

II. SEKTORIÁLIS POLITIKÁK

Monica Călușer

A nemzeti kisebbségek képviselete a Parlamentben fenntartott helyeken

A nemzeti kisebbségek képviselete egy fontos mechanizmus, amellyel a sokféleség országos szinten elfogadtatható. Néhány kivételtől eltekintve¹ a szakirodalom főként arra összpontosít, hogyan fordíthatók le a választók preferenciái a mandátumok számára, valamint azokra a módokra, amelyeken a különböző választási rendszerek és speciális mechanizmusok a kisebbségek képviseletét biztosítják, és kevésbé tárgyalják ezen mechanizmusok hatásait.²

E mechanizmusok egyre növekvő felhasználásának kontextusában szükség van olyan kutatásokra, amelyek megpróbálják meghatározni a képviselet növelésére szolgáló mechanizmusok hatásait, valamint azokat a következményeket, amelyeket ezek a lépések a mechanizmusokban előidéznek. Románia az elsők között volt az egykori kommunista országok közül, akik a speciális képviseleti rendszert átvették, amely által azoknak a nemzeti kisebbségeknek is parlamenti helyeket tartanak fenn, akik különben nem juthattak volna ilyen szintű képviselethez. Ezt a mechanizmust rögtön a politikai rendszerváltást követően vezették be, és az 1990 májusi választásokon már alkalmazták is.

Jelen fejezet a kisebbségek képviseletét törvényhozói szinten vizsgálja, azon hatások szempontjából, amelyeket ez Románia Parlamentjének speciális helyeire gyakorol. A különleges helyek kiosztása által előidézett hatások elemzése figyelemmel fogja követni mind a törvényhozási döntéseket, mind a törvényhozók viselkedését. Természetesen nem tagadható, hogy a rendszernek nagy a szimbolikus jelentősége, a nemzeti kisebbségek közéletbeli

1 Goetz, Anne Marie: No shortcuts to power: constraints on women's political effectiveness in Uganda. *Journal of African Modern Studies*, vol. 40, 2002/4.

2 Reynolds, Andrew: *Electoral systems and the protection and participation of minorities*. Minority Right Group International, London, 2006. Reynolds, Andrew et al.: *Electoral system design: the international IDEA Handbook*. International IDEA, Stockholm, 2005.

láthatósága kétségkívül növekszik általa, s így a tulajdonképpeni értéke nem tagadható, de az továbbra is kérdéses, hogy a speciális helyek kiosztása milyen egyéb funkciókat tölt be. Azáltal, hogy összehasonlítjuk azon parlamenterek törvényhozói viselkedését, akik a speciálisan fenntartott parlamenti helyeket foglalják el, a többi képviselő megnyilvánulásaival, arra teszünk kísérletet, hogy leírjuk azt a módot, ahogyan a speciális helyeket betöltő parlamenterek viselkednek, törvényeket dolgoznak ki, valamint azt is, hogy kiknek az érdekeit képviselik.

A jelen fejezet első részében bemutatjuk ennek a képviseleti mechanizmusnak az előírásait és azokat a funkciókat, amelyeket a létrehozása óta betöltött. A következőkben a vizsgálat a speciális helyeket elfoglaló képviselők döntéseit elemzi a többi képviselő döntéseivel összehasonlítva. A legutolsó rész a speciális helyeket betöltő képviselők törvényhozási viselkedését írja le, figyelembe véve mind az általános problematikát, mind a specifikusan a nemzeti kisebbségekre vonatkozót.

A fenntartott helyek jelentősége a kisebbségek képviselte számára

Az etnokulturális kisebbségek részvétele a politikai döntések meghozatalában a kisebbségek jogainak fontos vetületét képezi. Azonban a választási rendszerek nem mindig teszik ezt lehetővé a választások által, függetlenül attól, hogy helyi vagy országos szintű képviseletről van-e szó. Így különböző eljárások jelentek meg, amelyek a politikai képviselet kialakítását megkönnyítik a nemzeti kisebbségek esetében. Románia biztosítja a nemzeti kisebbségek számára a döntéshozatalban való részvételt, a parlamenti képviselők által, mégpedig úgy, hogy hivatalból biztosít egy-egy helyet a Képviselőházban azon nemzeti kisebbségeknek, amelyek egyébként nem jutnának képviselethez. A 2004–2008-as törvényhozási ciklusban Románia 20 nemzeti kisebbsége közül 19 az Alkotmány ezen cikkelye által jutott képviselethez. Csak a magyarokat képviselő Romániai Magyar Demokrata Szövetség lépte át a parlamenti választási küszöböt, kikerülve ezáltal az alkotmányos cikkely hatálya alól.

A nemzeti kisebbségi képviselet ezen mechanizmusa melletti döntés, a többi lehetséges opció mellőzése árán, hatással volt arra, ahogyan a jelzett politikák értelmében képviselt nemzeti kisebbségek részt vesznek a közéletben. Ezt a mechanizmust elsősorban szimbolikus jelentőségűnek tartják, mivel parlamenti képviselést biztosít a nemzeti kisebbségek számára. Figyelembe véve, hogy mindegyik nemzeti kisebbség csak egy fenntartott helyhez jut az összesen létezőből, kevés annak az esélye, hogy jelentéke-

nyen befolyásolhassák a törvényhozás tevékenységét. Noha a speciálisan fenntartott helyek kiosztásának mechanizmusa 18 éve működik, kevés olyan vizsgálat történt, amely a speciálisan fenntartott helyek befolyását vizsgálta volna a törvényhozás tevékenységére, a néhány elkészített elemzés arra helyezte a hangsúlyt, hogy magát a tevékenységet bemutassa és monitorizálja.³

Az a lehetőség, hogy a jelölteket a nemzeti kisebbségek pártjai és szervezetei támogathatják a választásokon, kihatott mind a kisebbségek érdekképviseleti módjára, mind a román politikai színpadon található pártok összetételére és programjára. Az egyes nemzeti kisebbségeket képviselő legkevesebb egy-egy szervezet létrehozása, amelyet a Nemzeti Kisebbségi Tanács által kiutalt finanszírozás, valamint a Képviselőházban fenntartott helyek által bátorítottak, maga után vontta azt, hogy a nemzeti kisebbségek képviselése ezeknek a szervezeteknek a kizárólagos felelősségét képezi. Következésképpen az ország főbb politikai pártjainak programjában nem találjuk meg a kisebbségek érdekeinek a képviseletét, mivel úgy vélik, a kisebbségek szervezetei monopóliummal bírnak a kisebbségek számára fontos problémák tekintetében. Ezt a helyzetet tovább súlyosbítja az a tény, hogy a kisebbségek szervezetei teljességgel hiányoznak minden olyan megbeszelésről, amelynek a tárgyköre meghaladja az etnikai kereteket. Az általános jellegű és a nemzeti kisebbségeket érintő problémák világos elválasztása megmarad a politikai szövetségek esetében is, illetve a helyi vagy országos szintű, más típusú együttműködéseknel is. Ilyen körülmények között annak az elemzése, ahogyan a kisebbségeket érintő problémák a speciálisan fenntartott helyeket elfoglaló képviselők közvetítésével a Parlament napirendjére kerülnek, még sokkal fontosabbnak tűnik, lévén, hogy ezeknek az érdekeknek ez a fő megjelenítési lehetősége a Parlament napirendjén.

A kisebbségek képviseletének mechanizmusai parlamenti szinten

A romániai választási rendszer az arányosság elve alapján működik, az 1989-es politikai rendszerváltást követő legelső választásokkal kezdődően egészen 2008-ig. A választási küszöb 2000-ig 3%-os volt, majd ezt követően 5%-ra emelkedett. A választási küszöböt országos szinten alkalmazzák, a mandátumok leosztása viszont megyei szinten történik azoknak a pártoknak az esetében, amelyek elegendő szavazattal rendelkeznek ahhoz, hogy

³ Lásd például *Monitorizarea activităţii parlamentare a reprezentanţilor minorităţilor naţionale, 2004-2007*. CRDE, 2007. szeptember; *Activitatea parlamentarilor în sesiunea februarie-iunie 2007*. IPP, 2007.

átlépják a választási küszöböt. Ilyen körülmények között a legtöbb nemzeti kisebbség képviselete lehetetlenné válna a speciálisan fenntartott helyek mechanizmusa nélkül. Az Alkotmány és a Választási Törvény biztosítja a nemzeti kisebbségek képviseletét a Képviselőházban, Románia Alkotmánya 62. szakaszának 2. bekezdése értelmében: „*A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok azon szervezetei, amelyek a választásokon nem kapják meg a parlamenti képviseletükhöz szükséges szavazatszámot, egy-egy képviselői helyre jogosultak, a választási törvény feltételei között. A valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárokat csak egyetlen szervezet képviselheti.*”

Abban az esetben, amikor a választások során több szervezet képvisel egy kisebbséget, és egyiknek sem sikerül képviselethez jutni a szabályos választási versenyben, az a szervezet jut a fenntartott mandátumhoz, amelyik a legnagyobb szavazatszámot kapta.

Az Alkotmánynak ezt a cikkelyét a választások megszervezésére vonatkozó 92/1990-es Dekrétum-törvény 4. cikkelye előzte meg, amelynek értelmében az első posztkommunista parlamentben 13 romániai kisebbség jutott fenntartott helyhez. E 12 hely mellett⁴ a Romániai Magyar Demokrata Szövetség 41 szenátor és képviselő által volt jelen a Parlamentben, akik nem speciálisan fenntartott helyeket foglaltak el, hanem szabályos procedúrával lettek megválasztva.

Az 1991-es Alkotmány hatályba lépésével, a magyarokat kivéve, az összes többi nemzeti kisebbség a speciális helyekre vonatkozó előírás alapján jutott parlamenti képviselethez.

Az RMDSZ konstans módon képviselethez jutott, 39 választott szenátora és képviselője volt 1992-ben, 39 2000-ben, és ismét 39 2004-ben.⁵ Az első parlamentben képviselt 12 nemzeti kisebbség⁶ a következő volt: a németek, a romák, a lipován-oroszok, az örmények, a bulgárok, a csehek és a szlovákok, a szerbek, a görögök, a lengyelek, a tatárok, a törökök és az ukránok. 1992-re 13-ra nőtt a képviselt kisebbségek száma, az 1990-es csoport-hoz hozzáadódtak az olaszok, 1996-ban a szám 15-re nőtt, magában foglal-

4 Az első Parlamentben a cseheket és a szlovákokat egy szervezet, a Romániai Szlovákok és Csehek Demokratikus Szövetsége képviselte.

5 Alionescu, Ciprian-Călin: *Parliamentary Representation of Minorities in Romania. Southeast European Politics*, Vol. V, No. 1, June 2004. Chiriac, Marian: *Provocările diversității. Politici publice privind minoritățile naționale și religioase în România*. CRDE, Cluj, 2005.

6 Bár a választások után 11 fenntartott helyet osztottak ki, a törököket és tatárokat képviselő szervezet kettészakadása egy új fenntartott hely kiosztásához vezetett, mindössze néhány héttel az első Parlament megválasztását követően.

va az albánokat és a zsidókat, majd 2000-ben 18-ra emelkedett, a legutolsó kisebbségek, akik bekerültek a parlamentbe, a horvátok, a szláv macedónok és a rutének voltak.⁷

Az, hogy 2000-ig konstansul nőtt a képviselt nemzeti kisebbségek száma a speciálisan fenntartott helyeken, a törvénykezési előírásokkal magyarázható. Ily módon a 68/1992-es választási törvény előírta, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok nemkormányzati szervezetei jelöltekkel vehetnek részt a választásokon, továbbá az Alkotmány 59. szakasza értelmében jogosultak voltak a fenntartott helyekre, amennyiben nem haladták meg a 3%-os választási küszöböt, de országos szinten elérték az egy képviselő megválasztásához szükséges szavazatszám 5%-át (4. cikkely, 1. bekezdés). A szükséges szavazatszámot 2000-ben az egy képviselő megválasztásához szükséges szavazatok számának 10%-ára emelték. Ez az elvárás többnyire formális, hisz egy fenntartott hely elnyeréséhez szükséges szavazatszám nagyon alacsony. 1992-ben egy ilyen speciális mandátum elnyeréséhez 1336 szavazatra volt szükség, 1996-ban 1494 szavazatra, 2000-ben 1273 szavazatra, végül 2004-ben 2841 szavazatra.

A törvénykezést 2004-ben módosították annak érdekében, hogy csökkentsék a fenntartott helyek elnyeréséért folytatott verseny mértékét, valamint ezeknek a mandátumoknak a számát is. Ily módon a 2004-es választási törvény különbséget tett azon szervezetek között, amelyek az új választásokra előkészített jelöltlisták összeállításának pillanatában képviselettel rendelkeztek az Alsóházban, és azon szervezetek között, amelyek nem voltak jelen a Parlamentben, az utóbbiakkal szemben támasztott kemény követelmények pedig odavezettek, hogy a nemzeti kisebbségek szervezeteinek egy része kiesett a versenyből.

A nemzeti kisebbségek számára a törvénykezés nem írja elő a politikai pártok alapítását a célból, hogy jelölteket állítsanak a választásokon, lehetővé téve a nemzeti kisebbségek nemkormányzati szervezetei számára is a választásokon való részvételt. Így egyre nagyobb számú szervezetet hoztak létre, ami nemcsak a kisebbségek számát növelte meg, hanem azon szervezetek számát is, amelyek egy-egy kisebbség nevében képviselőket jelölnek a választásokon, miként azt az 1. melléklet mutatja. Tekintetbe véve, hogy a törvénykezésben nincs meghatározva a nemzeti kisebbség fogalma, a kisebbségeket azáltal definiálják, hogy képviselve vannak a Parlamentben és a Nemzeti Kisebbségi Tanácsban. Ez a meghatározás gyakorlatilag lehetővé teszi bármelyik csoport számára, hogy nemzeti kisebbségként határozza

7 Chiriac: i. m.

meg magát, valamint azt is, hogy bármelyik szervezet képviselői helyhez jusson a Parlamentben. A megengedő jellegű törvénykezés, a fenntartott helyek megszerzéséhez szükséges alacsony szavazatszám és az anyagi ösztönzők a parlamentben képviselt nemzeti kisebbségek számának konstans növekedését vonták maguk után, számuk 13-ról 19-re emelkedett.

Azon feltételek között, amikor a nemzeti kisebbségek szervezeteire leadott szavazat nem különbözik a többségi pártokétól, a parlamenti helyhez jutás esélyei növekednek. Így a szervezetekre leadott szavazatok nemcsak a saját tagoktól származhatnak, hanem gyakorlatilag bármelyik szavazótól. Ebből az okból kifolyólag időnként jelentős különbség van a szervezet által megszerzett szavazatok száma és a kisebbségek tagjainak száma között, miként az 1. mellékletből kitűnik. Tulajdonképpen csak ily módon juthatnak parlamenti képviselőhöz olyan kisebbségek, amelyeknek kevesebb tagjuk van, mint a fenntartott hely megszerzéséhez szükséges szavazatok száma.

Mindezek az aspektusok olyan kérdéseket vonnak maguk után, amelyek a fenntartott helyeket betöltő nemzeti kisebbségi képviselők jellemzőire, az őket megválasztók profiljára vonatkoznak, illetve arra, hogy melyek azok a tényezők, amelyek az egyes szervezetek választási sikerét és újraválasztását megmagyarázzák olyan körülmények között, amikor éles versenyhelyzet van, és különösen arra, hogy milyen érdekeket képviselnek, és hogyan képviselik azokat a kisebbségek képviselői a Parlamentben – ezek a kérdések azonban meghaladják ennek a fejezetnek a célkitűzéseit.

A fejezet fennmaradó részei az utolsó kérdésre fognak koncentrálni.

A fenntartott helyeket betöltő képviselők tevékenysége

A tanulmány következtetéseit megalapozó adatokat a Képviselőház jelentette meg, a Románia Parlamentjében működő képviselők 1996–2007 közötti tevékenységére vonatkozóan. A nemzeti kisebbségek képviselőinek törvényhozói tevékenységét a többi képviselő tevékenységével összehasonlítva vizsgáljuk, összességében, rámutatva arra a módra, ahogyan a képviselői szerepüket felfogják. Egy másik, az elemzésben benne foglalt aspektus specifikusan a kisebbségek képviselőire vonatkozik, nevezetesen a kisebbségi napirend előterjesztésének érdekéről van szó. A képviselők tevékenységének elemzése a parlamenti tevékenységre jellemző eszközöket kíséri figyelemmel, éspedig a felszólalásokat, kérdéseket, interpellációkat és törvénykezési javaslatokat.

Beszédek

A fent felsorolt eszközök közül a beszédek a legáltalánosabbak, palettájuk a politikai nyilatkozatoktól a törvénykezési javaslatok körüli vitákban elhangzott állásfoglalásokig terjed. Az elemzésünket megalapozó adatok az összes típusú beszédet felölelik, és az 1996–2008 közötti időszakot fedik le.

A többi törvényhozási tevékenységtől eltérően a beszédek össz-száma nem növekedett egyik mandátumtól a másikig. Így az 1996–2000-es mandátum időszakában az összes képviselőre számolt beszéd-szám a nullától 352 állásfoglalásig terjed, ehhez képest 2000 és 2004 között a maximum mindössze 357-re növekedett. A középérték 15 az első esetben, és 13,5 a másodikban. A kisebbségek képviselőinek igencsak csökkent az aktivitása, az első mandátum alatt 74 a maximum, a középérték pedig 3, és a második mandátum alatt 57 a maximum, a középérték pedig 7. Így elmondható, hogy bár a kisebbségi képviselők növekvő aktivitást mutatnak egyik mandátumtól a másikig, mégis aktivitásuk sokban elmarad azon kollégáik átlagától, akik a szabályos procedúra keretében jutottak mandátumhoz.

Ha jobban megfigyeljük a felszólalások tartalmát, az is előtűnik, hogy a legtöbb esetben ezek még csak nem is utalnak a nemzeti kisebbségek számára fontos problémákra. Ily módon a 2005. január 1. – 2007. február 1. közötti időszakban elhangzott 289 kisebbségi képviselői felszólalás közül mindössze 89 vonatkozik legalább részlegesen a képviselt csoport vagy bármelyik másik, a fenntartott helyeken reprezentált kisebbség számára fontos aspektusra. Tehát a felszólalásoknak mindössze 30%-a tartalmaz utalásokat a kisebbségek problematikájára.

Kérdések és interpellációk

A képviselők tevékenységének második eszközét annak a lehetősége jelenti, hogy kérdéseket és felszólalásokat intézzenek a kormány tagjaihoz, a kormányzati ügynökségekhez vagy a központi adminisztráció képviselőihez.

A Képviselőház szabályzata a következőképpen határozza meg a kérdést és interpellációt:

165. cikkely

- (1) Minden képviselő írott vagy szóbeli kérdéseket intézhet a Kormányhoz, a miniszterekhez vagy az közigazgatási szervek egyéb vezetőihez, amelyekre szóbeli, írásbeli vagy írásbeli és szóbeli választ kér.
- (2) A kérdés lehet egy egyszerű kérdés valamely tény valóságára, egy információ pontosságára, illetve arra vonatkozóan, hogy a Kormány és a közigazgatás egyéb szervei megértik és kommunikálják a Képviselőháznak

vagy az állandó bizottságoknak a kért információkat és dokumentumokat, továbbá arra, hogy a Kormánynak szándékában áll-e döntést hozni egy meghatározott problémában.

173. cikkely

- (1) Az interpellációkat írásban nyújtják be, rámutatva ezek céljára, minden további bővítés nélkül.
- (2) Az interpelláció egy parlamenti csoport, egy vagy több képviselő által a Kormányhoz intézett kérés, amelyben magyarázatot kérnek a Kormány politikájára vonatkozóan, bel- vagy külföldi tevékenységének fontos problémáit illetően. A Kormány és minden egyes tagja legtöbb két héten belül köteles választ adni az interpellációkra. Megalapozott okokra hivatkozva a Képviselőház új terminust szabhat meg erre.

A kérdések és az interpellációk magasabb fokú specifikusságot, és a kérdés területét illetően precízebb ismereteket feltételeznek, szemben a felszólalásokkal, amelyek igen általánosak lehetnek, következésképpen az előbbi eszközök nagyobb erőfeszítést is igényelnek.

Az elemzett adatok az 1996–2004 közötti időszak minden képviselőjének összes kérdését és interpellációját magukban foglalják. A képviselők tevékenységét abból a szemszögből is elemeztük, hogy a kérdések és interpellációk mennyiben relevánsak a kisebbségek számára fontos problémák vonatkozásában. A kisebbségi problematika tekintetében releváns kérdéseket tágran értelmeztük, ezek több kategóriát foglalnak magukban: a kisebbségek vonatkozásában explicit módon releváns kérdések, diszkriminációellenes tényezőkhöz és esélyegyenlőségi vetületekhez kötődő kérdések, a kisebbségek számára érdeklődéssel bíró intézményekre és szervezetekre vonatkozó kérdések.

Az adatok azt mutatják, hogy egyik mandátum-időszaktól a másikig megnőtt a kérdések és interpellációk száma, az 1996–2000 közötti 263-as maximumról 611-re emelkedett 2000 és 2004 között. A középérték 0-ról 1-re növekszik, ami azt jelenti, hogy míg az első mandátum alkalmával a képviselők fele egyáltalán nem fejtett ki ilyen irányú tevékenységet, a második mandátum idejére több képviselőnek van legalább egy kérdése vagy interpellációja. A nagy intervallumot az magyarázza, hogy egy képviselő vagy kissebbségi képviselő nagyon gazdag tevékenységgel rendelkezik a legtöbb kollegájához viszonyítva. Az egyik mandátumról a másikra megnövekvő tendencia megőrződik a fenntartott helyek esetében is, itt viszont sokkal kisebb az intervallum, 0-tól 11-ig terjed az első mandátum alatt, és 129-ig a második alatt. Mégha a középértékek hasonlóak is a szabályos procedura révén bejutott képviselőkéhez, a fenntartott helyeket betöltő képviselők

nem annyira aktívak, különösen nem azok az elsőként elemzett mandátum ideje alatt. Ennek értelmében az 1996–2000 közötti időszakban mindössze négy olyan képviselő tett fel kérdést vagy fogalmazott meg interpellációt, aki speciális helyet foglalt el. Ez a szám növekszik a következő mandátumra, amikor a 18 speciálisan fenntartott helyet elfoglaló képviselő közül 10-en szólalnak fel.

Bár az elemzés azt mutatja, hogy a speciálisan fenntartott helyeket betöltő képviselők alacsony aktivitást mutatnak a kérdések és az interpellációk vonatkozásában, annál fontosabbá válik annak a vizsgálata, hogy ez a tevékenység mennyiben releváns a kisebbségek problémáit illetően. Ha csak azokat a kérdéseket vizsgáljuk, amelyek a kisebbségi problematika tekintetében relevánsak, megállapítható, hogy a fenntartott helyeket betöltő képviselők aktivitása nem növekszik a többi képviselő tevékenységével összehasonlítva. Azaz, a kisebbségi problematika tekintetében lényeges kérdések jelentős része, szám szerint 99, a szabályos procedúra szerint megválasztott képviselőktől származik, szemben a speciálisan fenntartott helyekről származó 14 kérdéssel. A törvényjavaslatról eltérően, amely politikai támogatást igényel, a kérdések és az interpellációk a létező intézmények és törvények hatásaira vonatkoznak. Következésképpen: a fenntartott helyeket betöltő képviselők tevékenysége ezen a szinten abból a szempontból releváns, hogy a kisebbségi közösségek érdekeit milyen módon reprezentálják.

Törvényjavaslatok

A képviselők, a szenátorok, a kormány, az államelnök és az állampolgárok, egyszóval mindenki előterjeszthet törvényjavaslatot. Egyrészt, a törvényjavaslat komplexebb tevékenységet feltételez, mint a felszólalások vagy az interpellációk és kérdések. Másrészt, a törvényjavaslatoknak politikai támogatásra van szükségük ahhoz, hogy törvénné váljanak, azonban egy vagy több parlamenti csoporthoz tartozó képviselő is aláírhatja őket. A legtöbb esetben a törvényjavaslatok nem egyéni erőfeszítést feltételeznek, mint a felszólalások, kérdések és interpellációk, hanem csoportmunkát. Az elemzés kiterjed mind az általános tevékenységre, mind azokra a tevékenységekre is, amelyek specifikusan a kisebbségi problémákra vonatkoznak.

A képviselők törvényhozási tevékenysége növekvő tendenciát mutatott egyik mandátumtól a másikig. Az 1996–2000 közötti időszakban a középérték 3 beterjesztett törvényjavaslat, ez megegyezik a fenntartott helyeket elfoglaló képviselők ilyen jellegű aktivitásával. Ugyanakkor a lefedett intervallum 1 és 14 közötti a kisebbségeket képviselők esetében, illetve 0 és 43 közötti a többi képviselő tevékenységére kivetítve. Az, hogy minden olyan kép-

viselő jegyez egy törvényjavaslatot, aki fenntartott helyet foglal el, annak tudható be, hogy egy-egy ilyen javaslat benyújtása csoportosan történik. A következő mandátum idejére a középérték sokkal nagyobb lesz mindkét kategória esetében, a fenntartott helyeket betöltő képviselők esetében – 6, ami kisebb mint a szabályos procedúrával parlamenti helyhez jutott képviselők esetében – 8. Hasonlóképpen, az előző mandátumhoz viszonyítva, nem minden fenntartott helyet elfoglaló képviselő terjesztett be törvényjavaslatot.

Annak érdekében, hogy a kisebbségek számára fontos törvényhozást beazonosítsuk, szűrőkritériumként azoknak a törvényjavaslatoknak a listáját alkalmaztuk, amelyet az Emberi jogok, vallások és kisebbségi problémák Bizottsága tárgyalt, mind azoknak a javaslatoknak az esetében, amikor a Bizottság a tulajdonképpeni címzett, mind azokban az esetekben, amikor csak véleményt fogalmaz meg. Ily módon minden olyan törvényjavaslat, amely részben vagy teljesen a kisebbségi problematikára, a vallásokra vagy az emberi jogokra vonatkozik, a Bizottság elemzésének tárgya lesz.

A 2000–2004-es ciklusban a Bizottság 287 törvényjavaslatot tárgyalt. Ezek közül 138-at szenátorok és képviselők kezdeményeztek, 149-et pedig maga a kormány. Adva lévén a Bizottság munkája által lefedett témakör, vizsgálatunk érdekében a következő 6 releváns kategóriába soroltuk a törvényjavaslatokat:

1. a kisebbségi problematikához explicit módon kapcsolódó törvényjavaslat;
2. a vallásokhoz kapcsolódó törvényjavaslat;
3. a politikai rendszerre vonatkozó törvényjavaslat: a választási rendszer, a politikai pártok, a közigazgatás, az oktatás kérdései;
4. az adatok védelmére vonatkozó törvényjavaslat;
5. a tulajdonok visszaszolgáltatására vonatkozó törvényjavaslat;
6. társadalmi jellegű kérdésekre vonatkozó törvényjavaslat.

A jelzett időszakban a szenátorok és képviselők által kezdeményezett 138 törvényjavaslatból 53 releváns a kisebbségi problematika tekintetében, amelyek benne foglaltatnak a fenti hat kategória valamelyikében. Amennyiben a képviselők tevékenységét ezen hat kategória vonatkozásában vizsgáljuk, azt látjuk, hogy a fenntartott helyeket elfoglaló képviselők aktivitása a számukhoz viszonyítva magas (1,37 szemben 0,45-tel). Amennyiben a vizsgálatot csak azokra a törvényjavaslatokra szűkítjük, amelyek explicit módon kapcsolódnak a kisebbségek problematikájához, és kihagyjuk belőle azokat az egyéb aspektusokat, amelyeknek szintén hatásuk lehet a nemzeti kisebbségek életére, a kezdeményezések száma 10-re csökken, ebből pedig mindössze 2 mögött állnak a kisebbségi nemzethez tartozó képviselők is, a fennmaradó 8 javaslatot a szabályos helyeket betöltő képviselők nyújtották

be. Megfigyelhető tehát, hogy minél specifikusabban elkülönült tevékenységről van szó, annál kisebb érdeklődést tapasztalunk a fenntartott helyeket elfoglaló képviselők részéről a kisebbségi napirend számára fontos problémák előterjesztésének vonatkozásában.

Hasonlóan jártunk el a 2004–2008 közötti mandátumi ciklus első felének a vonatkozásában is. A nemzeti kisebbségi parlamenti képviselők tevékenységét a megközelítőleg hasonló méretű parlamenti csoportokéval összehasonlítva a különbségek nyilvánvalóak. Együttesen véve a nemzeti kisebbségek képviselőinek aktivitása messze elmarad a többi parlamenti csoport tevékenységétől (lásd a 2. mellékletet). Megfigyelhető, hogy a Nemzeti Kisebbségek Parlamenti Csoportja sokkal kevésbé tevékeny azon törvényjavaslatok előterjesztése tekintetében, amelyek a kisebbségekre vonatkoznak, mint egyéb parlamenti csoportok, például a Nagyrománia Párt. Ilyen körülmények között több, a kisebbségek számára csupán szimbolikus értékkel bíró törvényjavaslat kerül megszavazásra mint érdemi törvény. Néhány, a kisebbségek képviselői által benyújtott törvényjavaslat nem kapja meg a Képviselőházban a szükséges szavazatszámot, bár tartalmuk megközelítőleg azonos egyéb javaslatokéval, amelyek más képviselői csoportoktól származnak, és utólag nagy többséggel megszavazásra kerülnek.

Egész sor, a 2004–2008-as törvényhozási ciklus első felében megvitatott törvényjavaslat fontos a nemzeti kisebbségek közösségei számára, ezek közös problémáira vonatkoznak. Néhány ilyen javaslat kezdeményezői között ott találjuk a Nemzeti Kisebbségek Parlamenti Csoportjának tagjait is, mint például: Törvényjavaslat a 48/2002. január 16-i, a 137/2000-es, a diszkrimináció minden formájának megelőzéséről és büntetéséről szóló Kormányhatározatát jóváhagyó Törvény kiegészítéséről és módosításáról (Amet Aledin képviselő kezdeményezése), Törvényjavaslat a Romániai Nemzeti Kisebbségek Kulturális Központjának létrehozására (Amet Aledin képviselő kezdeményezése), Törvényjavaslat április 8-ának a „Romák Nemzeti Napjául” való nyilvánítására (Nicolae Păun képviselő kezdeményezése), Törvényjavaslat Románia Európai Parlamenti Képviselőinek megválasztásáról (Varujan Pambuccian képviselő kezdeményezése, 16 más parlamenti csoporthoz tartozó szenátorral és képviselővel együtt), Törvényjavaslat a képviselők és szenátorok státusáról (12 szenátor és képviselő kezdeményezése, egy-egy képviselő a két házban működő mindegyik parlamenti csoport részéről, a kisebbségeket Liana Dumitrescu képviselte), Törvényjavaslat a tanügyi személyzet jogállására vonatkozó 128/1997-es törvény 44. és 49. cikkelyeinek kiegészítéséről (17 képviselő kezdeményezte – 8 RMDSZ-képviselő és 7 képviselő a Nemzeti Kisebbségek Parlamenti Csoportjából), Törvényjavas-

lat a 84/1995-ös Tanügyi törvény 8. (1. és 2. bekezdés) és 119. (1. bekezdés) cikkelyeinek kiegészítéséről (Mihai Radan képviselő kezdeményezése).

Ezekon a törvényjavaslatokon kívül, a fenntartott helyeket betöltő képviselők által biztosított támogatás az olyan javaslatok iránt, amelyeket bár más képviselők és kollégák vagy a kormány nyújtottak be, a képviselt közösségek számára is fontosak, úgyszintén a kisebbségi érdekek képviseletét jelzi.

Példaként hozható fel *a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezet*. Az elemzett időszakban ez volt a kisebbségek szempontjából a legfontosabb törvényjavaslat. A javaslat meghatározza a Romániában élő nemzeti kisebbségeket, előírja az ezekhez a közösségekhez tartozó személyek jogait, valamint a közösségek jogát a kulturális autonómiához. A javaslatot Románia kormánya kezdeményezte 2005 májusában, a szenátus 2005 októberében visszautasította, és 2006 júniusában került megvitatásra a képviselőházban azzal a konklúzióval, hogy kiegészítő jelentés megtétele céljából több bizottsághoz küldik vissza, azaz az Emberi jogok, vallások és nemzeti kisebbségek problémáinak Bizottságához, az Oktatási, tudományos, ifjúsági és sport Bizottsághoz, a Jogi, fegyelmi és mentelmi Bizottsághoz. A vitában a következő képviselők kértek szót (felszólalásuk sorrendjében): Varujan Pambuccian (a Nemzeti Kisebbségek Parlamenti Csoportjának vezetője, kétszer is), Lia Olguța Vasilescu (PRM), Florin Iordache (PSD), Nicolae Popa (PC), Cristian Rădulescu (PD), Márton Árpád-Francisc (UDMR), Lucian Augustin Bolcaș (PRM, háromszor), Anghel Stanciu (PRM-ből a PSD-be igazolt, két felszólalás), Pantelimon Manta (PC), Sergiu Andon (PC), Ioan Bivolaru (PSD), Vasile Puscaș (PSD), Marcu Tudor (PRM), Grațiela Denisa Iordache (PC-ből PD taggá lett), Dragoș Ujeniu (PNL-ből függetlenné lett), Florina Ruxandra Jipa (PRM), Mircea Valer Pușcă (PNL), Ecaterina Andronescu (PSD). Látható, hogy a PRM tagjai sokkal hathatósabb tevékenységet fejtettek ki, mint a nemzeti kisebbségek képviselői.

Következtetések

Jelen fejezet a fenntartott helyekre választott törvényhozók viselkedését elemezte. Az elemzés számos problémát azonosított arra vonatkozóan, ahogyan ezek a képviselők a nemzeti kisebbségi közösségek érdekeinek képviseletét értelmezik, és ahogyan ezeket a Parlament napirendjére előterjesztik. A nemzeti kisebbségek képviselőinek aktivitása tekintetében egy sor aspektust azonosítottunk be, figyelemmel kísérve a felszólalásokat, a kérdéseket, az interpellációkat és a törvényjavaslatokat, amelyek részükről érkeztek.

Az elemzés azt mutatja, hogy a fenntartott helyeket elfoglaló parlamenterek aktivitása mindhárom elemzett dimenzió vonatkozásában alacsonyabb, mind az általánosságban értett tevékenységet vizsgálva, mind a kisebbségek számára fontos aspektusok esetében.

A fennálló helyzethez egy sor tényező járul hozzá. Elsősorban, a választási rendszer kidolgozási módja nem generál szoros kapcsolatokat a kisebbségek és a megválasztott képviselők között, amely aztán hozzájárulna a kisebbségek napirendjének támogatásához és előterjesztéséhez a politikai intézmények szintjén, a fenntartott helyeket betöltő választottak által. Továbbá, a politikai támogatás hiánya a kisebbségeket érintő kérdések vonatkozásában el is tántorítja e kisebbségek képviselőit attól, hogy egy agresszívebb előterjesztési politikát folytassanak, ráadásul egy olyan közegben, ahol még mindig sok a vitatott kérdés a kisebbségek problémáinak vonatkozásában.

A parlamentben való képviselet román modellje nagyon fontos szerepet tölt be, mégpedig azt, hogy mindegyik kisebbség hangot kapjon a törvényhozásban. Éppen ezért van szükség arra, hogy elemzésnek vessük alá a fenntartott helyeken képviselt kisebbségeknek a közéletben betöltött szerepét, továbbá arra, hogy a rendszer kilengéseit javító javaslatokkal éljünk. Adekvátabb intézményes mechanizmusok hiányában, amelyek nagyobb felelősséget várnának el a választókkal szemben, a fenntartott helyek rendszerre nem több egy, a kisebbségek parlamenti láthatóságának növelésére szolgáló politikánál, anélkül azonban, hogy ez a képviselet a kisebbségek számára fontos projektek támogatásában megmutatkozna.

Fordította: Virginás Andrea

Irodalom

Alionescu, Ciprian-Călin: Parliamentary Representation of Minorities in Romania.

Southeast European Politics, vol. V, no. 1, June 2004.

Recensământul populației 2002, www.recensamant.ro.

Biroul Electoral Central, www.bec2004.ro.

Camera Deputaților, Parlamentul României, www.cdep.ro.

Chiriac, Marian: *Provocările diversității. Politici publice privind minoritățile naționale și religioase în România*. CRDE, Cluj, 2005.

Goetz, Anne Marie: No shortcuts to power: constraints on women's political effectiveness in Uganda. *Journal of African Modern Studies*, vol. 40, no. 4, 2002.

Institutul pentru Politici Publice: *Activitatea parlamentarilor în sesiunea februarie-iunie 2007*. www.ipp.ro

Norris, Pippa: *Stable Democracy and Good Governance in Divided Societies. Do Powersharing Institutions Work?* Faculty Research Working Paper Series, Harvard University, JFK School of Government, 2005. február.

Oprescu, Dan: Politici publice privind minoritățile naționale din România (1996-1998). In Năstasă, Lucian – Salat Levente: *Relații interetnice în România postcomunistă*, CRDE, Cluj-Napoca, 2000.

Reynolds, Andrew: *Electoral systems and the protection and participation of minorities*. Minority Right Group International, London, 2006.

Reynolds, A. – Reilly, B. – Ellis, A.: *Electoral system design: the international IDEA Handbook*. International IDEA, Stockholm, 2005.

Monitorizarea activității parlamentare a reprezentanților minorităților naționale, 2004-2007, CRDE, 2007. szeptember, www.edrc.ro.

1. melléklet

A kisebbségi szervezetek által szerzett szavazatok száma a választásokon

Kisebbség	2002-es népszámlálás	Lakosság aránya (%)	2004	2000	1996	1992	1990
Roma	535 250	2,46	56 076 (2)	71 786 (2)	82 195 (4)	52 704 (4)	29 162 (5)
Ukrán	61 353	1,28	10 888 (1)	9404 (2)	7165 (2)	7717 (1)	16 179 (1)
Német	60 088	0,27	36 166 (1)	40 844 (1)	23 888 (1)	34 685 (1)	38 768 (1)
Orosz-lipován	36 397	0,16	10 562 (1)	11 558 (1)	11 902 (1)	14 975 (1)	17 974 (1)
Török	32 596	0,14	7715 (3)	6675 (2)	4326 (1)	2572 (1)	8600 (1)
Tatár	24 137	0,11	6452 (1)	10 380 (1)	6319 (1)	7699 (1)	0 (0)
Szerb	22 518	0,10	6643 (1)	8748 (1)	6851 (1)	5328 (1)	9095 (1)
Szlovák és cseh	21 137	0,09	5950 (1)	5686 (2)	6531 (1)	4708 (1)	4584 (1)
Bolgár	8025	0,03	15 283 (3)	20 085 (4)	5359 (2)	1906 (1)	3451 (1)
Horvát	6786	0,02	10 331 (2)	11 084 (3)	486 (1)	219 (1)	0 (0)
Görög	6513	0,02	7161 (1)	15 007 (4)	8463 (2)	9134 (1)	4932 (1)

Zsidó	5870	0,02	8449 (1)	12 629 (1)	12 746 (1)	0 (0)	0 (0)
Lengyel	3671	0,01	5473 (2)	5055 (2)	1842 (1)	3031 (1)	2372 (1)
Olasz	3331	0,01	6168 (2)	21 263 (2)	11 454 (7)	4188 (1)	0 (0)
Örmény	1780	0,008	9810 (1)	21 302 (1)	11 543 (1)	7145 (1)	399 (1)
Szláv macedón	731	0,003	9750 (3)	8809 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Albán	520	0,002	5011 (1)	10 543 (2)	8722 (1)	0 (0)	0 (0)
Rutén	262	0,001	2871 (1)	6942 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Az oszlopokban a Parlamentben képviselt kisebbségi szervezetekre, vagy adott kisebbség legtöbb szavazatot begyűjtő szervezetére leadott szavazatok számát tüntettük fel. Zárójelben jeleztük azoknak a szervezeteknek a számát, amelyek az illető kisebbség részére jelöltet állítottak.

Források: 2002-es népszámlálási adatok, a Központi Választási Bizottság 1990-es, 1992-es, 1996-os, 2000-es, 2004-es választási adatai.

2. melléklet

Parlamenti csoport	Tagok száma	Ülések száma, amelyeken felszólalások hangzanak el és időtartamuk	Törvényjavaslatok száma	Törvényerőre emelt kezdeményezések száma
Nagyrománia Párt	30	1186 <i>100 óra 2 perc 53 mp.</i>	153	11
RMDSZ	22	513 <i>27 óra 6 perc 37 mp.</i>	117	27
Konzervatív Párt	19	809 <i>30 óra 28 perc 29 mp.</i>	153	21
Kisebbségek	18	289 <i>8 óra 53 perc 48 mp.</i>	42	12

Forrás: Képviselőház, www.cdep.ro