bele sem egy érdekképviselőtekből álló második kamara, sem a politikai pártokká épülő egykamarás parlament logikájának megbontása. Az alkotmányjogász szülőatvák és szülőanyák mindannyiszor megboronganak, amikor „kedves gyermeküket” ez a veszély fenyegeti. Az ő számukra mindenek feletti önértékkel bír a rendszer tisztasága, koherenciája. Akceptálható ez az elfogultság is.

Van-e azonban a Magyar Köztársaságnak olyan más érdeke, amely felülmúlhatja a koherens közjogi rendszerhez fűződő (vitathatatlan) érdeket? Meggyőződésem, hogy lehet ilyen érdek, éspedig a rendszer jó működéséhez, sikeres működtetéséhez fűződő érdek. *A funkcionális oldalán feláldozható a vegytisztaság, a koherencia egy része, de csak olyan mértékben, amekkora mértékben ezt a működőképesség megköveteli.* Modosító ereje van a társadalom általi elfogadottsághoz fűződő érdekek is.

Nyilvánvaló azonban, hogy az „olyan mértékben”, meg a „csak annyira” viszonylagos fogalmak, tehát meghatározásuk politikai döntést igényel. E logika alapján ma konkrétan Magyarországon úgy tehető fel a kérdés: megéri-e a nemzetiségek megelégedettsége, jó közérzete (a „belpolitikai üzem” működésének egyik összetevőjéről van szó) azt a kárt, amit az egykamarás parlamentben való megjelenésükkel a rendszer koherenciája szenved? Ez a kérdés tovább bontható: mennyire tekintik a politika résztvevői (nem csak a kormány) ezt az egyik összetevőt úgymond önértékén fontosnak? Szándékosan nem vizsgálom ugyanis a nemzetiségek „kulpolitikai” értékét, mivel nem tekinthetők valamiféle árucikknek, vagy túsznak a határon túl élő magyarok jogainak védelméhez. Nem tagadom, egy adott szituációban a döntésekben ez is szerepet játszik, nekünk azonban most, elvi síkon ez nem szabad számításba venni, különben minden csak sandaságra épülne. Megfordítva is fel lehet tenni a kérdést: fenyegeti-e a működőképességet, ha nem elégítjük ki a koherencia kárára a nemzetiségek parlamenti képviselőre vonatkozó igényét?

A válasz, mint említettem, politikai döntéstől függően lehet pozitív, vagy negatív. Mégis, akár így, akár úgy tesszük fel a kérdést, nem igazán meggyőző a válasz, mert túl szubjektív. Persze, a politikusoknak ennyi elég.

Én azonban a későbbi válaszadás igényével *másképp* tenném fel a kérdést: vajon a nemzetiségek (a „belpolitikai üzem” működésének *egyik összetevőjének*) megelégedettsége, jó közérzete csak a parlamenti képviselettel biztosítható?

Az előbbieken szándékosan nem vizsgáltam azt a szempontot, hogy az ország, az állam szavahihetősége mennyit ér meg, mert nézetem szerint védhető és indokolható egy ígéret be nem tartása, ha időközben *lényegesen megváltoznak* a körülmények, és *ha más megoldás folytán a rászédett nem jár rosszabbul*. Mindazonáltal a korrektség kedvéért nem tekinthetünk el attól, hogy számba vegyük az ígéreteket és az adósságokat.

Először 1989 *őszén* kerültek be a magyarországi *nemzeti és nyelvi kisebbségek*, mint jogalanyok az alaptörvény szövegébe, amikor a Magyar Országgyűlés Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások alapján generálisan módosította az alkotmányt. *Mándity Marin* módosító javaslatára² került akkor az alkotmány 68. § (1) bekezdés szövegébe, hogy a nemzeti és a nyelvi kisebbségek államalkotói tényezők, a (2) bekezdés pedig biztosítja jogukat a *közéletben való kollektív részvételre*.³ Nem véletlen a homályos megfogalmazás, hiszen a kerekasztal ellenzéki oldala elutasította a nagy műgonddal kumunkált választójogi rendszer megzavarását bármilyen partállami maradvány (országos lista megtartása) vagy korporatív elem beemelésével. A háromoldalú kerekasztal-tárgyalásokon a nemzetiségek érdekeit senki nem jelenítette meg, így a választójogi rendszer kidolgozásakor parlamenti képviseletük kérdése teljesen a látókörön kívül maradt.⁴

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásain elfogadott elv érvényesült végül a két nappal később elfogadott választójogi törvényben is, amely egy szót sem szól a nemzetiségek parlamenti képviseletéről.⁵ E 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 nemzetiségi képviselet, s ezért ilyen formában számára elfogadhatatlan. Módosítani pedig — az előző nap elfogadott alkotmánnyal összhangban álló koncepció felborítása nélkül — nem lehet.⁶

Két képviselő nyújtott be módosító javaslatot a nemzetiségek parlamenti képviseletére *Juhász Ferenc* 304. és *Intal Imre* 311. számú. A törvényjavaslat belső logikájától eltérő megoldási javaslatok elfogadása lehetőlfele volt, de a vita során sikerült kikényszeríteni a kormányból egy kötelezettség vállalást, hogy még az év novemberéig beterieszték a nemzetiségek (parlamenten kívül) képviseletére irányuló módosító javaslatot.⁷

Ezt az első ígéretet az 1990. évi XVI. tv. által módosított alkotmány és az 1990. évi XVII. törvény tüntesítette. A kormány — jobb meggyőződésére ellenére, mint az kiderül *Kulesár Kálmán* 1990. február 27-i miniszteri excozeijából — kidolgozott egy alkotmánymódosító-, és két változatban⁸ egy választójogi törvényjavaslatot a nemzeti kisebbségek garantált parlamenti képviseletére. Ennek alapjául Juhász Ferenc 304. számú módosító javaslata szolgált. A parlament március elején elfogadta a módosításokat, megteremtve ezzel a képviselet jogi alapját.⁹ Ennek tomorított lényege: az újonnan megválasztott parlament „behív” nyolc nemzetiségi képviselőt. Az elfogadott törvény rendelkezéseit a következő általános parlamenti választásokat követően, harminc napon belül kellett volna először alkalmazni.¹⁰

² (296. számú) A Magyar Országgyűlés Irómány 1985–1990. ÖGy Irattára

³ 1989. évi XXXI. tv. MK 74. szám

⁴ Ma még nem dokumentált az az informális értesülés, hogy maga *Németh Miklós* tett ígéretet a Hazafias Népfront vezetőinek és a nemzetiségek képviselőinek arra, hogy a nem távoli jövőben ezt a kérdést is megoldják.

⁵ 1989. évi XXXIV. tv. MK 77. szám.

⁶ Lásd az 1985–1990. es Országgyűlés 61. ülésének jegyzőkönyve, 5045. hasáb

⁷ Lásd az 1985–1990. es Országgyűlés 62. ülésének jegyzőkönyve, 5122. hasáb

⁸ Először 521., majd 509. számú. Lásd A Magyar Országgyűlés Irómány 1985–1990. ÖGy Irattára

⁹ 1990. évi XVI. és XVII. tv. MK 21. szám

¹⁰ A kormány előterjesztésével szemben *Dr. Mezey Károly* képviselő alternatív javaslatot dolgozott ki, de ezt végül nem nyújtotta be (lásd később a javaslatok részletes ismertetését)

Az első szabad választások után megalakult Országgyűlés azonban nem kívánta alkalmazni a hatályban lévő törvényt. Pontosabban, az MDF és az SZDSZ megállapodott arról, hogy érvényt szereznek a kerekasztal-tárgyalásokon elfogadott sémának, és a nemzetiségek érdekeinek képviseletét, politikai rendszerbe való bekapcsolását más módon biztosítják.¹¹ Ennek a megállapodásnak két jogi következménye lett. Egyrészt tarthatatlan volt a harmincnapos határidő, amelynek meghosszabbítására dr. Fodor István nyújtott be javaslatot. Másrészt az 1990. évi XI. törvénnyel — bár nem csak a nemzetiségek képviseletével összefüggésben — módosították az alkotmányt. Ennek eredménye képpen kikerült az alkotmány szövegéből a országgyűlési képviselethez való jog, s a 68 § (3) bekezdése újra homályos megfogalmazásra módosult. „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.”¹² Ugyanakkor új elemként került az alkotmány szövegébe a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézménye, kollektív ombudsman formájában, mintegy pótlékként, a parlamenti képviseletet helyettesítendő.¹³ Az alkotmánymódosítás hatályon kívül helyezte az 1990. évi XVII. törvényt is.

A probléma megoldása jogi szempontból elegánsnak tűnt, a nemzetiségeket azonban nem elégitette ki. A parlamenti pártok kezdetől fogva ambivalens módon viszonyultak a kérdéshez. Az a törekvés, hogy szélesítsék, megerősítsék szavazóbázisukat, arra ösztökölte őket, hogy a kibontakozó, mind erőteljesebben szerveződő és végül kerekasztalba tömörülő nemzetiségek ez irányú igényét — legalább szavakban — elismerjék. A kormányzó pártokat az a megfontolás is vezérelte, hogy a fellépést a határon túli magyarság jogaiért ne nehezítse ilyen támadási felület. Ezzel különben — taktikailag talán hibásan — maguk a nemzetiségek is érveltek már az 1989. októberi alkotmánymódosítás óta és azt követően is.¹⁴

Az adósságok sorának megállapítása az Alkotmánybíróság 1991. július 8-án kelt végzésével kezdődik.¹⁵ Az alkotmány homályos megfogalmazásának törvényben való kibontásának elmaradása miatt *Tabajdi Csaba* országgyűlési képviselő beadványban indítványozta mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását az Alkotmánybíróságtól. 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 ekkor még — hivatkozva a megindult kodifikációs munkálatokra — felfüggesztette eljárását 1992. január 1-ig. Az alkotmányértelmezésre irányuló kérelmet viszont elutasította, mert az nem jogosulttól származott.

Az Alkotmánybíróság a határidő lejártá után, 1992. június 10-ei határozatában végül kimondta az alkotmányellenes helyzet előidézését és felhívta az Országgyűlést, hogy 1992. december 1-ig tegyen eleget törvényalkotási kötelezettségének. A határozat indoklásában — egyebek között — a következőket fogalmazta meg: „A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti 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 biztosítani kell.” (Kiemelések tölem.)¹⁶ Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az elmarasztalás nem a parlamenti képviselet hiánya miatt, hanem a képviseletet is biztosító kisebbségi törvény hiánya miatt történt meg. 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 képviselethez.

11. Az 1990. április 29. én aláírt „Megállapodás”-ban a következő olvasható: „...a felek már most szükségesnek tartják, hogy a választójogi törvény módosításával a következő országgyűlési választásokon a magukat nemzetiségnek vallók a pártok területi listái helyett szavazóhasáznak a nemzetiségek egymással versengő országos listára, oly módon, hogy az egyes nemzetiségek legalább egy mandátumhoz jussanak, de ha ezt a szavazászm indokolja, listák között több mandátum is kiosztható legyen.” Ez a koncepció jelenik meg később a kormány által beterveztetett módosított javaslatban.

12. 1990. évi XI. tv. MK 59. szám.

13. Lásd az 1990. évi XI. törvény indoklását a 24. §-hoz!

14. Lásd *Mándity Mann* felszólalást a parlament október 17-i és 18-i ülésén. Az 1985–1990-es Országgyűlés 59. és 60. ülésének jegyzőkönyvei, 4927. illetve 4964. hasábn.

15. 814/E/1991 AB. Az Alkotmánybíróság Határozatai 1991. 595. oldal.

16. 35/1992. (VI. 10.) AB MK 1992/59. szám.

A parlamenti pártok közül az MSZP ment el odáig, hogy 1992. március 16-án önálló képviselői indítványt nyújtott be a választójogi törvény módosítására.¹⁷ A parlament a javaslatot ugyan napirendre tűzte, de sürgősségét nem szavazta meg, így tárgyalására nem kerülhetett sor. Ezt később a benyújtók (Tabajdi Csaba és Jakab Róbertné) 1992 júliusában, a kormány választójogi törvény módosító javaslatának¹⁸ napirendre vételekor vissza is vonták, hogy ezáltal is segítsék a törvényjavaslat mielőbbi elfogadását. 1993 július 7-én a parlament elfogadta a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényt (a továbbiakban: NEK tv.), melynek 20. § (1) bekezdése végül kimondta: „A kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van az országgyűlési képviseletre.” Ettől kezdve tehát ez – és csakis ez – a hivatkozási alap.¹⁹

A kormány a fent említett törvényjavaslatot visszavonta. Helyette egy generalisabb, más kérdéseket is érintő javaslatot nyújtott be 1993-ban.²⁰ Ebből lett aztán később az úgynevezett „Juykas” törvény, mivel a parlament azokat a részeket, amelyekkel a nemzetiségek parlamenti képviseletéről szöveltek, nem szavazta meg.

A mulasztás így módon átveddött a kisebbségi törvény hiányáról a képviselet módját meghatározó „külön törvény” hiányára. Meg kell jegyezni, hogy a kérdés *formális* jogi rendezésére itt adódik egy lehetőség. A NEK tv. 20. § (1) bekezdés kiiktatásával ugyanis elhárítható lenne mindenféle további jogi kötelezettség. Ezzel persze a nemzetiségek kielégítetlen igénye még fennmarad.

A választójogi törvény módosításának kudarca után, beadvány alapján, az Alkotmánybíróság még egyszer foglalkozott a parlamenti képviselettel. Eljárásában következetes, amennyiben *most sem* bocsátkozott alkotmányértelmezésre, viszont korábbi – e tárgyat érintő – végzésével és határozatával szemben meglehetősen következetlenséggel – az indoklásban – a *parlamenti képviselet* tekintetében fennálló mulasztásos alkotmányserstést már „ítélt dolognak” minősítette, és az *indítványt* érdemi vizsgálat nélkül *visszautasította*.²¹ Holott, ha valakit az Alkotmánybíróság nem tett meg – egyszer arra hivatkozva, hogy a beadvány nem jogosultól származik, egyszer pedig nem arra adott választ, amiről a beadvány szólt – az éppen az *országgyűlési* képviselet elengedhetetlenségének kimondása. Most egy indoklásban kijelentették, hogy már döntöttek olyanról, amit a korábbi határozatokban bravúrosan kikerültek.

Az ígéret szép szó...

A politika azonban más, az alkotmányozás pedig még ennél is komolyabb dolog. Nem mehetek bele itt abba a kérdésbe, hogy milyen legyen az új alkotmány, hiszen ezen jogtudósok szájai dolgoznak ma. Az azonban biztos, hogy (jogtudományi szempontból) szakmailag jó alkotmányt kell tétő alá hozni, olyan eljárás során, melyben konszenzus alakul ki a parlamenti pártok között és a társadalom döntő többségeben, s amely végül nem csupán jól fog működni (mint valami tökéletes mechanikai konstrukció), de az állampolgárok magukénak is érzik. Mint már korábban kifejtettem, a koherens közjogi rendszerhez fűződő (vitatathatatlán) érdeket csak a rendszer jó működéséhez, sikeres működéséhez fűződő érdek és a társadalmi elfogadottsághoz fűződő érdek „überelheti”.

Ha elegendő az ok, nem kell feltétlenül betartani az ígéretet. Azt az igényt azonban, aminek a kielégítésére az ígéret tétetett, ebben az esetben is – esetleg csak átmenetileg, vagy más módon – teljesíteni kell. A politika számára három lehetőség kínálkozik a kérdés kezelésére.

Az első az az eset, amikor a kormány és a parlament nem vállalja azokat a komoly konfliktusokat, amelyekkel az ígéret elutasítása jár, és elfogad egy olyan megoldást, amely eleget tesz ugyan az ígéretnek, de hosszú távra megerőszkolja az egyébként egységes logikájú új alkotmányt. A nem politikai pártokra épülő képviselet nem illeszthető be az egykamarás parlamenti rendszerbe.

17 5331. számon lásd: A Magyar Országgyűlés Irományai 1990–1994. ÖGy. Irtatára.

18 6397. számon lásd: A Magyar Országgyűlés Irományai 1990–1994. ÖGy. Irtatára.

19 1993. évi LXXXVII. tv. MK 100. szám.

20 12248. számon lásd: A Magyar Országgyűlés Irományai 1990–1994. ÖGy. Irtatára.

21 24/1994. (V. 6.) AB MK 1994/48. szám.

A második lehetőség, hogy egy „tisztá” alkotmány reményében felvállalja az ígéret meg nem tartásából fakadó konfliktust, előre kiszámíthatatlan bel- és külpolitikai következmények sorozatába kergetve saját magát.

A harmadik lehetőség az, hogy az új alkotmány elfogadásáig a parlament egy ideiglenes szabályozást hozna létre, de ezzel egyidejűleg megkezdene egy olyan törvény — és az új alkotmány — kidolgozását, amellyel — véglegesen — más módon elégítené ki a nemzetiségek parlamenti képviseletre irányuló igényét.

A parlamenti képviselettel kapcsolatos aggályok és kételyek

Az első forgatókönyv megvalósulása esetén a nemzetiségek valószínűleg — ha nem is teljes mértékben — elégedettek lennének. A parlament létszáma 10-12 képviselővel nőne, módosítani kellene egy-két ponton a házszabályt és az ülések színesebbek lennének néhány jól célzott interpellációval és kérdéssel. Milyen egyéb hatások várhatók?

Az egyik legsúlyosabb aggály abból fakad, hogy a kollektív jogalanyiságon alapuló képviselet elvének megjelenése precedenst teremt más, magukat szintén közösségként meghatározó csoportok számára. A parlament ilyen évf. alapján is felállhat — nem is feltétlenül lesz kevésbé demokratikus —, de erről ma Magyarországon szó sincs. Az elméleti „szépséghibán” kívül sokkal nehezebb problémát jelent a többi (nem pártjellegű) érdekszervezet részéről megjelenő nyomás elhárítása. Megítélésem szerint a probléma sokkal általánosabb. Nevezetesen, hogy a társadalom igen nagy számú (nem pártként szerveződő) érdekcsoportjának nincs meg az intézményes jogi garanciája arra, hogy befolyással legyen a törvényalkotásra.²²

Egy másik, gyakran hallható félelem, hogy vajon miként szavaznak majd a „tizenketek”. Más-képpen megfogalmazva: felboríthatja-e a kialakult parlamenti struktúrát a nemzetiségek képviselete? Mindenekelőtt azt kell valószínűsíteni, hogy a nemzetiségi képviselők száma maximálisan mennyi lehet. Az nyilvánvaló, hogy a nemzetiségek szórtsága, regisztrációtól való — érthető — elzárkózása sem a választásokon való pártjellegű részvételt nem teszi lehetővé, sem pedig a létszámárányos képviseletet. Bár elvileg nem kizárt, hogy ha a nagy létszámú nemzetiségek egy-egy, a kisebbek pedig egy közös országos listát indítanak, akkor megfelelő választástechnikai megoldással meg tudnak választani nemzetiségenként egy-három képviselőt. Ilyen azonban csak a következő általános választásokon nyílna lehetőség. Legfeljebb tehát arról lehet szó, hogy a NIK tv. által nevesített nemzetiségek jutnak egy-egy képviselői helyhez. Ha — amint egy másik javaslat tartalmazza — a képviseletet az országos önkormányzat megalakításához kötnénk, esetleg kettővel lenne most kevesebb. Végeredményben 10-12, maximum 13 képviselővel lenne több. Mennyi ez a tizenhárom?

A parlament jelenlegi számaival operálva $386+13=399$. Arányaiban ez azt jelenti, hogy a nemzetiségi képviselők az összes képviselők 3,25 százalékát tennék ki. Tekintettel a magyarországi nemzetiségeknek — a romák kivételével — a társadalomban való egyenletes eloszlására, a nem nemzetiség-specifikus kérdésekben feltehetően ugyanúgy heterogén módon szavaznának, mint bármely, pártinstrukcióiktól mentes független képviselő. Az kétségtelen, hogy ebben az esetben a mindenkori Kormányának biztonsági szempontból úgy kell kalkulálnia, hogy akkor is meglegyen például a költségvetés elfogadásához szükséges ötven százalék plusz egy szavazat, ha azt a nemzetiségi képviselők egyike sem támogatja.

A nemzetiségek parlamenti képviseletének megvalósulása esetén újra kellene gondolni a kisebbségi ombudsman jelenlegi súlyát, szerepét is. A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa nem válna ugyan feleslegessé, de nyilván esőkkenne a jelentősége és politikai súlya.

²² Ezt a problémát feszegeti Kovács László Imre is a „Korporációk esélye és a választójog című tanulmányában, amikor azt írja: „A Nemzeti Kereskedelmi-megbeszélések születtek kompromisszumok nem voltak előnyöseik sem az akkor, sem a később létrejött korporatív jellegű szervezetek szempontjából.” Másutt: „Nagy szükség volna a döntési mechanizmusok korporatív szintjeinek kiépítésére és hatékony működtetésére.” Info-Társadalomtudomány 1992/22 szám 48. és 50. oldal.

Már ismét technikai megoldási javaslatok

Csak olyan javaslatokat elemeztem, amelyek az új közjogi kereteket veszik alapul, tehát az 1989. október 18-a után születetteket. További szűkítést jelent, hogy csak a parlamenti munka során keletkezett vagy ahhoz kapcsolódó javaslatokat veszem figyelembe, tehát egyéni képviselői, bizottsági javaslatokat, illetve kormánytervezeteket.

Mindjárt az első ezek sorában Juhász Ferencnek az a módosító javaslata, amelyet még a választójogi törvényjavaslat 1989. októberi vitája során nyújtott be. Idézve a lényegét: „Az Országgyűlés az alakuló ülésén a nemzetiségi demokratikus szövetségek és az egyházak tagjai közül tizenkét képviselőt választ saját sorai közé.” A kormány már említett, 1990. januári törvényjavaslatában nyilvánvalóan felhasználta ezt a konstrukciót. A kormány javaslata értelmében a frissen megalakult parlament kiküld egy bizottságot, amely — előzetes konzultációt követően — meghatározza azt a nyolc személyt, akiket a parlament választ meg a nemzetiségek képviselőjének. Ezzel a megoldással nem csak az Ellenzéki Kerekasztal pártjai voltak elégedetlenek, de részben a nemzetiségek is. Ez a konstrukció ugyanis nem tette lehetővé, hogy a nemzetiségek maguk válasszák meg képviselőjüket, másrészt az adott pillanatban még nem zárult le minden nemzetiség szervezeti megújulása, ami legitimitási kérdéseket is felvetett.

Ennek az időszaknak sokkal korszerűbb, bár nem hiba nélkül való terméke Mezey Károly önálló képviselői indítványa 1990. januárjából: az IM kooptációs megoldási javaslatával szemben az általános parlamenti választásokon a nemzetiségeknek fenntartott kontingenst (tizenhat mandátum) a nemzetiségek országos listáira leadott szavazatok arányában osztana fel az egyes nemzetiségek között. A pártlistára vagy valamely nemzetiség listájára való szavazás kizárta volna egymást. Egynemely hibája ellenére a javaslat érvénye, hogy a lehető legkisebb mértékben módosította volna az akkor érvényes választójogi törvényt. Valós választás eredményeként és nem behívásos alapon biztosította volna — igaz, csak a következő választáskor — a nemzetiségek parlamenti képviseletét. A képviselő végül — ma már nehezen kideríthető okokból — nem nyújtotta be a javaslatot.

Annak ellenére, hogy a kormány akkori törvényjavaslatából törvény lett (1990. évi VII. tv), számunkra a lehetséges technikák közül ez a legkevésbé releváns. Végül a törvényt az új parlament nem alkalmazta — inkább hatályon kívül helyezte.²³

A következő megoldási javaslatot Tabajdi Csaba és Jakab Róbertnek nyújtotta be. Ennek lényege szerint a parlament létszáma a nemzetiségi képviselők nélkül 386. Az általános országgyűlési választások során az egyes nemzetiségek országos listát állíthatnak, amennyiben legalább négy egyéni jelöltet tudnak indítani. A nagyon kis lélekszámú nemzetiségek közös listát állíthatnak. A választási eredménytől függetlenül minden országos listát állított nemzetiség egy-egy mandátumhoz jutna. A leadott szavazatokat nemzetiségenként országosan összegzik, a töredékszavazatokból további mandátumok szerezhetők. A javaslat részben hasonlít Mezey Károlyéra, amennyiben alkalmazná az országos listára szavazást. Egyik hátránya azonban akkor az volt, hogy ez is csak a következő választásokon lett volna alkalmazható, másrészt több bírálatot kapott amiatt, hogy a pozitív diszkrimináció elvét többszörszön is alkalmazta volna — egyszer a listaállításnál, egyszer pedig a mandátum megszerzésénél (kedvezményes, 0,4 százalékos küszöbhatár alkalmazásával). Így csak megbecsülni lehetett volna a parlament végső létszámát.

1992-ben a Belügyminisztérium több változatot is készített, amelyek azonban nem jutottak el a törvényjavaslat szintjére. Ezért csak azokra a változatokra térek ki, amelyek számot is kaptak (benvújtásra kerültek). 1992 nyarára előrehaladott állapotba került a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényjavaslat tárgyalása, s egyre inkább elodázhatatlanná vált a parlamenti képvise-

23 Érdekes momentum, hogy az új parlamentben az MDF-SZDSZ megállapodás alapján miként akarták megoldani a problémát. Az Emberi jogi bizottság korabeli ülésének jegyzőkönyvei híven tükrözik azt a teljes tanácsalanságot, tájékozatlanságot és zavart mind a bizottság tagjai, mind pedig a nemzetiségek képviselői részéről, amely a megoldási módokat illetve. Egyen került ugyanis asztalra a kompenzatív célú javaslat, mely szerint, ha nem is lesznek nemzetiségi képviselők, de legalább legyen ombudsman, ráadásul mindjárti nemzetiségenként egy, és általuk megválasztva! Ezt aztán mindenki keverte a képviselettel. Lásd Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának 1990. május-júliusi ülésének jegyzőkönyvét. OKy Irattára.

let rendezése is. A kormány júliusban nyújtotta be 6397. számon Az országgyűlési képviselők választásáról szóló, 1989. évi XXXIV. tv. módosítását célzó törvényjavaslatát a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről.

Időközben módosult a kormány elképzelése a választási rendszer más vonatkozásaiban is, és az imént említett törvényjavaslatot visszavonva 1993. júniusában benyújtott egy újat (12248. sz.), mely a nemzetiségek parlamenti képviselete mellett olyan elemekkel egészült ki, mint a külföldön élő magyar állampolgárok szervezeti joga, több technikai jellegű módosítás, garanciális elemek erősítése és a korábbi négy százalékos bekerületi küszöböt, illetve (a kapcsolt és közös listák esetében) hét százalékra emelése. A nemzetiségek tekintetében konceptcionális 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 megszerzhető mandátumok száma, addig a 12248-as ezt háromszorosra emeli. A választás eredményességének megállapításához megint csak az 12248-as nyújt kedvezőbb változatot: a korábbi szerint a választójogosultak felének szavazata helyett az új javaslat szerint elég a negyedének 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 törvény számának helyét. E csekély eltéréstől eltekintve a két különböző számú változat lényegét tekintve (és szövetségükben is) azonos megoldást javasolt.

A nemzeti és etnikai kisebbségek (tizenhárom) a soron következő általános parlamenti választások során külön-külön, vagy egymással társulva indíthatnak egyéni választókerületben jelöltet, illetve országos listát állíthatnak. Így nemzetiség (csak a bíróság által bejegyzett, országos szervezet jelölhet) csak egy listát állíthat, ellenkező esetben az OVI 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 máximálta a parlament létszámát 399 képviselőben. Ebből 71 mandátumot a pártok országos listáin összegeződő töredékszavazatok, illetve a nemzetiségek országos listáira adott szavazatok alapján osztanak fel. A törvényjavaslatok két helyen biztosítottak kedvezményt a nemzetiségeknek: a listaállításhoz (nem kellett figyelembe venni a pártokra vonatkozó limit jellegű feltételeket), és nemzetiségenként legfeljebb egy mandátum megszerzésénél (az országosan nemzetiségenként összesített szavazatokból háromszor már mandátumot eredményezett volna). A 12248-as — jóval egyértelműbben, mint elődje — ki is mondta, hogy kedvezményes mandátumból legfeljebb 13 adható. A többi mandátumért a pártok és a nemzetiségi listák már azonos eséllyel versenghettek volna a töredékszavazatok alapján. Az 1993. nyarán benyújtott változatban új elem az a követelmény, hogy a választókerületi beosztás kijelölésénél tekintettel kell lenni a nemzetiségi sajátosságokra is (igaz, csak az utolsó pontban, egyebek mellett).²⁴

E helyen csupán utalni kívánok a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek kerekasztalának a köztársasági elnökhöz eljuttatott javaslatára, melyben a szavazás előtt álló törvényjavaslathoz képest fogalmaztak meg alternatív megoldásokat (például a kedvezményes mandátumhoz ezer szavazat is elegendő), de más nemzetiségek, a kerekasztaltól függetlenül, ennél nagyobb küszöbszámot (hatezret) is elfogadhatónak tartottak.

A törvény — mint ismeretes — több helyen is „kilyukadt”, azaz a parlament nem fogadta el a javaslat azon részeit, amelyek a külföldön élő magyar állampolgárokra, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkoztak.

Ebben a kérdésben már több hajó is elment, de mi lesz, ha a kikötőt is bezárják?

Viszátérve arra a kérdésre: mit kívánnak elérni a nemzetiségek a parlamenti képviselettel, elmondható, hogy abból a négy tartalmi igényből, ami megfogalmazható, már csak egy olyan van, amely nem

24. Lásd a 12248. számú törvényjavaslat I. sz. melléklet 6. pontját.

egyértelműen rendezett — a részvétel a saját sorsuk feletti döntésekben. Az önmegjelentésre, az azonosság tudat megőrzésére, a nemzetiség-specifikus érdekek megfogalmazására alkalmas terepet nyújt a helyi és országos önkormányzat intézménye. Ez egyben a közéletben való részvétel egyik lehetőségét is jelenti. A végrehajtó hatalom ellenőrzése megvalósul a megválasztásra kerülő országgyűlési biztos által. A jogszélem ellen védelmet nyújt a NEK tv., ez alapján a teljes hazai jogorvoslati rendszer, kiegészülve az Európa Tanács Emberi Jogi Bizóságához fordulás lehetőségével. Az ombudsmannak itt is jelentős szerepe van. A nemzetiségek részvétele a saját sorsuk feletti döntésekben helyi szinten jogilag rendezett. Az országos jelentőségű, nemzetiségeket érintő kérdésekben való vélemény- és akaratnyilvánításra az országos önkormányzatok kapták felhatalmazást a nemzetiségi törvény alapján. Nem teljesen tisztázott azonban ennek a *helye, módja és mechanizmusa*.

Bár az új alkotmánynak nyilvánvalóan nem központi kérdése a nemzetiségek és az államiság viszonya, e problémakör rendezésére az időpont most a legalkalmasabb. Az is nyilvánvaló, hogy a szabályozási elvektől — ma még — el lehet térni, azokon lehet igazítani, de alapvetően és egészében ezek a megoldások és modellek valószínűsíthetők. Meg kell tehát vizsgálni azt a kérdést, hogy a fent kifejtett elképzelés hogyan illeszthető — és egyáltalán, illeszthető-e — a kidolgozott és mérvadó koncepcióhoz.

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai munkanyaga felveti, hogy a hagyomány mellett aktuális igény is van a második kamara felállítására a nemzeti és etnikai kisebbségek, a helyi önkormányzatok, a köztisztviselők és az egyházak részéről. Mégsem tartja indokoltnak második kamara létrehozását. Az érdekképviseleti szervek szerepe a törvényjavaslatok benyújtása előtti érdekegyeztetés fórumrendszerében lenne biztosítva.²⁵

Erről a különböző társadalmi szervezeteknek nyilván más a véleményük, azt viszont el kell fogadni, hogy Magyarország mai viszonyai között egy második kamara „vagy ártalmas, vagy felesleges”, de mindenképpen gyengítene a parlament közjogi súlyát a politikai intézményrendszer más elemeihez képest.²⁶ Ugyanakkor az a mód, amit a munkanyag megfogalmaz, a nemzetiségek esetében nem elégséges a probléma teljes és megnyugtató rendezéséhez. Azzal ugyanis, hogy részt vehetnek — a többi érdekképviselettel együtt — a törvényjavaslatok benyújtása előtti érdekegyeztetésben, csupán egyfajta „követő magatartásra” kapnak lehetőséget, tehát csak azt vitathatják meg, amit véleményezésre előbb terjesztenek. A nemzetiségek nem egyszerűen az egyik érdekképviselet a sok közül. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül, hogy a legkülönbözőbb módon szerveződő társadalmi csoportok közül csak a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatosan fogalmazódott meg a pozitív diszkrimináció szükségessége. Védhető és indokolható tehát, hogy — míg a többi érdekszervezet esetében elfogadható a koncepció által javasolt érdekegyeztetési mechanizmus, illetve egy olyan megoldás, mint az ugyancsak felvetett Gazdasági és Szociális Tanács²⁷ —, a nemzeti és etnikai kisebbségek legitim szervezeteire épülő csúcsképviselet megjelölje az őket érintő kérdésekben a törvénykezdeményezés joga.

A koncepció a törvénykezdeményezésre jogosultak körének meghatározásakor egyfelől szűkítést tart szükségesnek, másfelől felveti a bővítés lehetőségét is. A szűkítés igénye nagyrészt elfogadható, bár a bizottságok törvénykezdeményezési lehetőségét nem tartom összeegyeztethetetlennek a bizottságok véleményező-előkészítő feladatával. A köztársasági elnök eddigi tevékenysége sem alapozza meg azt a félelmet, hogy elvonná a parlamenti képviselők hatáskörét. Ezek a szűkítési igények azonban nem érintik a nemzetiségeket.

Felvetődik ugyanakkor — bár végeredményben a koncepció kidolgozói ennek elfogadását nem támogatják —, hogy „...olyan, a kormánytól független szervezetek” mellett, melyeknek ma is hatályos törvények adnak lehetőséget szervezetekre vagy költségvetésükre vonatkozó törvényjavaslatok kormányközvetítés nélküli benyújtására, ezt a jogot ki lehetne terjeszteni más szervezetekre is.²⁸

25 A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója 20–21. oldal. Igazságügyi Minisztérium 1995. március.

26 *Sári János* 1988-as elemzését még ma is elfogadhatónak tartom. Lásd Sári János: *Kell-e nekünk második kamara?* Társadalmi Szemle 1988. 11.

27 A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója 85. oldal. Igazságügyi Minisztérium 1995. március.

28 Az idézett mű 24. oldalán.

Könnyen belátható, hogy ha a szabályozás túl engedékeny lesz, a legkülönbözőbb társadalmi szervezetek fognak jelentkezni ezzel az igénnyel. E lehetőséget ezért csak kivételes esetekben szabad megnyitni. A nemzeti és etnikai kisebbségek országos képviseletein alapuló csúcshozzat azonban — a pozitív megkülönböztetés alapján is — éppen ilyen kivételes elbírásban kell részésteni.

Megfogalmazódhat olyan aggály, hogy e jognak a biztosítása gyengítené a parlament szerepét. Figyélészt, a törvénykezdeményezés joga nem lenne korlátlan, az csupán a nemzetiség-specifikus kérdésekre terjedne ki. Másrészt, a törvényalkotás megmaradna az Országgyűlés keretei között, a törvényjavaslat a benyújtás után a normális parlamenti utat járná be. A hatáskörrelvonás azért sem valószínű meg, mivel a nemzetiségek benyújtási joga nem zárná ki a kormányt vagy a képviselőket akár azonos tárgyú törvényjavaslat kezdeményezéséből.

A benyújtó képviselőjének természetesen módot kell adni arra, hogy mind a plenáris, mind a bizottsági szakaszban tanácskozási joggal részt vehessen. Erre a szabályozási elvek is utalnak a népi kezdeményezés taglalásánál: „A kezdeményezők képviselőjét meghatározott jogosítványok illetik meg a törvényhozási eljárásban.”²⁹

A népi kezdeményezés kapcsán fel kell hívni a figyelmet egy, az anyagban érezhető ellentmondásra. A szabályozási elvek egyrészt támogatandóknak és védendőnek tekintik a „parlamentari demokrácián azon általános szabályát, amely szerint törvénykezdeményezésre csak a törvényhozás résztvevői és a végrehajtó hatalom jogosultak, senki más nem.” Ezt követően az olvasható, hogy: „Feltétlenül szabályozni kell ... a népi kezdeményezés útján történő törvénykezdeményezést. Erre ötvenezer állampolgárnak lenne kollektív joga.”³⁰ Ha már kollektív jogról esik szó, ez nem az, hiszen az ötven-egynéhány ezer választójogosult (és nem állampolgár) nem alkot semmiféle kollektívát. Ezzel szemben a nemzeti és etnikai kisebbségek valóságos kollektívumok, őket ténylegesen megilletik kollektív jogok. Az a csúcshozzat pedig, amely a legitím országos szervezeten épülne fel, ötvenezernél jóval több választópolgárt képvisel. Ha tehát a koncepció lehetségesnek, sőt kívánatosnak tartja a törvénykezdeményezést a népi kezdeményezés útján, annál inkább megilletheti e jog a nemzetiségek eszéksképviseletét.

Annál is inkább megválaszolandó e kérdés, mert amikor a nemzetiségek (kollektív) törvénykezdeményezési jogáról beszélünk, nem mindegy, hogy „a normaszöveg benyújtására való jogot, vagy tágabb értelemben olyan kezdeményezést” értünk alatta, „amely határozati javaslat formájában a törvény szabályozási elveit megjelölve tesz indítványt valamilyen törvény megalkotására.”³¹ Az első változat erősebb jogosítványt jelent, míg a második tulajdonképpen nem több, mint népi kezdeményezés. A nemzetiségek számára feltétlenül az első, az erősebb változat jöhet számításba. Ezt a kollektív jogot rögzíteni kell az új alkotmányban, míg a részletes szabályozást a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény és az Országgyűlés Házasabálya tartalmazná.

Ha a parlament kijelöli azt a helyet, módot és mechanizmust, amely intézményes jogi garanciát biztosít arra, hogy a nemzetiségek állandó jelleggel, — azaz nem esetlegesen — befolyásolni tudják a törvényhozást, *objektív* nem marad fenn ok az eltérésre a politikai pártokra épülő képviseleti elvtől. A nemzetiségeknek az az igénye, hogy közvetlen parlamenti képviselettel biztosítsák részvételiüket az őket érintő létkérdések törvényi szabályozásában, elégséges módon kiváltható a törvénykezdeményezés jogának megadásával. Ez a megoldás illeszthető az új alkotmány szabályozási koncepcióhoz, méghozzá sokkal kisebb feszültség árán, mint bármilyen más módon (második kamara, kedvezményes mandátum, vagy delegálás).

29. Az idézett mű 25. oldala

30. Ugyanott

31. Az idézett mű 24. oldala