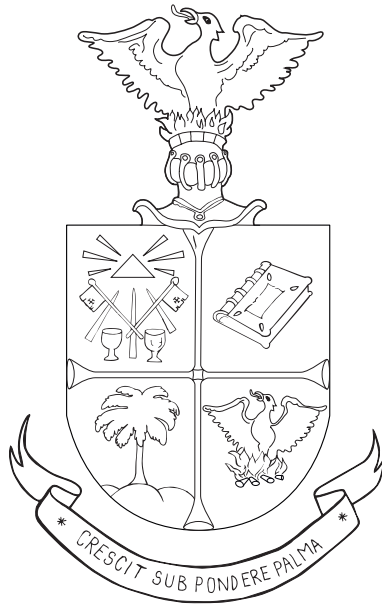


Glossa Iuridica

VI. évfolyam, 1-2. szám

Glossa Iuridica

VI. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2019

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

A NEMZETISÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK FOGALMA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SZABAD MANDÁTUM ELVÉRE

FARKAS GYÖRGY TAMÁS
tudományos segédmunkatárs (KRE ÁJK)

1. Bevezető

Jelen tanulmány elkészítését az Országgyűlés által a közelmúltban elfogadott T/18296 számú törvényjavaslat inspirálta, amely alapvetően a Nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvényt (a továbbiakban: Njtv.) módosította. A módosítás témánk szempontjából releváns rendelkezései beemelték az Njtv-be a nemzetiségek országgyűlési munkájára vonatkozó jogintézmények, így a nemzetiségi képviselő, nemzetiségi szószóló és a nemzetiségeket képviselő bizottság fogalmát.

A hivatkozott módosítás többek között az Njtv.-be emelte a IV/A fejezetet, amely a nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában címet viseli.

A törvényjavaslat 4. §-a alapján a nemzetiségi törvény 21/A. §-a szerint, *„a nemzetiségek képviseletét az Országgyűlésben:*

- a) nemzetiségi listán mandátumot szerzett nemzetiségi képviselő,*
- b) nemzetiségi szószóló*
láthatja el.”

A nemzetiségi törvény 21/B. § (1) bekezdését a törvényjavaslat akként szövegezte meg, hogy *„a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi.”*

A módosítást az Országgyűlés 2017. évi CCI. törvényként fogadta el, 2017. december 20-án került kihirdetésre és 2017. december 21-i hatállyal módosította az Njtv-t.

A módosítás általános indokolásának témánk szempontjából releváns része szerint *„a hatályos Njtv. csak egyetlen esetben, a nyelvhasználat vonatkozásában tesz utalást a nemzetiségek országgyűlési jelenlétére. Az előterjesztő fontosnak tartja a nemzetiségi képviselő, a nemzetiségi szószóló és a nemzetiségeket képviselő bizottság fogalmának bevezetését az Njtv-be is, összhangban az Országgyűlésről szóló törvénnyel. Az új IV/A. fejezet rendelkezéseket tartalmaz a magyarországi nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában*

való részvételéről, továbbá a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat együttműködéséről.”

A módosítás 4. §-hoz fűzött részletes indokolás szerint: „az előterjesztő egy új fejezetben kívánja bevezetni az Országgyűlésről szóló törvényben bevezetett új jogintézményeket, amelyeken keresztül megvalósul a magyarországi nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában. Az új fejezetcímhez tartozó 21/A. § a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek jelenlegi megvalósulási formáját rögzíti a nemzetiségi listán mandátumot szerzett képviselő és a nemzetiségi szószóló nevesítésével. Az új fejezet 21/B. §-a a nemzetiségi képviselő és nemzetiségi szószóló, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat együttműködésének módozatait tartalmazza.”

A fentebb körülírt törvénymódosítás kapcsán jelen sorok írójában a sokat és sokszor használt nemzetiségi parlamenti képviselő fogalmának értelmezésének szükségessége merült fel, az ismertetett, immáron hatályos joganyag alkotmányosságággal aggályainak felvetése mellett.

Ehelyütt hangsúlyozzuk, hogy jelen írás kizárólag a *nemzetiségi listán mandátumot szerzett nemzetiségi képviselő* jogállását vizsgálja. A *nemzetiségi szószóló* jogállását jelen írásban nem vonjuk vizsgálat alá, tekintettel arra, hogy a szószóló jogosultságai alapján – ellentétben az országgyűlési képviselővel – nem gyakorolja, hanem legfeljebb közreműködője a törvényhozó hatalmi funkciónak.

2. A parlamenti képviselő fogalmának közjogi dimenziója

Közjogi értelemben arra a kérdésre, hogy a parlamenti képviselő, ki(k)nek a képviselőt jelenti, mi ennek a képviselőnek a jogi tartalma, a képviselői mandátum fajtája ad választ.

A mandátum szó a latin mando (mandare, mandavi, mandatum) igéből ered, amelynek jelentése: valakit valamire utasítani, megbízni valakit valamivel, valakire rábízni valamit stb. A mandátum jelentése tehát megbízás, megbízólevél.¹

Általánosságban, a népszuverenitás elvével összhangban² a nép, a hatalmát közvetlenül, az országgyűlési képviselőkön keresztül gyakorolja,

1 TÓTH Károly: *Választójog*. In: *Bevezetés az alkotmányjogba*. (szerk. : TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs) Budapest, HVG ORAC, 2014. 85.

2 A kormányzati rendszer és az alapjogvédelem komplex intézményrendszerének viszonyáról ld. részletesebben: CSERVÁK Csaba : *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig*. Debrecen, Lícium-Art, 2013, 5-18., és CSERVÁK Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*. Debrecen, Lícium-Art, 2018, 57.

(a hatalomgyakorlás kivételes, nép által közvetlenül gyakorolt módja a népszavazás) tehát az országgyűlési képviselők tevékenységük gyakorlása során a közhatalom forrását, a népet képviselik.

A képviseletnek – a mandátum jellege, illetve a képviselő és a választó egymáshoz való viszonya, szempontjából – történetileg két alapfajtája alakult ki, a kötött mandátum és a szabad mandátum. A kötött mandátum lényege az, hogy a képviselő és a választó között jogi függőség fennáll a választást, azaz a mandátum megszerzését követően is. Mindez megnyilvánul a képviselő választók általi visszahívhatóságában, a megválasztók utasítási jogában, illetve a képviselő véleménykérési kötelezettségében. A kötött mandátum elvének érvényesülése a rendi képviselet vonatkozásában jelent meg külföldön, illetve hazánkban is, a modern népképviseleti rendszerekre nem jellemző.³

A szabad mandátum lényege – ellentétben a kötött mandátummal – hogy a képviselő és a választók közötti jogi függőség a választás után megszűnik. A képviselő tehát nem hívható vissza a választók által a ciklusának lejártá előtt, nem utasítható, valamint a képviselő döntései meghozatalához nem köteles a választók véleményét kikérni. A képviselő munkája során kizárólag a lelkiismeretének és a törvényeknek van alárendelve, megválasztása esetén mandátuma a teljes ciklusra szól.⁴

A ma már általánosan elfogadottnak tekinthető szabad mandátum elve alapján tehát az országgyűlési képviselő megválasztása pillanatában elválnak az őket konkrétan megválasztó, azaz az őt megbízó, az őt mandátummal felruházó személyektől és általánosságban a szuverén, azaz a nép hatalomgyakorlását valósítja meg személyén keresztül.⁵ Sieyés abbé megfogalmazásában: „*a képviselő az egész nemzetet képviseli, a polgárok összességének megbízottja.*”⁶

Magyarország tekintetében a szabad mandátum elvét a korábbi Alkotmány, azaz az 1949. évi XX. törvény 20. § (2) bekezdése mondta ki, amely szerint „*[a]z országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.*”

A rendszerváltozás idején, az 1949. évi XX. törvényt, demokratikus, jogállami alkotmánnyá alakító 1989. évi XXXI. törvénynek az Alkotmány

3 Ld.: 2/1993 (I.22.) AB határozat ABH 1993, 33, 38.

4 Uo.

5 Ld. részletesebben: CSERVÁK Csaba: *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)*. PhD dolgozat, témavezető: Paczolay Péter; megjelenés/védés éve: 2010; illetve CSERVÁK Csaba: *Választási és kormányzati rendszerek összefüggései*. Jogelméleti Szemle, 2007/2, 22-34., és CSERVÁK Csaba: *A népakarattól az állami döntésig*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 165.

6 TÓTH i. m. 86.

20. § (2) bekezdéséhez fűzött indokolása szerint „*a képviselő feladata nem valamely település, megye vagy foglalkozási csoport érdekeinek védelme, hanem az egész nemzet szolgálata. Ezért írja elő: az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.*”⁷

Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatban, az Alkotmány témánk szempontjából, releváns rendelkezései kapcsán megállapította, hogy „[a] választójog egyenlőségének elve mindazonáltal túlmutat a választópolgárok egyenlőségén, mivel az országgyűlési képviselők a politikai közösség minden tagját képviselik. Egyebek mellett ezt fejezi ki az Alkotmány 20. § (2) bekezdése: »Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.« Ilyen értelemben az egyenlő képviselet a választójoggal nem rendelkezőkre (Alkotmány 70. §) is vonatkozik.”⁸

Megállapítható tehát, hogy a rendszerváltozáskor átalakult demokratikus berendezkedésünk egyik alappillére a szabad mandátum elve lett,⁹ amelynek értelmében a megválasztott képviselő közjogi értelemben nem egyes csoportokat, vagy a konkrétan őt megválasztó személyeket képviseli, hanem az egész nemzetet, függetlenül attól, hogy melyik párt listájáról, vagy melyik egyéni választókerületből került az Országgyűlésbe.

Magyarország Alaptörvénye a korábbi Alkotmány jelen írásban már idézett, szabad mandátum elvét magába foglaló rendelkezésén érdemben nem változtatott, csupán azzal a fordulattal egészítette ki a korábbi szövegezést, hogy „*e tekintetben nem utasíthatók*”. Kijelenthető tehát, hogy a korábbi Alkotmány idején született Alkotmánybírósági döntések minden fenntartás nélkül hivatkozhatóak, alkalmazhatóak a hatályos Alaptörvény tekintetében is.

Magyarország Alaptörvényének 4. cikk (1) bekezdése a korábbi Alkotmányban és azt értelmező alkotmánybírósági gyakorlatban meghatározott jogi alapvetésekkel egyezően akként fogalmaz, hogy „*az országgyűlési képviselők jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz érdekében végzik, e tekintetben nem utasíthatók.*”¹⁰

A jelenleg hatályos jogszabályok közül megemlíthetjük még az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) preambulumát is, mint értelmezési segédletet, amely úgy szól: „*hangsúlyozva valamennyi*

7 Ld.: ERDŐS Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlament Szemle*, 2017/2, 13.

8 ABH 2005, 246, 248.

9 CSERVÁK Csaba: A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően. *Pro Futuro – a jövő nemzedékek joga*, 2015/2, 24-37.

10 Magyarország Alaptörvénye 4. cikk (1) bekezdés.

országgyűlési képviselő közös felelősségét Magyarország, a magyar nemzet és a közjő szolgálatáért.” E rendelkezés is azt az értelmezést vetíti ki felénk, hogy az országgyűlési képviselő felelőssége az egész magyar (politikai) nemzetre kiterjed, azaz irreleváns, hogy az adott képviselő mely egyéni körzetből avagy listáról került a parlamentbe.

Témánk szempontjából kiemelkedő jelentőségű továbbá az Alkotmánybíróság azon határozata, amely jelenleg hatályos Alaptörvény szabad mandátummal kapcsolatos rendelkezéseit értelmezte. Az Alkotmánybíróság a 10/2013. (IV. 25.) AB határozata kifejtette, hogy *„[a] szabad mandátum jogintézménye történetileg a kötött, ún. imperatív mandátummal szemben alakult ki. Az imperatív mandátum jellemzője a követ vagy küldött (parlamenter) kötöttsége az őt megválasztó közösség által adott utasításokhoz; a követ szavazatainak ellenőrzése; végül a követ visszahívhatósága, ha a neki adott utasításokat nem tartja be. Ezzel szemben a szabad mandátum – annak érdekében, hogy a követ ne pusztán az őt megválasztó kisebb közösséget, hanem országa (nemzete) egészét képviselhesse – azt jelentette és azt jelenti ma is, hogy a parlamenter független a választók akarától, azaz nem utasítható, mandátuma lejárt előtt jogi értelemben képviselői tevékenysége, szavazatai miatt nem számoltatható el, és nem hívható vissza. A szabad mandátum tehát nem az Országgyűléstől, hanem a választóktól való szabadságot jelenti.”*¹¹

A 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában az eddigi hivatkozásainkat megerősítve az Alkotmánybíróság¹² akként foglalt állást, hogy *„[a] szabad mandátum a képviselői jogállás alapja. A szabad mandátum azt jelenti, hogy a megválasztás után a képviselő jogilag függetlenné válik választóitól; állásfoglalásait meggyőződése és lelkiismerete alapján alakítja ki, s így is szavaz; képviselői tevékenysége és szavazata miatt nem hívható vissza. [...] A szabad mandátum e jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz – mint a választási törvény mondja – jogaik és kötelelességeik azonosak. A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat – vagyis, hogy pártlistáról, vagy egyéni választással kerültek – e a parlamentbe –, és ennek megfelelően mandátumuk mögött több vagy kevesebb szavazat áll; nem lehet különböztetni aszerint sem, hogy a képviselőt párt indította, vagy támogatta-e, avagy pártoktól független jelöltként indult; s aszerint sem, hogy megválasztott képviselőként csatlakozott-e valamely párt*

11 10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [16] ABH 2013, 356, 362-363.

12 CSERVÁK (2013) i. m. 215.

*képviselőcsoportjához, vagy sem.*¹³ E határozatában az Alkotmánybíróság a szabad mandátum elvéhez kapcsolódóan fontos elvi élű megállapításokat tett. Kimondta: nem lehet különbséget tenni a képviselők között aszerint, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat, illetve mennyi választópolgár szavazata áll egy-egy képviselő mögött.

Mindez témánk szempontjából különösen jelentős, ugyanis a nemzetiségi képviselő egy, az általánostól eltérő, kedvezményes választójogi megoldás révén¹⁴, látszólag a többi képviselőkhöz képest lényegesen kevesebb szavazatszámmal juthat az Országgyűlésbe.¹⁵

Felmerül tehát a kérdés, hogy az Alaptörvény bármelyik egyéb rendelkezése megbontja-e a képviselői jogállást nemzetiségi és „hagyományos”

13 ABH 1998, 197, 200-201.

14 Ehelyütt fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a Velencei Bizottság több ízben foglalkozott a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályok alkotmányosságáértől. A jó választási gyakorlatokat tartalmazó ajánlása szerint (Code of good practice in electoral matters) a nemzetiségek számára adandó különféle kedvezmények, fix képviselőbiztosítás nem ellentétes a választójog egyenlőségének elvével. Ld. : *The Code of Good Practice in Electoral Matters*, 23. pont.

15 Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy látszólagosság alatt nem a nemzetiségi mandátum kedvezményes jellegét kívánjuk megkérdőjelezni, illetve magát a kedvezményt ‘kevesellni’. Mindössze arra kívánjuk a kifejezéssel, és annak jelen lábjegyzetben történő magyarázatával felhívni a figyelmet, hogy a nemzetiségi listás mandátum a látszattal ellentétben nem tekinthető egyfajta tömeg támogatottság nélküli, „ingyen mandátumnak”. A jogalkotó – mint azt alább láthatjuk – valós, mögöttes társadalmi támogatottsághoz köti a nemzetiségi mandátumhoz szükséges szavazatszámot, tiszteletben tartva ezzel a nemzetiségek politikai képviseletének elősegítése mellett a választójog egyenlőségének alkotmányos elvét is. Lényegében ugyanezen álláspontot foglalja el *Schanda Balázs* is, aki arra hívja fel a figyelmet, hogy ennél nagyobb kedvezmény biztosítása ellentétes lenne a választójog egyenlőségének elvével. Ld. : SCHANDA Balázs: *Az államalkotó tényezők*. In: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*. (szerk.: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs) Budapest, HVG-ORAC, 2014, 103. Arra kívánjuk tehát felhívni a figyelmet, hogy a 2018-as országgyűlési választásokon a kedvezményes kvóta szabályai alapján 23831 szavazat volt szükséges a kedvezményes kvóta elnyeréséhez. A Magyarországi Németek Országos Szövetsége 26477 szavazatot gyűjtött. A Nemzeti Választási Iroda adatai alapján az egyéni képviselői mandátumokat a választókeretek túlnyomó többségében 20 000 körüli szavazatszámmal szerezték meg jelöltek, tehát 2018-ban, a német nemzetiségi listáról mandátumot szerzett Ritter Imre mögött nagyságrendileg egy egyéni képviselőével azonos támogatottság áll a szavazatok számát figyelembe véve. Hangsúlyozzuk, hogy jelen összehasonlítás egyéni és nemzetiségi listás képviselő között – tekintettel az eltérő választási módszerre – kizárólag csak a nemzetiségi listán mandátumot nyert képviselő mögött álló szavazatszám elhelyezhetőségét célozza a más csatornán mandátumot szerzett képviselőkhöz képest.

képviselők között, azaz a fentebb ismertetett képviselői jogállásra vonatkozó alkotmánybíróvási joganyag fenntartás nélkül alkalmazható-e a nemzetiségi listáról megválasztott képviselőre is. A válasz a felmerült kérdésre egyértelműen, hogy az Alaptörvény országgyűlési képviselőkről szóló rendelkezései nem tesznek ilyen különbségtételt, ezért a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőre egyértelműen ugyanazok a megállapítások alkalmazandók, mint bármely más országgyűlési képviselőre. A képviselői jogállás tehát továbbra is egységes, csupán a mandátum keletkezésének módjában van választójogi különbség, az egyéni választókerületből, a pártlistáról, illetve a nemzetiségi listáról megválasztott képviselő között.

A következő és egyben az általunk azonosított végső kérdés, ami felmerülhet a nemzetiségi képviselő kapcsán, hogy a nemzetiségek egyáltalán a magyar politikai nemzeten belül vagy amellett helyezkednek-e el közjogi értelemben. A politikai nemzet egységessége, annak megbonthatósága, köztudottan a dualizmus korában a nemzetiségi jog egyik központi kérdése volt. E kérdést az Alaptörvény hosszas fejtegetés nélkül, egyértelműen rendezti, ugyanis a Nemzeti Hitvallás, amely technikailag az Alaptörvény preambuluma – és e minőségében értelmezési segédlet – akként fogalmaz, hogy *„a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”*. Kijelenthető tehát, hogy az Alaptörvény a nemzetiségeket, a magyar politikai nemzeten belül helyezi el, tehát a magyar politikai nemzet halmazán belül elhelyezkedő 13 kisebb, nevesített halmazként ábrázolhatjuk a nemzetiségi listákra szavazó nemzetiségi választók közösségeit.

A fenti kérdések tisztázását követően biztonsággal kijelenthetjük, hogy a mandátum egyenlőségének elve magával vonja a szabad mandátum elvének egységes alkalmazását is, azaz kijelenthető, hogy a nemzetiségi listáról megválasztott képviselő ugyanúgy elszakad közjogi értelemben az őt megválasztó személyek közösségétől, és ugyanúgy az egész politikai nemzetet képviseli, mint bármely más pártlistáról, vagy egyéni választókerületből megválasztott képviselő.

Mindebből álláspontunk szerint az rajzolódik ki, hogy a nemzetiségi törvény módosítása, miszerint a *nemzetiségi listán mandátumot szerzett nemzetiségi képviselő a nemzetiségek képviseletét látja el az Országgyűlésben és tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi*, az Alaptörvény országgyűlési képviselőkre vonatkozó rendelkezésének és az Alkotmánybíróvási által levezetett szabad és egyenlő

mandátum elvének sérelmének lehetőségét veti fel. A hatályos nemzetiségi törvény 21/A. § a) pontja és 21/B. § (1) bekezdése országgyűlési képviselőkre vonatkozó rendelkezései álláspontunk szerint tehát alkotmányjogilag aggályosak, mivel a nemzetiségi listáról mandátumot szerzett képviselőnek az Alaptörvény országgyűlési képviselőkre vonatkozó rendelkezései alapján nem a saját nemzetisége vagy a nemzetiségek, hanem a „köz”, azaz az egész egységes politikai nemzet érdekében kell végeznie munkáját.

Láthatjuk tehát, hogy a nemzetiségek parlamenti képviseletét nem tekinthetjük a képviselő és az őt megválasztók közötti közjogi kapcsolatnak, mivel ez a kötött mandátum elvének alkalmazásához vezetne el minket. Felmerül azonban kérdés, hogy nemzetiségi képviselet alatt közjogi értelemben mit érthetünk, mi az a körülírható, körülhatárolt jogi matéria, aminek a képében azonosíthatjuk ezt a sokat használt és alkalmazott fogalmat. Álláspontunk szerint szigorúan véve közjogi értelemben nemzetiségek parlamenti képviselete alatt mindössze azon speciális választójogi szabályok összességét érthetjük, amelyek elősegítik a nemzetiségek politikai értelemben vett képviseletének megvalósulását.

3. A parlamenti képviselet fogalmának politikai dimenziója

A szabad mandátum elvével kapcsolatos gondolatmenetet tovább fűzve megjegyzendő, hogy *Pap András László* a szabad mandátum elvét, ezen keresztül pedig az egész nemzet – azaz a köz – érdekében végzendő tevékenységet az egyik nemzetiségi képviselettel kapcsolatos képviseletelméleti aggályaként tünteti fel.¹⁶ Ezt az aggályt álláspontunk szerint a képviselet politikai dimenziója oldja fel, amelyet az alábbiakban szeretnénk kibontani.

Az Alkotmánybíróság a 2/1993 (I. 22.) AB határozatban ki is fejtette, hogy: „[a] képviselő és a választók kapcsolata politikai természetű, azaz a felelősség csak a választások során jelenhet meg abban a formában, hogy a választók bizalmát elvesztő képviselőt nem választják meg újból, illetőleg a mögötte álló pártot nem támogatják szavazataikkal.”¹⁷

Mindezek alapján álláspontunk szerint a képviselet – ezáltal a nemzetiségi képviselet is – kapocs a választó (nemzetiség) és a megválasztott képviselő között, habár jogilag a szabad mandátum elve alapján nem áll fenn, politikai értelemben azonban igenis létező fogalom.

16 PAP András László: *Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban* PPKE-JÁK Pázmány Law Working Papers, 2011/27, 5-6.

17 ABH 1993, 33, 38.

Azt a jelenséget tehát, hogy egy képviselő egy adott kisebb közösséget – azaz nem elvontan a teljes politikai nemzetet – a szó szoros értelemben képvisel közjogilag nem, ugyanakkor politikailag viszont értelmezhetjük. Ezt a politológia tudománya írja körül a számunkra, amely véleményünk szerint az országgyűlési képviselet alkotmányjogi vizsgálatának egyébként is nélkülözhetetlen segéd tudománya, mivel a jogi keretek között megvalósuló gyakorlatot, azaz a politika működését vizsgáló társadalomtudomány.

Bihari Mihály megfogalmazásában¹⁸ a politika komplex fogalmát és az egymással összekapcsolódó fogalmi elemeket a következőképpen foglalhatjuk össze:

- a politika közösségi tevékenység és viszony,
- a politika a hatalom megszerzésére és befolyásolására irányuló tevékenység,
- a politika társadalmi csoportok által kiváltott és megjelenített érdek- és hatalmi konfliktusokhoz kapcsolódik,
- a politika érdekek által meghatározott, célkitűző és célok elérésére törekvő (teleologikus), akaratlagos (voluntarista) jellegű tevékenység, amely a hatalom megszerzésére és befolyásolására törekszik,
- a politika a modern társadalmakban – a társadalom egészétől és a többi alrendszerétől elkülönülő – funkcionális alrendszerben integrálódva látja el saját funkcióit. A politikai rendszer központi elemét a hatalmi viszonyok (a hatalmat megtestesítő döntési pozíciók) alkotják.

Bihari a politika lényegét és rövid definícióját akként határozza meg, hogy a politikai érdek által meghatározott, célokat követő és akaratlagos tevékenység, amely a hatalom megszerzésére irányul.¹⁹

Bihari gondolatát mindössze annyiban egészítjük ki, hogy egyes pártoknak, főleg a kisebb rétegpártoknak, mint pl. a klasszikus kisebbségi-etnikai pártoknak nem feltétlenül a hatalom megszerzésére, hanem legfeljebb befolyásolására irányul a tevékenységük (pl. koalícióra lépés vagy eseti együttműködés más pártokkal a kisebbségnek kedvező jogszabályok elfogadásáért cserébe)

A politikai, parlamenti gyakorlatban számos példát látunk arra, hogy adott nemzetiség parlamenti képviselete egyúttal politikai programként is funkcionál, mi több a politikatudomány törésvonal elmélete az egyik meghatározó politikai törésvonalként épp az etnikai törésvonalat jelöli meg.

18 BIHARI Mihály: *Politológia – A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zrt., 2013, 49.

19 Uo.

Stein Rokkan az 1967-ben megjelent művében, a szerzőtársként közreműködő amerikai kutató, *Martin Lipset* segítségével vetette papírra az ún. törésvonal elméletet, amely a politika-tudományban a mai napig meghatározó.²⁰ Rokkan elmélete alapján az európai politikát a 20. század első kétharmadában jellemző fő politikai töréspontok a 16. és 19. század között végbement társadalmi-gazdasági változások eredményeként jöttek létre.

Álláspontjuk szerint az európai politika négy fő törésvonala:

- a vallási törésvonal,
- a nyelvi-etnikai törésvonal,
- a vidék és város közti törésvonal,
- a munkaadó és munkavállaló közti gazdasági törésvonal.

Az elmélet alapján vallási törésvonal mentén jelentek meg a kereszténydemokrata és keresztényszocialista pártok, a nyelvi-etnikai törés mentén a (többségi) nacionalista és a (kisebbségi) nemzetiségi-etnikai pártok, a vidék-város ellentét mentén az agrárpártok, a munka-tőke ellentét mentén a baloldali munkáspártok, a szociáldemokrata és kommunista szervezetek.²¹

Láthatjuk tehát, hogy a politológia mintegy természetesnek veszi a nemzetiségi, etnikai aspektusok esetleges megjelenését a párt alapú népképviselésekben. Ezzel szemben a jogi szakirodalom álláspontja erőteljesen megosztott a tekintetben, hogy a nemzetiségi képviselőnek van-e helye a modern pártalapú népképviselési alapon szerveződő parlamentekben.

Pap András László több érvet, ellenérvet sorakoztatott fel a nemzetiségek parlamenti képviselésével kapcsolatban. Álláspontja szerint „a parlamenti képviselő az érdekképviselő hatékony és szükséges eszköze, ugyanakkor komoly képviselőelméleti aggályokat (is) vet fel”. A hivatkozott szerző meglátása szerint az országgyűlési képviselő csakis az egész, a szuverenitás letéteményeseként politikailag egységes nemzet képviselője lehet. Mindemellett semleges kérdések tárgyalásakor a kizárólag kisebbségi képviselő biztosítása végett mandátumhoz jutott képviselő vagy frakció nehezen indokolhatja jelenlétét, valamint a nemzetiségi képviselők nem tudják megakadályozni a kisebbségellenes döntéshozatalt, így parlamenti jelenlétük csak szimbolikus gesztus marad, aminek komoly alkotmányossági és képviselőelméleti költségei lennének. *Pap* álláspontja szerint „kizárólag a kisebbség képviselését ellátó

20 PÁL Gábor (szerk.): *Politológia betekintés a politika világába*. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 219-220.

21 Uo.

képviselő az egykamarás parlamentben nehezen fér meg a kompetitív néppártok rendszerében, hiszen (a parlamenti munkarend túlnyomó többségét kitevő) kisebbségsemleges kérdések tárgyalásakor a kizárólag a kisebbségi képviselő biztosítása végett mandátumhoz jutott képviselő vagy frakció nehezen indokolhatja jelenlétét, leadott szavazataik ráadásul a valódi képviselői legitimitáció hiányát is mutatják, hiszen mandátumukat a politikai verseny terepén kívülről szerezték”.²²

Kukorelli István szerint: „[a] pártpluralizmusra épülő képviselőházban ez a nemzetiségi képviselői elv csak zavarokat okoz. A magyar politikai elit 30 éve retteg a második kamarától és felelősséget visel a lényegében betartatlan (és betarthatatlan) ‘nagy ígéretéért’. Az elit túlpolitizálta a nemzetiségek országgyűlési képviselőit.”²³

Móré Sándor a magyar képviselői modell elemzése során a nemzetiségek parlamenti/politikai képviselőitől elhatárolta a nemzetiségi érdekképviselőt. Álláspontja szerint lényeges szempont, hogy a nemzetiségi képviselői mandátum megteremtésével politikai képviselő, egyfajta pártképviselő jön létre, ami látszólag „minden” érdek mentén szerveződik, és ettől mindenképpen elhatárolja a nemzetiségi szószólói intézményt, mint nemzetiségi érdekképviselőt.²⁴

Álláspontunk szerint a politológia-tudomány által leírt jelenségek figyelembevételével arra a következtetésre juthatunk, hogy nyilván más, de nem – feltétlenül, objektíve – összeegyeztethetetlen a nemzetiségi aspektus megjelenítése a klasszikus politikai logika – tehát politikai jobb illetve baloldal – alapján szerveződő arénában. Számos akár történelmi akár korunkbeli példát találhatunk arra ugyanis, hogy a politikai pártok a nemzetiségi képviselőt, mint politikai programot zászlajukra tűzve vesznek részt a klasszikus politikai aréna küzdelmeire és e jelenséget mint fentebb látjuk a politológia tudománya már leírta. A két törésvonal tehát olyannyira nem összeegyeztethetetlen, hogy bizonyos esetben keveredhet is.

A teljesség igénye nélkül elegendő akár a dualizmus kori Magyarország parlamentjére utalnunk, amely az egy politikai nemzet jegyében tisztán politikai alapon szerveződött, ugyanakkor helyet foglaltak „sima”, egyéni választókerületekből nemzetiségi képviselők is. Napjainkból megemlíthető a romániai RMDSZ, a szlovákiai Magyar Közösség Pártja, de megemlíthető,

22 PAP i. m. 5-6.

23 KUKORORELLI István: A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviselői szabályozására. *Parlamenti Szemle*, 2018/1, 5-26.

24 MÓRÉ Sándor: *A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek*. Budapest, NKE, 2018, 8.

akár a Skót Néppárt, amelyek az „általános politikai palettán” nemzetiségi aspektusokat jelenít meg.

Az RMDSZ kapcsán külön kiemelendő, hogy bár Romániában kedvezményes megoldás is létezik a kisebb létszámú nemzetiségi szervezetek alsóházi mandátumszerzése vonatkozásában, az RMDSZ az általános szabályok szerint jut be a parlamentbe, tehát nemzetiségi képviseleti jellege mellett az általános politikai verseny²⁵ résztvevője. Láthatjuk tehát, hogy a klasszikus politikai paletta integráns része lehet a nemzetiségi politikai képviselet, amely megférhet a klasszikus politikai pártok mellett, sőt mint alább láthatjuk a kettő akár vegyülhet is egymással.

A kisebbségi és a politikai képviselet vegyülésére egzotikus példaként felhozhatjuk Új-Zélandot, ahol, a Maorik rendelkeznek hét külön egyéni választókerületekkel. A Maori szavazók dönthetnek hogy a speciális Maori választókerület jelöltjei, vagy az általános rendszer szerinti választókerület jelöltjei közül szeretne választani a szavazáson. Az egyéni választókerületek mellett azonban az általános pártlistás szavazáson is megmérettetik a Maori Párt a többi politikai párttal szemben, amely 2014-ben két képviselői helyet szerzett a törvényhozásban,²⁶ de a legutóbbi 2017-es választásokon azonban nem sikerült képviselői helyet szerezniük.²⁷ Új-Zéland vonatkozásában másik oldalról szintén megjegyzendő, hogy a külön egyéni Maori választókerületekben is megmérettetnek az általános politikai pártok, amelynek köszönhetően 2017-ben például a hét Maori választókerületből hat helyet vitt el a Labour, azaz a Munkáspárt jelöltje.²⁸ Új-Zéland, tehát példaként szolgál arra, hogy átjárás van a nemzetiségi és a politikai alapú képviselet között.

Szintén egzotikus példaként megemlíthető Kirgizisztán szabályozása, ahol a 120 fős parlamentet listás rendszerben, az országos listákra leadott szavazatok alapján választják. Alapvetően itt tiltják az etnikai alapon szerveződő pártok létrehozását, ugyanakkor a pártlisták legalább 15%-át nemzetiségi jelöltekkel kell feltölteni,²⁹ ami egyfelől megjeleníti a nemzetiségi képviselet lehetőségét, másrészt érdekes módon jogilag kötelezően vegyíti a politikai és nemzetiségi képviseletet.

25 A politikai versenyről, annak mérhetőségéről általánosságban részletesen ld.: CSERVÁK Csaba – FARKAS György Tamás – RIMASZÉCSI János: *Demokrácia*. In.: *Jó Állam Jelentés 2017*. (szerk.: KAISER Tamás) Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 118-144.

26 Ld.: https://electionresults.govt.nz/electionresults_2014/ (2019. 05. 24.)

27 Ld.: https://electionresults.govt.nz/electionresults_2017/ (2019. 05. 24.)

28 Uo.

29 Ld.: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2174_B.htm (2019. 05. 24.)

Az előző kirgiz példa, ahol jogilag kötelezően keveredik a politikai és nemzetiségi képviselő, szükségessé teszi számunkra Örményország szabályozásának megemlítését is, egy olyan külföldi példát, ahol a parlament 101 „sima” képviselői helye mellett még négyet a nemzetiségek – yezidek, asszírok, kurdok és oroszok – számára tartanak fenn. Örményországban az országos pártlisták tartalmazhatnak egy második részt, amely a négy fentebb említett nemzetiségi mandátum feltöltésére szolgál. Ezen a második listán minden nemzetiség rendelkezik egy-egy külön résszel és egy külön részben négy jelölt kaphat helyet. A parlament négy nemzetiségi helyét D’Hondt-módszerrel osztják szét. Ha egy pártnak nincs nemzetiségi jelöltje, akkor a nemzetiségi mandátum a következő legnagyobb számú szavazattal rendelkező pártnak jár, amelynek nemzetiségi jelöltje van.³⁰ Láthatjuk, hogy hasonlóan a kirgiz példához itt is sajátosan keveredik a nemzetiségi alapú és politikai alapú képviselő azzal, hogy a fix nemzetiségi mandátumok kiosztását az általános pártlisták egyfajta speciális nemzetiségi al-listájához köti a jogalkotó.

Természetesen a fentiekkel szemben találhatunk példát olyan államra is, ahol országos szinten nehezen elképzelhető a nemzetiségi politikai képviselő megvalósulása, akár annak ellenére is, hogy van kedvezményes választójogi szabály a nemzetiségi pártok számára.³¹ Ennek mintegy ellentettjére is hozhatunk ugyanakkor példát, olyan országot, ahol kifejezetten tilalmazott a nemzetiségi

30 Ld.: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2013_B.htm (2019. 05. 24.)

31 Példaként szolgál erre Németország, ahol a Bundestag választásokon a nemzetiségi pártok mentesülnek az egyéb pártokra vonatkozó 5%-os küszöb alól a listán. Ld.: BWahlG 6. § (3) [*Bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Satz 1 findet auf die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen keine Anwendung.*]. Ld.: <https://www.gesetze-im-internet.de/bwahlg/BJNR003830956.html> (2019. 06. 25.). A Bundestag választásokon ugyanakkor ennek ellenére sem jellemző a nemzetiségi pártok részvétele. Megjegyzendő, hogy Schleswig-Holstein tartomány dán nemzetiségének pártja, a Südschleswigscher Wählerverband (SSW) az első 1949-1953 közötti Bundestagba juttatott egy képviselőt, 1965 óta azonban részt sem vesznek a szövetségi választásokon, regionális pártként működnek, amelynek keretében a tartományi, schleswig-holsteini parlamentben egy rövid periódustól eltekintve (1954-1958) folyamatosan képviseltetik magukat. Jelenleg tartományi kormánypártként 3 képviselővel vesznek részt a tartományi törvényhozásban, továbbá egy tartományi miniszter kerül ki soraik közül. Ld.: <http://www.ssw.de/en/about.html> (2019. június 25.). Épp jelen tanulmány megírásával egyidejűleg aktuális hír, hogy az SSW újra fontolóra vette a Bundestag választásokon történő részvételt. Ld.: <http://www.ssw.de/de/t/a/der-ssw-setzt-zum-comeback-in-den-bundestag-an.html> (2019. 06. 25.).

politikai pártok létrehozása, de mindezek ellenére az mégis megvalósul – nemzetiségi szempontból semleges név alatt – a politikai gyakorlatban.³²

Mindezek alapján az ismertetett példák fényében véleményünk szerint kijelenthető, – akár azon példákat vesszük figyelembe, ahol a gyakorlatban megvalósul, akár azokat, ahol esetleg kifejezetten tiltják³³ – hogy adott nemzetiség képvisellete egyúttal politikai programként is funkcionálhat, a klasszikus jobb vagy baloldali háttér mellett vagy helyet. Hogy adott államban elképzelhető-e a (részben) nemzetiségi alapú parlamenti képviselő, avagy idegenül hat-e ezen szervező elv, inkább az adott állam társadalmi, gazdasági, történelmi, valamint egyéb jogon túli tulajdonságai határozzák meg,³⁴ mintsem az, hogy a nemzetiségi parlamenti képviselő alapjaiban véve idegen, avagy teljesen összeegyeztethetetlen lenne a politikai alapon szerveződő törvényhozással.

A „minden mindennel összefügg” elve alapján arra kívánjuk tehát felhívni a figyelmet, hogy a nemzetiségi képviselő és a politikai képviselő nem magától értetődően és objektíve két elkülönülő és egymással összeegyeztethetetlen kategória. A politológia tudománya és a politika gyakorlata régóta ismeri az etnikai pártokat, a nemzetiségi érdek politikai programként történő megjelenítését. Az, hogy mindez adott országban elfogadott-e, létező-e, az adott állam történelmi, politikai társadalmi és egyéb jogon túli normarendszereiből következő tényező. Mindenesetre kijelenthető, hogy akár helyeseljük, akár nem, a klasszikus párt alapú politikának és a nemzetiségek parlamenti

32 Bulgária alkotmányának 11. cikk (4) bekezdése kifejezetten tiltja, hogy politikai párt etnikai (nemzetiségi) alapon szerveződjön, amely a gyakorlatban főleg az ottani török nemzetiség visszaszorítását célozza. Mindezt azonban a török kisebbség akként oldotta fel, hogy pártjuk nemzetiség-semleges néven méretteti meg magát a bolgár politikai arénában. A legutóbbi, 2017-es bolgár választásokon, a török kisebbség pártja, a – szándékosan nemzetiség semleges néven induló – Mozgalom a Jogokért és a Szabadságért (DPS) a 240 fős bolgár parlamentben 26 képviselői helyet szerzett. Ld.: http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2045_E.htm (2019. 06. 25.).

33 Utóbbi esetben épp a tiltás ténye mutat rá, hogy egyébként a gyakorlatban minden további nélkül megvalósulhat, sőt a bolgár példát alapul véve láthatjuk, még így is megvalósul a nemzetiségi alapú képviselő a tisztán politikai alapon szerveződő törvényhozásban, amennyiben erre választói igény mutatkozik.

34 A jog – és a politológia is – társadalomtudomány, ebből következően a jog a társadalom működését állami kényszerrel szabályozni kívánó, a társadalom változásaira folyamatosan reagáló tudomány. Természetes tehát, hogy a jog – és a politológia is – aktív kölcsönhatásban áll külső tényezőkkel, pl. az adott állam történelmi, társadalmi, gazdasági fejlődésével, így e külső tényezők magától értetődően hatnak adott állam jogi és politikai rendszerére.

képviseletének van közös mezsgyéje a gyakorlatban akár a választójogi szabályokat, akár a politológia-tudományt vizsgáljuk és e gyakorlati tényhez a jogi elméleti megalapozás során alkalmazkodnunk kell, mivel a jognak elsősorban a társadalom jelenségeire, igényeire kell reagálnia.

Összegezve, mint láthatjuk, maradhat fenn kapocs a megválasztott képviselő és az őt megválasztók közössége között, azonban ez szigorúan nem jogi, hanem legfeljebb politikai természetű kapcsolat lehet, így a nemzetiségi képviselő képviselheti a nemzetiségeket, de ezt nem közjogi, hanem csak politikai értelemben tekinthetjük képviseletnek.

4. Konklúzió

Jelen írás összefoglalásaként alapvetően három konklúzióra kívánjuk felhívni az olvasó figyelmét.

Az első konklúzió, hogy az Njtv. nemzetiségi képviselőre vonatkozó rendelkezései alkotmányjogilag aggályosak, mivel ellentétesek az Alaptörvényben megfogalmazott és abból eredő szabad mandátum elvével. Megjegyezzük, hogy a nemzetiségi szószóló tekintetében mindez valószínűleg nem áll fenn, de ennek vizsgálatára jelen írás nem is vállalkozott. Álláspontunk szerint normaszövegben nincs helye annak a megjelenítésének, konkretizálásának, hogy adott országgyűlési képviselő a „közön, azaz az egységes politikai nemzeten belül” kit vagy kiket képviseljen. A nemzetiségi képviselet ettől még létező fogalom, de ez nem közjogi fogalom, hanem elsősorban politikai. Közjogi értelemben nemzetiségi parlamenti képviselet alatt legfeljebb azon speciális választójogi szabályokat értelmezhetjük, amelyek arra hivatottak, hogy bizonyos kedvezményekkel elősegítsék a nemzetiségek parlamenti politikai értelemben vett képviseletét.

Ezen felismerésből következik jelen írás második konklúziója, hogy a parlamenti képviseletnek van egy közjogi egy politikai dimenziója. Mindez általánosságban igaz, nem csak a nemzetiségi, hanem általánosságban az országgyűlési képviselet vonatkozásában. A képviselet közjogi dimenzióját, azaz azt, hogy a megválasztott képviselő kit, illetve kiket képvisel az országgyűlésben és mi a képviselet tartalma, röviden a szabad mandátum és a mandátum egyenlőségének elvével írhatjuk körül. Ez alapján közjogi értelemben a képviselet absztrakt, ugyanis a mandátum keletkezésének pillanatában jogi értelemben elszakad egymástól a választó és a megválasztott. A képviselet alanyi hatálya általánosságban az egész politikai nemzetre kiterjed nem csak egy adott csoportra. Tartalmát tekintve pedig a választó nem utasíthatja, nem hívhatja

vissza a megválasztottat. A politikai képviselet kissé konkrétabb, a választó és megválasztott között a mandátum ideje alatt politikai értelemben fennmarad a kapcsolat, a megválasztott az őt a népképviseletbe küldő szavazók érdekeit képviseli, az ő szavazatukért végzi munkáját, az újraválasztása reményében. Újfént hangsúlyozzuk, hogy e megállapítások nem csak a nemzetiségi, hanem a pártlistáról, illetve az egyéni választókerületből megválasztott képviselőre is vonatkoznak. Véleményünk szerint lényeges a parlamenti képviselet e két dimenzióját elkülöníteni, és amikor képviseletről beszélünk szem előtt tartani, hogy az közjogi vagy politikai értelemben értjük-e.

Végül a harmadik konklúzió, hogy a nemzetiségi politikai képviselet nem idegen, és objektíve összeegyeztethetetlen a klasszikus párt alapú képviselettel. Egy nemzetiségnek, mint a társadalom egy csoportjának politikai képviselete működhet politikai programként. Aki e megállapítást cáfolja, az többek között a határainkon túli magyar pártok, pl.: az RMDSZ létjogosultságát is tagadná. A politológia ismeri a nemzetiségi-etnikai pártok fogalmát, rengeteg példát találhatunk az általános politikai arénában nemzetiségi pártok részvételére, amelyek mintegy rétegpártként helyezkednek el a politikai palettán. Emellett nemzetközi összevetésben a választójog is számos speciális és kedvezményes megoldást vonultat fel a nemzetiségek politikai képviseletének elősegítése érdekében. Mindezek alapján véleményünk szerint a politikai értelemben vett nemzetiségi képviselet, illetve a közjogi értelemben vett nemzetiségi képviselet – azaz a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályok – inkább egyfajta speciális, kiegészítő eleme a modern népképviseleteknek, mintsem egyfajta idegen test.