

ANKÉT

Körkérdés a nemzetiségek politikai képviseléről II.

A *Regio* szerkesztősége 2025 októberében szakértői körkérdést kezdeményezett a magyar Országgyűlés munkájában való nemzetiségi részvétel, a nemzetiségi szószólói és képviselői rendszer eddigi tapasztalatairól, amely intézményt a 2026-os választásokhoz közeledve ismételten mind növekvő közéleti és szakértői figyelem övez. A soron következő választásokon a nemzetiségeknek immár negyedszer lesz elviekben lehetőségük arra, hogy betöltsék a kedvezményes nemzetiségi országgyűlési mandátum és a nemzetiségi szószólók pozícióit. Azzal együtt, hogy a kialakított rendszer több elemét az Emberi Jogok Európai Bírósága jogsértőnek találta a 2022-es választások után meghozott ítéletében, amely választásokon a legnépesebb nemzetiség, a romák listaállítása meghiúsult. Az ankét keretében az országgyűlési nemzetiségi részvételi rendszerrel kapcsolatban felvetődő legfontosabb kérdésekre a 32 megkérdezettből első körben hatan, a második körben még négyen válaszoltak. Az első körben beérkezett válaszokat a *Regio* 2025/4. száma adta közre, az utóbbi négyet pedig ebben a blokkban közöljük.

DOBOS BALÁZS¹

1.) Hogyan látja a 2010-es években, a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletére és szószólók formájában történő részvételére kialakított megoldást nemzetközi-regionális összehasonlításban? Milyen sajátosságokkal, erősségekkel és hiányosságokkal rendelkezik a hazai szisztéma más országok gyakorlataival összevetve? Legyen az az ombudsmani rendszer vagy a kedvezményes parlamenti képviselet?

Azon rendszerváltó és a függetlenségüket elnyert közép- és délkelet-európai országokhoz képest, amelyek valamilyen módon elősegítik a kisebbségeik közéleti részvételét és politikai képviseletét, Magyarország viszonylag későn

¹ A szerző történész, politológus, az ELTE TK Kisebbségkutató Intézetének tudományos főmunkatársa. E-mail: dobos.balazs@tk.elte.hu, ORCID: 0009-0007-2145-4131. Az írás a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal K143523. számú, „A kisebbségek parlamenti képviselet nemzetközi összehasonlításban: deskriptív vagy szubsztantív képviselet?” c. projekt keretében készült.

ültette át a gyakorlatba a hazai nemzetiségek kedvezményes mandátumszerzését az országgyűlési választásokon. Vitatott, hogy az 1990-ben módosított alkotmány mennyiben, de az 1993-as kisebbségi törvény már világosan utalt a parlamenti képviselőtük megteremtésére. Kérdéses viszont mind a hazai, mind az egyes külföldi modellek esetében, hogy azok kialakítását mennyiben akkommodációs vagy integrációs szándékok vezették, vagy másként közelítve, mennyiben instrumentális célokat szolgáló kirakatintézményekről vagy a nemzetközi ajánlások által képviselt, hatékony közéleti részvételi csatornákról van-e inkább szó. Szintén empirikus adatokra van szükség azon szakirodalmi feltételezések alátámasztásához, hogy például a mainstream pártok soraiban ülő kisebbségi képviselők a pártszempontjaik miatt kevésbé fogékonyak a kisebbségi érdekek képviselésére, vagy hogy a garantált mandátumokat birtokló kisebbségi politikusok inkább a mindenkori kormánypártokat támogatják, és ezáltal gyakorta egyfajta politikai függésbe kényszerülnek. Szintén kevésbé kutatott az, hogy napjaink hibrid rezsimjeiben miként képes az állam manipulálni, kontroll alá vonni és mintegy rabul ejteni a kisebbségi érdekképviselőket, amelyekkel kapcsolatban példaként egyes kisebbségi pártok is említhetők Szerbiában.

Magyarországon az Alaptörvény, az új választási és nemzetiségi törvények elfogadásáig, és a gyakorlatban a 2014-es választásokig terjedő időszakot leginkább egyfajta semlegesség jellemezte a tekintetben, hogy például Csehországhoz és Szlovákiához hasonlóan, a választási szabályok se nem ösztönözték, se nem tiltották vagy akadályozták a kisebbségek részvételét az országgyűlési választásokon. A gyakorlatban legfeljebb annyiban segítettek elő, hogy a pártok egyéniben vagy listán kisebbségi kötődésű képviselőket juttattak a parlamentbe, és helyeztek előtérbe döntően a legnagyobb lélekszámú és politikailag leginkább számottevő roma közösségből kikerülő politikusokat, akár olyan, roma szervezetekkel kötött megállapodások révén, mint a Phralipe és az SZDSZ 1990-es, illetve a Fidesz-MPP, az MDF és a Lungo Drom közti 2001-es választási együttműködési megállapodások. Másfelől a rendszerváltás óta Magyarországon is lehetőség van kisebbségi pártok alapítására és indulására, amelyek terén az egyedül 1998-ban jelölteket állító, a hazai német, szlovák és horvát önkormányzatok által támogatott választási párt, a Nemzetiségi Fórum kivételével, az 1990 óta létrehozott többtucatnyi ilyen alakulat mindegyike a romákhoz volt köthető, de néhány mandátumot legfeljebb helyhatósági szinten sikerült szerezniük az évtizedek alatt. Vélhetően ezen pártok sikertelensége, marginalitása, és ami még fontosabb, az ország meglehetősen homogenitása és a kezdeti civil-neutrális politikai közösség-felfogás is szerepet játszhattak abban, hogy a hazai szabályozás sohasem definiálta és kezelte külön a kisebbségi pártokat a politikai pártok között, amelyek számára így a kisebbségi önkormányzati választásokon való indulás is tiltott a hatályos rendszerben is. Vannak arra nézve is külföldi példák, és a választási törvény tartalmazott erre vonatkozó utalást, hogy az egyéni választókerületi határok megvonásánál figyelembe kell

venni az etnikai szempontokat, de a nemzetiségek létszámbeli és földrajzi sajátosságai nem teszik lehetővé olyan kerületek kialakítását, amelyben egy nemzetiség helyi többséget alkotna.

Más országokkal, például Lengyelországgal, Montenegróval, Szerbiával és Schleswig-Holstein tartománnyal ellentétben tehát a magyarországi szabályozás nem könnyíti meg a kisebbségi pártok alapítását, jelöltállítását és mandátumszerzését a bejutási küszöb eltörlése vagy alacsonyabbra szállítása révén. A kisebbségi pártokra bármely szavazó leadhatja a voksát, nem csak a kisebbséghez tartozók, ezért, ha egy hasonló megoldással Magyarországon a kedvezményes küszöb elérésére törekvő nemzetiségi listák ugyanazon listás szavazólapon szerepelnének, mint a pártlisták, fennállna a veszélye, hogy a pártok igyekeznék rabul ejteni és a maguk támogatására fordítani a kedvezményesen megszerezhető nemzetiségi mandátumokat. A térségbeli országok egy másik csoportja (Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Koszovó, Szlovénia és gyakorlatilag egy alternatív küszöb alkalmazásával Románia is) pedig garantált helyeket biztosít egyes elismert kisebbségek számára egyéni kerületekben vagy pártlistán, de ilyen megoldás, (legalább) 13 garantált mandátum biztosításához mindegyik elismert hazai nemzetiség számára sosem volt meg a kellő politikai akarat és támogatás. Miként annak a nemzetiségi kritikának az orvoslására is kevés az esély, hogy a nemzetiségi választók – az e téren egyedüli Szlovénia mintájára – szavazhassanak a nemzetiségi jelöltre és a pártlistára is, amennyiben fennmarad a teljes jogú, kedvezményesen megszerezhető nemzetiségi mandátum intézménye.

A 2010 utáni hazai választási rendszer Horvátországhoz és Szlovéniához hasonlóan, egyrészt az országgyűlési választásokra is kiterjedő nemzetiségi névjegyzékbe vétellel a többi választótól elkülönülő rendszerbe tereli a nemzetiségi választókat, de a két szomszédos országtól eltérően nem garantált, hanem csak kedvezményes mandátumot kínál a megszabott küszöböt elérő nemzetiségi listák számára, amely lehetőség a magas részvétellel, a küszöb emelkedésével és a választók leiratkozásával könnyen megghiúsulhat még a két legnagyobb, roma és német nemzetiség számára is. Továbbá a kedvezmény nem speciális egyéni választókerületek formájában, hanem a listás ágon valósul meg. Listát kizárólag az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak, ami némileg emlékeztet a kisebbségi szervezetek közötti szelektív mechanizmusra Romániában, amely a már parlament alsóházában bent lévő, beágyazott szervezeteket részesíti előnyben. A hazai kedvezményes küszöb elvileg elérhető mindegyik nemzetiség számára, ilyenformán – Horvátországhoz, Koszovóhoz vagy Szerbiához hasonlóan – nem különbözteti meg egymástól a nemzetiségeket, de az a gyakorlatban viszont olyannyira magas, hogy a 13-ból 11 nemzetiségnek nincs reális matematikai esélye annak elérésére, és ők szavazati jog nélküli szószólók által tudnak részt venni az Országgyűlés munkájában. A szelektivitás tehát kevésbé a jogszabályi szinten valósul meg, szemben a szlovéniai szabályozással, amely csak az őshonosként elismert magyar

és olasz kisebbség számára biztosít egy-egy mandátumot, de például a romák és a volt jugoszláv népcsoportok számára ilyen nem ír elő, vagy a lengyelországi választási rendszerrel, amely csak a nemzeti kisebbségek számára teszi lehetővé a kedvezményes mandátumszerzést, de az etnikai és regionális csoportok számára nem. Magyarországon a nemzetiségek közös listaállítására sincs lehetőség, vagy valamifajta olyan megoldásra, mint Horvátországban, ahol három kisebbségi képviselő is egyenként legalább két kisebbséget képvisel egyszerre. Igaz, hogy ezt is érik kritikák, mert ezeket a közös helyeket rendre a nagyobb közösségek szerzik meg, és egyes kisebb vagy már alig kimutatható csoportok (bolgárok, montenegróiak, románok, vlachok) az eddigiekben még nem is állítottak jelöltet.

Összefoglalóan, nincs olyan környező országbeli modell, amely egyezgyben mintául szolgálhatna és átvehető lenne minden hazai nemzetiség megelégedésére, és a fenti példák is számos belső problémával rendelkeznek. Továbbá, ami máshol már évtizedek óta gyakorlat, például, hogy a garantált kisebbségi mandátumok birtokosai rendre a kormánypártokkal voksolnak, és adott esetben még a mérleg nyelve szerephe is kerülnek, ami az elmúlt években előfordult már szintén Szlovéniában, az Magyarországon úgymond még kevésbé megszokott, sokak számára minimum idegenkedést vált ki, és azt egy kvázi könnyebben megszerezhető kormánypárti mandátumként könyvelik el.

2.) Hogyan összegezné a hazai nemzetiségi országgyűlési képviselet és részvétel eddigi főbb tapasztalatait? Miben látja a három legfontosabb hozadékát, és mit tart az eddigi működés nyomán a három leggyengébb kritikus problémának?

Az egyik legfontosabb hozadéka, hogy ha már Magyarország az 1990-es évek elejétől elkötelezte magát a nemzetiségek országgyűlési képviseletének megteremtésére, akkor bő két évtized elteltével van egy kialakított, de ugyanakkor számos problémával küzdő rendszer. Összességében a 2014 óta megvalósuló kedvezményes nemzetiségi képviseleti és részvételi rendszer a teljes jogú parlamenti mandátum megszerzése és a szósólók formális jogosítványai mellett legalább egy újabb érdekérvényesítési csatornát, szereplési, lobbizási, forrásszerzési és -elosztási lehetőséget kínál a nemzetiségek többsége számára, valamint egy állandó parlamenti bizottság létrejöttét, amely nem csupán egy hasznos interetnikus fórumként játszik szerepet, hanem a nemzetiségi érdekek jobb megjelenítésében és láthatóságában is.

Magával a választással kapcsolatos problémákat – az országos önkormányzatok kizárólagos listaállítását, az alternatívák közötti választás hiányát, a nemzetiségek többsége számára elérhetetlen mandátumszerzési küszöböt, a titkosság sérelmét – széles körben taglalták már a vonatkozó szakirodalmi munkák és ezen anket más hozzászólói is, miként az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) 2022-es ítélete is jórészt ezekre összpontosított. Ezek ismételése helyett az alábbiakban néhány olyan aspektusra térek ki, amelyekre némileg kevesebb hangsúly helyeződött.

Mivel nincs valódi választás és a nemzetiségek többsége esetében a listavezető lesz automatikusan a szószóló, ezért a kialakított szisztéma nemigen ösztönöz a szélesebb körű részvételre, legfeljebb a kampánytámogatás összegének a megállapításakor. Ezen anyagiaktól eltekintve, érdemi kampánynak és mozgósításnak valójában csak azoknál a nemzetiségeknél van értelme, amelyeknek van esélyük elérni a kedvezményes küszöböt. Napjainkra is az látható, hogy a nemzetiségi választók túlnyomó többsége nem kéri a regisztrációja kiterjesztését az országgyűlési választásokra, és sokan akár mert tévesen regisztráltak, vagy idővel meggondolták magukat, még a választások előtti hetekben leiratkoznak, hogy inkább pártlistára szavazhassanak. Azokban az esetekben, amelyekben esélytelen a teljes jogú mandátum elérése, akkor felesleges is lenne előírni valamifajta nagyobb mértékű feliratkozást és választói részvételt, amely még hátrányosan is érintheti a nyelvi-kulturális asszimiláció különböző fokain álló nemzetiségeket. A végeredményt tekintve azonban aránytalanságok keletkeznek, eltérő legitimációval bíró szereplők állnak fel annak ellenére, hogy a szószólók a nemzetiségpolitika meghatározó, a kormányzat által is inkább preferált szereplőivé váltak. Míg például 2022-ben Varga Szimeon bolgár szószóló kapta a legkevesebb, összesen 157 szavazatot, 2024-ben a Magyarországi Bolgárok Egyesületének listája 800 érvényes szavazatot szerzett az országos önkormányzat megválasztásakor. Hozzáteve, hogy a bolgár választók számára az előbbi 157 szavazat is elveszett, hiszen a szószólóvá váláshoz egyetlen érvényes szavazat sem szükséges. Kérdés, hogy ilyen körülmények között a kormány melyik szereplővel egyeztet inkább, és hogy a szószóló álláspontja egyezik-e az országos önkormányzatával.

Alaposabb feltárára szorul az érvénytelen szavazatok rendkívül magas, az országos átlagot messze meghaladó aránya is a nemzetiségi listák esetében. 2014-ben és 2018-ban az érvénytelenként elkönyvelt szavazatok részesedése különösen magas volt a romák körében (29% és 35%), amely az alacsony részvételük mellett tovább nehezíti egy roma lista mandátumszerzési esélyeit. 2018-ban több mint 220 szavazóköri leadott szavazataik legalább fele volt érvénytelen, az egyik kazári és salgótarjáni szavazóköriben például a 9-9 voksból 8-8 bizonyult érvénytelennek. De a roma listaállítást megghiúsulásával 2022-ben a többi nemzetiségnél is összesítve elérte a 7%-ot az érvénytelen szavazatok aránya, miközben az egyetlen rubrikába való ikszelésnél a választónak kevésbé van hibázási lehetősége. Mindez utalhat így a választói protestszavazásra is, azaz hogy az illető csak a szavazóköriben szembesült azzal, hogy nem voksolhat pártlistára, de nem kívánta támogatni a nemzetiségi listát, vagy nem volt lezárva megfelelően a boríték, de előfordulhatott a bizottságok részéről is mulasztás, hogy például nem lettek lepecsételve ezek a szavazólapok.

A parlamenti tevékenységet illetően, számos szerző rámutatott már az eddigiekben a szószólók korlátozott lehetőségeire, valamint az egyes parlamenti műfajokban való szereplés terén mutatkozó ingadozásokra és a szószólók ebbéli

teljesítményei közötti különbségekre.² Adódik a feltételezés, hogy sokkal kevésbé ezek a formális parlamenti műfajok mint a plenáris ülésen való felszólalás számítanak inkább az esetükben, hanem az adott nemzetiség reprezentálása mellett jóval fontosabb lehet az informális tevékenység, a forrásokért való lobbizás. Mindez viszont túlnyomórészt a vélt és valós hatalmi elvárásoknak való alárendelődéshez, a konfrontáció és a kényesebb ügyek kerüléséhez vezet.

A tevékenységek és eredmények valamelyest nyomon követhetők a különböző csatornákon való kommunikációjukban. E téren az országos önkormányzati honlapok egyik almenüjében rendszerint legfeljebb csak egy-egy bemutatkozás található a szószóló személyéről. Érdekesség, hogy a szószólók közül ketten, a görög Sianos Tamás és a szlovák Paulik Antal egy-egy kiadványt is összeállítottak a munkájuk bemutatása céljából. A 2022–2026 közötti 12 képviselő és szószóló közül viszont csak hatnak van személyes honlapja, illetve a 2014 után pozíciót betöltő német képviselő és a további 21 szószóló közül csak hét rendelkezik nyilvános politikusi Facebook-oldallal, hozzátéve, hogy néhányan közülük a személyes Facebook-profiljukon számolnak be a tevékenységükről. A nyilvános profilelemzése 2024 nyaráig azt találta, hogy a posztjaik többsége az illető nemzetiséggel foglalkozott, és összességében (Ukrajnát leszámítva az ukrán szószóló esetében) kevésbé voltak hangsúlyosak az anyaországgal, az államközi kapcsolatokkal kapcsolatos vagy az egyéb ügyek, illetve érdekes módon még kevésbé jelentek meg a nemzetiségi önkormányzatokkal és civil szervezetekkel kapcsolatos hírek. Bár kérdéses, hogy egyes lobbizási tevékenységükről mennyiben kívántak nyilvánosan beszámolni, de összességében ezen elemzés is jóval inkább a szimbolikus szerepükre világít rá: a posztok jelentős része a különböző politikai, kulturális és vallási eseményeken, ünnepségeken és megemlékezéseken való részvételről és nemzetiségi iskoláscsoportok parlamenti látogatásáról szóltak.³

Többen kiemelik, hogy a leghatékonyabb érdekképviselési mechanizmusnak a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága tűnik, különösen az általa kezdeményezett és az Országgyűlés által elfogadott javaslatok terén. Hozzá kell tenni azonban ehhez azt a körülményt, hogy ezek a törvényjavaslatok már előzetesen egyeztetve voltak a nemzetiségi érdekképviselőkkel kívül a szaktárcákkal, az alapvető jogok biztosának nemzetiségi ügyekért felelős helyettesével, illetve a parlamenti

² Lásd például M. Balázs Ágnes: Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre. *Regio*, 2017/3. 231–259.; Uő: *Többször szavazni és egyenlőnek maradni? A plurális választójog és a nemzetiségi képviselői útvesztőjében*. Budapest: Gondolat, 2022.; Kálai Péter: *Szószólók. Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben, 2014–2022*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2024.; Móri Sándor: Erdemi befolyás vagy statisztaszerep? A Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága az Országgyűlésben (2018–2022). *Regio*, 2022/3. 110–126.

³ Dobos Balázs: *Talking about or to minorities? Understanding the role of minority spokespersons on Facebook in Hungary*. Paper presented at the 29th ASN World Convention, New York, Columbia University, 20–22 May 2025.

frakciókkal.⁴ Az első, 2014–2018 közötti ciklustól kezdve pedig mind a Bizottság üléseinek a száma, időtartama, mind pedig az önálló indítványainak a száma csökkenő tendenciát mutat.

3.) *Hogyan értékeli az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bakirdzi és E.C. vs. Magyarország ügyében született 2022-es ítéletét, és hogyan látja annak a hazai szabályozásba való ültetésének lehetőségét?*

A kialakított rendszerrel szembeni nemzetközi kritikák nem újkeletűek: az EBESZ ODIHR választási megfigyelőinek már a 2014-es országgyűlési választásokról szóló jelentése felrótta a verseny és a döntéshozatalban való érdemi részvétel hiányát, valamint a választás titkosságának sérelmét,⁵ amelyekhez a 2018-as jelentés hozzátette a jelöltállítás kapcsán az átláthatóság hiányát is.⁶

Az EJEB-nek a Bakirdzi és E. C. vs. Magyarország ügyében született 2022 végi ítélete szerint a kialakított szisztéma legalább három ponton is jogsértő, és ezért módosításra szorul. Diszkriminatív, mert a nemzetiségek többségének nincs matematikai esélye a kedvezményes mandátumszerzési küszöb elérésére. A nemzetiségi választóknak, akik így lemondanak a pártlistára való szavazásról, nincs lehetőségük alternatívák, egynél több nemzetiségi lista közül választani, vagy a jelölteket rangsorolni a szavazólapon, akiket egyedül az országos nemzetiségi önkormányzatok jogosultak állítani. Az ítélet harmadik meghatározó pontja szerint sérül a választás titkossága különösen azokban a szavazókörkben, ahol kevés számú vagy mindössze egy nemzetiségi választó voksolt. Összességében, egyetértünk Majtényi Balázssal, hogy bár az EJEB ítélete számos körülményt és jogszabályi rendelkezést figyelmen kívül hagyott vagy félreértett, illetve nem kellően igazolta a diszkrimináció megvalósulását, arra a helyes következtetésre jutott, hogy a fenti elemek alapvető emberi jogokat sértenek.⁷ Az sem zárható ki, hogy a jelentősége idővel túlmegy a konkrét magyarországi eseten, hiszen hasonló megoldások kedvezményes vagy garantált kisebbségi mandátumok biztosítására számos más környező országban léteznek.

⁴ Kissné Köles Erika: Szlovén szövszólói interjú. In: Szabó Tamás (szerk.): *Szövszólók könyve (szakmai interjúkötet)*. Dunaharaszti: Homo Oecologicus Alapítvány, 2024. 115–123.

⁵ EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés: Magyarország Országgyűlési Választások 2014. április 6. <https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/6/a/122210.pdf> (Letöltés ideje: 2026. február 25.)

⁶ EBESZ/ODIHR Korlátozott Választási Megfigyelő Misszió Zárójelentés: Magyarország Országgyűlési Választások 2018. április 8. <https://odihr.osce.org/sites/default/files/f/documents/2/b/391616.pdf> (Letöltés ideje: 2026. február 25.)

⁷ Majtényi Balázs: The Right Answer Without a Reasonable Argument? The Shortcomings of Bakirdzi and E. C. v. Hungary. *Strasbourg Observers*, 2023. január 19. <https://strasbourgothers.com/2023/01/19/the-right-answer-without-a-reasonable-argument-the-shortcomings-of-bakirdzi-and-e-c-v-hungary/> (Letöltés ideje: 2026. február 25.)

A kérdés második felét illetően, legkönnyebben minden bizonnyal a titkosság sérelmét lehet orvosolni, amely probléma mértékét érzékelteti, hogy a 2022-es országgyűlési választásokon az összes 10,243 szavazókörből 7,005-ben volt legalább egy regisztrált nemzetiségi választó, de mintegy felükben, 3,460 esetben mindössze csak egy személy. Az ítélettel kapcsolatban felmerült megoldási javaslatokra részletesebben az 5. kérdés kapcsán térek ki.

4.) Az országgyűlési képviselő, a szöszölók, valamint az országos önkormányzatok és a nemzetiségi civil szervezetek hármass viszonya hogyan változott az Ön által ismert közegben? Mennyiben lett a parlamenti képviselőnek visszahatása a nemzetiségi közösségekre, azok aktivitására?

Az elmúlt bő egy évtized megmutatta, hogy rendkívül sok múlik a képviselő/szöszölók és az őt jelölók, a legtöbb esetben gyakorlatilag delegálók országos önkormányzat egymáshoz való viszonyán, amelynek terén egyes nemzetiségek igyekeznek jó gyakorlatokat kialakítani, akár írásban is rögzíteni az együttműködés alapelveit, a kölcsönös tájékoztatás és beszámolás rendszerét. Az új intézménnyel ugyanis politikailag és anyagilag is jelentős presztízzsel járó, vonzó pozíciót sikerült létrehozni. Számos esetben az országos elnökök ambicionálják, hogy szöszölóként folytassák a munkát, és gyakorta botrányos ülésekkel tarkított, a pozícióért, a szöszölói kabinetért, a forrásokért zajló küzdelem terepei lettek az önkormányzatok ülései, amelyeknek a teljes jogú mandátum perspektívája miatt a romák és a németek esetében még nagyobb jelentősége van, összefüggésben az országos pártviszonyokkal. De az a kérdés, hogy ki legyen a listavezető az önkormányzatokon túlmenően is, szétzilálta több nemzetiség közéletét a választásokat megelőzően. Mindezek oda vezettek, hogy 2022-ben a romáknak, 2026-ban pedig a szerbeknek nem sikerült listát állítaniuk. A listaállítást övező tisztázatlan és botrányos körülmények 2021 közepén a törvénymódosítást is szükségessé tették, amely azt kívánta szabályozni, hogy a lista egyértelműen az országos önkormányzat közgyűlésének jogszerű döntésén alapuljon. Ennek eredményeként, ha törvénytelenység kiáltása már nem is, de éles belső konfliktusok, puccs emlegetése 2025–2026 fordulóján is előfordultak egyes nemzetiségeknél. A választások után is sokszor nem megfelelő az együttműködés az országos önkormányzattal, például akkor, ha az önkormányzat összetétele időközben, az önkormányzati választások következtében megváltozik. Több esetben két, eltérő legitimitációval és erőforrásokkal rendelkező országos vezető rivalizál egymással, illetve megromlik a szöszölók és az országos önkormányzat közötti viszony is, amit jelez, hogy nem egy esetben határolódott már el az országos önkormányzat vagy annak elnöke a szöszölótl.

A helyzetet nagyban befolyásolják a képviselő/szöszölók – önkormányzatok – civil szervezetek viszonyrendszerében az egyes szereplőköt érintő állami támogatások és juttatások is, ami értelemszerűen állami prioritásokat is jelez. A nemzetiségi

célú források 2010 után kétségkívül megsokasodtak, amely többek között magában foglalta a nemzetiségi köznevelési intézmények körének bővülését, a nemzetiségi pedagógusok és pedagógusképzés támogatását, egyedi beruházásokat, az országos önkormányzatok támogatását és rezsikompenzációját, és nem utolsósorban a szószólókra és a német nemzetiségi képviselőre fordított források növekedését. Eközben a települési és területi nemzetiségi önkormányzatok normatív és feladatalapú támogatására rendelkezésre álló költségvetési keret 2019 óta legfeljebb 20%-al növekedett, a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. által a nemzetiségi civil szervezetek, kulturális kezdeményezések és táborok számára kiírt pályázatok összege pedig a 2022-es év kiemelkedése (1,6 milliárd forint) után 2023 óta változatlan, 1,3 milliárd forint az iménti három kategóriában összesen. Ez utóbbiakra a Nemzetiségi Támogatási Albizottsága szakmai bírálata alapján a Nemzetiségi Támogatási Bizottság terjeszt fel a Miniszterelnökséghez javaslatokat. A Bizottságba (valamint 2022 óta a Belügyminisztériumhoz kapcsolódó Roma Nemzetiségi Támogatási Bizottságba) a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága delegál a soraiból tagokat, a bekerült szószólók pedig ilyenformán szembe kerülhetnek a nemzetiségi önkormányzatokkal, amelyeknek adott esetben időközben megváltoztak a belső viszonyai és az összetétele.

5.) Hogyan látja a továbbfejlesztés, a rendszer módosításának lehetséges irányait akár az alapvonások megtartásával vagy új alapokra történő helyezésével? Mi az a három lépés, amellyel javítani lehetne a nemzetiségi (parlament) érdekképviselet hatékonyságát?

A felmerülő problémák és az EJEB ítéletében kifogásolt pontok megoldására a mostani ankét résztvevői közül többen is felvetették a kedvezményes úton megszerezhető nemzetiségi mandátum megszüntetését, amelynek helyébe csak a nem is feltétlenül választott, hanem ténylegesen, az országos önkormányzatok által delegált szószólók maradnának a mostaniakhoz képest megerősített jogosítványokkal. Kérdés, hogy egy ilyen megoldás mennyiben elégtené ki a nemzetiségeket, amely ráadásul kevésbé elegáns módon elvenne egy már szerzett jogot a küszöböt már két alkalommal is sikeresen átlépő németektől (amennyiben 2026-ban ismét sikerül német és/vagy ezúttal roma képviselőt választani), bár képviseleti intézmények megszüntetésére már volt példa az elmúlt évtizedekben, például az átalakult nemzetiségi önkormányzat és a települési önkormányzatokban való kedvezményes nemzetiségi mandátum átmeneti kiiktatásával. Ha csak szószólók lennének és maradna a választási elem, az megoldást kínálna arra a nemzetiségi bírálatra is, hogy a szavazók jelenleg választásra kényszerülnek már a választások előtt, hogy párt- vagy nemzetiségi listára szavazzanak-e. Ezt most is némileg enyhíteni tudná a Velencei Bizottság 2012-es véleményével összhangban az, ha ők még a szavazás

napján,⁸ akár a szavazókörben is eldönthetnék, hogy a két listás közül melyik szavazólapot veszik fel. Ugyancsak megoldás lehet az alternatív szavazat rendszere, hogy a regisztrált nemzetiségi választók szavazhatnának pártlistára is, akár magán a nemzetiségi szavazólapon, és amennyiben a nemzetiségi lista nem szerez mandátumot, akkor az adott nemzetiség választói esetében a pártlistás voksokat veszik figyelembe, és megfelelő összesítéssel hozzáadják azokat a pártok listás eredményeihez.

Azt a szintén lehetséges megoldást, hogy az országgyűlési választásokra kiterjedő nemzetiségi regisztráció legyen megszüntetve, és ezzel bármely választó szavazhasson az egy szavazólapon szereplő párt- és nemzetiségi listákra, kevésbé tartom szerencsésnek. Bár a mostani rendszerben is bármely választó, valós kötődés nélkül regisztrálhat nemzetiségiként, a veszély talán kevésbé a pártokkal szembeni protestként, a nemzetiségek részére leadott, és a 2006 előtti kisebbségi önkormányzati választásokról már ismert „szimpátiaszavazatok” lennének, hanem hogy a pártok a listavezetőkkel való előzetes alkuval, mind nyíltabban kíséreljenek meg maguknak kedvezményes úton nemzetiségi mandátumokat megszerezni.⁹

Amennyiben fennmarad a mostani szisztéma, amelynek révén kedvezményes mandátumot is lehet szerezni, akkor a nemzetiségi és pártlistára való egyidejű szavazás, a plurális választójog szlovéniai mintára történő bevezetésére mind jogilag, mind politikailag kevés esélyt látok a rendkívül megosztott pártpolitikai viszonyok közepette, a bizonytalanságoktól tartó pártok politikai ellenérdekeltsége következtében. Ahogy népszerű politikai ígéretnek inkább a képviselők létszámának és fizetésének a csökkentése bizonyulhat, ezért a korábbi évtizedekhez hasonlóan a második kamara bevezetésének sem igen látom politikai realitását.

A jelöléssel kapcsolatban kínálkozik megoldásként a jelölőszervezetek körének kiterjesztése például azokra a nemzetiségi civil szervezetekre, amelyek vagy listát állítottak, vagy mandátumot is szereztek az országos nemzetiségi önkormányzatokban. Felmerül viszont, hogy egynél több lista kívülről történő előírása szükségtelen „pártosodásra” ösztönözne olyan nemzetiségek esetében, amelyek csak egy, adott esetben közös listával vágtak neki az országos választásuknak (2024-ben a bolgárok, németek, örmények, szlovákok, szlovének). Ezért is, ezen túlmenően megfontolandó lehet a jelölés kiterjesztése az országos önkormányzatban kisebbségben maradt képviselőkre, további nemzetiségi szervezetekre, önkormányzatokra vagy

⁸ Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15–16 June 2012). CDL-AD(2012)012. 12. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)012-e) (Letöltés ideje: 2026. február 25.)

⁹ Lásd például Dobos Balázs, Pap András László: Lehetőséget teremthet a nemzetiségi preferenciális mandátumszerzés a 2026-os parlamenti választások kisiklatására? *Közjogi Szemle*, 2025/4. 21–33.

regisztrált választók egy csoportjára. A hatályos szabályok szerint ugyanis bármely választó ajánlható jelöltnek, aki nemzetiségiként az országgyűlési választásokra kiterjedően is szerepel a választói névjegyzékben, de a jelöltek konkrét személyére az SZMSZ-ek tanúsága szerint az esetek túlnyomó többségében csak az országos önkormányzatok képviselői tehetnek javaslatot. Kivételes a Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának szabályzata e tekintetben, amely szerint jelölteket a megyei/regionális szövetségek is javasolhatnak.¹⁰ De a versenyt növelné a többek által javasolt preferenciális szavazat rendszere, hogy a választó nem egy kötött listára, hanem azon szereplő, a számára legalkalmasabbnak tűnő jelöltre szavazna.

A kedvezményes küszöb elérésére megfontolandó megoldás lehet az országos önkormányzatok (vagy a fentiek nyomán civil szervezetek) közös listaállítása, amely azonban gondos előzetes egyeztetéseket és folyamatos párbeszédet követel meg a későbbiekben is, elkerülendő a horvátországi tapasztalatok bekövetkeztét, hogy egyes nemzetiségek ne érezzék úgy, hogy nincsenek képviselve. Végül, de nem utolsó sorban, a szavazat titkosságának a biztosítására adódik a nemzetiségi listás voksoknak a külön urnában való gyűjtése a szavazókörokbén, majd további-tása és központi összeszámolása.

LÁSZTITY PÉRO¹¹

1.) Hogyan látja a 2010-es években, a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletére és szószólók formájában történő részvételére kialakított megoldást nemzetközi-regionális összehasonlításban? Milyen sajátosságokkal, erősségekkel és hiányosságokkal rendelkezik a hazai szisztéma más országok gyakorlataival összevetve? Legyen az az ombudsmani rendszer vagy a kedvezményes parlamenti képviselet?

Romániában, Horvátországban és Szlovéniában a kis létszámú őshonos kisebbségek teljes jogú parlamenti képviselete is biztosított (megfelelően alacsony vagy szimbolikus küszöbvel, vagy Horvátországban akár több kisebbség összefogásával). Ezekben az országokban a magyar nemzetiség önálló teljes jogú képviselettel rendelkezik. Magyarországon egyetlen nemzetiség sem rendelkezik garantált mandátummal. Egy-egy kedvezményes mandátum esetleges megszerzésére a jogi szabályozás miatt csak két nagy létszámú nemzetiségnek van *elméleti* esélye (romák és németek) a 13 elismert kisebbség közül, de a gyakorlatban eddig csak egy – a német – tudott élni a parlamenti képviselethez való jogával, és nem is minden

¹⁰ A Magyarországi Németek Országos Önkormányzatának Szervezeti és Működési Szabályzata (2025. február 19.). V/2. fejezet. https://ldu.hu/wp-content/uploads/2025/02/mnooe-szervezeti-es-mukoedesi-szabalyzata-2025.02.18_.pdf (Letöltés ideje: 2026. február 25.)

¹¹ A szerző a Szerb Országos Önkormányzat által alapított budapesti Szerb Intézet igazgatója. E-mail: pero.lasztity@gmail.com

parlamenti ciklusban 2014 óta, amióta a kedvezményes nemzetiségi országgyűlési képviselet jogi lehetősége életbe lépett.

Szlovákiában és Szerbiában a magyar kisebbség képviselte nemzetiségi pártjaik révén biztosított, tekintettel jelentős létszámukra. Szerbiában a nemzetiségi pártok esetében ezt az 5%-os általános pártlistás mandátumszerzési küszöb eltörlése is segíti. Ezen felül a nemzetiségek képviselte regionális szinten (Vajdaság Autonóm Tartomány) gyakorlatilag megoldott. A magyar mellett a szerbiai kisebb létszámú nemzetiségek alapvetően a Vajdaságban élnek, és jogaik nagy részét itt, tartományi szinten érvényesíthetik, amit számos tartományi parlamenti intézkedés is elősegít.

Ausztriát és a háború miatt nem értékelhető Ukrajnát leszámítva minden más szomszédos országban nagyobb arányban vannak nemzetiségi képviselők a parlamentben, mint Magyarországon. Habár a szavazati jog több felelősséget is ró a képviselőre, mégis nagyobb mozgásteret, beleszólási lehetőséget ad a nemzetiség saját sorsába, saját érdekeinek védelmében, s ezen felül *általában is az országos* ügyekben, melyek megilletik a nemzetiségeket is, mint *államalkotó* közösségeket.

Szlovéniában a nemzetiségi választók plusz kisebbségi szavazattal rendelkeznek, és ugyanez a joguk megvolt a horvátországi kis létszámú nemzetiségeknek is. (Mindkét országban van vagy külön névjegyzék, vagy az általános névjegyzékben nyilvántartják a választópolgárok nemzetiségét is.) Más szomszédos országokban, ahol nincs plusz szavazati jog, ott a demográfiai, földrajzi viszonyok, a megfelelően alacsony küszöbök stb. biztosítják több nemzetiség, akár a kis létszámúak (Románia) mandátumszerzését is, így nem szenvednek hátrányt az országgyűlés munkájának befolyásolási lehetősége szempontjából, sőt, pozitív diszkriminációban részesülnek. (A pozitív diszkrimináció célja a nemzetközi kisebbségvédelmi jogi álláspont szerint nem pusztán a parlament munkájában való valamilyen általános intézményes közreműködés, hanem a teljes jogú, szavazati joggal való részvétel, így a pozitív diszkrimináció mértékét ehhez a célhoz kell igazítani.)

A szocialista örökséggel rendelkező országokban fontos hagyományos érték a nemzetiségi parlamenti képviselet mint kollektív jog, viszont Magyarországon a jogalkotók egy olyan megoldást kerestek 2010 után, amely alapvetően nem jár szavazati joggal, teljes jogú képviselettel. Ezt nem tartjuk szerencsésnek, és teljesen összeegyeztethetőnek a nemzetiségek államalkotó státusával.

Ez a magyarországi rendszer elégti ki a legkevésbé nemzetközi összehasonlításban a demokratikus választások kritériumait, nemcsak amiatt, hogy a nemzetiségi választóknak le kell mondaniuk a pártlistákra való szavazati jogukról, hanem a jelöltállítás módja és a választási lehetőség hiánya miatt is (csak egy-egy lista állítható nemzetiségenként), pedig a demokratikus választások alapvető értelme, illetve kritériuma lenne a több alternatíva közötti választási lehetőség. Most úgy tűnik, hogy az országos önkormányzatok egy állam által külön finanszírozott lobbistát

delegálnak a parlamentbe, aki viszont nem kötődik olyan szorosan az országos önkormányzatokhoz, mint az önkormányzatok saját választott tisztségviselői.

Ugyanakkor ki kell emelnünk, hogy a korábbi (1990–2010 közötti) helyzethez képest, amikor a magyarországi nemzetiségeknek nem volt semmilyen intézményes garanciájuk a parlamenti munkában való részvételre, a 2010 utáni új szabályozás igen jelentős előrelépést jelentett, mivel a szószólók jelen lehetnek a parlamentben, aminek szimbolikus és gyakorlati jelentősége is van (lobbizhatnak, kormányzati, intézményi, párt- és nemzetközi kapcsolatokat építhetnek, megjelennek, láthatóvá válnak, országos politikai gyakorlatra tehetnek szert stb.). Különösen fontos a nemzetiségi bizottság megalkotása, ami lehetővé teszi a szószólók és képviselők hatékonyabb részvételét a parlament munkájában. Sajnos, a többletjogokkal rendelkező bizottsági elnököt nem a tagok választják, hanem a parlament elnöke nevezi ki.

Végezetül, kitérve az ombudsmani rendszerre, nagyon fontosnak tartom, hogy ne keverjük össze az ombudsmanokat a nemzetiségi képviselőkkel és szószólókkal. Az ombudsmanok nem érdekvédők, hanem jogvédők, és az őket megválasztó parlamentet, így a többséget, nem pedig a kisebbséget (nemzetiséget) képviselik. A nemzetiségi szószólókat, képviselőket a nemzetiségek választják, delegálják, őket képviselik, illetve érdekeiket, jogait, értékrendjüket stb. Természetesen összehasonlíthatjuk a környező országok és Magyarország ombudsmani rendszerét és gyakorlatát, de azt a nemzetiségi parlamenti képviselettől függetlenül, külön megvitatandó kérdéskörnek tartom.

2.) Hogyan összegezné a hazai nemzetiségi országgyűlési képviselet és részvétel eddigi főbb tapasztalatait? Miben látja a három legfontosabb hozadékát és mit tart az eddigi működés nyomán a három leggyengébb kritikus problémának?

Véleményem szerint a kritikus problémák a következők:

A választópolgároknak nincs választási lehetőségük („egy zárt lista”, azaz a nemzetiségi szavazólapon egy-egy lista szerepel nemzetiségenként, és a választópolgár csak a nemzetiség egy listájára szavazhat, a listán szereplő nevekre nem, azaz nem választhat közülük);

- 13-ból 11 nemzetiségnek még teoretikus lehetősége sincs mandátumot szerezni a parlamentben;

- a nemzetiségi választókként regisztráltak elvesztik pártlistás szavazati jogukat, miközben 11 nemzetiség esetében nemzetiségi szavazatukkal nem tudnak mandátumot elérni;

Továbbá maguk a nemzetiségek gyakorlatilag nem vesznek részt a választások megszervezésében és lebonyolításában, és alig van mód a nemzetiség nyelvének használatára a választási eljárásban. Akkor is csak kiegészítésként a magyar mellett, külön kezdeményezésre. Így a választás a nemzetiség politikai közössége számára nagyrészt külső és nem belső aktus lesz.

Ezen felül a 13 nemzetiségből nagyon sokat ez a rendszer politikailag szétzilál, s annak ellenére, hogy a szószóló az országos önkormányzat vissza nem hívható delegáltja, számos nemzetiségnél háború folyik/folyt a szószóló és az országos önkormányzat vezetősége között. Az országos önkormányzati választásokra rányomja a bélyegét a rendkívül kiváltságos szószólói pozíció megszerzéséért folytatott küzdelem (az országos önkormányzat minősített többséggel – ez a közgyűlési tagok abszolút többségét jelenti, akár lehet csak 8 fő is – állítja össze a listát, amelynek első helyezettje gyakorlatilag automatikusan szószóló lesz). Tehát az országos közgyűlés összetételétől függ ki lesz a szószóló. A szószóló oly mértékben független az önkormányzattól, hogy megteheti azt, hogy álláspontjának kialakításában a közösség tagjait nem vonja be – ez nem egy nemzetiség esetében a kialakult gyakorlat.

3.) Hogyan értékeli az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bakirdzi és E.C. vs. Magyarország ügyében született 2022-es ítéletét, és hogyan látja annak a hazai szabályozásba való ültetésének lehetőségét?

Az EJEK csak megismételte az általunk már 2011-ben, az országgyűlési képviselőválasztásról szóló törvény elfogadásakor megfogalmazott kritikákat és érveket:

- probléma, hogy nemzetiségenként csak egy lista van és az zárt;
- probléma, hogy a nemzetiségi választóként regisztráltak elvesztik szavazati jogukat a pártlistákra miközben szavazatuk nem eredményez mandátumot 13-ból 11 nemzetiség esetében (tehát a túlnyomó többség esetében);
- probléma, hogy 13-ból 11 nemzetiség garantáltan nem jut mandátumhoz.

Ehhez járul hozzá, hogy ez a rendszer korlátozza a szavazás titkosságát, amit a szavazóhelyiségben szerzett saját tapasztalataim is alátámasztanak.

A bírósági határozat nem adott receptet a megoldásra, és nem szabott határidőt sem a jogszabályi korrekcióra. Véleményem szerint lehet a törvényen javítani (erre az 5. kérdésnél válaszolok), de tökéletes, semmilyen szempontból sem kifogásolható megoldás nincs. Más országok gyakorlata, ahol több nemzetiség is mandátumot tud szerezni a parlamentben pozitív diszkrimináció alapján, szintén kritizálható lenne jogelméleti szempontból, de a magyarországi hiányosságokhoz fogható problémákról nem tudunk. A magyar sajtóban helyenként megjelent elméledések arról, hogy ezt a rendszert a bírósági határozat tükrében úgy ahogy van, el kellene törölni, és nincs is szükség nemzetiségi parlamenti képviseletre, nemzetiségi szempontból teljesen elfogadhatatlannak, és súlyos visszalépést jelentenek a kisebbségvédelem terén, ami nem lehet Magyarország külpolitikai érdeke sem.

Vizont azzal is tisztában kell lennünk, hogy a nemzetiségi parlamenti képviselet nem oldja meg önmagában a nemzetiségek igen súlyos gondjait (asszimiláció, nyelvi jogok stb.), és akár újabb problémákat is generálhat az adott jogi megoldás és társadalmi-politikai környezet függvényében.

4.) Az országgyűlési képviselet, a szószólók, valamint az országos önkormányzatok és a nemzetiségi civil szervezetek hármass viszonya hogyan változott az Ön által ismert közegben? Mennyiben lett a parlamenti képviseletnek visszahatása a nemzetiségi közösségekre, azok aktivitására?

Már a vonatkozó törvény megalkotása során felhívtuk a figyelmet arra, hogy versengés alakulhat ki az országos önkormányzatok és a szószólók (képviselek) között a nemzetiség főképviselete ügyében. Véleményem szerint erre a problémára ráerősít a jelenlegi politikai helyzet Magyarországon, amikor a kormánypártnak hosszú ideje kétharmados, alkotmányozó többsége van a parlamentben, és egyfajta egypártrendszer közeli helyzet jött létre, amikor a kormány túlsúlyos a politikai döntéshozatalban. A szószólóknak (képviseleknek), úgy tűnik, gyakran sokkal nagyobb a mozgástere és befolyása, valamint tapasztalata, politikai skillje a képviselet terén az országos önkormányzatok elnökeihez képest. Ugyanakkor a szószóló (képviselek) kevésbé függ az országos önkormányzattól, amely delegálta (az utólagos formális tájékoztatási lehetőség, esetleg köteleesség, vagy beszámolási kötelezettség, amely ma melleleg nem is létezik, sem oldja meg ezt a problémát), míg az országos elnök kötelezettségei a közgyűlés felé elég erősek. Tapasztalatunk szerint a kormányzat is inkább a kevésbé kötött szószólóval (képviselekkel) való egyezkedésre törekszik a lobbizások terén. Melleleg, az országos önkormányzatok által létrehozott szövetség is inkább az elnökök klubjaként működik. Maguk a nemzetiségek közösségei is sokat tehetnek politikai érettségüknek megfelelően e problémák eredményes kezeléséért, illetve azért, hogy a szószólók (képviselek) álláspontjuk kialakításakor szorosabb kapcsolatot tartsanak önkormányzataikkal és a választóikkal. Ugyanakkor a választások szabályozása is befolyásolja ezt a kapcsolatrendszert, és a jelenlegi választási rendszer nem segít ezen, sőt, generálja az ilyen problémákat.

További problémát jelent, hogy – mivel a parlamenti szószólót (képviselet) gyakorlatilag az országos önkormányzat közgyűlésének többsége delegálja, és a szószólói (képviselei) pozíció rendkívül nagy anyagi előnyökkel, presztízzsel és kevés felelősséggel jár a közösségen belül – az országos önkormányzati választások sok esetben egyfajta előrehozott választásokként funkcionálnak a szószóló (képviselek) választása szempontjából. Ezt tetézi, illetve tovább élezi az a tény, hogy a vonatkozó törvény az országos önkormányzati választásra listás, arányos rendszert ír elő, amely konzisztens és demokratikus, csak éppen nem felel meg az egyes közösségek hagyományainak, méretének és nemkívánatos mértékű pártosodáshoz, megosztottsághoz, a kisebbségi közösség koherenciájának megroppanásához vezethet túlzott egyéni ambíciók esetén.

Ez az önkormányzati választási rendszer látszólag felértékeli a nemzetiségi civil szférát. Új (jelöltállító) egyesületek jönnek létre, illetve régebbi kulturális egyesületek válnak a választások idejére jelöltállítókká. Az önkormányzati választásokkor

felélénkül a nemzetiségi szervezetek, maga a közösség élete. Ez egyes kulturális civil szervezeteket szétfeszíthet (a szervezeten belüli politikai megosztottságot okozhat, vagy az ilyen megosztottság káros formában manifesztálódhat a szervezeten belül). Korábban nem látott választási kampányok szerveződnek, harc alakul ki a nemzetiségi (valójában közszolgálati feladatokat ellátó) média, sajtó feletti befolyásért, Facebook-kampányok és internetes lejárató kampányok indul(hat)nak. Mindez nem annyira a civil társadalom megerősödéséről szól, hanem a választások során a törvényileg előírt egyesületi formák felhasználásáról az egyéni és csoportos választási ambíciók érdekében, melyek mögött gyakran anyagi és karrierérdekek állnak. Ezeket az önkormányzati választási viszonyokat élezi ki a nemzetiségi parlamenti szószóló (képviselő) választására vonatkozó szabályrendszer.

A legújabb, a 2026-os parlamenti választásokhoz kapcsolódó fejlemények tükrében¹² felvetődik a nemzetiségi szószóló (képviselő) választás jogi szabályozásának egy nem várt közvetett következménye, illetve hiányossága is. Amennyiben egy országos nemzetiségi önkormányzat vezetése elveszti többségét a közgyűlésben az országos lista összetétele kialakításának ügyében, még viszonylag sok technikai lehetősége marad, hogy az új közgyűlési többség akaratának érvényesülését megakadályozza (például az ülés berekesztése a döntéshozatal előtt, az ülés össze nem hívása határidőn belül), azonban ez könnyen vezethet olyan patthelyzethez, amelyben maga a nemzetiség marad parlamenti képviselet, részvétel nélkül, s így a nemzetiség egyedüli képviselője az országos önkormányzat elnöke lesz „egyeduralkodóként”. Jogorvoslatra a szabályozás szerint egyedül a közgyűlés által állított lista ügyében van lehetőség nem peres közigazgatási eljárás formájában az illetékes kormányhivatal útján, míg úgy tűnik (amennyiben nincs más elfogadott értelmezése a jogszabályoknak), hogy a listaállítás elmaradása ügyében a törvényességi felügyeletet ellátó kormányhivatal az illetékes, érdemi döntéshozatali határidő nélkül. Természetesen, egy jelölő szervezet egy listája helyett több lista, jelölő szervezet, vagy jelölt esetében a lista-/ jelöltállítás elmaradásának valószínűsége az adott nemzetiség egészét illetően nagyságrendekkel lenne kisebb.

¹² A Szerb Országos Önkormányzatnak nem sikerült a jogvesztő határidőig szerb nemzetiségi listát állítania, így a szerb nemzetiségnek nem lesz a 2026–2030-os parlamenti ciklusban országgyűlési szószólója, amennyiben nem születik belátható időn belül jogi megoldás a képviseletére. Korábban is előfordult, hogy valamely nemzetiség nem tudott listát állítani (a roma országos önkormányzat), aminek akkor talán kisebb visszhangja támadt a közéletben.

5.) Hogyan látja a továbbfejlesztés, a rendszer módosításának lehetséges irányait akár az alapvonások megtartásával vagy új alapokra történő helyezésével? Mi az a három lépés, amellyel javítani lehetne a nemzetiségi (parlamentari) érdekképviselet hatékonyságát?

Véleményem szerint a kollektív jogok és az államalkotói státusz alapján valójában mind a 13 nemzetiségnek egy-egy teljesjogú mandátumot kellene biztosítani. Ha ez politikai akarat hiányában az adott pillanatban nem oldható meg, akkor először a nemzetiségek képviselőinek és a parlamenti pártoknak meg kellene állapodniuk, hogy hány nemzetiségi mandátumot tudnának elfogadni a pártok a 199 eddigi „pártmandátumon” felül. Ez egyben azt is jelenti, hogy a nemzetiségi mandátumokkal nem csökkenne a pártlistás mandátumok száma. Ha nem lehet megállapodni a 13 mandátumban, akkor véleményünk szerint a mandátumok száma nem lehetne 9-nél kevesebb, ami kb. a parlamenti mandátumok 4,5%-a, és összemérhető a nemzetiségi lakosság arányával, illetve a környező országokban a nemzetiségi parlamenti képviselők arányával.

A 9 mandátumot úgy kellene kiosztani, hogy egy-egy garantált mandátuma lenne a roma, a német, a szlovák, a horvát, a román, a szerb és szlovén nemzetiségnek, míg a további hat elismert nemzetiség összesen két mandátummal rendelkezne. Így egy közös mandátumhoz jutna a ruszin, ukrán és lengyel nemzetiség, és további egy közös mandátumhoz az örmény, a bolgár és a görög nemzetiség. Ha nem sikerülne ebben megállapodni, csak egy kisebb számban, akkor további „összevonásokra” lenne szükség. Megjegyezzük, hogy a kedvezményes mandátum az adott nemzetiség közösségi jogán alapszik, így nem kell alkalmazni arányosságot ebben az esetben (nem jár a nagyobb létszámú nemzetiségnek több garantált mandátum). Az igen nagy létszámú roma nemzetiség esetleges többletmandátumigényét roma pártok fellépésével és a nemzetiségi pártok listaállítással szembeni kedvezménnyel lehetne előmozdítani függetlenül a kedvezményes nemzetiségi mandátumoktól. Az önálló mandátummal rendelkező nemzetiségek nem egyszerűen létszámuknál fogva jutnának a gyakorlatilag garantált mandátumukhoz, hanem azokra a politikai szempontokra is figyelemmel, hogy történelmi együttélésük a magyarsággal több évszázados folytonos múltra tekint vissza, korábban már rendelkeztek parlamenti képviselettel (például a szerbek 1792-től) és anyaországaikban a magyar nemzetiség parlamenti képviselete biztosított. A konkrét megoldást úgy kell kialakítani, hogy a törvény által elismert nemzetiségek egyenjogúsága formálisan ne sérüljön.

A mandátum garantált jellege elérhető megfelelően alacsony (esetleg a nemzetiség létszámától függő, differenciált) küszöbarány vagy -szám, illetve részvételi/regisztrációs arány mellett.

A teljes jogú képviselet azt is eredményezi, hogy a nemzetiségek bekerülnek a parlamenti pártok erőterébe, ami nagy felelősséggel és sok nehézséggel is jár a megnövekedett súly, befolyásolási képesség mellett. Ez a megnövekedett

felelősség természetes és elkerülhetetlen. A nemzetközi tapasztalatok szerint az ilyen kis létszámú képviseletek általában a mindenkori kormányoldalt erősítik, de ez nem destabilizálja a rendszert, ellenkezőleg. Speciális helyzetet jelent az egypárti vagy kvázi egypárti rendszerből való átmenet időszaka, amikor a demokratikus pártok a „pártállami” nemzetiségi képviselőktől tartanak, figyelmen kívül hagyva, hogy esetükben nem ideológiai meggyőződésről, hanem a győztes hatalomhoz való igazodásról, függőségről beszélhetünk.

A jelenlegi szószólói rendszerben is előrelépés érhető el legalább azáltal, hogy nyílttá tesszük az adott nemzetiség országos önkormányzata által felállított listát, és a választópolgárok az egyes jelöltekre szavazhatnak a listán, majd a legtöbb szavazatot kapott jelölt kerül megválasztásra szószólónak vagy képviselőnek.

A listaállítási is nyíltabbá tehető a szószólói rendszerben azáltal, hogy az országos önkormányzat közgyűlésében mandátummal rendelkező szervezetek kapnának jogot versengő listák állítására, és ekkor ezek közül az egyik listára lehetne szavazni. További lehetőség az ellenőrzött előválasztás szervezése az országos önkormányzat egyedüli, de nyílt listájának kialakítására, amelyen a nemzetiségi önkormányzati választásokon szavazati joggal rendelkezők szavazhatnak az egyes jelöltekre, a jelölteket pedig a nemzetiségi szervezetek állíthatnák.

A jelölés teljesen nyílttá tétele ellen szól annak veszélye, hogy különböző nem kisebbségi csoportok, illetve pártok könnyen beleszólhatnak a nemzetiségi képviselők jelölésébe, illetve választásába. Ugyanez az esetleges veszély vet fel kérdéseket a többlet nemzetiségi szavazat („pártlistás szavazat” nem vész el) és kiegészítő nemzetiségi mandátumok tekintetében is, így a szabályozás egyes elemeit összefüggő rendszerként kezelve, rendkívül körültekintően kellene a jogalkotónak eljárnia, természetesen az érintettek és szakértők részvételével.

Különösen fontos a nemzetiségi nyelvek hivatalos használatának kialakítása a nemzetiségi jelöltek választása vonatkozásában az országgyűlési választások alkalmával. Kétnyelvű nemzetiségi szavazólapok, a nemzetiségi jelöltek, listák nevének automatikus (kötelező) megjelenítése a nemzetiség nyelvén is, a nemzetiségi jelöltek nemzetiségi nyelvtudásának előírása a romák kivételével. A nemzetiségek nyelvén készült tájékoztató anyagok készítése és terjesztése a választási szervek részéről. Nemzetiségi tagok intenzívebb bevonása a választásokat lebonyolító szervezetekbe.

MÓRÉ SÁNDOR¹³

1.) Hogyan látja a 2010-es években, a magyarországi nemzetiségek országgyűlési képviseletére és szószólók formájában történő részvételére kialakított megoldást nemzetközi-regionális összehasonlításban? Milyen sajátosságokkal, erősségekkel és hiányosságokkal rendelkezik a hazai szisztéma más országok gyakorlataival összevetve? Legyen az az ombudsmani rendszer vagy a kedvezményes parlamenti képviselet?

A nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének biztosításáról nem szól kötelező erővel rendelkező univerzális vagy regionális nemzetközi jogforrás. Ennek elsődleges oka az, hogy az államok el kívánják kerülni szuverenitásuk korlátozását ebben a kérdéskörben, továbbá a kedvezményes parlamenti képviselet számos, jogi és dogmatikai szempontból is nehezen feloldható problémát vet fel. Mindazonáltal több országban a nemzetiségek rendelkeznek parlamenti képviselettel, amely azonban nem nemzetközi kötelezettségvállalásból, hanem az adott állam önálló döntéséből fakad.¹⁴

A nemzeti kisebbségek parlamenti részvétele többféle intézményi megoldás keretében valósulhat meg. Európában három fő modell különíthető el.

1). *Garantált parlamenti mandátumok rendszere* – a legerősebb intézményi jelenlétet biztosítja a nemzeti kisebbségek számára, egyfajta kvázi pártképviseletet jelentve, amely a valamennyi érdek mentén szerveződő politikai képviselet sajátos formáját testesíti meg. A modell a nemzeti kisebbségek számára előre meghatározott vagy minimális számú képviselői helyet garantál (például Szlovénia, Horvátország, Koszovó esetében).

2). *Kedvezményes parlamenti mandátumok rendszere* – nem garantál automatikus parlamenti helyet, ugyanakkor a nemzeti kisebbségek számára kedvezményes részvételi feltételeket teremt. Az előző modellhez hasonlóan a képviselet nem kizárólag nemzetiségi relevancia, hanem szélesebb érdekek mentén valósul meg. A különbség abban áll, hogy a rendszer nem garantált mandátumot biztosít, hanem könnyített mandátumszerzési lehetőséget és a választási küszöb alóli mentességet nyújt (például Szerbia, Lengyelország, Magyarország, Románia esetében).

3). *Érdekképviselet más intézményeken keresztül (ombudsmani rendszer; kisebbségi szószólók, kulturális autonómia)* – nem jár parlamenti szavazati joggal. Ebben a modellben a kisebbségek érdekképviselete és -védelme speciális intézményeken

¹³ A szerző jogász, a KRE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékének habilitált egyetemi docense, a Továbbképzési Központ vezetője. E-mail: more.sandor@kre.hu, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5345-0676>.

¹⁴ Kovács Péter: A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 2014/1. 15.

keresztül is megvalósul (például Észtország, Finnország, Ausztria, Magyarország esetében).

2012 után Magyarország a nemzetiségi képviselet biztosítására egy innovatív, ugyanakkor óvatos hibrid modellt vezetett be, amely a második és a harmadik modell elemeit ötvözi. A gyakorlatban azonban a harmadik modell sokkal dominánsabban érvényesül: a magyar rendszer inkább kulturális tanácskozási tér, mint politikai döntési aréna. Ez összhangban áll a történeti modelljeinkkel (az 1849-es Nemzetiségi törvény, az 1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában, a 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól).¹⁵

Erősségek:

1). A szószólói rendszer révén a kisebbségeknek – akár alacsony választási támogatottság mellett is – lehetőségük van arra, hogy felszólaljanak a parlamentben. Bár ez nem teljes jogú képviselet, mégis olyan fórum, ahol a közösségek identitásával, oktatásával, kultúrájával kapcsolatos kérdések elhangozhatnak.

2). Az állam költségvetési támogatásban részesíti a helyi és országos nemzeti-önkormányzatokat, amelyek – közép-kelet-európai összevetésben is egyedülállóan kiterjedt – rendszere összekapcsolódik a parlamenti térrel. Az Országgyűlés munkájában a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószólók döntően a Nemzetiségi Bizottság intézményén keresztül vesznek részt, míg a jogalkotást megelőző kormányzati jogszabály-előkészítés során az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetsége fejt ki érdekképviselési tevékenységet.

3). Az Alaptörvény és a nemzetiségi törvény világosan meghatározott jogotvitványokat és kereteket biztosít, ami nemzetközi összehasonlításban viszonylag stabil jogi alapot jelent. Előnyös az is, hogy a nemzetiségi jogokat érintő legtöbb rendelkezést egy törvény foglalja magába.

Hiányosságok. A szakirodalom számos jogi és dogmatikai problémát vetett fel a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviseletével kapcsolatban:

1). Például milyen alapon lenne jogosult dönteni egy adott nemzetiség által felhatalmazott országgyűlési képviselő olyan kérdésekben, amelyek tárgya nem érinti az adott nemzetiséget. A nemzetiségsemleges kérdések boncolgatásakor felmerülhet a legitimitáció hiánya, hiszen a nemzetiségi országgyűlési képviselő a nemzetiségi jogok védelme miatt jut mandátumhoz.¹⁶

¹⁵ A nemzetiségek országgyűlési részvételére kialakított modellt nemzetközi-regionális összehasonlításban lásd például: Dobos Balázs: A kisebbségek parlamenti képvisellete nemzetközi összehasonlításban: deskriptív vagy szubsztantív képviselet? *Regio*, 2025/2. 53–69.

¹⁶ Pap András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviseletének szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010 – 2011*. I. kötet, Budapest–Pécs: Pázmány Press, 2013. 424.

2). Emellett sem jogilag, sem dogmatikailag nem indokolható meg, hogy miért pont a nemzetiségek lennének a társadalomnak azon csoportjai, amelyek privilégiumként országgyűlési mandátumot kapnak.¹⁷

3). Továbbá a 199 képviselőre lecsökkentett parlamentben könnyen eljuthatunk oda, hogy a mérleg nyelve a nemzetiségi parlamenti képviselő(k) lesz(nek), és ezzel a nemzetiségekkel kapcsolatos ellenérzések jelentősen növekedhetnek. Ha a nemzetiségi képviselők a kormánnyal együtt szavaznak, akkor az ellenzékben felerősödhet a nemzetiségellenesség, ha pedig az ellenzékkel, akkor a kormánypártban várható hasonló jelenség. A szavazástól való távolmaradásuk esetén az adott indítvány előterjesztője ellen „szavaznak”, hiszen, ha nélkülük nincs meg az elfogadáshoz szükséges többség, az a „nem” szavazattal lesz egyenértékű. Ha esetleg tartózkodnak, akkor a haza ügyei iránti közömbösség vádjával szembesíthetik őket.¹⁸

4). Kérdéseket vet fel a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselő frakcióba lépésének joga is: semmi nem zárja ki azt, hogy egy nemzetiségi képviselő valamelyik párt frakciójához csatlakozzon, de vajon szolgálja-e az a nemzeti-ség érdekét, ha parlamenti képviselője ilyen módon ad hangot pártszimpátiájának.¹⁹

Az az ombudsmani rendszer vagy a kedvezményes parlamenti képviselet?

A 2012 előtti rendszerben létezett a „Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa”, amely önálló, széles jogkörökkel bíró intézmény volt. Az Alaptörvényben konstruált egybiztosos modell azt sejteti, hogy valamennyi hatáskör jogosultja az alapvető jogok biztosa, a helyettesek pedig csak az ombudsmanon keresztül befolyásolhatják a nemzetiségekre, illetve a jövő nemzedékekre vonatkozó jogszabályi környezetet.²⁰ A szakirodalom nem igazolja egyértelműen, hogy a több-biztosos modell hatékonyabb volna az egybiztosos rendszernél,²¹ ugyanakkor a jogvédelem tényleges érvényesülése több tényező együttes hatásának eredménye, amelyek közül az intézményi struktúra kiemelt jelentőséggel bír.

A nemzetiségi jogok védelme szempontjából tehát nagy jelentőségű az ombudsman intézménye. E jogvédelmi mechanizmus azonban minden pozitív funkciója

¹⁷ Szente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, Budapest: Atlantisz Könyvkiadó, 1998. 93.

¹⁸ Jakab András: Miért nincs szükségünk második kamarára? *Politikatudományi Szemle*, 2011/1. 20–21.

¹⁹ Erdős Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban. In: Kálmán János (szerk.): *Quot capita, tot sententiae: A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete II.*, Győr: Széchenyi István Egyetem, Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013. 265.

²⁰ Az ombudsman és helyettesei legitimációja azonos, mindhárom tisztség betöltőjét az Országgyűlés választja minősített többséggel.

²¹ Csink Lóránt: Az ombudsman. In: Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, 2016. 616.

mellett sem elégíti ki a „képviselőt” követelményét: a jogalkotó valamennyi nemzetiség számára egyetlen ombudsmanhelyettest rendel a parlament által megválasztani, azaz nem kollektív, nemzetiségenként egy ombudsmanból álló testületet hozott létre.²² Emellett az ombudsman elsődlegesen jogvédelmi feladatokat lát el, bár e tisztség esetében nem húzható merev határvonal a jogvédelmi és az érdekképviselői funkciók között.

2.) Hogyan összegezné a hazai nemzetiségi országgyűlési képviselőt és részvétel eddigi főbb tapasztalatait? Miben látja a három legfontosabb hozadékát, és mit tart az eddigi működés nyomán a három leggyengébb kritikus problémának?

A 2012 után kialakított rendszer sajátossága, hogy formális lehetőséget ad a nemzetiségi parlamenti mandátum megszerzésére kedvezményes kvótával, de a gyakorlatban tizenegy nemzetiségi közösség számára a szószólói intézmény jelenti a reális részvételi formát.

Az eddigi választási ciklusok tapasztalatai alapján a nemzetiségek parlamenti részvétele intézményesen stabil, de nem alakult át érdemben a döntéshozatal, a nemzetiségek inkább „meghallgatási jogot”, mint tényleges „beleszólási jogot” kaptak.

Hozadékok:

1). A szószólók állandó parlamenti jelenléte – még szavazati jog nélkül is – jelentősen növelte a nemzetiségi ügyek láthatóságát. A szimbolikus gesztusoknak óriási jelentőségük van a nemzetiségi politikában. Ilyen például a parlamenti plénum előtti felszólalás lehetősége, illetve az, hogy a szószóló anyanyelvén is felszólalhat, és irományt nyújthat be, ami még akkor is fontos, ha a nemzetiségi nyelven benyújtott irományokat a parlament magyar nyelven tárgyalja meg. A szószólók fontos jogosultsága, hogy a törvényjavaslat benyújtására jogosult Nemzetiségi Bizottság munkájában részt vesznek, és azon belül szavazati joggal rendelkeznek. Kérdést intézhetnek a Kormányhoz és a Kormány tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a feladatkörukbe tartozó, a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyekben. Ezáltal a parlamenti jelenlét visszahat a közösségekre: növeli a nemzetiségi önazonosság vállalását, az önkormányzati aktivitást, a kulturális projektek szervezethez.

2). A kedvezményes kvóta önmagában jelzi, hogy a nemzetiségek nem csupán csoportspecifikus sajátosságainak (hagyományaik, kultúrájuk, vallásuk, nyelvük) fenntartásához és fejlesztéséhez biztosított az állam támogatási kötelezettsége, hanem valamennyi érdek mentén megvalósuló politikai képviselőt esetében is, azaz ilyen értelemben a nemzetiségek „jogegyenlőtlen” politikai elbánásban részesülnek. Ugyanakkor a pozitív diszkrimináció indokoltsága önmagában nem alapozza

²² Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Osiris Kiadó, 1996. 203.

meg a saját jogú törvényhozási képviseletet, tekintettel arra, hogy nem pótolja a legitimitációs deficitet.

3). A Nemzetiségi Bizottság működése hidat képez a nemzetiségi önkormányzatok, civil szervezetek és a törvényhozás között, ami javította az információáramlást, a lobbitevékenységet és a szakpolitikai egyeztetések gyakoriságát. A szószólók a parlamenti bizottságok munkájában jogosultak véleményezni törvényjavaslatokat, napirendre emelni kulturális, oktatási, nyelvi kérdéseket. Ennek eredményeként számos konkrét előrelépés történt: például nemzetiségi pedagógusképzés fejlesztése, kulturális támogatási alapok bővítése, nemzetiségi médiatartalmak megjelenése.

Kritikus problémák:

1). Bár a kvóta kedvezményes, a nemzetiségek kis létszáma miatt a legtöbb közösség számára elérhetetlen a parlamenti mandátum. Így a rendszer formálisan nyitott ugyan, de gyakorlatilag csak két közösség juthat politikai képviselethez. A jelenlegi szabályozás „cinikusan” rámutat az intézmény torzulására is: miközben a németiség esetében kétszer is lehetővé vált nemzetiségi képviselő parlamentbe jutása, addig a legnagyobb lélekszámú nemzetiség, a roma közösség számára ez mindeddig nem valósult meg. Álláspontunk szerint a roma nemzetiségi képviselő hiányának hátterében leginkább az a társadalmi nyomás áll, amely a romákat egységes etnikai csoportként kezeli, figyelmen kívül hagyva az ebből fakadó belső feszültségeket. Hazánkban több roma közösség él (a fő csoportok a romungrok, az oláh és a beás cigányok), és annak megértéséhez, hogy bizonyos kérdésekben miért nem alakul ki egységes álláspont, elengedhetetlen a közösségek történetének, valamint eltérő hagyományainak és szokásainak megismerése. Ez különösen fontos annak fényében, hogy a rendszerváltozást követően egyre elterjedtebbé vált a romák egységes közösségként való kezelése.

2). A nemzetiségi névjegyzék egyszerre biztosít legitimitációt a választási viszályokkal szemben és korlátozza a részvételt. Több nemzetiségi polgárt hovatartozásának nyilvánosságra hozatala miatti történelmi félelem tartja vissza – akármilyen garanciák mellett is – a regisztrációtól, így a politikai képviselet statisztikailag torzul, különösen a romák esetében. Remélhetőleg előbb-utóbb eljőhet az a pillanat, amikor a választási regisztráció, illetve az egymást követő népszámlálások esetében már egyre jobban fog közelíteni az adat a valószínűsíthető tényleges számhoz.

3). Nehézséget okoz a nemzetiségi ügyek technikai meghatározása: az ilyen kérdésekben kell valamiféle szabályt hozni, ugyanakkor könnyen bele lehet futni a paternalizmus csapdájába, hiszen a „többségi elnök” esetenként mondja meg, hogy van-e nemzetiségi relevancia vagy sem. A parlamenti képviselet általánosan a nemzet sorsát érintő kérdésekről szól, és ezen belül nem egyszerű megmondani, hogy melyek a nemzetiségsemleges vagy a nemzetiségeket (legalább közvetve) érintő kérdések. Például a roma nemzetiség esetében a kultúra, a művelődés, az oktatás és a hagyományörzés mellett szociális, egészségügyi és foglalkoztatási

feladatokkal kapcsolatos érdekek is megjelennek. Az eseti döntés függvénye mindenképpen magában hordozza a jogbizonytalanságot, ezért pontosítani kellene, hogy egy adott témakörnek van-e nemzetiségi vonatkozása vagy sem.

4). A nemzetiségi szószlók rendszere és a nemzetiségi önkormányzatok működése jelentős mértékben állami finanszírozásra és kormányzati kapcsolatrendszerre támaszkodik, ami gyengíti az autonóm érdekérvényesítés lehetőségeit. Mindez több közösségben a vezetés homogenizálódásához, vagyis a belső pluralizmus hiányával jellemezhető „egyhangú” struktúrák kialakulásához vezetett, ami hosszabb távon a demokratikus legitimitáció erózióját eredményezheti.

3.) *Hogyan értékeli az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Bakirdzi és E.C. vs. Magyarország ügyében született 2022-es ítéletét, és hogyan látja annak a hazai szabályozásba való ültetésének lehetőségét?*

Amint azt az első kérdés megválaszolásánál is láttuk, a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőitének biztosításáról nem szól kötelező erővel rendelkező nemzetközi jogforrás. Következésképpen az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) és más nemzetközi szervezetek sem marasztalhatják el Magyarországot a nemzetiségek országgyűlési képviselőitének hiánya miatt arra hivatkozva, hogy az nem felelt volna meg valamely nemzetközi elvárásnak (ilyen általános gyakorlatról nem is beszélhetünk). Maga a választójog szabályozása nemzeti hatáskörbe tartozik, de azt az Európa Tanács emberi jogi normái, alapelvei korlátozzák.

Az EJEB ítélete a *Bakirdzi és E.C. vs. Magyarország* ügyben²³ tehát nem a nemzetiségek országgyűlési képviselőitének hiánya miatt foglalt állást Magyarország ellen, hanem többek között azért, mert a nemzetiségi névjegyzékbe való feliratkozás olyan aránytalan korlátozást eredményez, amely a választópolgárokat megfosztja a pártlistás szavazás lehetőségétől, miközben a nemzetiségi lista reálisan nem biztosít mandátumszerzési esélyt. Ez a választójog érdemi kiüresedéséhez vezet: a választók egy olyan „kényszerpályára” kerülnek, amelyben a nemzetiségi

²³ A Bakirdzi-üggyel több tanulmány is foglalkozik, lásd például: Szalayné Sándor Erzsébet – Kiss Balázs: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Bakirdzi és E.C. kontra Magyarország ügyben: Észrevételek a nemzetiségi választójog újabb vitájának margójára. *Jogesetek Magyarázata*, 2023/1–2. 69–80.; Kiss Balázs: Gondolatok a nemzetiségek országgyűlési képviselőitéről az EJEB Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye apropóján. *Fundamentum*, 2023/2–3. 65–70.; Kurunczi Gábor: An Attempt to Achieve a Noble Aim through Inadequate Means: Analysis of the ECtHR Judgment in Bakirdzi and E.C. versus Hungary. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 11(1), 2023. 361–375.; Péter Kállai: Preferential Non-representation? Case of Bakirdzi and E.C. V Hungary. *Strasbourg Observers*, 2022. december 22.; Unger Anna: Kedvezményes hátrány: a kisebbségek parlamenti képviselőitéről – A Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye és következményei. *JTI Blog*, 2022. december 1.

identitás vállalása a politikai részvétel súlyos korlátozásával jár. Az EJEK azonban nem vizsgálta mélyebben azt, hogy a nemzetiségi választók ténylegesen milyen választási lehetőségekkel rendelkeznek (például listás szavazás lehetősége, pártlistára való áttérés lehetősége a választások előtt), és ebben a kontextusban mit jelent az, hogy a rendszer korlátozza a szabad választás elvét és diszkriminatív.

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

Az ítélet hazai szabályozásba történő átültetésének lehetőségeit az utolsó kérdés keretében vázoljuk fel; itt csupán arra kívánunk utalni, hogy osztjuk a magyar Alkotmánybíróság azon gyakorlatát, amely a plurális választójog „egy ember – két szavazat” formáját az egyenlő választójog követelményével ellentétessnek tekinti. Ilyen típusú plurális választójogra Szlovéniában található hatályos példa, továbbá Horvátországban volt még hasonló kísérlet, amely azonban nem állta ki a horvát Alkotmánybíróság normakontrollját.²⁴

4.) Az országgyűlési képviselet, a szöszölók, valamint az országos önkormányzatok és a nemzetiségi civil szervezetek hármaz viszonya hogyan változott az Ön által ismert közegben? Mennyiben lett a parlamenti képviseletnek visszahatása a nemzetiségi közösségekre, azok aktivitására?

A 2012 utáni nemzetiségi választási reform jelentősen átalakította a hazai nemzetiségi intézményrendszer belső dinamikáját, ami szükségszerűen új erőviszonyokat hozott létre az országos önkormányzatok – szöszölók – civil szervezetek hármazsögében. Ez a kapcsolat egyszerre lett intézményesebb, ugyanakkor feszültebb és aszimmetrikusabb is. A parlamenti részvétel lehetőségének megnyílása új legitimitási kérdéseket vetett fel: mely szereplők jogosultak a nemzetiségi közösség nevében megszólalni – az országos önkormányzat, a nemzetiségi szöszöló vagy a civil társadalom képviselői?

²⁴ A plurális választójog kérdéskörét részletesen bemutatja: M. Balázs Ágnes: *Többször szavazni és egyenlőnek maradni? A plurális választójog és a nemzetiségi képviselet útvesztőjében*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2022. 205. és 270–275.

Nemzetiségi szószólók és országos önkormányzatok kapcsolata. Az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat nemzetiségi listát, a szószóló (megfelelő szavazatszám elérése esetén képviselő) a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz. Ez a szabály azt eredményezte, hogy a szószólói tisztség gyakran nem önálló politikai szereplőként, hanem a nemzetiségi önkormányzati elit „meghosszabbított karjaként” működik. Az országos nemzetiségi önkormányzat elnökei és a parlamenti szószólók között belső hatalmi verseny jelent meg – különösen ott, ahol a parlamenti jelenlét presztízst vagy médiateret hozott.²⁵

Országos önkormányzatok és civil szervezetek kapcsolata. Az országos önkormányzatok forráselosztó szerepe (kulturális támogatás, oktatási programok, média stb.) erősödött, vagyis megjelent egyfajta politikai „gravitáció”, ami egyes civil szervezeteket függővé tett, másokat távolabb szorított. Ennek következtében a civil szféra kétirányú megosztottsága erősödött:

– „integrált” civil szervezetek – együttműködnek az országos nemzetiségi önkormányzatokkal, aktívan részt vesznek a szakmai javaslatok és projektek készítésében;

– „független” identitásközösségek – inkább kulturális-autonóm módon működnek, gyakran kritikusabb hanggal.

A változás tehát egyszerre tette élénkebbé és centralizáltabbá a civil érdekképviseletet. A civil szervezetek sok esetben forrás- és láthatósági nehézségekkel küzdöttek, ami csökkentette érdekérvényesítő erejüket.

Nemzetiségi szószólók és civil szervezetek kapcsolata. Ott, ahol személyes hitelesség és erős közösségi kapcsolat állt a szószóló mögött, a civil szervezetek aktivizálódtak, petíciókat, szakmai javaslatokat, kulturális ügyeket vittek be a parlamenti térbe. Megjelent számukra egy közvetlenebb csatorna az országos politikába: a szószólók gyakran hivatkoztak civil kezdeményezésekre. Más esetekben azonban a parlamenti jelenlét elszakadt a civil szférától, és az alacsony szintű visszacsatolás következtében inkább protokolláris jellegűvé vált. Bizonyos közösségekben a civil szervezetek valóban úgy érezték, hogy háttérbe szorultak az országos önkormányzat–nemzetiségi szószóló tengely mögött. A fiatal generációk számára mégis új perspektíva nyílt: a nemzetiségi identitás politikai karrierúttá is válhat (például ösztöndíjak, gyakornoki programok, ifjúsági bizottságok).

Visszajátás a nemzetiségi közösségekre. A parlamenti jelenlét (még szószólói formában is) érezhetően növelte a nemzetiségi közösségek érdekérvényesítési képességét.

Pozitív hatások:

²⁵ Egy korábbi empirikus kutatás szószólókkal kapcsolatos kérdőíves válaszai alapján a leggyakrabban megfogalmazott kritika arra irányult, hogy a tizenhárom nemzetiségi szószóló közül a ciklus végére öt-hat esetében megromlott a kapcsolat az általuk képviselt nemzetiség országos önkormányzatával. Lásd: Móre Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2020. 185–199.

- növekvő láthatóság és közösségi identitásmegerősítés: a parlamenti felszólalások, emléknapok, nyelvi kérdések megjelenése a médiában;
- forrásnövekedés és szakmai programok: az oktatás, a hitélet, a kulturális intézmények támogatása erősebb lett;
- közvetlenebb állami kommunikációs csatorna jött létre: minisztériumok, parlamenti bizottságok nyitottabbak lettek a nemzetiségi ügyekre.

Problémás visszahatások:

- politizálódás és belső rivalizálás: több közösségben megjelent a „ki képviseli hitelesen a közösséget” kérdése;
- civil hangok háttérbe szorulása: ahol az önkormányzati elit túlsúlyba került, a kritikus vagy újító civil szervezetek marginalizálódtak;
- passzivitási paradoxon: a nemzetiségi közösségek egy része úgy érzi, „van képviselet, tehát nincs dolgunk”, ami hosszabb távon csökkenti a helyi aktivitást.

Meggyőződésünk szerint a következő évtized egyik kulcskérdése a nemzetiségi politikában az lesz, hogy létre tud-e jönni egy kiegyensúlyozott modell, amelyben a szószóló, az országos önkormányzat és a civil társadalom nem hierarchikus viszonyban, hanem partnerségben működik együtt.

5.) Hogyan látja a továbbfejlesztés, a rendszer módosításának lehetséges irányait akár az alapvonások megtartásával vagy új alapokra történő helyezésével? Mi az a három lépés, amellyel javítani lehetne a nemzetiségi (parlamenti) érdekképviselet hatékonyságát?

1). Az alapvonások megtartása esetén megmaradna a névjegyzékhez kötött választási rendszer, a nemzetiségi szószólói intézmény,²⁶ valamint az országos nemzetiségi önkormányzati rendszer, ugyanakkor a kedvezményes parlamenti képviselet kivezetésre kerülne. Egyébként a rendszerváltozást követő valamennyi országgyűlési ciklusban voltak nemzetiségi képviselők a parlamentnek, akik politikai pártok jelöltjeiként szereztek mandátumot; persze e reprezentációs forma nem azonosítható a sajátos nemzetiségi érdekek törvényhozásban való intézményesített megjelenésével.

A nemzetiségi szószólók megválasztását szükségtelen az országgyűlési választás rendszerébe integrálni, megfosztva ezzel a nemzetiségi választópolgárok nagy részét a pártlistás szavazás lehetőségétől. Ennek megszüntetése szilárdabb dogmatikai alapokra helyezné a szószóló jogállását, illetve az intézmény nem csupán „kiszegítő” lehetőségként értelmezett megoldását is eredményezné. Ha már van nemzetiségi önkormányzati rendszerünk, amelyet választás legitimál, lehetne alkalmazni azt a megoldást, mely alapján az országos nemzetiségi önkormányzat

²⁶ A szószólói intézmény már 1989-ben felvetődött, majd vissza-visszatérően felmerült, például 1998-ban és 1999-ban is. Lásd: Farkas György Tamás: *Kisebbségek és a választójog*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2024. 353. 367. és 382.

közgyűlése saját tagjai közül – az elnök kivételével – választja meg a nemzetiségi szószlót az adott országgyűlési ciklus időtartamára. A szószlói jogállás országos önkormányzattól való viszonylagos függetlenségét intézményesen erősíti az önkormányzati és a parlamenti választási ciklusok időbeli elkülönülése.

A delegálással kapcsolatban az Alkotmánybíróság 14/2006. (V. 15.) AB határozatában ugyan kimondta, hogy „[a]z egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a nemzeti és etnikai kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe”, e megállapítás azonban – véleményünk szerint – kifejezetten a nemzetiségi képviselői mandátumra vonatkozott. A nemzetiségi szószló jogállása ettől eltérő, így az idézett alkotmánybíróági érvelés nem feltétlenül alkalmazható rá. Igaz, ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság maga nem használta a „teljes jogkörrel rendelkező tag” – dogmatikailag nem adekvát – kifejezést, ugyanakkor a vizsgálat tárgyát képező országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányán szereplő kérdés tartalmazta azt.

2). Új (illetve részben régi) alapokra helyezett megoldásként felmerülhet egy második parlamenti kamara bevezetése. Egy modern második kamara felállítása a nemzetiségek parlamenti képviseletének megnyugtató rendezésén kívül más érdekképviseleti problémákat – például a helyi önkormányzatok, az egyházak, a szakszervezetek, a külföldön élő magyar állampolgárok, a tudomány képviseletét – is megoldhatná.

Magyarország jelenlegi közjogi struktúrája mellett a realitás egyértelműen az első megoldás irányába mutat. Noha az Alaptörvény előkészítésekor elutasították a második parlamenti kamara bevezetésének javaslatát, a vonatkozó szakirodalmi viták azóta sem jutottak nyugvópontra, mivel azok a problémák, amelyek időről időre felvetik a szükségességét, továbbra sem kaptak megnyugtató megoldást.²⁷

A jelenlegi rendszer tehát fontos, de még nem teljesen kiforrott eszköze a nemzetiségek parlamenti szerepvállalásának: egy olyan lépcsőfoknak kell tekinteni, amely a korábbiakhoz képest előrelépést, egyfajta próbát jelent a következő fokozat előtt.

Az érdekképviselet hatékonyságát elősegítő javaslatok

1). A nemzetiségek parlamenti részvételének hatékonyságát növelné, amennyiben a szószlók választása nagyobb fokú demokratikus és közösségi legitimáción alapulna. Ennek érdekében indokolt lenne a szószlók megválasztásának intézményes átalakítása a fentebb ismertetett javaslat szerint. Ezzel a megoldással a vonatkozó normák egyszerűsíthetők, és a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, átláthatóbb és kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felválthatók.

²⁷ A kétkamarás parlament bevezetésének lehetséges megoldásait lásd például: Kukorelli István: A második kamara, mint nemzeti intézmény. In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest: Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, Országgyűlés, 2011. 69–73.

2). A parlamenti képviselet akkor lehet igazán hatékony, ha élő kapcsolatban áll az érintett közösségekkel. Az intézményes visszacsatolás érdekében indokolt lenne formális konzultációs mechanizmusok létrehozása az országos nemzetiségi önkormányzatokkal és civil szervezetekkel, illetve rendszeresebb beszámolás és átlátható egyeztetési fórumok működtetése. A rendszer hosszú távon csak akkor lehet hatékony, ha valódi párbeszéd és együttműködés alakul ki az említett intézmények között. Enélkül fennáll a veszélye annak, hogy a parlamenti részvétel pusztán protokolláris jellegű marad, és nem válik a közösségi aktivitás fontos szereplőjévé.

3). A hatékonyság nem kizárólag parlamenti eszközökkel növelhető. Szükséges lenne a kulturális autonómia digitális eszközökön, nyelvi jogokon és önálló médiatereken keresztül történő elmélyítése, valamint a jogvédő mechanizmusok – például a nemzetiségi ombudsmani funkció – megerősítése is. Ezzel a parlamenti részvétel egy komplexebb érdekvédelmi rendszer szerves részévé válna.

UNGER ANNA²⁸

Képviselet nélküli választás – választás nélküli képviselet

A 2010 utáni új magyar választási rendszerben a törvényhozó létrehozta a nemzetiségi képviselő és nemzetiségi szószóló intézményét. Mind a közéleti, mind a tudományos nyilvánosságban számos írás született a nemzetiségi választójog bevezetése óta az intézmény, valamint a választott megoldás előnyeiről és hátrányairól. A Bakirdzi és EC Magyarország elleni ügyében született EJEB-döntés a nemzetiségi választójog korábban megfogalmazott kritikáit részben megismételte (titkos szavazás, valódi választás, képviselethez való jog), ezért rövid kommentáromban nem magát az ítéletet vizsgálom, hanem a kiindulópontonra visszalépve a kisebbségi képviselet mikéntjéről írnék.

Minden választási rendszerről szóló tankönyv első oldalán találjuk azt az állítást, hogy a választási rendszer kialakítása, részleteinek meghatározása elsődlegesen politikai kérdés. Természetesen vannak alkotmányos, valamint az emberi jogok elismeréséből adódó korlátok, melyeket a politikai szereplők nem léphetnek (büntetlenül) át, de ahogyan azt a választójoggal kapcsolatos EJEB-ítéletek is rendre megfogalmazták, a jogalkotónak széles mérlegelési joga és mozgástere van abban, hogy miképp szabályoz egyes kérdéseket. A magyar parlament a választási rendszer 2011-ben megkezdett reformja²⁹ során vezette be a magyarországi

²⁸ A szerző politológus, az ELTE TÁTK Emberi Jogi és Politikatudományi Tanszékének docense. E-mail: unger.anna@tat.k.elte.hu, ORCID: 0000-0003-3520-0566.

²⁹ A „választási reform” kifejezést semleges értelemben használom; noha a reform szó elvileg magában hordozza a jobbá tételt is, jelen esetben meggyőződésem, hogy a választási rendszer egészének 2011 óta zajló folyamatos átalakítása (beleértve a választási eljárást és a kampányfinanszírozást is) nem eredményezett jobb minőségű, hatékonyabb, a fair versenyt biztosító

nemzetiségek parlamenti képviselőjére vonatkozó választási és országgyűlési szabályokat. A végeredmény egy rendkívül ellentmondásos, egyenlőtlen, a választást és a képviselőt egyaránt ellehetetlenítő helyzetet eredményezett.

A választást ellehetetlenítette több okból is. Egyrészt, miközben a kedvezményes kvóta bevezetése elvileg megkönnyítette a nemzetiségi képviselők parlamentbe jutását, valójában kezdettől fogva nyilvánvaló volt, hogy erre csak két kisebbségnek (németek, romák) lehet némi esélye. Amint az EJEK-ítélet is rámutatott, a többi kisebbségnek csekély létszámukból adódóan eleve kizárt volt a kedvezményes kvóta szerint is a választásokon való mandátumszerzés, így ők csak szószólót tudtak a parlamentbe küldeni. Másrészt a nemzetiségi választójoghoz való hozzáférés ára a szavazó számára a politikai választójogról való részleges lemondással járt, hiszen a versengő pártlisták közül így már nem választhatott. Harmadrészt, a nemzetiségi lista jelölésével kapcsolatos előírások is korlátozóak, hiszen nem a választók dönthettek a jelöltségről, hanem a jogalkotó előre meghatározta a jelölőszervezeteket.

A képviselő is erős korlátok közé került: a képviselő és a szószóló parlamenti mozgástere egyaránt erőteljesen korlátozott. Előbbi ráadásul egy rendkívül furcsa, ellentmondásos helyzetbe került azzal, hogy a jogalkotó, miközben korlátozza a képviselő (és szószóló) képviselői jogkörét, ez a képviselő parlamenti szavazati jogát nem érintette. Azaz: az Országgyűlésről szóló törvényben korlátozzák a nemzetiségi képviselő és szószólók bizottsági részvételi és interpellálási jogait³⁰; a nemzetiségi képviselő azonban minden napirendi kérdésben szavazhat, vagyis a „nagypolitikai” ügyekben ugyanúgy, mint nemzetiségeket érintő kérdésekben. Ez a megoldás „behúzza” a nemzetiségi képviselőt a pártpolitikai csatákra, ami különös jelentőséggel bír azért is, mert egy esetleges politikai patthelyzet esetén a parlament páratlan létszámából adódóan a nemzetiségi képviselő lehet a döntő szavazat. Akit alapvetően nem ezért, nem pártpolitikai törésvonalak mentén került az Országgyűlésbe.

A jelenlegi nemzeti kisebbségi parlamenti képviselő tehát egy olyan rendszer, ahol választás van, de képviselőt nincs. Ráadásul arra, hogy miért alakult mindez így, nehéz is választ adni, mert a választási reform előkészítését nem előzte meg érdemi társadalmi vita, sem a kisebbségek, sem a többségi társadalom, sem a kisebbségi, választási, képviselői kérdésekkel foglalkozó tudományos közösségek számára nem volt lehetőség véleményezni a tervezetet. A Bakirdzi-ítélet rámutat ugyan a hiányosságokra, ugyanakkor azt olvasván könnyen lehet olyan benyomásunk, hogy kellő akarat esetén lehetséges lenne olyan választási rendszerbeli

rendszert. Ugyan a 2010 előtti problémákból orvosolni próbált párat, ezek inkább kevesebb, mint több sikerrel jártak (külképviselői szavazás, gondnokoltak választójoga), miközben az új rendszer számos új problémát állított elő.

³⁰ Sajátos, hogy miközben szószólóknak hívja őket a jogszabály, aközben pont a szólásukban korlátozottak (lásd az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 12. cikkét).

megoldást találni, ami minden kisebbség számára elérhető képviseletet eredményez úgy, hogy a választójog egyik legfontosabb alapelvét, az egyenlőséget nem sérti. Meggyőződésem, hogy ilyen megoldást a magyarországi nemzeti kisebbségek rendkívül eltérő lélekszáma miatt nem lehet kialakítani. Ha olyan kedvezményes kvótát akarnánk alkotni, ami a legkisebb kisebbség számára is elérhetővé teszi a mandátumszerzést, akkor az a szavazategyenlőség rendkívül aránytalan korlátozását jelentené.³¹ Számomra épp ezért az ítélet jelentősége nem pusztán a 2011 óta sokszor megfogalmazott kritikák megerősítésében, hanem abban is rejlik, hogy bár nem mondja ki, mégis nyilvánvaló: nem a választással létrejött képviseletben kell keresni a nemzetiségi képviseletre a megoldást. Másképpen megfogalmazva, az ítélet alapján elindulhat a szakmai diskurzus egy másik irányba, ahol a fókusz immár nem a kisebbségi választójogon, hanem a kisebbségi képviseleten van.

Pitkin³² és Mansbridge³³ munkáiból tudjuk, hogy a képviselet rendkívül komplex fogalom, és nem szükségszerű, hogy hatékony képviseletet csak választással lehet létrehozni. Ráadásul a magyar közjogi struktúrában már amúgy is létezik egy kisebbségi képviseleti rendszer: a kisebbségi önkormányzatok. Ezek valódi versenyben, egyenlő választójog alapján létrejött képviseleti intézmények, vagyis legitim társadalmi felhatalmazással rendelkeznek a kisebbségek képviseletére. Nem világos, miért ne lehetne rájuk alapozni a kisebbségek parlamenti képviseletét – a már ismert szószólói rendszerben (szólási jogkörüket a jelenlegi korlátozó szabályozás helyett általánossá téve). Nem önmagában a választás teszi hatékonyná a képviseletet, pláne úgy nem, ha a választás már rendszerszinten lehetetlen (amint arra a Bakirdzi-ítélet is rámutat), hanem az, ha a képviseleti intézményben érdemi részvételt és szólási lehetőséget biztosítunk a kisebbségeknek. Ez a választás nélküli képviselet csak annyiban lenne valóban választás nélküli, hogy nem a parlamenti képviselőválasztással együtt, annak a versenynek a részeként kerülne kiválasztásra a nemzetiségenkénti 1-1 szószóló, hanem egy ettől elkülönült, csak a kisebbségek számára elérhető versenyben. További előnye, hogy a pártpolitikai versenyből nem rekeszti ki a nemzetiségi szavazókat, nem kényszeríti őket olyan döntési helyzetbe, ahol a politikai és etnikai identitásuk között kell választaniuk.

A választás nélküli képviselet megoldása rámutat ennek az egész kérdéskörnek a tágabb környezetére: a képviseletről szóló vita szükségességére. A Bakirdzi-ügy

³¹ A legutóbbi népszámlálásnál a legkisebb nemzetiség a szlovén volt: 2385 fő vallotta magát szlovén nemzetiségűnek. Vagyis olyan kvótarendszert kéne alkotni, ami biztosítja 2385 szlovén nemzetiségű magyar választópolgárnak a mandátumot – miközben az országos listáról a mandátumszerzéshez több mint 90 ezer (egészen pontosan 91 478) szavazatra volt szükség. A különbség 38-szoros, azaz 3800%-os. Ilyen szavazati súlybeli különbséget a választójog egyenlőségének elve tiszteletben tartásával egyidejűleg nem lehet fenntartani.

³² Pitkin, Hannah: *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

³³ Mansbridge, Jane: Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent 'yes'. *Journal of Politics*, 61(3), 1999. 628–657.

kapcsán remélni lehetett, hogy megindul egy tágabb, szakmai közegen túlmutató, közéleti diskurzus is a képviselő lényegéről, mikéntjéről. Ez azonban sem a kisebbségi képviselő, sem az általában vett parlamenti képviselő kapcsán nem jött létre. Visszaulva Pitkin, Mansbridge munkáira, valamint a demokráciaelmélet könyvtárnyi irodalmára, szerintem nem lehet úgy választási reformot csinálni, hogy nem a képviselő fogalmának és tartalmának elgondolásával kezdjük. A választás csak egy eszköz, melynek során a választói preferenciából a szavazat segítségével parlamenti mandátum lesz; a hazai választási reform-diskurzus azonban nem arról szól, hogy mit gondolunk a képviselőről, annak alanyáról, tárgyáról, a képviselő módjairól (például a kötött vagy szabad mandátumról), hanem csak egy hatalomszerzési eszköznek tekintjük.

A Bakirdzi-ítélet fontos megállapításokat tartalmaz a meglévő rendszer hibái kapcsán; de abból aligha levezethető, hogy miképp kéne és milyen új rendszert kialakítani. Persze nem is a bíróság dolga választási reformot csinálni; lehet segítség, sorvezető is akár egy új, jobb, tisztességes képviselőt kialakító reformban, de a jogalkotói feladatokat egy bíróság sem veheti át. Ráadásul, ha a nemzetiségek parlamenti képviselőt továbbra is választásos úton, parlamenti mandátummal tervezzük megoldani, az nemcsak a kisebbségek, de a teljes magyar politikai közösség ügye. Ennyiben tehát nem pusztán kisebbségpolitikai vagy alkotmányjogi szakkérdés, hanem olyan (köz)politikai ügy, amihez a közösség többségi és kisebbségi részeinek ugyanannyi beleszólást kell biztosítani. Tisztességes választási reformot a szükséges garanciák és inkluzivitás nélkül nem lehet lefolytatni. Ha viszont elfogadjuk, hogy létezik képviselő választás nélkül is, akkor könnyebben és gyorsabban megoldható a probléma: parlamenti mandátumot nem, de jelenlétet, szólási lehetőséget biztosító (szószólói) képviselő létrehozásához nem szükséges átfogó választási reform.