

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Doktori Iskola

Rontó Renáta

**Nemzetiségi képviselet a hazai hárszabályok elemzésének
tükrében**

Doktori értekezés

Tézisek

Témavezető:

Prof. Dr. Stumpf István

egyetemi tanár

TARTALOMJEGYZÉK

1. A témaválasztás indoklása.....	3
2. Az értekezés felépítése, célja, módszerei	7
3. Az értekezés kutatási kérdései és eredményei.....	9
4. Az értekezéshez kapcsolódó publikációk.....	16
5. Az értekezéshez kapcsolódó konferencia-előadások	17
6. A téziszüzetben hivatkozott irodalom listája	18

1. A témaválasztás indoklása

Az országgyűlés működésének kutatása mindig is fontos szerepet töltött be a társadalomtudományok területén. Számtalan kutató foglalkozik a parlament megismerésével, mélyebb összefüggéseinek feltárásával. Ennek egy kevésbé kutatott része a házszabályok, amelyek nemcsak a parlament munkáját hivatottak szabályozni, hanem a politikai küzdelmeknek az alkotmányos, törvényi mederbe való terelésében is kiemelkedő fontossággal bírnak.

Eszközökké válnak a politikai szereplők parlamenti tevékenysége során, az Országgyűlésről szóló 2012.évi XXXVI. törvény rendelkezik a nemzetiségek Alaptörvényben rögzített államalkotó minőségéről, deklarálva a nemzetiségi szószóló és nemzetiségi képviselő intézményét. A szabályozás több évtizedes elmaradást pótol, a szószólókra vonatkozóan több kutatás is megjelent a tízéves fennállásuk során, jelen értekezés politikatudományi aspektusból közelíti meg, kitágítva a nemzetiségi képviseletre, annak megvalósulására Magyarországon.

A témaválasztás célja, hogy a nemzetiségi képviseletet egy eddig még nem vizsgált elméleti keretben vizsgálja, a házszabályok adta jogok és kötelezettségek mentén, valamint kvantatív és kvalitatív módszereket alkalmazva eljutni az értekezés központi kérdésének megválaszolásához, miszerint szerint teljesül-e a nemzetiségi képviselet hazánkban.

A témaválasztás indoklását személyes érintettség is adja, szakmailag meghatározó pontja volt a karrieremben az Országgyűlés Hivatalában történő szakmai gyakorlat, az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság mellett eltöltött egy év gyakornokosság. Továbbá az Országos Roma Önkormányzatban eltöltött közel hároméves munkaidő, az ott szerzett tapasztalatok, tanulmányi előmenetelem mind megalapozták, hogy a parlamenti működés keretein belül vizsgáljam a nemzetiségi képviseletet. A téma iránti érdeklődésemet a roma nemzetiségekben betöltött szerepem is adja. A közösségben való tevékenységem kiterjed a következő generáció mentorálására, tehetségprogramok kidolgozására, megszervezésére, a roma közösség értékeinek átadására és nem utolsósorban a roma kollektíva formálására, életutam adta példákon keresztül. Mindezt elismerésül 2019-ben a doktori tanulmányaim alatt Aranypánt-díjra jelöltek, amely az egyik legjelentősebb magyar civil díj, a Roma Sajtóközpont szervezésében.

A házszabályok jelentősége

„A házszabályi rendelkezések jelentősége abban áll, hogy mindenkor kiszámítható »játékszabályokat« állapít meg” – olvasható az Országgyűlés honlapján. (Országgyűlés Hivatala, n.d.) A parlament képviselőinek mindezen szabályok keretein belül kell dolgozniuk, annak érdekében, hogy a demokratikus úton kapott feladataikat a lehető leghatékonyabban elláthassák.

A házszabályok kiemelten érintik a képviselők munkáját segítő szakértői gárdát, a parlament tisztségviselőit, a szakmai, adminisztratív munkatársait, akiknek kiemelten fontos a szerepük, tudásuk és tapasztalatuk az országgyűlés zavartalan működésében. Nemcsak egy-egy parlamenti ciklus alatt, hanem azok közötti váltásban is, annak érdekében, hogy minden rendben és folyamatosan működjön.

További éritettek, bár közvetetten, de maguk az állampolgárok is, ugyanis az általuk kapott felhatalmazás révén dolgozhatnak a képviselők a haza szolgálatában, az országgyűlés munkájában. A parlament által megalkotott törvényeket többek között a házszabály rendelkezései alapján hozzák, amelyek viszont már érvényesek magukra az állampolgárokra is.

A házszabály legfontosabb feladata, hogy egy olyan szabályrendszert nyújtson, amely világos és áttekinthető, ezáltal biztosítva a parlamenti többség és a kisebbségek jogainak védelmét. Ezek a rendelkezések minden parlamenti szereplő számára elérhetőek, a folyamatok, eljárások és a kötelezettségek tisztázása érdekében. (OGY-honlap, 2020) Tehát a házszabály olyan rendelkezések halmaza, amely világosan tartalmazza a parlamenti munkára vonatkozó szabályokat minden parlamenti szereplő számára: tehát a képviselőknek, azok szakértői stábjának, a parlament munkatársainak és a kormányzat tagjainak.

A házszabály lehet szokásjog is, olyan precedensek sora, amelyek a történelem során alakultak ki, és később gyakorlattá váltak a parlamenti munka során. (Barabási, 1907) Mindezt megerősítve a parlamenti jog fogalma „azon jogszabályok, jogszokások, szokásjogok, alkotmányos konvenciók és precedensek összessége, amelyek meghatározzák a parlament, mint törvényhozás feladat- és hatásköreit, megalakulását, megszűnését, szervezetét, működését, fegyelmi rendjét és a képviselők jogállását.” (Mezey & Szente, 2003, p. 583)

A házszabály a parlamenti jog belső jogforrása, amely a politikai akaratképzés technikai eszköze. A benne foglalt eljárásrendek, szervezeti egységek mutatják meg, hogy hogyan teljesülnek a parlament alapfunkciói, mennyire tudja ellátni a feladatait. Így a házszabályokból és közvetve a parlament működéséből a politikai intézményrendszer jellegére is jelentős

következtetéseket lehet levonni. (Pesti, 2002) Az ügyrendek módosításai minden esetben összefüggtek a „politikai hatalom változásaival”, és ezek fontos alkotmányjogi módosításokkal is rendelkeztek. (Pesti, 2002, p. 84)

Somogyvári István a házszabály jelentőségét abban látja, hogy biztosítja a képviselők működési szabadságát, védi az országgyűlés hatékonyságát, szervezettségét, valamint az ügyrendek tartalmazzák azokat a „megoldásokat”, amelyek hozzájárulnak a képviselők eredményes munkájához. (Somogyvári, 1991, p. 61)

Somogyvári gondolatai a mai napig meghatározóak a házszabályok tekintetében, emiatt a dolgozatomban is fontos szerepet fognak betölteni: a szervezettség, a hatékonyság, a működési szabadság. Pikler Kornél pedig egyenesen a parlamenti jog gerincének tartja a házszabályokat. (Pikler, 1968)

Magyarországon a házszabályok írott formában a jelenlegi kutatásaim alapján már az 1700-as években megjelentek. Évszázadok óta szabályozzák a magyar országgyűlés rendelkezéseit, a korhoz és a politikai rendszerekhez mérten. Tehát, ahogy a politikai hatalom változott, és a parlamentarizmus fejlődött, úgy módosultak a parlament szabályai, így egyfajta lenyomatot képeznek az ügyrendek az adott kor politikai viszonyairól és parlamentjeiről. Jelen kutatásom a magyarországi *írott* házszabályokra vonatkozik, azokra a rendszerváltás utáni házszabályokra, amelyek mind rögzítésre kerültek határozati vagy törvényi formában. Az 1989 utáni első módosítások megalapozták a demokratikus parlamenti rendszer kiépítését, megindulhatott a parlament állandó ülésézése, a politikai eszközök, technikák megteremtése a hatékony parlamenti munkához. Mindezen tapasztalások, egyeztetések után megalkották a rendszerváltás utáni első házszabályt 1994-ben. Az Alkotmánybíróság viszont több hiányosságra hívta fel az Országgyűlés figyelmét, ezért ennek megfelelően módosítottak az ügyrenden.

Először 1997-ben történt egy 53 paragrafusból álló módosítás, amelynek köszönhetően egyértelműbbé tette az Országgyűlés és a bizottságok működésével kapcsolatos rendelkezéseket. Ilyen volt az ügyrendi javaslat szabályozása, a határidők megszabása, bizonyos indítványok tárgysorozatba kerülése, mindezek hatására megerősödött a kisebbségi jogok gyakorlása. Beleértve a független képviselőket is, akikre szintén hozott rendelkezéseket az 1997-es módosítás. Mindezekon felül megváltozott a napirend előtti felszólalások folyamata, ennek köszönhetően lehatárolta és egyszerűbbé vált az ülés tervezése. Innentől kezdve válaszolhat csakis a kormány tagja a napirend előtti felszólalásokra, mert 1997-ig megtehetette az érintett bizottság elnöke, valamint a kormány tagján kívül bármelyik frakcióvezető is.

(Soltész, 2018, p. 139) A következő ciklusban, az 1998–2002-esben nem tudtak a kormányzó pártok házszabályt módosítani, ezért ebben a szakaszban legtöbbször az Alkotmányügyi bizottság házszabály-értelmezésére hivatkoztak. Ennek jelentősége a kormánypártok és az ellenzék közötti konfliktus kezelésekor csúcspontot ért el, mert egy-egy értelmezésről – például a rendkívüli időszak összehívásai – a kormánypárti többségű bizottság állásfoglalást fogadott el, amelyet az Országgyűlés megszavazott, ha az ellenzék a parlamenthez fordult. Ugyanaz folytatódott a 2002–2006-os ciklusban, abban az értelemben, hogy ezeket az állásfoglalásokat nem helyezték hatályon kívül, viszont nem is alkalmazták őket. Ebben a ciklusban ugyanakkor az európai uniós csatlakozás miatt szükséges volt a házszabály módosítása. Először az Országgyűlés törvényt fogadott el, arról, hogy európai ügyekben a kormány és az Országgyűlés együttműködik, majd ennek a részletszabályait vették bele a házszabályba.

A 2010–2014-es ciklusban a már fent említett állásfoglalásokat a kormány a 2/3-os többségével rögzítette az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben, valamint a határozati házszabályban is, a 10/2014. (II. 24.) OGY határozatban. Arra hivatkozva döntöttek a rögzítésről, hogy a megelőző három ciklusban ezek az állásfoglalások érvényben voltak. (Soltész, 2018) Az elmúlt évek törvényi és határozati formában is rögzítik a Magyar Országgyűlés házszabályait. Mindezen módosítások lehetővé teszik, hogy mindenkire érvényes szabályokat alkossanak meg, azaz a törvényi szinten kötelezővé válik egy-egy szabály betartatása az Országgyűlésen kívül eső állampolgároknak is. A határozati forma pedig csakis a parlamenti szereplők számára rögzít kötelező rendelkezéseket.

Összességében látható, hogy a házszabályok változása rendszeresen és visszatérően megjelenik a parlamenti munka szervezésében, emiatt lehetséges, hogy a kor politikai viszonyairól jelentős következtetéseket lehet levonni. (Pesti, 2002) A legjelentősebb házszabály-módosítások az elmúlt harminc évben:

- 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat
- 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat
- 5/2001. (II. 15.) OGY határozat
- 47/2004. (V. 18.) OGY határozat
- 103/2007. (XII. 6.) OGY határozat
- 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről
- 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről

Nemzetiségi képviselet

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény egy korábbi AB határozatra hivatkozva (Szabó, 2014) a nemzetiségi képviselet intézményét honosította meg, így biztosítva a nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában.

A házszabályok és a nemzetiségek kérdése az 1980-as évek végén már egyeztetés alatt volt, mégis a kisebbségi törvény csak 1993-ban, míg a házszabály határozat 1994-ben jelent meg. Hangos viták, egyeztetések a pártok, szervezetek részéről, a Kerekasztal-tárgyalások, hatpárti egyeztetések során, az Országgyűlés ülésnapjain, 2012-re pedig az Országgyűlésről szóló törvény rendelkezik a nemzetiségek képviseletéről, amely a mai házszabályok egyik forrása.

2. Az értekezés felépítése, célja, módszerei

Számos kutatás vonatkozik a parlamenti jogra a nemzetközi kutatók között is, egy osztrák kutatócsoport pedig egyenesen a házszabályokat tette vizsgálatá tárgyává. Egy modellt hoztak létre, mely alapján Európa országainak ügyrendjeit vizsgálták. E modell részeinek felhasználásával az értekezés kiterjed a házszabályok makro- és mikroelemzésére. Makroszinten a magyarországi házszabályokat a rendszerváltástól napjainkig mutatja be a disszertáció. 1986–89-től elkezdődött a házszabályok újragondolása, annak érdekében, hogy az „új” rendszer már egy hatékonyabb szabályozás alapján működjön. Az új házszabályokra 1994-ig kellett várni, addig megannyi egyeztetés, megbeszélés, törvényjavaslat került napvilágra. A sajtó is külön foglalkozott vele, több napilap folyamatosan cikkezett a parlamenti munkáról és azon belül is a házszabályok alakulásáról.

Az úgynevezett Soltész-bibliográfia – parlamenti bibliográfiaként tartják számon szakfolyóiratok tanulmányai, tanulmánykötetek, napi- és hetilapok cikkeinek a feldolgozásaként – mindezeket a cikkeket is részletezi, és az értekezés törekszik ezeket a korabeli írásokat felidézni, annak érdekében, hogy teljes képet nyújtson a szabályozás megszületésének körülményeiről, a szakirodalom mellett. Tehát a történeti felvezetés után a magyar parlamenti házszabály alakulására fókuszál a disszertáció a rendszerváltástól napjainkig. A makrovizsgálatból folyamatosan vezetnek a fejezetek a mikroelemzés felé, amely a nemzetiségek képviseletére irányul. A házszabályok 2012 óta rendelkeznek a nemzetiségi szószóló és nemzetiségi képviselő intézményéről, amelyet az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény vezetett be, az Alaptörvény hitvallására hivatkozva: „a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők”.

Az értekezés központi kérdése: „Megvalósul-e valójában a nemzetiségek képviselete Magyarországon?” Ezen belül vizsgálom, hogy a házszabályok milyen keretet adnak a nemzetiségeknek arra vonatkozóan, hogy a lehető leghatékonyabban elvégezhessék munkájukat. Ennek megállapításához a házszabályok ismerete, valamint azok alakulása a rendszerváltástól napjainkig elengedhetetlenül szükséges, ugyanis ebben az időszakban több minden került terítékre a törvényhozásban és az azt megelőző folyamatos egyeztetéseken, bizottsági üléseken.

A rendszerváltás után létrejött új politikai-gazdasági berendezkedés megannyi módosításra és megoldásra váró ügyet is magával hozott, ilyen többek között az alkotmány, a választójogi törvény, a parlamenti házszabályok módosítása, de a nemzetiségek képviseletének megoldása is. A házszabályok és a nemzetiségek kérdése az 1980-as évek vége óta a politikai napirend része. A disszertáció vizsgálja ezek összekapcsolódásának folyamatát, és azt is, hogy a nemzetiségi képviselet megvalósulásának folyamata hogyan történik Magyarországon.

Elemzésem több lépésen keresztül történik.

1. Az első a házszabályok adta lehetőségek, milyen jogaik és kötelezettségeik vannak a nemzetiségi szószólóknak, nemzetiségi képviselőknek. Mindezeket az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényen, valamint az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozaton keresztül.
2. A második lépés a szószólók és a képviselők tevékenységére terjed ki, hányszor szólaltak fel, milyen témákban.
3. A harmadik lépés az országgyűlési naplóbejegyzéseken keresztül elemzi a nemzetiségi témákat, de az értekezésben több más fejezetében is megjelennek a mondottak alátámasztására. A házszabály egy speciális indítványának, a zárószavazás előtti módosító indítványok elemzésén át vizsgálja meg, hányszor és milyen módon használták fel ezt a módosító lehetőséget a nemzetiségi törvényjavaslatok során.
4. A negyedik lépés ezeken a módosító javaslatokon keresztül mutatja be, hogy milyen mértékben használták fel a képviselők ezt a lehetőséget parlamenti munkájuk során. Arra is kísérletet teszek, hogy jelezzem, a nemzetiségi témát érintő törvényjavaslatokhoz milyen diskurzusok kapcsolódnak.
5. Ötödik lépésként vizsgálom a nemzetiségi képviselő által a zárószavazások előtt benyújtott módosító javaslatait.
6. A hatodik és egyben utolsó lépés túllép a nemzetiségi képviselet házszabályi kereteinek vizsgálatán. Azt elemzem ugyanis, hogy a nemzetiségi képviseletet hogyan ítélik meg

az érintettek, az állampolgárok. Ehhez egy online kérdőíves vizsgálatot készítettem. A kérdőív azokra a kérdésekre várt választ nemzetiségi közösséghez tartozó és – kontrollcsoportként – nem nemzetiséghez tartozó emberektől, hogy mennyire ismerik magát a szabályozást, tehát tisztában vannak-e a nemzetiségekre vonatkozó szabályozással. Ismerik-e a különbséget a nemzetiségi szószóelő és képviselő között, valamint, hogy elégedettek-e a nemzetiségek képviseletével. A vizsgálat leginkább a Magyarországon legnagyobb lélekszámmal rendelkező csoportok felé irányult, így a roma és a német közösséget tekinti célcsoportként. A kérdőívet 300 személy töltötte ki az önkormányzati választásokat követően, 2024 nyarán.

A többlépéses vizsgálat együttesen adja meg a lehetséges választ arra az alapvető kérdésre, hogy milyen módon valósul meg a nemzetiségi képviselet Magyarországon. Az értekezés konklúzióval és közpolitikai javaslatokkal zárul.

3. Az értekezés kutatási kérdései és eredményei

A disszertációm központi kérdése, hogy megvalósul-e Magyarországon a nemzetiségi képviselet, a házszabályok megfelelő keretet nyújtanak-e – a jelenleg érvényben lévő szabályozás szerint – a nemzetiségi szószóelő és nemzetiségi képviselő számára munkájuk ellátásához. Az értekezés makro- és mikroszinten vizsgálja a magyarországi házszabályokat, a makroszintű vizsgálatról jutunk el a nemzetiségi intézmények mikroszintű vizsgálatáig. Az értekezésben feltett kérdések megválaszolásáig – a fentiekben már ismertetett – többlépéses elemzés vezetett.

Az értekezés kutatási kérdései

1. Magyarországon milyen mértékben változtak a házszabályok? Azok módosításainak okai mennyiben vezethető vissza a történelmi folyamatokra, valamint a parlamenti szereplők racionális döntéseire?
2. Megvalósul-e a nemzetiségi képviselet Magyarországon?
3. A hazai házszabályok megfelelő eszközöket nyújtanak-e a nemzetiségi szószóelőknak és a nemzetiségi képviselőknak a közösségük ellátására?
4. A nemzetiségi közösségek milyen mértékben ismerik a meglévő szabályozást, és mennyire érzik képviselve magukat?

1. *Magyarországon milyen mértékben változtak a házszabályok? Azok módosításainak okai mennyiben vezethetők vissza a történelmi folyamatokra, valamint a parlamenti szereplők racionális döntéseire?*

HP1: A hazai házszabályok módosításainak okai történelmi és racionális döntési folyamatokra vezethetők vissza.

A makrovizsgálat során **arra a következtetésre jutottam, hogy** a történelmi folyamatok nagyban meghatározták a házszabályok alakulását az elmúlt több mint 30 évben. Jól példázza a rendszerváltozás okozta hatalmas változás, amely a működésnek induló parlament ügyrendjét is érintette. Kiemelten fontos, hogy olyan szabályokat hozzanak, amelyek szolgálni tudják az Országgyűlés hatékony működését, valamint megalapozhassanak az újonnan épülő demokratikus államnak. A házszabályok további módosításai szintén a fenti okokra vezethetők vissza, ugyanis az Európai Unióhoz történő csatlakozás (2004) is újabb változást generált a házszabályokban, valamint a racionális döntések sorozata. Az Alkotmánybíróság 1990-től több határozattal formálta a hazai házszabályok alakulását, így például a háromhetes ülésezés rendjét [4/1999. (III. 31.) AB határozat] vagy a képviselők indítványozási és ellenőrzési jogait [50/2003. (XI. 5.) AB határozat]. (Smuk, 2016)

Elmondható, hogy a hazai házszabályokra is befolyással vannak a külső és belső hatások, így a rendszerváltozás során nem készítettek új ügyrendet, hanem a meglévőt módosították a kialakult helyzetnek megfelelően. Az Európai Unióhoz való 2004-es csatlakozás szintén szerepet játszott a módosításokban, valamint a négyévente sorra kerülő választások is, amelyek után új összetételű parlamentek és kormányok alakultak. Ennek következtében módosultak az eljárásrendek és azok intézményei is.

2. *Megvalósul-e a nemzetiségi képviselet Magyarországon?*

HP2: Magyarországon a nemzetiségi képviselet megteremtéséhez szükséges jogszabályok rögzítettek, viszont azok nem nyújtanak minden közösség számára egyenlő hozzáférést.

Arra a következtetésre jutottam, hogy a hipotézis a vizsgálatok alapján igaznak bizonyul, ugyanis a jogszabályi környezet megalapozza a nemzetiségi képviseletet: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét. Kinyilvánítjuk, hogy a velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.” (Alaptörvény, Nemzeti Hitvallás) Az Alaptörvényt alapul véve az

Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény rendelkezik először a nemzetiségek képviseléről. Mindezek eredményeképpen létrehozták a nemzetiségi szószóló és a kedvezményes mandátum létrejöttével a nemzetiségi képviselő intézményét.

Viszont a kedvezményes mandátum (20-25 ezer szavazat) nem minden nemzetiség számára elérhető a közösségek létszámából eredően. „Mutassanak nekem például egy ukrán közösséget, vagy bármilyen más, hasonló méretű Magyarországon élő kisebbségi csoportot, amelyik elő tud állítani ennyi, közösségi létszámukat jelentős mértékben meghaladó számú szavazatot.” (Kállai 2014; 5. oldal) Eddig még csak a német közösség számára volt elérhető a nemzetiségi képviselői intézmény, viszont a nemzetiségek magyarországi összlétszámát tekintve ez eleve nem minden csoport számára lehetséges. A strasbourgi székhelyű Európai Emberi Jogok Bírósága (EJEB) 2022-ben kimondta, hogy a magyarországi nemzetiségek nagy része csakis elvi lehetőségként szerezhet kedvezményes mandátumot. (Bakirdzi és E. C. kontra Magyarország ügy, Európa Tanács, 2023.04.03.) Annak rendezésére 2026 decemberéig kapott haladékot a Magyar Országgyűlés.

A jelenleg fennálló helyzet szerint a nemzetiségek nem egyenlő minőségben vesznek részt a parlamenti munkában, a német nemzetiség kedvezményes kvótát elérve képviselői mandátumot szerzett míg a roma közösség szószólói minőségben sem tudja képviselni a romákat. Ezt a tényt emeli ki a szerb Alexov Lyubomir is, aki szerint igazságosabb volt az, hogy minden nemzetiség szószólóként vehetett részt a parlamenti munkában. Ezért javasolja, hogy a szószólók napirend előtt felszólalhassanak, a nemzetiségi törekvések, célok hangsúlyozásán felül a szószólók politikai mozgásterének tágítása érdekében.

- 3. A hazai házszabályok megfelelő eszközöket nyújtanak-e a nemzetiségi szószólóknak és a nemzetiségi képviselőknek a közösségük ellátására?*

Arra a következtetésre jutottam, hogy a képviselői minőség kiemelheti a nemzetiségi szószólói szintről az adott közösség ügyeit, jelen esetben a német közösségét. Ennek eredményeképpen szükséges a szószólók jogosítványait kiterjeszteni annak érdekében, hogy a különbségek csökkenjenek „képviselő és képviselő között”. Ritter Imre német nemzetiségi képviselőre vonatkozóan módosító javaslatokat adott be a szószólók jogosítványainak szélesítésére. Azok a közösségek pedig, akik nem tudnak nemzetiségi képviselőt elérni – így jelenleg a romák –, egyáltalán nem tudnak megjelenni államalkotói minőségükben sem, ami

pedig még inkább mélyíti a már fennálló különbségeket, mind a társadalom tagjai, mind a nemzetiségek között.

A házszabályok szűk lehetőségei mindezek alapján nem feltétlenül adják meg a szükséges eszköztárat a nemzetiségek képviselőire. A történelmi folyamatok, a nemzetiségek kérdésének szükséges megoldásai vezettek ahhoz, hogy jelenleg a Ház szabályai között (is) legyen rendezve a nemzetiségi képviselő. Az értekezés kitért azokra a folyamatokra, amelyekről korábban is szó volt a nemzetiségi képviselői és/vagy szószólói minőség létrehozatalában. A rendszerváltás hozta megannyi feladat megoldása között mégis háttérbe szorult mindez, ahogyan azt egyik másik nemzetiség ki is fejtette. (1990. 05. 22., Magyar Nemzet)

A Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága (NEB) kiemelkedő „munkafórummá” alakult a nemzetiségek tevékenysége során, ugyanis láthatóvá vált, hogy a legtöbb indítvány azon keresztül kerül beadásra. Valamint a szószólók elmondásai alapján kiderült, hogy minden ügyet ott megtárgyalva kerülnek közös álláspontra és azt tárják az Országgyűlés elé. Ez nagyfokú összefogásra mutató jel, viszont így egyes szószólók nemzetiségi ügyei, véleményei anonimitás alá kerül. Továbbá azok a nemzetiségek, amelyek nem tudnak nemzetiségiképviselőt elérni, azok számára sem kínál lehetséges alternatívát a szabályozás (jelenleg a roma közösség), így viszont nem érvényesül államalkotói minőségük. Azaz a házszabály adta jogokat nem tudja kellőképpen minden nemzetiségi csoport kihasználni, annak szűk szabályozása miatt is.

4. *A nemzetiségi közösségek milyen mértékben ismerik a meglévő szabályozást, és mennyire érzik magukat képviselve?*

Az utolsó rész kérdésnek két előzetes hipotézise is megfogalmazásra került az értekezésben:

- a) **HP3:** A nemzetiségek nem ismerik a regnáló szabályozást a nemzetiségi képviselőre vonatkozóan.
- b) **HP4:** A nemzetiségek alapvetően nem érzik magukat megfelelően képviselve.

- a) **HP3:** A nemzetiségek nem ismerik a regnáló szabályozást a nemzetiségi képviselőre vonatkozóan.

Arra a következtetésre jutottam, hogy a kérdőíves felmérés alapján igazolható. Abban a tekintetben mindenképpen, hogy a kiemelten vizsgált két közösség közül a romák úgy ítélték

meg, hogy nem ismerik a szabályozást, míg a német közösség tagjai elvileg igen, de valójában ők sem rendelkeznek teljes körű és pontos tudással a kérdéskörrel kapcsolatosan. A roma csoport tagjai között az látszódt, hogy nincsenek ismereteik a jelenlegi helyzetről, miszerint nincs roma nemzetiségi képviselő az Országgyűlésben. Ez (is) motiválta a *15 kérdésből álló* online kérdőívet, melyből a *300 fős felmérés* során be igazolódott, hogy a roma közösség önértékelése jóval alatta marad a német közösség önértékelésének. Sőt, a kontrollcsoportként meghatározott állampolgári véleményekhez képest is szerényebbek az ismereteik, pedig a kontrollcsoport tagjai nem tartoztak nemzetiséghez.

A roma közösség ezekben a kérdésekben hasonlóan válaszolt, mint azok az állampolgárok, akik nem tartoznak nemzetiséghez. A német nemzetiségnek jelenleg van képviselője, képviselői minőségben, ellenben a német válaszadók vélhetően szószólóként értelmezik a képviselőt. Ugyanis a lehetséges válaszok közül (a német nemzetiségnek; a romáknak; mindkettőnek van; egyiknek sincs) a német csoport a „mindkettőnek van” (vagyis a romáknak és a német közösségnek is) lehetőséget jelölte meg, arra a kérdésre, hogy mely nemzetiségnek van szószólója a parlamentben. Úgy tűnik, hogy a német közösségnek (a kérdőívben megkérdezettnek) nincs tudása arról, hogy van különbség a szószóló és a nemzetiségi képviselő között. Valószínűsíthető, hogy a képviselőről alkotott tudásuk megegyezik a fenti intézmények keveredésével, esetleges egybevetelével.

b) **HP4:** A nemzetiségek alapvetően nem érzik magukat megfelelően képviselve.

Arra a következtetésre jutottam, hogy az állítás részben igazolható. A roma közösség válaszai egyértelműen arra vonatkoznak, hogy nincs megfelelő képviselőjük. Jelenleg is ez a helyzet állt fenn, mert a roma közösség nem tudott szószólót állítani a legutóbbi választás során, emiatt Magyarország legnagyobb lélekszámmal rendelkező nemzetiségi csoportjának, alkotmányos jogai nem érvényesülnek. A romák önreflexíven említettek olyan különböző problémákat a közösségen belülről, amelyek akadályai lehetnek a hatékony képviselőnek, ezek az elkötelezettség, az iskolai végzettség, a hatékonyabb kommunikáció – mind a közösséggel, mind a kormánnyal – voltak. Olyan képviselőt várnak el, amely hatékonyan tudja kezelni a romák helyzetét, megfelelő szakmai tapasztalattal és végzettséggel.

A német közösség ezzel szemben elégedettek, ez adódhat a nemzetiségi képviselő munkájának minőségéből, a német közösségi önszerveződésből, a csoporton belüli hatékony kommunikációból (mely a kampány elsődleges segítségével lehetett) egyaránt.

Összességében a **HP2, HP3 és HP4 hipotézisek tesztelése alapján arra a következtetésre jutottam, hogy** a „Magyarországon a nemzetiségi képviselet megteremtéséhez szükséges jogszabályok rögzítettek, viszont azok nem nyújtanak minden közösség számára egyenlő hozzáférést.” kijelentés igazolható. A házsabályok változásai fokozatosan egyre nagyobb teret és jogokat adtak a nemzetiségek képviseletének. A jelenlegi jogszabály ugyanakkor nem minden szempontból ad megfelelő jogokat (lásd Európai Bíróság határozata). A legsúlyosabb probléma, hogy a jogok nem minden közösség számára egyformán hozzáférhetőek. Ennek eredménye, hogy a nemzetiségek államalkotói minősége nem egyenlőképpen jut érvényre, ez pedig különbséget teremt a nemzetiségek és azok ügyei között.

Közpolitikai javaslatok

Megfigyeléseim kezdete 2013-ra tehető az Országos Roma Önkormányzat munkatársaként, amelynek 2016 februárjáig alkalmazásában álltam. Ennek köszönhetően a nemzetiségi szószóló és a nemzetiségi képviselő intézmények elindulását országos nemzetiségi önkormányzatnál tapasztalhattam meg. A nemzetiségi szószóló listáját az országos nemzetiségi önkormányzatok hozzák létre tetszőleges létszámmal, amelyről az első helyen szereplő jelölt juthat az Országgyűlésbe. Az országos önkormányzati választásokon bekerült képviselők választják meg a listán szereplő személyeket. A közgyűlés szavazás útján dönt a lista létszámáról is.

Megfigyelhető, hogy ha a közgyűlés tagjai megosztottak, azaz a pártok vagy független képviselők tekintetében, annál nehezebben jutnak konszenzusra. Ez a probléma merült fel a legutóbbi választás során is, aminek következtében Magyarország legnagyobb lélekszámú közössége nem tudott roma szószólót állítani.

Ennek motivációja alapján (is) születettek meg az értekezés, *de lege ferenda* javaslatai, melyek a következők:

Javaslat 1: A közgyűlés szavazási rendszerének modernizálása, azaz gépi szavazások alapján történjen a listaállítás. Így elérhetővé válik egy-egy képviselő döntéseinek véglegesítése (a kézfelemelés útján történő szavazás esetleges megismétlése kapcsán a képviselő megváltoztathatja a szavazatát), valamint elősegítik a hosszú szünetek és a végeláthatatlan beszédek, közbeszólások korlátozását.

Javaslat 2: A szabályozás kezdeti megjelenésétől fogva a roma közösség szorgalmazza, hogy a jelöltek között ne csak képviselők szerepelhessenek. Hanem akár az érdekvéköiseletek tagjai közül más kiemelkedő, elismert szaktekinfélly, szakember is szerepelhessen a listán. Érdemes ezt az alternatívát is megvizsgálni, ugyanis, ha egy olyan személy kerül a listára, akit a közösség elismer és tisztel, annak tekintetében hamarabb juthatnak konszenzusra a döntéshozók.

Javaslat 3: A nemzetiségi képviselet hazai alakulása során – ahogy azt korábban az értekezés kifejtette – volt rá példa, hogy a német nemzetiség választmány összehívása után arról döntött, hogy kongresszust összehívva demokratikusan választja ki maguk közül azt a személyt, aki képviselné őket az Országgyűlésben. (1990. 05. 22., Magyar Nemzet) Viszont erre már nem került sor a szabályozás módosítása miatt.

Ennek ellenére a javaslatom abban állna, hogy az országos nemzetiségi önkormányzatok – kötelező jelleggel – széles körű kongresszus alapján jelöljenek ki a listára vonatkozó személyeket. A kongresszus létszámának összetettségét illetően szintén kötelező jelleggel lennének a meghívottak között olyan civil szervezetek, akik jelölttel is érkezhetnének. Egy független bizottság ellenőrzése alatt titkos szavazással történne a kiválasztás, két fordulóban. Az első fordulóban listán szereplő személyek létszámáról és személyéről, a második fordulóban pedig a végleges listán szereplőkéről.

Javaslat 4: Az utolsó javaslat a nemzetiségi szószóló jogosítványainak kiterjesztésére vonatkozna: napirend előtti és napirend utáni felszólalások tekintetében korlátozások nélkül felszólalhatnának a szószólók, annak érdekében, hogy a képviselet ezen formája is érvényesülhessen, valamint, hogy a nemzetiségek ügyei is érdemben megjelenjenek az Országgyűlés, valamint a kormány tagjai előtt. Nemzetiségeket érintő törvényjavaslatok kapcsán pedig szavazhassanak is.

4. Az értekezéshez kapcsolódó publikációk

Rontó Renáta (2022): Az első parlamenti házszabály Magyarországon
Polgári Szemle: Gazdasági és Társadalmi folyóirat 18., pp. 367–373

Rontó Renáta (2022): A magyar házszabályok a nemzetiségek tükrében
In: Miskolczi-Bodnár, Péter (szerk.) XXIII. Jogász Doktoranduszok Országos Konferenciája
Budapest, Magyarország: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
pp. 189–198

Rontó Renáta (2022): A parlamenti házszabályok változása Magyarországon
Politikatudományi Tanulmányok

Rontó Renáta (2022): Országgyűlések története – Anglia, Franciaország, Magyarország
Themis: Az ELTE Állam és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata,
pp. 20, 147–166

Rontó Renáta (2020): A zárószavazás előtti módosító javaslatok szerepe a törvényhozásban
In: Sebők, Miklós; Gajduschek, György; Molnár, Csaba (szerk.) A magyar jogalkotás
minősége: Elmélet, mérés, eredmények; Budapest, Magyarország: Gondolat Kiadó (2020), pp.
13, 349–361, 400

Rontó Renáta (2016): Roma nők a nemzetközi jogban és Magyarországon In: Balga, Nóra;
Szabó, Gergely (szerk.) XIV. Adsumus: A XVI. Eötvös Konferencia tanulmánykötete;
Budapest, Magyarország: Eötvös Collegium (2016), pp. 17, 307–323, 366

5. Az értekezéshez kapcsolódó konferencia-előadások

A magyar parlamenti házszabályok, Eötvös Loránd Tudományegyetem
Kari Doktorandusz Konferencia, Budapest, 2022. június 17.

A magyar házszabályok a nemzetiségek tükrében, Károli Gáspár Református Egyetem
Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, 2022. május 27.

A magyar parlamenti házszabályok, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam és
Jogtudományi kar Doktori Iskola; VI. Jubileumi Konferenciája, Budapest, 2018. június 7.

The transformation of Standing Orders, The Challenges of Future to the Social Sciences
Eötvös Loránd Tudományegyetem, Budapest, 2018. 09.25.

A parlamenti Házbizottság működése, Politológus Doktoranduszok Konferenciája, Budapest
Budapesti Corvinus Egyetem. 2017. december 8.

Roma Nők a Nemzetközi jogban és Magyarországon; Házszabályok alakulása 1848–2014,
XVI. Eötvös Konferencia; Budapest, 2015. április 24. (A szekció legjobb eladása díj)

6. A tézisfüzetben hivatkozott irodalom listája

Könyvek

Barabási dr. Kun József: A parlamenti házszabályok: Politikai tanulmány, Budapest, 1907

Mezey Barna - Sente Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet (Osiris tankönyvek, 2003)

Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament, Osiris kiadó, Budapest, 2002

Pikler Kornél: A parlamenti ellenőrzés formáiról, Jogtudományi Közlöny XIII. évfolyam 1968

Soltész István: Az Országgyűlés megalakulása PSz, 2018/2., 109-124. o.

Somogyvári István: Kell egy új házszabály! Társadalmi Szemle 1991. január 91/1

Tanulmányok

Smuk Péter: Az Országgyűlés; https://jog.tk.hun-ren.hu/uploads/files/22_Smuk_Peter.pdf
2024.07.31

Jogszabályok, határozatok

4/1999. (III. 31.) AB határozat

50/2003. (XI. 5.) AB határozat

Bakirdzi és E. C kontra Magyarország ügy Európa Tanács; 2023.04.03

Napilapok

Magyar Nemzet, 1990. 05. 22. 128. szám

Internetes oldalak

Országgyűlés Hivatala

https://www.parlament.hu/aktual/2011_xcii/index/hazszabaly/hazszabaly/bev_hszab

Letöltés ideje: 2018.10.22