

SMUK PÉTER

A parlamenti viták alkotmányos értékéről

A deliberatív demokrácia-felfogás – leegyszerűsítve – a politikai diskurzusok társadalmi elterjedését, valamint a nyilvános vitákban való szabad és aktív részvételre alapozott konszenzuseresést tartja normatív értéknek, a demokratikus legitimitáció előfeltételének.¹ Ennek, az egyébként méltán népszerű habermasi modellnek, a kritikusai felhívják a figyelmet arra, hogy a politikai diskurzus és a demokrácia több deliberatív előfeltétele valójában intézményes keretek között, a képviseleti szervezetben, a képviselők által valósul meg.² A politikai diskurzusok felületeinek, arénáinak számbavételekor, nyilvánvalóan megkerülhetetlenek a népképviseleti szervek, kiváltképp a parlament.³ A képviseleti demokrácia győzelme révén, a „politikai diskurzus” fogalmilag jórészt a törvényhozó testületben megvalósuló vitákat és tárgyalásokat jelenti, ennek eljárási szabályai lehetővé teszik a valódi interaktív részvételt, az egymásra is reagáló hozzászólásokat, és valójában a konszenzusra jutás igazi esélyét. A „politikai” jellegű eljárásokat – jegyzi meg *Scott* – az összes lehetséges, a döntések szempontjából releváns aspektus megfontolására alakították ki, még akkor is, ha természetesen ezek egyik legfontosabbika a „népre” hivatkozás.⁴ Jelen dolgozat szempontjából a parlamenti eljárásokat, a parlamentek politikai aréna funkcióját, a nyilvánosság ezekhez való viszonyát kiemelt jelentőségű, alkotmányos értéként mutatom be, több fenntartás ellenére is. Ennek során alkotmányelméleti megközelítéseket, európai mintákat és egyes (főleg közép-európai) szabályozásokat hozok példaként.

A politikai pluralizmus parlamenti megjelenése: a kormánypártok és ellenzéki pártok jelenléte. Fontos megjegyezni, előre bocsátani, hogy az ellenzék

¹ HABERMAS, JÜRGEN: *Three Normative Models of Democracy, Constellations*, 1994/1.; magyarul: *A demokrácia három normatív modellje, Fordulat*, 2009/5.

² GERHARDS, JÜRGEN: *Konzeption von Öffentlichkeit unter heutigen Medienbedingungen*. In: *Öffentlichkeit unter Viel-Kanal-Bedingungen*. JARREN, OTFRIED–KROTZ, FRIEDRICH (Hrsg.) Baden-Baden – Hamburg, 1998. 28-31. Idézi: POLYÁK GÁBOR: *Párhuzamos valóságok. Az Alkotmánybíróság nyilvánosság- és médiaképe társadalomtudományi eredmények tükrében*, *Fundamentum* 2012/4. 24.

³ Elméleti háttérének levezetéséhez ld. még KERÉKGYÁRTÓÁGNES: *A deliberáció esélyei az intézményszerű nyilvánosságban*. X. RODOSZ Konferencia, Kolozsvar, 2009. Elérhető: <http://www.rodosz.ro/files/Kerekgyarto%20Agnes.pdf>

⁴ SCOTT, PAUL: *(Political) Constitutions and (Political) Constitutionalism*, *German Law Journal*, 2013/12. 2164.

⁵ *Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament*, CDL-AD(2010)025, par. 25. Ld. az ellenzék fogalmának és funkcióinak bővebb kifejtését: SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jobban*. Bp., 2008.

funkcióinak ellátása valójában a politikai diskurzusok éltető ereje. Az ellenzék funkcióit – a szakirodalom és a Velencei Bizottság számbavétele szerint⁶ – a következőkben azonosíthatjuk: politikai alternatívák nyújtása és azok versenyeztetése a kormány javaslataival, a választóik érdekeinek képviselése, a parlamenti döntéshozatali eljárások fejlesztése a vitákkal, reflexióval és ellentmondással, a kormány és a közigazgatás, valamint a törvényhozási és költségvetési javaslatok ellenőrzése, és általában a stabilitás, legitimáció, felelősség és átláthatóság biztosítása a politikai folyamatokban.

1. A parlamenti viták nyilvánossága – legitimáció és ellenőrzés

A feudális, reprezentáló parlamentek átalakulása polgári népképviselői testületekké, egyebek között, azt a fordulatot is jelentette, amelyet *Habermas* úgy ír le, hogy a 18. századtól kezdve az „okoskodó polgárok” diskurzusa és a parlamenti viták összekapcsolódtak. A kapitalizmus új vezető rétegei szerint (Angliában) anélkül „hogy a parlamentben közvetlenül képviselve lettek volna, a parlamentek valamiféle állandóan bővülő erőterét kezdték kialakítani. Mint kritikai közönség itt kísérik figyelemmel, hamarosan publicisztikai szempontból is megfelelő orgánumokkal ellátva, a parlamenti tárgyalásokat és döntéseket, akár a választók közé tartoztak [...], akár nem. A parlament funkcióváltását nem elég csak arra visszavezetni, hogy a [...] korábban szuverén király *King in Parliament*-té fokozódik le. A korábbi rendszerhez képest a minőségi különbséget csak a parlament és a nyilvánosság közötti új viszony teremti meg, mely végül a parlamenti tárgyalások teljes nyilvánosságához vezet.”⁶

A 17-18. századi fordulathoz – a reprezentáló „feudális” parlamenti nyilvánosságból polgári nyilvánosság – nagyon hasonló a kelet-közép-európai parlamentek esetében is megfigyelhető. A kommunista rendszerek parlamentjei ugyanis, noha az általános választójog alapján jöttek létre, de természetesen nem testesíthették meg a gyakorlatban nem létező politikai pluralizmust. A kommunista parlamentek mintegy a „feudális reprezentáció” testületei voltak, amelyek ritkán ültek össze, ezen „ünnepélyes” alkalmakkor pedig reprezentálták az osztályok nélküli társadalom egyes – munkás, földműves, értelmiségi, osztályellenségé nem minősített – csoportjainak hatalmi helyzetét. A nyolcvanas évek végén, ez a reprezentatív testület szembesült a falain kívül egyre szabadabbá váló sajtóval és közvéleménnyel. Az „utolsó rendi országgyűlések” esetlenül reagáltak ezekre a kihívásokra, ám a parlamentek az első demokrati-

⁶ HABERMAS, JÜRGEN: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Bp., 1999. 122-123.p. Megjegyzí, hogy a *Speaker* csak 1803-ban engedélyezi hivatalosan, hogy újságírók az üléssteremben (a karzaton) tartózkodjanak.

kus választások után, már a polgári nyilvánosság szerves részeivé váltak.⁷ Tehát képviseleti funkciójuk már nem a feudális típusú „reprézntáció” volt, hanem a politikai akaratképzés, és döntéshozatal demokratikus kiterjesztése. Ezt egyszerre támogatta és közvetítette a gyakorlatban is létező politikai, párt- és sajtópluralizmus, és a parlamenti viták valós összefonódása a közvéleménnyel.

Habermas történeti ívű áttekintése arra a modern kori fejleményre is kitér, miszerint a parlamenti közvetítésekkel, a teljes nyilvánossággal a képviselők immár nem egymáshoz, hanem a „közönséghez” beszélnek. A parlamenti vita átalakul show-vá, a kritikai párbeszéd ismét reprezentatív demonstrációvá, az érvek helyét szimbólumok veszik át.⁸ Ez újabban a parlamenti reprézntáció és a közvélemény közötti kapcsolat alkotmányos garanciáit illetően, kevés problémát vet fel, inkább szociológiai háttérként kell kezelnünk. Az alkotmányos gyakorlat ugyanis ezen ellenvetéstől függetlenül a teljes nyilvánosság felé mutat.

A demokratikus legitimáció összekötődik a néprészvétellel és politikai diskurzusokkal, ugyanis népszuverenitás a részvételi jogok révén él, e jogokat pedig a megalapozott döntéshez szükséges információk és azok megvitathatósága töltik meg tartalommal.⁹ Az összefüggés természetesen a közérdekű információk megismerésének és megvitathatóságának szabadságával kapcsolatban is érvényes, itt mégis a parlamenti eljárások és döntések garanciáira, valamint nyilvánosságukra hívom fel a figyelmet. Ugyanis ezek hozzák létre egyrészt a politikai vitafórumot, s teremtik meg továbbá a kapcsolatot a parlamenti viták (információk) és a közvélemény között. Hogy ez utóbbinak mekkora jelentősége van, és milyen viszonyrendszerben értelmezhető mind a demokratikus legitimáció, mind a modern médiaszociológiai viszonyok között, az Európa Tanács 1997-ben elfogadott ajánlása¹⁰ nagyrészt jól körülírja.

Az Európa Tanács arra a problémára kívánt megoldást kínálni, amit úgy fogalmazott meg, hogy a parlamentek gondban vannak, hogy továbbra is a demokratikus intézményrendszer kulcsszereplői maradjanak. A polgárok ugyan-

⁷ A magyar példából kiemelhető az 1988-89-ben közterületen is megjelenő környezetvédő mozgalmak és a képviselők visszahívásának hatása, amely meghatározó nyomás alá helyezte az Országgyűlést. Ld. SMUKPÉTER: *Az Országgyűlés funkcióinak fejlődéstörténete 1985-1990, Jog-Állam-Politika* 2009/3. 36-63.p.

⁸ Ennek gazdasági-társadalmi hátterét többek által vitathatóan írja le, ám ezen meglátását alapvetően találónak nevezhetjük. HABERMAS 1999, 297. Hasonlóan, a parlamenti ellenőrzés valódi funkciója helyett a politikai viták megjelenését figyeli meg Beyme is, ld. BEYME, KLAUSVON: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionweise 1789-1999.* (3. Aufl.) Opladen/Wiesbaden, 1999.275.

⁹ GYÓRFI TAMÁS: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog.]In: JAKABANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja.* Bp., 2009. 150-152.

¹⁰ RES. 1142 (1997) on parliaments and the media. Elérhető: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta97/eres1142.htm>.

is nincsenek tisztában a törvényhozási munkával, és/vagy nem érzik, hogy közük lenne hozzá. Az ET szerint a tömegkommunikáció modern eszközeit fel kell használni, hogy a választók és a képviselők közötti szakadékot áthidalják. Ennek nehézségei nyilvánvalók: a média inkább szórakoztatni akar, ezért hangos és látványos hírek szorítják ki (nem ritkán a minőségi médiaszolgáltatásokban is) a sokszor lassú, hosszadalmas és komplex parlamenti eljárásokról szóló beszámolókat. A kormány ráadásul előnyben van a törvényhozó testülettel szemben – hiszen gyorsabban és profibban tudja a médiát „használni” céljai érdekében. Mindezek következtében az ET azt állapítja meg, hogy a nyilvános viták legfontosabb fórumai közül kikerültek a parlamentek, ez pedig – a határozat szerint – azzal a veszéllyel jár, hogy a népakarat kinyilvánítása érdekében, a polgárok más közvetítő formákhoz fognak folyamodni. Az ET ezért az új információtechnológiai eszközök széleskörű használatát, valamint a minőségi újságírás támogatását javasolta. Konkrét ajánlásai a következők voltak:

- a) a parlamenti munka nyilvánosságának széleskörű biztosítása, kiterjedően a bizottsági munkára is – figyelembe véve, hogy ez nem kommunikációs feladat, hanem politikai jelentőséggel bír, a demokrácia megfelelő működését biztosítja;
- b) a klasszikus és újszerű információs eszközökkel javítani kell a média, különösen a parlamenti tudósítók munkafeltételeit;
- c) a lehető leggyorsabb módon terjeszteni kell az eljárásokról szóló információkat, összefoglalókat; közvetlen, on-line kommunikációs felületeket kell létrehozni az újságírók, s egyáltalán az állampolgárok¹¹ számára; a végső szavazás előtti társadalmi vita elősegítése érdekében a tárgyalási dokumentumok nyilvánosságát biztosítani kell;¹²
- d) kommunikációs szakértőket kell alkalmazni; az átlagolvasó számára érthetővé kell tenni a jogszabályi szövegeket; képzéseket kell szervezni újságírók számára;
- e) speciálisan a parlamenti munkával foglalkozó médiacsatornák létrehozását kell támogatni.

A parlamenti munka nyilvánosságával kapcsolatban a vélemények egyébként megoszlanak. Láttuk *Habermas* kritikus álláspontját, miszerint a modern,

¹¹ Újszerű megoldásokat kínál az Interparlamentáris Unió egy praktikus kiadványában, egyelőre szerény visszhanggal: WILLIAMSON, ANDY: *Social Media Guidelines for Parliaments*. Geneve, 2013., elérhető <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013EN.pdf>

¹² Átfogó, elméleti alapozású javaslatnak tekinthető: CABRERA ALVARO: *Az inkluzív e-parlament modellje. Kirekesztés, inklúzió és demokratikus részvétel az európai parlamentek információs terének világában. PhD-értekezés, 2011. Elérhető: http://tatk.elte.hu/component/docman/doc_download/2528-cabrera-alvaro-disszertacioja*

a szabad mandátumot illúzióvá változtató parlamentekben, a képviselők nem egymást kívánják meggyőzni, hanem a nyilvánosság számára végeznek kinyilatkoztatást. Ez lesújtó helyzetértékelés a deliberatív demokrácia felfogása és a parlamenti diskurzusok alkotmányos védelme számára. A közvéleménynek a fogyasztói társadalomban való elkorcsosulását (és *Habermas* megoldási javaslatát) itt nem kívánom kifejezni, csak utalok arra, hogy a világ parlamentjeiben is felfigyeltek erre a jelenségre. Ez éppenséggel a zárt üléselés, de legalábbis a nem folyamatosan közvetített parlamenti tárgyalások melletti érveket szaporítja. Nem véletlen, hogy a folyamatos televíziós közvetítések igazából a 20. század vége felé terjednek csak el: az USA képviselőházából 1979, a szenátusból 1986, az angol parlament alsóházából 1989 óta közvetíthet folyamatosan a televízió.¹³

A szkepszisünket erősíthetik az új médiafelületek használatával kapcsolatos tapasztalatok is. A népszerű közösségi oldalakon nem nagyon jelennek meg a törvényhozások, vagy legalábbis csekély érdeklődés mellett. Sokkal népszerűbbek ugyanakkor a pártok és politikusok profiljai – épp a parlament háttérbe szorulását demonstrálva. Példaként hozhatunk egy észt kezdeményezést, a *Täna Otsustan Mina* („Ma én döntök”), röviden „TOM” portált, amelyet 2001-ben hoztak létre az e-kormányzás és e-demokrácia egyik zászlóshajó-projektjeként. A portálon a polgárok törvényalkotást kezdeményezhettek, és bár kezdetben sikeresnek tűnt, egy-két év alatt elsorvadt, s inkább kínossá kezdett válni a nevetséges törvényjavaslatok tömege miatt.¹⁴

Meg kell említeni a parlamenti nyilvánosság legitimációs funkciója mellett, az *ellenőrzést támogató* funkcióját is. A plenáris vagy bizottsági ülésen lefolytatott viták során az ellenzék a kormányzatot érvelésre kényszeríti, de legalábbis döntéseinek alátámasztására. Továbbá ügyeket, információkat tárhat a nyilvánosság elé. Ezek a kérdések és válaszok tájékoztatják a közvéleményt a közügyek állásáról, és a kormányzat teljesítményéről. A magyar Alkotmánybíróság megfogalmazásában: „a szabad parlamenti vita hozzájárul ahhoz, hogy a választópolgárok megfelelő képet alkossanak az országgyűlési képviselők és más fontos közjogi tisztségviselők tevékenységéről, és kellő információk birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban, döntéshozatalban.”¹⁵ A nyilvánosság

¹³ A közvetítések tényéréséhez, ill. az ezzel kapcsolatos fenntartásokhoz ld. MCKAY, WILLIAM-JOHNSON, CHARLES W.: *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*. 2012. 101-105.

¹⁴ CHARLES, ALEC: *New Media, New Europe: Estonia's E-mediated State*. In: CHARLES, ALEC (ed.): *Media in the Enlarged Europe. Politics, Policy and Industry*. 2009. 212-213. A javaslatok közzététele után 14 nap „deliberatív” vita következett, majd a felhasználók szavazhattak is. A portált 2008-ban állították le, szerepét átvette a nagyrészt jogszabálytervezetek társadalmi véleményezésére szolgáló www.osale.ee oldal.

¹⁵ 50/2003. (XI.5.) AB hat.

tehát az ellenőrzés általános eszköze, annak mintegy éltető közege. Ezen belül működnek a parlamenti ellenőrzés specifikus információszerzési eszközei (politikai viták, kérdések, interpellációk, vizsgálóbizottságok).¹⁶

2. A parlamenti viták nyilvánosságának biztosítékai

A parlamenti nyilvánosság jogintézményének elemzéséhez – a demokratikus legitimitáción túl – a következő szempontokat határozhatjuk meg. Kiindulópontunk az alkotmányok által általánosan előírt nyilvános üléselés szabálya.¹⁷ Ennek gyakorlati megvalósítása felveti

- a) a plenáris és bizottsági zárt ülések elrendelésének garanciális szabályait (alkotmányos indokok alapján, vagy minősített többségi döntéshez kötötten);
- b) a plenáris és bizottsági ülésterem hozzáférhetőségét – ide értve a „külsősöknek” az ülésteremben való tartózkodását, és az ülésekről való média-közvetítés lehetőségét;
- c) valamint a parlamenti irományokhoz, dokumentumokhoz való hozzáférést – ideértve nemcsak a parlament, mint állami szerv működési adatait (költségvetése, szerződésai), hanem és számunkra itt elsősorban a törvényhozási javaslatok, szavazások, ellenőrzések dokumentumait, jegyzőkönyveit.

Ezek a szabályok túlmutatnak az információszabadságon, az állami szervek átlátható működéséhez fűződő alkotmányos érdeken. Itt valójában a demokratikus diskurzusok *Habermas* által is leírt összekapcsolását láthatjuk, a demokratikus közvéleményt (annak kialakulását) komplex módon támogató alkotmányos intézményt. Beszédes fordulat a magyar hárszabályokban (2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről), hogy egyrészt az Országházba való belépés és ott-tartózkodás szabályainak kialakítása során „[a] hárselnök nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná” (54.§ (2) bek.); továbbá „[a] hárselnök csak olyan helyet jelölhet ki a [az Országgyűlés üléseiről szóló] műsor közvetítésére vagy rögzítésére, amely nem korlátozza a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.” A hárszabályok minden országban rendezik az ülésekhez való hozzáférést, a parlamenti viták követésének, közvetítésének

¹⁶ Ld. NÖDL, ANDREAS: *Parlamentarische Kontrolle. Das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungsrecht*. Wien, 1995. 24.

¹⁷ Az alkotmányos szabályok értelmezéséhez alapvetésül ld. MAGIERA, SIEGFRIED: Art. 42 [Öffentlichkeit, Mehrheitsprinzip, Berichterstattung] In: *GrundgesetzKommentar*. (Herausgegeben von) SACHS, MICHAEL. München, 2011. 1253-1258.; SZENTEZOLTÁN: 23.§ [A parlamenti nyilvánosság] In: JAKABANDRÁS (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Bp., 2009. 788-797.p.

lehetőségét, a parlamentek honlapjain pedig általánosan megtalálhatóak az élő online közvetítések.¹⁸

3. A parlamenti viták belső garanciái

Térjünk át magának az érdemi parlamenti vitának az alkotmányos biztosítékaira. A törvényhozó testület hatásköreinek gyakorlásához elengedhetetlen, hogy a képviselők érdemi felszólalási és alternatíva-állítási eszközökkel, lehetőségekkel bírjanak. A parlamenti viták garanciái tehát a felszólalási időkeretek, a rendszeres ülésezés és a törvényjavaslatok benyújtásának lehetősége.¹⁹ Ezen eszközök minden képviselőnek rendelkezésére állnak, de mint parlamenti jogi intézmények, ezek haszonélvezője természeténél fogva az ellenzék.²⁰

3.1. A képviselői beszédjog alkotmányos védelméről

A közügyek – a napirend – parlamenti megvitatásának demokratikus jellegét az biztosítja, hogy a plénum nyilvánossága előtt, minden politikai tényező, akár minden képviselő megszólalhat, véleményét elmondhatja. A parlamenti vita, a szólásszabadság az ellenzék létének egyik legfontosabb közege, hiszen szerepét csak így tudja betölteni.²¹ Azonban az eljárási szabályoknak a parlament hatékony működését is szolgálniuk kell azzal, hogy gátat szabnak a döntéshozatal elodázását vagy megakadályozását célzó ellenzéki technikának: az obstrukciónak, a parlamentarizmus-történet legtöbb vitát kiváltó jelenségének. A parlamenti funkciók összeegyeztetése az alkotmányos parlamenti jogi szabályozás egyik legszebb kihívása. *Bihari Mihály* hívja fel a figyelmet, hogy a parlamentek szerepe átalakul: immár nem kizárólagos terepei a politikai vitáknak és véleménynyilvánításnak.²² *Jellinek* pedig arra figyelmeztet, ha a házszabályok az elképzelhető összes obstrukciós lehetőséget kiiktatják, akkor a parlamentet egy (le)szavazógép szintjére alacsonyítják, és az obstrukció révén megnyilvánuló politikai küzdelmeket az utcára utasítják.²³ Tehát a képviselőknek be kell ér-

¹⁸ Ld. bővebben: SMUKPÉTER: *A parlamenti nyilvánosság alkotmányos garanciái Közép-Európában. Jog-Állam-Politika 2014/1. 69-87.p.*

¹⁹ Ld. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat.

²⁰ A hatalommegosztás újabb dimenziója értelmében ugyanis a törvényhozás-végrehajtás dualizmust a végrehajtott hatalom erős politikai befolyása révén a parlamenten belüli dualizmus váltja fel, a kormányoldal és az ellenzék között. SMUK 2008, 141.skk.

²¹ A magyar Alkotmánybíróság „az alapos kritikát, a közügyek megvitatásának lehetőségét” a parlamenti demokráciában az ellenzékét „megillető legfontosabb jogosítványként” emelte ki. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat.

²² Ld. különvéleményét a 12/2006. (IV. 24.) AB határozathoz.

²³ Idézi: GRUBE, KONRADDIETER: *Die Stellung der Opposition im Strukturwandel des Parlamentarismus. Köln, 1965. 193.*

niük a rendelkezésre álló szűkös időkerettel, ugyanakkor az eljárási szabályok által garantált (definiálendő, megfelelő hosszúságú) idő biztosíték a megszólalás lehetőségére. A képviselők megszólalásának konkrét időkeretet tűznek a modern házszabályok, jóllehet egyre szűkebbet; valamint a felszólalások számát is limitálják több parlamentben.²⁴

A felszólalási jogok, a beszédjog szabályozásának egyenetlenségére hívja fel a figyelmet a Velencei Bizottság is, amikor az ellenzék szerepével, védelmével kapcsolatos, parlamenti jogi intézményeket tekinti át. A képviselők, az ellenzék beszédjoga többször a frakcióhoz telepített, kollektív jogként jelenik meg. A napirendi tematizációt lehetővé tevő kezdeményezési és kérdezési jogok, több esetben, korlátozás alá esnek, például bizottsági szűrőkkel, időkeretekkel.

Ezek a korlátok, a politikai diskurzusok elhúzódnásának kívánnak gátat szabni, a megfelelő időben történő döntéshozatal érdekében. Az ellenzék általában politikai stratégiáival már arra is berendezkedett, hogy amíg nem kormányoz, a fegyelmezett többség által uralt parlamenti döntéseket csak kis mértékben tudja befolyásolni, így sokkal inkább az alternatívaállításra és az ellenőrzésre helyezi a hangsúlyt.

A házszabályok által biztosított képviselői jogok megsértésével, valójában a demokratikus döntéshozatali eljárás szenved súlyos hibát, a jogalkotás érvényessége is megkérdőjeleződik. „A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is. A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú, beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen, az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált, a képviselő útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten, az Országgyűlés működése által a döntéshozatal — jellemzően a törvényalkotás — folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír.”²⁷

Önmagában a törvények több olvasatos vitája is azt célozza, hogy a magas szintű törvényi szabályok, a képviselők hozzájárulásával, érdemi vitái révén fogalmazódjanak meg. Kifogásolható tehát minden olyan megoldás – bármennyire is „sürgető” a szabályozás elfogadásához fűződő „köz-”, valójában kor-

²⁴ *Abeszédjogházszabályiszabályozásának(kelet-ésnyugat-európai)példáihozld. PONGRÁCZATTILA: Beszédjog a parlamentekben. In: NAGY CSONGOR ISTVÁN – PAPP IMRE – SEPSI TIBOR: Parlamentek Európában. Bp., 2003. 171-195.*

²⁵ *Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament, CDL-AD(2010)025. 55-57.*

²⁶ *SMUK, 2008, 50-51.*

²⁷ *12/2006. (IV. 24.), AB határozat, megerősíti a 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.*

mányzati érdek –, amely ellehetetleníti a képviselők közreműködését. Ilyen gyakorlat (volt) a magyar parlamentben, amikor a zárószavazás előtti pillanatban nyújtottak be – házzsabályellenesen – olyan módosító javaslatokat, amelyek érdemi változást hoztak az addig tárgyalt szöveghez képest. Ez nyilvánvalóan sérti a demokratikus eljárások alkotmányos követelményét, a képviselői közreműködési jogokat, és így a jogalkotás jogállami követelményeit.²⁸

A képviselői jogok áttekintéséhez kapcsolódóan, megemlítem azt az alkotmányos kérdést, hogy a törvényhozás tagjainak beszédjogát melyik alkotmányi rendelkezésből vezetjük le: a véleménynyilvánítás szabadságából, vagy pedig inkább a képviseleti demokrácia és a szabad mandátum összekapcsolásából származó, „tárgyalási jognak” tekintsük-e? A beszédjog parlamenti korlátozásának intézményei (csak a képviselőket illető jog, az is behatárolt a beszédidő és a kezdeményezési jogok terén, a fegyelmi jog révén, a parlamenti eljárások méltóságának és zavartalanságának érdekében, és a diszkriminatív frakciójogok révén, a függetlenekkel szemben) ugyanis eltávolítják ezeket a jogokat az „általános” véleményszabadságtól. Más oldalról pedig, a képviselők munkájának védelmére szolgáló intézmények (pl. mentelmi jog, információkhoz jutás joga) mindenképpen a politikai diskurzusok, a kommunikációs jogok támogatását szolgálják. A funkcionális megközelítés mellett, a jogvédelem is eltérő lehet a két felfogás alapján. Amennyiben a véleményszabadságból levezetett alapjognak tekintjük a képviselői véleménynyilvánítást a parlamenten belül²⁹ is, az sajátos megvilágításba helyezné az eljárási szabályokat. Ezért a magam részéről, a parlamenti eljárásokban megnyilvánuló a képviselői beszédjogot inkább *tanácskozási jognak* tartom, amelynek alkotmányos háttere a képviselők közreműködési joga, a köz érdekében végzett tevékenységük alaptörvényben rögzített joga, mandátumuk gyakorlása. A politikai diskurzusok alkotmányos védelme, a demokratikus közvélemény kialakulásának követelménye ugyanakkor, meglátásom szerint, az eljárási keretek között gyakorolt beszédjogot is erős védelem alá helyezi, és több házzsabályi intézményt adekvát(abb) módon igazol.³⁰

²⁸ A magyar Alkotmánybíróság erre a megállapításra, a közjogi érvénytelenség kimondására, a gyakorlat elterjedt használata ellenére csak ritkán jutott. Ld. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat.

²⁹ A *Castells ügyet* (*Castells v. Spain, Judgment of 23 April 1992*) sokszor említik a képviselői véleménynyilvánítás védelme érdekében, de vegyük észre, hogy ott a szenátornak egy parlamenten kívüli, sajtóban megjelent véleményéről szólt az ügy.

³⁰ Ld. ehhez KUKORELLI ISTVÁN – SMUK PÉTER: Véleményszabadság vs parlamenti fegyelmi jog. In: PATYI ANDRÁS – LAPSÁNSZKY ANDRÁS (szerk.): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére. Bp., 2014. 345-359.; SZENTEZOLTÁN: 20.§ [Az Országgyűlés tagjainak jogállása.] In: JAKAB ANDRÁS (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Bp., 2009, I. köt. 697-699.; továbbá Salamon László különvéleménye, 3206/2013. (XI.18.) AB határozat.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a *Karácsony és társai v/Magyarország* (2014) ügyben a képviselők véleményszabadságának és a fegyelmi szankciónak a viszonyát, a véleményszabadságba való beavatkozás arányosságát az új magyar parlamenti fegyelmi eljárások tisztességes jellege és az eljárási garanciák léte alapján vizsgálta.³¹ A parlamenti képviselők beszédjogát az EJEB, a véleménynyilvánítás szabadságából vezette le, amely adott esetben, a politikai pluralizmus megvalósulása, ezért a demokráciában a parlamenteket, népképviselői szerveket is védelem illeti meg, mert fórumot kínálnak a képviselői vitáknak. Az EJEB szerint nemcsak az eljárási rendnek megfelelő hozzászólások, hanem egyéb kommunikációs formák (kivonulás az ülésteremből, informális tetszés-nemtetszés-nyilvánítások, stb.) is ennek a politikai vitafórumnak a fontos, védett megnyilvánulásai, például a kiemelt média-figyelemre tekintettel. Bár a házszabályok nem viselik el a véleménynyilvánítás minden formáját, de ezt a korlátozást annak legitím céljához kell mérni. A képviselők szólásszabadságát – amely nem csak saját nézeteik kifejtésére, hanem választókerületük képviselőire is alkalmassá teszi őket – mindezekre tekintettel, legalább akkora, de inkább erősebb védelem illeti, mint a véleményszabadságot általában.³² A házszabály által biztosított idő- és tárgyalási keretek között kifejtett véleményekhez képest, a további szóban forgó, megbírságot, szimbolikus véleménynyilvánítások (molínók felmutatása) is a parlamenti viták részét képezik, amelyeket ugyanakkor nem lehet egyformának tekinteni a beszédkeretek között elhangzottakkal. Az EJEB hozzáteszi: sajátos jelentőséggel bír, hogy a parlamenti kisebbség, az ellenzék jogainak védelméről van szó az adott esetben – mert számukra biztosítani kell a lehetőséget, hogy véleményüket kinyilvánítsák, akár szimbolikus eszközökkel. Különös súlyt kell helyezni az ellenzékiek „véleménynyilvánításhoz való folyamatos jogára” („*ongoing right to express opinions*”), s a közvélemény jogára, hogy megismerje ezen álláspontokat.³³ Az EJEB 2014-ben született döntése tulajdonképpen a legitím cél elismerése mellett a szankciók kiszabásának eljárását, és a jogorvoslati lehetőségeket tekintve állapította meg a molinózásért pénzbírsággal sújtott ellenzéki képviselők véleményszabadságának megsértését.³⁴

3.2. Tematizáció, napirend

A képviselői jogok közül azokat is kiemelhetjük, mint a politikai diskurzusokat éltető eszközöket, amelyek révén meghatározhatják a napirendet. A politikai vi-

³¹ *Karácsony and Others v. Hungary*, no. 42461/13, ECHR 2014 (a továbbiakban: Ítélet)[58].

³² Ítélet[66]-[69].

³³ Ítélet [71]-[72].

³⁴ Az Egyezmény 10. és 13. cikkének (hatékony jogorvoslatihoz való jog) megsértését is megállapította tehát az ítélet. Az ügy a Nagykamara elé került, ennek döntése a kézirat lezárásának időpontjában még nem született meg.

ták számára a parlamenti, intézményesített fórumot az alkotmányos szabályozás illetve a házszabályok hozzák létre hatásköri és eljárási szabályokkal. A releváns parlamenti jogi intézmények közé sorolható a képviselők részvételi, felszólalási, (törvényalkotásra vagy egyéb határozathozatalra irányuló) kezdeményezési joga; az ellenzék számára biztosított lehetőségek a napirend meghatározására, vizsgálóbizottságok létrehozására; a parlamenti tárgyalások szabályai közül azok, amelyek vitaalkalmakat hoznak létre (heti kérdezési vagy interpellációs órák,³⁵ napirend előtti felszólalások). Ezek az intézmények meglehetősen szigorú korlátok között működnek, a képviselői törvényjavaslatokat bizottságok „szűrik”, a heti interpellációs órába csak kevés kérdés fér bele, a felszólalás időkeretei szűkösek – hiszen a parlamenti eljárások egyik legszűkösebb erőforrása az idő, a nyilvános véleményformálásra rendelkezésre álló felület.

A *napirend meghatározása* kapcsán fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a törvényhozó testületek motorjai valójában a kormányok: a kormány kezdeményezései (törvényjavaslatai) uralják a tanácskozási idő többségét, ezen túl pedig, az ellenőrzési intézmények, valamint a „napirend előtti” vagy azon kívüli hozzászólások, kölcsönös reakciók lehetősége hozza létre a politikai vitákat. A napirend meghatározását egyrészt tehát elvégzi maga a házszabály, amely a napirenden kívüli, „tisztán” politikai vitákat szoros keretek közé zárja, valamint a parlamenti funkciók üzemszerű gyakorlása érdekében nem enged eltérést a törvényhozás speciális tematikájú napirendjétől. Az üzemszerű működésre az ülést vezető elnök felügyel, engedélye nélkül nem lehet felszólalni, megvonhatja a szót, fegyelmi szankciókat szabhat ki. Ilyen „valós idejű”, szigorú felügyelet más deliberatív, „diskurzusfelület” esetében nem létezik.

Az alkotmányok rendre biztosítják a képviselők szabad mandátumát, tehát az utasítás kizárását, vagy a közérdekre tekintettel meghozott, saját lelkiismereten alapuló döntéseket; a képviselői mentelmi jogával pedig a képviselői beszédjogot büntethetőségi illetve eljárási akadályokkal biztosítják. Szintén alkotmányos szabályok garantálják, hogy a képviselők számon kérhessék a végrehajtó hatalom képviselőit, általában a kormányt és tagjait, de sokszor más,

³⁵ Egy. kisebb, közép-európai körkép: ilyen kérdezési időszak az észti házszabály 142.§ szerint a plenáris ülések hetének szerdáján délután 1 órától 2 óráig; a lett parlamentben legfeljebb egy órát minden rendes ülésen biztosítani kell kérdésekre; a litván Seimasban kedd esténként fél óra áll rendelkezésre a statútum 97.§ (4) bek. szerint; a Sejmben minden ülésnapon kell erre sort keríteni, de időkeretet a házszabály nem ír elő (191. cikk); ha a szlovák parlament ülésnapja keddre esik, akkor kérdezési időt kell biztosítani (házszabály 24. cikk (6) bek.); a román parlamentben hétfőnként fél 7 és fél 8 között lehet szóbeli kérdéseket feltenni (167. cikk), kéthetente fél 8 és 8 között lehet interpellálni, ezeken a hétfőkön 6 és fél 7 között a miniszterelnök külön kérdezhető (173-177. cikkek); a horvát Saborban az ülésnapok reggelén kell kérdezési időszakot tartani (házszab. 132.), a magyar házszabály szerint pedig ülésenként „a napirendben feltüntetett időpontban” 90 percet kell az interpellációkra és kérdésekre biztosítani, 60 percet pedig az azonnali kérdésekre (120, 125.§).

a végrehajtó hatalmon kívül álló állami szervet is.³⁶ Az alkotmányos szövegek gyakran megkülönböztetik a kérdezés, illetve az interpelláció jogát. Ez utóbbit nem ritkán nem egyéni, hanem kollektív jogként³⁷ szabályozzák, de még így is kisebbségi, tehát ellenzéki eszköznek tekinthető. A vitát garantálja, hogy az alkotmány egyúttal ésszerű határidőn belüli válaszadási kötelezettséget ír elő a kérdezettek részére, sőt, az interpelláció esetében, egyes országokban, még a bizalmatlansági szavazást³⁸ is kilátásba helyezi.

A napirend meghatározásában általában a parlamentek elnöksége (házbizottság) és a házelnök jár el. A politikai kisebbség érdemi napirend-meghatározási jogot kap, amikor lehetősége van rendes ülésen bizonyos kérdéseket napirendre venni, így maga tematizálhatja a parlamenti vitákat, vagy akár az egész politikai diskurzust. Ilyen lehetősége nyílik például a magyar Országgyűlésben³⁹ a képviselők ötödének a politikai vitanap kezdeményezésével. Ennek időkerete nem lehet négy óránál kevesebb; a litván Seimasban⁴⁰ az ellenzéki frakcióknak, amelyek minden harmadik csütörtök délutánjának napirendjét meghatározhatják, és ezen napirendi javaslatukról nem szavazhat a plénum; a bolgár Nemzetgyűlésben⁴¹ minden frakciónak, amikor minden hónap első szerdáján frakciónként egy napirendi pont meghatározásában szabadon dönthetnek.

4. Záró gondolatok

A deliberatív demokrácia koncepciója, a népszuverenitás érvényesülésének sajátos kontextusát, garanciáját segít számunkra azonosítani. A népképviselői szervek a jogalkotó és az ellenőrzési hatásköreik, valamint politikai aréna-funkciójuk révén, a politikai diskurzusok számára, olyan fórumot kínálnak, ahol a deliberatív viták közvetlenül, a közügyek eldöntéséhez kapcsolódnak, és ahol az intézmény jellegénél fogva alkalmas (lenne) a konszenzus létrehozására is. A népképviselői szerveket arénává a képviselői beszéd- és egyéb

³⁶ A kormányon kívül kérdezhető a jegybank elnöke (észt alkotmány 74. cikk, magyar Alaptv. 7. cikk), a számvevőszék elnöke (észt alkotmány 74. cikk, magyar Alaptv. 7. cikk), a honvédség vezetője (észt alkotmány 74. cikk), a legfőbb ügyész (magyar Alaptv. 7. cikk).

³⁷ A képviselők ötöde interpellálhat a bulgár alkotmány 90. cikke és a litván alkotmány 61. cikke szerint, egytizede a horvát alkotmány 86. cikke szerint, míg tíz képviselő kell ehhez a szlovén alkotmány 118. cikke szerint.

³⁸ Litván alkotmány 61. cikk, szlovák alkotmány 80. cikk, szlovén alkotmány 118. cikk.

³⁹ 10/2014. (II. 24.) OGY hat., 86.§.

⁴⁰ Seimas statútuma, 97. cikk (5) bek. Ha több ellenzéki frakció is jelentkezik, akkor a ház elnöksége az erőviszonyok figyelembevételével jelöli ki a napirendért felelős ellenzéki frakciót.

⁴¹ A bulgár Nemzetgyűlés házszabálya 49. cikk (7) bekezdés.

közreműködési, kezdeményezési, részvételi jogosultságok alakítják, amelyeket házsabályi rendelkezések szerint lehet gyakorolni. A politikai viták garanciális védelmét szolgálják a képviselők, alkotmányokban is megtalálható, beszéd- és kérdezői jogosultságai, valamint egyes további intézmények az ellenzék védelme érdekében.

Az állam intézményvédelmi kötelezettsége abban a tekintetben jelenik meg a vizsgált területen, hogy a politikai véleményeket, kritikákat nem csupán elviselnie, de a demokratikus vitákat „szerveznie” is kell; olyan vitafórumokat és lehetőségeket kell létrehozni, amelyben a politikai pluralizmus megnyilvánulhat, és ez által, a népszuverenitás érvényesülhet. Ugyan a plurális viták szűk időkeretbe zsúfolása, vagy azok megkerülése gyors és hatékony döntéshozattal kecsegtet (amelyre „közérdekű” indokot mindig könnyű találni), ám a demokratikus diskurzusok alkotmányos és kényelmetlen garanciáit az önkormányzó hatalom, a demokratikus legitimitáció és a saját jól felfogott érdekében, elfogadja. A hatékony döntéshozatal nem üresítheti ki a népképviseleti szerv tagjainak jogait, ezt a közjogi érvénytelenség (a magyar gyakorlatban sajnos viszonylag ritka) alkotmánybírói megállapítása kényszerítheti ki. Az alkotmányba foglalt garanciák, képviselői jogok védelme a (magyar) alkotmánybírói gyakorlatban általában kiemelt helyen szerepelt, ám a parlamenti autonómia értékével ütközött.

A Tisztelt Ház szervezetalakítási és házsabály-alkotási szabadsága ugyan magas védelmet élvez, de az alaptörvényi szinten rendezett keretek között.⁴² Ezáltal a parlament, mint politikai vitafórum védelme, egyaránt ellátható mind a jogállami jogalkotási követelmények, mind pedig az alaptörvénybe foglalt képviselői jogok érvényre juttatása révén.

⁴² Ez az alkotmányos konfliktus állt a középpontjában a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatnak. Ld. még: SMUK PÉTER: Az Alkotmánybíróság döntése a frakcióalakítás feltételeinek szabályozásáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2013/4. 12-19.; és a jogorvoslati lehetőségek szempontjából ERDŐS CSABA: Az alkotmányjogi panasz a parlamenti jog területén, *Jog-Állam-Politika*, 2014/2. 35-48.