

M. BALÁZS ÁGNES\*

## A nemzetiségek közéleti részvétele és jogvédelme nyomában

Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon. Politikai képviselőik, érdekképviselőik és jogvédelmük*. Parlamenti kötetek. Szerozatszerkesztők: Erdős Csaba – Szabó Zsolt. Budapest: Gondolat Kiadó, 2020. 299 oldal

Móré Sándor monográfiája nagyszabású vállalkozásnak tekinthető, ami méltón illeszkedik a Gondolat Kiadó *Parlamenti Kötetek* című sorozatába. A kötet bevezetője rögtön felkelti az olvasó érdeklődését, és felfokozza elvárásait. Már ennek elolvasása után az a benyomása támad az olvasónak, hogy a szerző nagyon alaposan átlátja, ismeri a témát, és egy jól kiforrott, rendszerezett keretben szemléli a nemzetiségekhez kapcsolódó alkotmányjogi kérdéseket. A mű négy fő részre tagozódik, továbbá igen gazdag melléklet is társul hozzá.

Az első rész a fogalmak tisztázásáról szól, továbbá a nemzetiségek közéletben való részvétele intézményeinek elemzéseit tartalmazza. Kiemelendő pozitívumnak tekinthető, hogy ennek során az összehasonlító módszert is alkalmazza, habár az összehasonlítások kapcsán nem tér ki olyan fontos módszertani kérdésekre, mint az esetválasztások megindokolása. A kötet elejéről talán csak egy bővebb módszertani összefoglaló és a kutatási kérdések megfogalmazása hiányzik. Ehelyett a szerző az egyes részekben külön-külön foglalkozik a módszertannal, ami erősíti ezen egységek különálló jellegét. A szerző az utóbbit tekintve azonban nem árul zsák-bamacskát, hiszen a kötet fő egységeit nem fejezet-, hanem rész elnevezéssel illeti, jelezve ezáltal azt, hogy bár azokat összeköti a nemzetiségek tágabb témája, önállóan, külön-külön is értelmezhetők, és önmagukban is egységes egészet alkotnak.

A szerző viszonylag hosszú teret enged a nemzetiségek fogalma tisztázásának, kitérve a kisebbségfogalom nemzetközi jogban való tisztázatlanságára, és a sokat idézett, ám nem kötelező erejű jogforrásban található olyan definíciókra, mint a Capotorti-féle kisebbségfogalom és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993-ban elfogadott 1201-es ajánlásának meghatározása. Pozitívumként emelendő

---

\* A szerző egyetemi tanársegéd a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszékén. E-mail: Molnarne.Balazs.Agnes@uni-nke.hu; balazsagnes@windowslive.com

ki, hogy a szerző az önrendelkezési jog és a nemzetiségvédelem relációjáról is ír, még ha ezzel kissé meg is töri a bevezető fejezet gondolati ívét. A nemzetiségek fogalma címszó alatt szót ejt a nemzetiségi jogokról, a nemzetiségvédelem szintjeiről az egyes európai országokban. Végül a nemzetiségek fogalma alfejezet végén – talán kissé hosszás felvezetést követően – határozza meg mindezek fényében a nemzetiség, valamint a nemzetiséghez tartozó egyén fogalmát, és kitér a nemzet politikai és kulturális dimenzióinak kérdésére is.

Az I. rész továbbá a nemzetiségi önkormányzatokról, a nemzetiségek parlamenti képviseléről és részvételéről, valamint a kisebbségi civil szervezetekről szól. A nemzetiségi önkormányzatok fogalmának meghatározásán túl kitér a helyi önkormányzatokkal való összehasonlítására, ami sokat segít a nemzetiségi önkormányzatok fogalma és intézménye értelmezésében. Kiemelendő, hogy a szerző itt és a kötetben máshol is hungarikumnak nevezi a nemzetiségi önkormányzatokat, ami nem feltétlenül tűnik helytállóknak, így bővebb kifejtést érdemelne, hogy mit ért ezalatt, és mivel támasztja alá ezt az állítást. Amikor a szerző rátér a kisebbségek parlamenti képviselőire, elsőként a kisebbségek parlamenti képviselőire vonatkozó dokumentumokat vázolja fel villanásszerűen. Érdemes lett volna megfontolni, hogy az itt leírtak egy helyen szerepeljenek a következő, a nemzetiségek parlamenti részvételére vonatkozó fejezet első, a nemzetiségek hatékony közéleti részvételére vonatkozó nemzetközi dokumentumokról szóló részével. Mindezek talán a nemzetiségi önkormányzatokról szóló fejezetet megelőzően, esetleg a nemzetiségekhez kapcsolódó többi nemzetközi jogi aspektussal együtt kifejtve lettek volna a legjobb helyen, különös tekintettel arra, hogy a nemzetiségek hatékony közéleti részvételére vonatkozó dokumentumok a nemzetiségi önkormányzatok intézménye, a nemzetiségek parlamenti képviselője, parlamenti munkában való részvétele és a nemzetiségi civil szervezetek hatékony közéleti részvétele szempontjából egyaránt kiemelkedően fontosak. Emellett indokolt lett volna a nemzetiségek parlamenti képviselőit és parlamenti részvételét közösen tárgyalni, ahogyan a szerző által is idézett nemzetközi dokumentumok, illetve a szakirodalom is teszi. Továbbá, ha már a vonatkozó nemzetközi dokumentumok említésre kerülnek, érdemes lett volna ezek követelményrendszere fényében is értékelni a nemzetiségek közéleti részvételének Magyarországon működő intézményeit. Ebbe a részbe kerültek egyes olyan intézményi kérdések is, mint a nemzetiségek parlamenti képviselőjének megvalósulása az egyes környező országokban, vagy a nemzetiségi szószólók és az országgyűlési képviselők jogállásának összehasonlítása, továbbá egyes dilemmákat és szakirodalmi álláspontokat is kifejti a szerző, például a kedvezményes nemzetiségi mandátum szükségessége kapcsán. Az itt szereplő intézményi kérdések talán megfelelőbb helyen lennének a kötet harmadik részében, amelyben a szerző a nemzetiségek képviselőire vonatkozó hatályos szabályozást tekinti át, kitérve egyes gyakorlati kérdésekre is. Tovább lehetett volna csiszolni a könyv szerkezetén azzal, ha az első részben csak a fogalmi alapok kerültek volna

tisztázásra, ezt követte volna egy szakirodalmi áttekintés, majd egy módszertani rész, és a szerző csak ezután tért volna rá a jogtörténeti szempontokra és a nemzetiségekre és hatékony közéleti részvételükre vonatkozó nemzetközi dokumentumokra, más országok gyakorlatára, továbbá az egyéb intézményi kérdésekre.

Így a második, *Fontosabb jogtörténeti szempontok* című rész kevésbé törte volna meg a kötet gondolati ívét. A szerző ezen fejezet elején ismét visszatér a vonatkozó nemzetközi dokumentumokra is. A jogtörténeti szempontok feltárása természetesen nélkülözhetetlen a nemzetiségek mai helyzetének értelmezéséhez, így a szerző nagyon jól tette, hogy kitér rájuk, bár talán fontos lett volna a rendszerváltás előtti alapok arányosabb kifejtése is. Így viszont, hogy jórészt a rendszerváltás utáni fejlődés kerül összehasonlításra a hatályos szabályozással, a kötet előnyére vált volna, és a történeti összehasonlítást is jobban elősegítené, ha intézményenként összegezve, a harmadik résszel együtt, vagy pedig intézményenként tagolva kerül feltárára, kiegészítve az első részben említett egyes intézményi kérdésekkel is. Külön pozitívuma ennek a résznek, hogy nem csak jogtörténeti szempontokat elemez, hanem a nemzetiségek lélekszámára vonatkozó népszámlálási adatokra is kitér, ami jelentős mértékben előre viszi a nemzetiségek helyzetének megértését történeti perspektívában. Ugyanakkor ennek kapcsán láthatunk példát arra is, hogy a szerző spekulációkba és általánosításokba bocsátkozik anélkül, hogy állítását adatokkal vagy szakirodalmi hivatkozással támasztaná alá, illetve bővebben, cizelláltabban kifejtené, például amikor azt írja, hogy a népszámlálások romákra vonatkozó adatai és valós létszámuk jelentős eltérése részben a cigányság „identitászavarára” vezethető vissza.

E történeti visszatekintést alkalmazó résznél az olvasónak azonban hiányérzete támadhat, hiszen Pap András László témához kapcsolódó művein túl Dobos Balázs *A kisebbség joga* című monográfiája<sup>1</sup> is megkerülhetetlen a kisebbségekre vonatkozó szabályozás rendszerváltás környékén és a rendszerváltás után történő alakulása vizsgálatok. Erre is támaszkodva a szerző talán írhatott volna olyan konzultatív és tanácsadó szervekről is, mint az I. és II. Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kerekasztal, vagy például a 2009-ben létrehozott Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórum, különös tekintettel arra, hogy nagyon fontos lépésőnek és viszonyítási pontnak tekinthetők a nemzetiségek parlamenti munkában való mai részvételének értékelése kapcsán. A kötetre egyébként is jellemző a jogi szakirodalom túlsúlya mellett a vonatkozó politikatudományi, szociológiai és történettudományi szakirodalom mellőzése, amelyek nélkül azonban a nemzetiségek mai helyzete nem igazán érthető meg. A második rész további hiányossága, hogy az 1993. évi kisebbségi törvény és későbbi módosításai felvázolása meglehetősen felületes, a szövegből nem tűnik ki világosan, hogy mely módosítás mikor lépett

<sup>1</sup> Dobos Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988–2006)*. Budapest: Argumentum – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézete, 2011.

hatályba, és ettől meddig mi volt a hatályos szabályozás. Egy ilyesfajta felületes áttekintés azonban nem feltétlenül lett volna szükséges, hiszen a szakirodalom korábban már alaposan feltárta a kisebbségi törvény születésének és történetének egyes aspektusait.

Talán a harmadik rész tekinthető a kötet leggazdagabb részének a kutatási eredmények és a tudományos megállapítások, új meglátások tekintetében, hiszen ez a rész szól a nemzetiségek képviselőitől vonatkozó hatályos szabályozás legfontosabb kérdéseiről. Az írás fontos erénye az, hogy a szerző ezen a ponton kitér a nemzetiségek képviselőitől, közéleti részvételének aktuális kérdéseire és a kapcsolódó intézmények további fejlesztésének lehetőségeire. Hasznos lett volna, hogy a fejezet elején feltett kutatási kérdések már a kötet legelején is szerepeljenek. A hazai jogtudományi kutatások gyakran megmaradnak a jogi-dogmatikai elemzésnél, ami nélkülözhetetlen egyes intézmények lényegének, tartalmának megismeréséhez, de nem elégséges azok kapcsán olyan fontos kérdések feltárásához, mint a gyakorlati működésük, hatásuk, hatékonyságuk. Az egyes szereplők motivációinak és ösztönzőinek kérdéseire is jórészt csak a joggazdaságtani kutatások térnek ki. Ritka továbbá az empirikus módszerek megalapozott alkalmazására való törekvés a hazai jogtudományban. Bár ennek kapcsán napjainkban egyre inkább megfigyelhetők próbálkozások,<sup>2</sup> ez az irányvonal korántsem tekinthető fősodorbelinek. Ezért különösképpen üdvözlendő az, hogy Móra Sándor kitért a nemzetiségek képviselőitől intézményei gyakorlati működésének kérdéseire, sőt, nem csupán elméletben, a szakirodalommal párbeszédet folytatva elmélkedett a jogintézmények működéséről, hanem a nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi önkormányzatok vezetőinek a nemzetiségi önkormányzatok működéséről és a nemzetiségek parlamenti részvételéről való véleményét is igyekezett feltárni, kérdőív formában. Azonban a kérdőívek módszertanának részletesebb leírására lett volna szükség, egy önálló módszertani fejezetben. Sajnos a kérdőívekre nagyon kevesen válaszoltak, így messzemenő következtetések levonására nem alkalmasak, amire a szerző is felhívja a figyelmet. A kötet szerkezetének folytonosságát pedig elősegítette volna, ha a kérdőívek szövege és a beérkezett válaszok nem a törzsszövegben, hanem az adatokban igen gazdag és precízen, hatalmas alapossággal előállított mellékletben kapnak helyet.

A kérdőívvel és annak módszertanával azonban akadnak problémák. A kutató mindkét kérdőív elején felvázolja az adott téma, a nemzetiségi önkormányzatok, illetve a nemzetiségek parlamenti képviselőitől kapcsán a szakirodalomban megjelenő főbb dilemmákat, problémákat és álláspontokat, ezáltal akaratlanul is irányítva, befolyásolva a válaszadókat. További probléma az egyes kérdések összetett jellege. Esetenként ugyanis elképzelhető, hogy a megkérdezettek számára

<sup>2</sup> L. Jakab András – Sebők Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások – Paradigmák, módszertan, alkalmazási területek*. Budapest: Osiris Kiadó, 2020.

nehézkes azok értelmezése, megválaszolása. Több apró, nem sugalmazó, könnyen értelmezhető kérdésből kellett volna állnia a kérdőíveknek, melyek hozzásegítették volna a szerzőt a számára szükséges információk megszerzéséhez és a következtetések levonásához. Mindez valószínűleg a válaszadási hajlandóságot is javította volna. Érdemes lett volna a szabadszavas válaszadás lehetőségét a minimálisra visszaszorítani, hiszen ezek kiértékelése viszonylag nehéz lett volna, ha kellő számú válasz érkezik vissza.

A harmadik részről elmondható, hogy kifejezetten problémaközpontú, átfogóan tekinti át és elemzi a nemzetiségek közéleti részvétele kapcsán megfigyelhető hiányosságokat és a szabályozás továbbfejlesztésére eddig tett kísérleteket és lehetőségeket, kitérve a szakirodalomban felmerülő álláspontokra is, ugyanakkor az egyes problémák elemzése sokszor felületes marad. A szerző rögtön a nemzetiségi önkormányzatokról szóló alfejezet elején kitér a nemzetiségi választások kapcsán lehetséges visszaélések, az ún. „etnobiznisz” kérdésére, ami a rendszerváltás óta komoly problémának tekinthető, és amelynek a megoldására számos törekvéssel találkozhattunk az azóta eltelt időszakban. Áttekinti, hogy a 2014 óta alkalmazandó szabályozásba milyen új garanciák, biztosítékok kerültek beépítésre az ilyesfajta visszaélésekkel szemben, és ezeket az elemeket értékeli is, kitérve az ombudsmani, alkotmánybírói és velencei bizottsági gyakorlatra és a vonatkozó szakirodalomra is. A rész további erénye a nemzetiségi önkormányzatok más állami szervekkel, így az Országgyűléssel és a kormánnyal, továbbá a helyi önkormányzatokkal való viszonyrendszerének feltárása, továbbá az átalakult nemzetiségi önkormányzatok kapcsán felmerülő dilemmák elemzése, valamint a kedvezményes mandátumszerzési lehetőség kérdésének feltárása. Mindezeket pedig különböző részkövetkeztetések levonása követi. Sajnos a nemzetiségi önkormányzatokról szóló részben is akadnak téves állítások, például az, hogy ne volna még egy olyan ország, ahol a nemzetiségi választásokat létszámhoz kötik, pedig Észtország, Horvátország és Szerbia is ilyen. Némi ellentmondás feszül azon állítások között, hogy egyrészt a nemzetiségek területi sajátosságai miatt Magyarországon ne vetődött volna fel a területi autonómia biztosítása, aminek azonban voltak jelei a kisebbségi törvény előkészítése során, másrészt pedig a későbbiekben a szerző is megemlíti, hogy az átalakult nemzetiségi önkormányzat tág értelemben tekinthető a területi autonómia megnyilvánulásának, illetve a politikai szereplők is elszerűtlenül hivatkoztak erre a típusra olyan formában, mint a területi autonómia hazai megjelenésére.

A szerző ezt követően hatalmas profizmussal tér rá a nemzetiségek parlamenti képviselete kapcsán felmerülő főbb kérdésekre, azokat rendszerbe foglaltan, átfogóan értelmezve. Ebben a fejezetben szó esik a nemzetiségi szószólói és a képviselői mandátum mibenlétéről, jellege kapcsán felmerülő alkotmányossági dilemmákról, a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségének alkotmányosságáról, arról, hogy képviselőről beszélhetünk-e a szószólók esetén jogi értelemben, a plurális választójog kérdéséről, a szószólói intézmény és a nemzetiségek államalkotó tényezőként

való elismertsége összeegyeztethetőségének dilemmáiról, a nemzetiségi ügyek technikai meghatározásának problematikájáról és a második parlamenti kamarában való képviselő kérdéséről. A plurális választójog kérdésköre kapcsán sajnos nagyon óvatosan foglal állást a szerző, és meglehetősen visszafogott megállapítást tesz annak tekintetében, hogy alkotmányos-e az, ha a nemzetiségiként regisztrált választópolgárok nem szavazhatnak pártlistára, csupán nemzetiségi listára. Mindez viszont érthető, ugyanis a kérdés nagyon összetett, és nehezen válaszolható meg egyértelműen. Mindezen dilemmák felvázolása azonban sok tekintetben rövid és felületes, mindegyikük bővebb kifejtést igényelne. Talán helyénvaló lett volna az első és második résznek a szakirodalom által már széles körben elemzett témáit, úgy, mint a nemzetiségekre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozást, illetve a nemzetiségek és a rájuk vonatkozó jogi szabályozás történetét, valamint a nemzetiségek közéleti részvételének történetét kevésbé előtérbe helyezni, és a harmadik és a negyedik részből többet írni, azokat jobban megalapozni és kifejteni.

Az alkotmányjogi dilemmák bemutatását követően kerül sor a nemzetiségek parlamenti részvételének alapos és átfogó elemzésére, kitérve a nemzetiségi bizottság tevékenységére, üléseinek rendjére, a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítás módjára, a nemzetiségi bizottság albizottságainak tevékenységére, a szószólók parlamenti felszólalásainak számára és időtartamára, továbbá a nyelvhasználat kérdésére, számos adatot használva fel. Ezután kerül bemutatásra és értékelésre a nemzetiségi szószólóknak és a nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek kiküldött kérdőív, és az arra adott válaszok. Annak ellenére, hogy kevés válasz érkezett, a válaszok számos problémára rávilágítanak, ami közelebb visz a nemzetiségek parlamenti képviselője kapcsán felmerülő dilemmák orvoslásához, és hasznos forrásanyagnak bizonyulhatnak az utókor számára is, csakúgy, mint a kötet mellékletében a nemzetiségi bizottság tevékenysége kapcsán felsorakoztatott rengeteg adat. Ugyancsak alaposnak tekinthető a hazai nemzetiségi civil szervezetek tevékenységének feltérképezése, és a hozzájuk kapcsolódó dilemmák felvázolása is. Ennek kapcsán talán érdemes lett volna írni a kisebbségek konzultatív és tanácsadó szerveiről, nem csak a romákra térve ki, hanem kapcsolódni a már meglévő irodalomból például Dobos Balázs<sup>3</sup> vagy Marc Weller<sup>4</sup> írásaihoz is. Hiányossága azonban az írásnak az, hogy a külföldről támogatott civil szervezetek átláthatóságáról szóló, 2017. évi, az Európai Unió Bírósága által uniós jogba ütközőnek nyilvánított

<sup>3</sup> L. pl. Dobos Balázs: Consultative and advisory bodies for minorities: A European Overview. In: Alexander Osipov – Hanna Vasilevich (eds.): *Compilation of the lectures on the topic of 'Participation of minorities in public life'*. Konferencia helye, ideje: Kiev, Ukrajna, 2015. 11. 30. ECMI, Flensburg, 2017. 66–77.

<sup>4</sup> L. pl. Weller, Marc: Minority Consultative Mechanisms. Towards best practice. In: Marc Weller – Katherine Nobbs (eds.): *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2010. 477–502.

törvényről nem szól, holott ez a nemzetiségi szervezeteket is hátrányosan érintette, és ennek kapcsán a nemzetiségi szószólók is felemelték hangjukat a parlamentben.

A kötet negyedik része a nemzetiségek jogvédelmének rendszeréről szól, annak átfogó áttekintését nyújtva. A fejezet legelején felvetésre és elemzésre kerül több elméleti probléma, így annak a kérdése is, hogy alapvető jognak minősülnek-e a nemzetiségi jogok. Az elméleti alapok tisztázását követően kerül sor az ombudsmani jogvédelem bemutatására, kitérve a hazai szabályozáson túl az ombudsmani intézmény nemzetközi modelljeire is. Külön kiemelendő és értékelendő, hogy az ombudsman előtti ügyek száma, nemzetiségenkénti megoszlása és az egyes tárgyak gyakorisága is elemzésre kerül, a 2013 és 2018 közötti adatokat villantva fel. Ennek kapcsán érdemes lett volna kiemelni az elemzés legelején a szövegben, illetve egy önálló módszertani részben a kötet elején, hogy mely évek beszámolóit vette figyelembe a szerző. Elemzésre kerül továbbá az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához megküldött jogszabályok véleményezése is. Mórét ezután tér rá a közvetett és közvetlen alkotmánybírói jogvédelem kérdésére, szintén statisztikai adatokkal gazdagítva az írást és alátámasztva mondandóját. A rendes bíróságok nemzetiségi jogvédelemben betöltött szerepére is kitér. Ebben a fejezetben ír a valódi alkotmányjogi panaszról is, ami azonban alapot adhat némi vitára. Szót ejt továbbá a társult per kérdésköréről is. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság tevékenységére szintén itt tér ki a közérdekű per indításának lehetősége kapcsán, ugyanakkor érdemes lett volna az Egyenlő Bánásmód Hatóság nemzetiségek diszkriminációja kapcsán kifejtett tevékenységét, joggyakorlatát is feltérképezni, és statisztikai adatokkal is bemutatni, hasonlóan az ombudsman és az Alkotmánybíróság tevékenységének elemzéséhez. A nemzetiségi szószólók tevékenysége, az alkotmánybírói jogvédelem és az Egyenlő Bánásmód Hatóság joggyakorlata kapcsán érdemes lett volna még némi tartalomelemzést is végezni.

Mindezeket követően, következtetések címszó alatt szintetizálja a kötet mondandóját, a négy, önmagában is értelmezhető részt kapcsolva össze, és új rendszerbe helyezve. Összességében elmondható, hogy Mórét Sándor könyve azt nyújtja, amit a címe ígér: a magyarországi nemzetiségek mai helyzetének, politikai képviseletének, érdekképviseletének és jogvédelmének átfogó és alapos elemzését. A kötet olvasása során mindvégig érezhető a szerző témában való alapos jártassága, elmélyült, hosszú idő alatt megalapozott tudása, a téma iránti szeretete és a vonatkozó jogtudományi szakirodalom alapos ismerete és abban való magabiztos eligazodása. Az összetett kérdéskör jogi vonatkozásainak tárgyalása mellett azonban teljesebbé tette volna a képet, ha nagyobb mértékben támaszkodott volna további diszciplínák, így a politikatudományi, szociológiai és történettudományi szakirodalomnak a hazai nemzetiségekkel kapcsolatos következtetéseire is. Az első két alapozó, bevezető jellegű részt követően az egyes intézmények jogi-dogmatikai elemzésén túlmenően az egyes kapcsolódó dilemmákat és az intézmények működésének gyakorlatát adatokkal is alátámasztottan is bemutató harmadik és negyedik rész

koronázza meg. Az írás erényének tekinthető továbbá a *de lege ferenda fereanda* (a meghozandó törvény)javaslatok megfogalmazása, és az, hogy nem csupán a kutatók, hanem a döntéshozók, a közigazgatási szakemberek és a közéletben részt vevő nemzetiségek számára is hasznos és olvasmányos írásnak tekinthető, amely átfogó képet ad a magyarországi nemzetiségek helyzetéről, a közéleti részvételük kapcsán felmerülő dilemmákról és a jogvédelmükről.