

NÉMETH MÁRTON

A parlamenti jogon túl – a költségvetéstől a nemzetközi szerződésekig

A parlamenti jog határterületeit járta körül a Házzsabályon túl harmadik szemesztere

A harmadik szemeszter célkitűzései

Az Országgyűlés Hivatala Törvényhozási Igazgatósága által szervezett előadás-sorozatot azért hívták életre, hogy a parlamenti jogra irányítsa a közjogász szakma, az egyetemi hallgatók és nem utolsósorban a közvélemény figyelmét. A rendezvény impozáns helyszínei (az Országház Vadász terme, illetve a Felsőházi ülésterem), az egyetemek és az alkotmányjogász szakmai műhelyek megszólítása, valamint a sorozatnak a polgárok lehetőleg minél szélesebb rétegét megcélzó kommunikációja mind-mind ezt a célt szolgálták. Az előadások visszajáró, főként egyetemista törzsközönsége alapján megállapítható, hogy nem minden siker nélkül.

Az alkotmányjogász szakmának a sorozat sokat ígér: a szervezők törekvése szerint a tételes jogi szabályok mögé kínál bepillantást, nemzetközi kitekintést és elméleti háttérrel adva egyfelől a Ház munkatársainak, akik nap, mint nap alkalmazzák a parlamenti jogot, másrészt gyakorlati háttérismereteket az érdeklődő közjogászoknak és egyetemi hallgatóknak.

A harmadik szemeszter „*A parlamenti jog határterületei*” címmel került megrendezésre, amely az elmélyítő szemeszter után azokat a témákat kívánta bemutatni, amelyek nem részei a szűk értelemben vett parlamenti jognak, ugyanakkor olyan szorosan kapcsolódnak a parlamentarizmus lényegéhez (elegendő itt csupán a költségvetés, vagy a nemzetközi szerződések intézményére utalni), hogy vizsgálatuk elengedhetetlen feltétele annak, hogy teljes képet kaphassunk a magyar parlamenti jog jelen állapotáról.

Adorján Richárd: A költségvetés és a zárszámadás elfogadása

A parlamenti jog határterületeit körüljáró harmadik szemeszter a költségvetési jog vizsgálatával kezdődött, amelyet Adorján Richárd, a Nemzetgazdasági Minisztérium költségvetésért felelős helyettes államtitkára vett górcső alá. Moderatori kérdésre elmondta, hogy közéleti érdeklődésében két fontos tényező játszott szerepet: a családja, valamint, hogy a rendszerváltás idején kezdte el figyelem-

mel követni a politikai eseményeket, ami nagyban meghatározta a későbbi karrierjét. Mentorként Hőgye Mihály és Balogh László nevét emelte ki, nagy hatással volt rá továbbá két tanára, László Csaba és Rogán Antal is.

Adorján Richárd előadása elején két kihívásra hívta fel a figyelmet. Egyrészt bár a költségvetés elfogadása természetesen a parlament hatásköre, mégis a legnagyobb hatást a kormányzat, illetve a kormánypárti frakciók gyakorolják rá, ezért nehéz a két hatalmi ág feladatainak pontos elhatárolása. Másrészt a költségvetési törvény tartalmának, szerkezetének meghatározása is állandó vita és módosítások tárgya. Ilyen például, hogy a magyar költségvetés nemrég áttért a háromhasábos modellről a négyhasábosra. A fenti kérdések vizsgálatát nehezíti, hogy egyik kérdésre sincs általánosan elfogadott nemzetközi gyakorlat.

A költségvetési törvényt jogi szempontból vizsgálva az előadó kiemelte, hogy egy különleges törvényről beszélhetünk, két szempontból is: bevételi és kiadási előirányzatokból áll, illetve speciális az időbeli hatálya is: január 1-jétől december 31-ig tartalmaz előírásokat, bár érdemes tudni, hogy nem december 31-ig hatályos, hanem további három évig, mivel olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek túlnyúlnak az adott költségvetési éven. A téma jelentőségét érzékeltetve Adorján rámutatott, hogy egy költségvetési törvény nagyjából a GDP 50%-ának, vagyis minden második, az adott évben megtermelt forintnak az újraelosztását tartalmazza. Ez nemzetközi összehasonlításban egy kevéssel az átlag fölöttinek mondható, ami 47%. Bár vannak olyan jóléti államok, ahol ez a szám jóval magasabb (például Finnország, a maga 57%-ával), a magyar kormány céljai között az szerepel, hogy a hazai költségvetési újraelosztás csökkenjen a következő években.

A költségvetés megalkotását elemezve a helyettes államtitkár három fő fázist azonosított: a tervezés folyamatát (amelybe a parlamenti elfogadásig tartó szakasz is beletartozik), a végrehajtást, valamint a zárszámadást. A tervezés kapcsán az új házszabály egy fontos újdonságára is rámutatott: a korábbi két és fél, három hónap helyett a hatályos szabályok szerint szűk másfél hónap alatt megtárgyalja és elfogadja a parlament a költségvetést. Adorján Richárd értékelése szerint bár kétségtelen hogy a korábbi szabályokhoz képest az egyéni képviselőknek és a bizottságoknak ma kevesebb alkalmuk van a véleményük megjelenítésére, ugyanakkor a változások nem vezettek e jog lényeges csorbulásához. Ha a plenáris ülésen nem is, a bizottságokban ugyanúgy kritizálhatják a javaslatot és megtehetik a módosító indítványukat, ahogy korábban. A hatékonyság oldaláról vizsgálva pedig kifejezetten öröndetes, hogy gyorsabban, kevesebb adminisztráció mellett lehet egy költségvetést elfogadni, amely a legtöbb esetben ugyanúgy tükrözi a kormány szándékait, mint korábban.

Az eljárás kapcsán a Költségvetési Bizottság jelentőségét (a költségvetési törvény kapcsán a Törvényalkotási Bizottság szerepét tölti be) emelte ki az előadó, valamint a Költségvetési Tanács, mint új intézmény szerepére tért ki, amely célja, hogy főszabályként olyan költségvetést fogadjon el az Országgyűlés, amely az államadósság csökkentéséhez járul hozzá. Amennyiben a Költségvetési Tanács megítélése szerint a benyújtott költségvetési törvényjavaslat ennek a kritérium-

nak nem felel meg, arról nem lehet zárószavazást tartani, ami végső esetben akár az Országgyűlés feloszlataához is vezethet. Ez pedig nem egy nemzetközi szinten is páratlanul erős intézményi garancia a kiegyensúlyozott költségvetési politika mellett – értékelt a helyettes államtitkár.

Sonnevend Pál: A nemzetközi szerződéskötési eljárás

Bár a külügyi terület, különösen az államközi kapcsolatok alacsonyabb szintje hagyományosan közelebb áll a végrehajtó hatalomhoz, mint a törvényhozáshoz, egy állam külkapcsolatainak legfontosabb aktusaihoz mégis mindig parlamenti közreműködés is szükséges. Ezért kapott szerepet a parlamenti jog határterületeinek vizsgálata során a nemzetközi szerződéskötési eljárás, amelyet Sonnevend Pál, a nemzetközi jog és az alkotmányjog elismert szakértője, az Eötvös Loránd Tudományegyetem (ELTE) dékánhelyettese mutatott be az érdeklődőknek.

Az előadó a bevezető részben két mentort emelt ki, akik nagy hatással voltak rá. Az első Jochen Abraham Frowein, a heidelbergi Max Planck Intézet korábbi igazgatója volt, akitől a szigorú jogászai gondolkodás és érvelés képességét igyekezett eltanulni, a másik fontos személy pedig Sólyom László korábbi köztársasági elnök, aki pedig inkább az inspiráló, kreatív gondolkodásmódja miatt volt jelentős számára. Az ELTE dékánhelyettese munkája során e két szemléletmód ötvözetét próbálja megvalósítani.

Sonnevend Pál előadását egy erős állítással kezdte: véleménye szerint a 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény egy európai szinten is kiemelkedően nemzetközi-jog-barát rendszert hozott létre. Ennek alátámasztására az Alaptörvény Q) cikkének elemzésével folytatta, amely a korábbi alkotmány szövegével ellentétben már nemcsak azt mondja ki, hogy Magyarország biztosítja a nemzetközi jog és a belső jog összhangját, hanem, hogy mindezt a nemzetközi jogi kötelezettségek teljesítése érdekében teszi. Ezt az értelmezést erősíti továbbá az is, hogy a nemzetközi szerződések egyedül az Alaptörvény normáinak nem mondhatnak ellent, minden ennél alacsonyabb jogszabályba ütközésük esetén elsőbbséget élveznek a belső joggal szemben.¹

Az előadása második részében Sonnevend Pál a szerződéskötés menetéről beszélt, amelyet a belső jogban *a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény* szabályoz, a nemzetközi jogban pedig főként az 1969. évi bécsi szerződés a szerződések jogáról.² A szerződéskötési folyamat mind a belső, mind a nemzetközi jogban egy többszereplős és meglehetősen összetett eljárás, amelynek kapcsán Sonnevend egy jelentős körülményre hívta fel a fi-

¹ Lásd: 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról 23. § (3)–(4); 32. §

² Lásd: a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet.

gyelmet: fontos elhatárolni egymástól a belső jogi és a nemzetközi szintéren történő eseményeket, mivel a legtöbb magyar jog hatálya alá tartozó esemény be nem tartása nem érinti Magyarországot, mint nemzetközi jogalany felelősségét. Kimondja ezt a bécsi egyezmény is a 27. cikkében, amely szerint egyetlen állam sem hivatkozhat a belső jogára azért, hogy a nemzetközi kötelezettségei nem teljesítését kimentse.³

Az Országgyűlés szerepéről szólva az előadó kiemelte, hogy a parlament a legtöbbször akkor jut szóhoz, amikor egy aláírt nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséhez ad felhatalmazást. Érdekes és viszonylag ritka kitérő, ha a parlament a köztársasági elnöknek ad felhatalmazást, ebben az esetben ugyanis az államfő a ratifikáció helyett az Alkotmánybírósághoz is küldheti a törvényt normakontrollra.⁴

Az előadás utolsó részében a nemzetközi jog belső joggá válásáról volt szó. Egészen 2005-ig külön aktusra volt szükség az implementáláshoz, ez azonban Sonnevend Pál szerint rengeteg problémát okozott,⁵ ezért tért át a jogalkotó a ma is hatályos rendszerre, amelyben a szerződéskötésre felhatalmazó jogszabály egyben rögtön ki is hirdeti a belső jogban a szerződés szövegét. Ez azt a furcsa helyzetet eredményezi, hogy bár még nincs hatályban a nemzetközi szerződés, a magyar jogban már kihirdették. Ilyenkor egyfajta „alvó állapotról” beszélhetünk, amelynek a külügyminiszter közleménye vet véget, amely megállapítja, hogy nemzetközi jogilag hatályba lépett a szerződés, és így a magyar jogban is alkalmazni kell.

Hallgatói kérdésre Sonnevend Pál kifejtette, hogy örömdetesnek tartaná, ha a tényleges jelentőségüknek megfelelően nagyobb figyelmet kapnának a nemzetközi szerződések az Országgyűlésben. Hozzátette ugyanakkor, hogy nincs könnyű helyzetben a mindenkorai törvényhozás, hiszen gyakori, hogy mire elé kerül a szöveg, már több évnyi tárgyaláson vagyunk túl, és a szöveg módosítására a gyakorlatban már nincs lehetőség. Vagy el kell fogadni teljes egészében, vagy el kell utasítani, ami azonban diplomáciailag nehéz helyzetet eredményezne az ország számára.

Bodnár Eszter – Simon Zoltán: A parlamenti nyilvánosság és érdekérvényesítés

Az előadássorozat által vizsgált következő két határterület szorosan összefügg egymással. A parlamenti nyilvánosság kérdése a modern parlamenti működés egyik legfontosabb garanciális eleme, az érdekérvényesítés problematikája pedig

³ Egyetlen kivételt enged az egyezmény: a 46. cikk szerint, ha kifejezetten a szerződéskötésre vonatkozó szabályt sértenek meg a szerződéskötés során, és ezt a másik fél, a másik szerződést kötő állam egyértelműen felismerhette.

⁴ Ilyen esetre eddig egyszer volt példa, Sólyom László elnöksége idején, amely folytán az Alkotmánybíróság végül alkotmányellenesnek nyilvánította az érintett nemzetközi szerződést. Bővebben lásd: 32/2008. (III. 12.) AB határozat.

⁵ Lásd például: 7/2005. (III. 1.) AB határozat.

a politika és a társadalom más alrendszerei közötti együttműködés kihívásaira keresi a választ – az ebből adódó nyilvánvaló veszélyek ellen igen gyakran a nyilvánosság erejével küzdve.

A parlamenti nyilvánosság kérdését kutató Bodnár Eszter, az ELTE Állam és Jogtudományi Karának adjunktusa a moderátorok kérdésére elmondta, hogy eredetileg nem készült jogi pályára, inkább az irodalom vonzotta, de amikor szembesült vele, hogy milyen sok nagy író végzett jogot, elhatározta, hogy elkezd a jogi kart. Az egyetemen számára az alkotmányjog „szerelem volt első látásra”, amely azóta is tart. Az ELTE Alkotmányjogi Tanszékén ismerte meg Dezső Márta professzor asszonyt, akit mentoraként említett meg.

Simon Zoltán, az ELTE Társadalomtudományi Karának egyetemi tanára 2000-ben történelem, 2009-ben pedig jogász szakon végzett, később pedig a politikatudomány területén doktorált és habilitált, így az érdeklődése fokozatosan fordult a politikai érdekérvényesítés, a lobbizás intézménye felé, az elmúlt időszakban pedig az Európai Unió döntéshozatali mechanizmusai vált a fő kutatási területévé. Simon Zoltán mentoraként Bihari Mihályt és Vass Lászlót nevezte meg.

Bodnár Eszter előadása elején felhívta a figyelmet, hogy bár az Alaptörvénynek csupán egy bekezdése⁶ szól kifejezetten a parlamenti nyilvánosságról, az országgyűlési ülések nyilvánosságánál egy jóval szélesebb kérdéskört jelent a parlamenti transzparencia ügye. Az ELTE adjunktusa a továbbiakban az Országgyűlés alkotmányjogi és politikai funkcióit áttekintve adott képet a parlamenti nyilvánosság jelenlegi helyzetéről és perspektíváiról.

Alkotmányjogi értelemben talán a legfontosabb funkció a közérdekű adatok nyilvánossága, mivel az Országgyűlés a legfőbb népképviselői szerv, amelynek döntései a közakaratot jelenítik meg, és ráadásul mindenki számára kötelezőek, ezért semmilyen indok nem támaszthatja alá, hogy ezeket az aktusokat az állampolgárok elől elzárjuk. Ugyanígy kell eljárunk a döntéseket előkészítő információk esetében is, hiszen ez szükséges ahhoz, hogy az állampolgárok megfelelő politikai döntéseket hozhassanak. Ez következik az Alkotmánybíróság gyakorlatából is, amely a közérdekű adatok kérdését a közügyekben való részvétel jogához kapcsolja, mivel az állampolgárok csak így tudnak felelősen részt venni a politikai diskurzusban.

A közérdekű adatokhoz való jog egyben az államszervezet demokratikus működését biztosító eljárási garancia is, amely nem csak a polgárokat, hanem a többi állami szervet is segíti a döntéseik meghozatalában. Bodnár Eszter példaként az Alkotmánybíróságot említette, amely előfordul, hogy parlamenti jegyzőkönyveket vizsgál, amikor a jogalkotó szándékát próbálja felfejteni. Megemlítette ugyanakkor, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférés joga nem korlátozódik a parlament törvényhozási funkciójára, hanem ugyanúgy érvényesül például

⁶ Alaptörvény 5. cikk (1) bekezdés.

a kormány ellenőrzése során, sőt ide tartozik például az Országgyűlés Hivatala által vezetett adatok, statisztikák nyilvánossága is.

Az előadó a politikai funkciók kapcsán Kukorelli Istvánt idézte, aki felhívta a figyelmet arra, hogy a parlament működése és nyilvánossága példaként szolgál az államszervezet és a civil szféra más intézményei számára, ezért a kérdés kiemelt jelentőséggel bír.

Az előadása utolsó részében Bodnár Eszter a parlamenti nyilvánosság esz-közeire tért ki. A karzat és az iratok nyilvánossága sok változáson ment keresztül, amióta Kossuth Lajos Országgyűlési Levelek címmel tudósításokat szerkesztett a parlament üléseiről. Részben a technikai fejlődésnek is köszönhetően az elmúlt évtizedekben szerencsés folyamatok zajlottak ezen a területen, ezért ma már nagyon gyorsan betekinthetünk a legfontosabb iratokba, vagy akár az élő közvetítést is figyelemmel kísérhetjük.

Az elmúlt időszak legfontosabb dilemmáit kétségkívül a parlamenti nyilvánosság harmadik pillére, a sajtónyilvánosság területén találjuk. Ennek kapcsán az előadó röviden kitért a strasbourgi bíróság előtt jelenleg is zajló perre, amelyet a parlamentből kitiltott újságírók indítottak. Bodnár Eszter elmondta, hogy a bíróságnak abban a kérdésben kell állást foglalnia, hogy a házelnöki rendelkezés megfelel-e az előreláthatóság követelményének, valamint, hogy a jogorvoslat hiánya ellentétes-e az egyezményvel, illetve, hogy sérti-e a sajtószabadságot, hogy a parlamenti tudósítók csak az Országház bizonyos folyosóiról tudósíthatnak.

A sajtószabadság kérdése kapcsán az előadó a jövő nagy kihívásaként említette, hogy a médiumokra egyre nagyobb erővel nehezedő hírversenyben gyakran a háttérben maradnak a törvényhozást érintő információk. A problémára válaszul a nemzetközi szakirodalom és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése is azt ajánlja, hogy ebben az esetben az államnak kell magához ragadnia a kezdeményezést, és tennie azért, hogy minél nagyobb nyilvánossághoz jussanak el a legfontosabb közérdekű információk.

Simon Zoltán előadása elején elmondta, hogy bár az érdekérvényesítés kérdését elsősorban az Európai Unió és az Európai Parlament példáján keresztül fogja vizsgálni, az európai intézmények tapasztalatainak összegzése hasznos lehet a magyar Országgyűlés számára is, különösen arra tekintettel, hogy a hazai nyilvánosságban időről időre felmerül egy lobbitorvény elfogadásának szükségessége. Az előadó kitért arra is, hogy bár egyetemi oktatóként kapott meghívást, a legtöbb tapasztalatot a témában a gyakorlat oldaláról szerezte, mivel már több mint tíz éve él Brüsszelben az Európai Parlament munkatársaként.

Az érdekérvényesítés kapcsán kiemelte, hogy bár a köznyelvben inkább negatív kicsengésű a kifejezés, fontos leszögezni, hogy az érdekérvényesítés szükséges és végső soron hasznos intézménye a demokratikus berendezkedésű államoknak. Egy jól működő közjogi intézményrendszer nem működhet a társadalom különböző szervezetszerű csoportjai és a politika közötti információáramlás nélkül. Az ebből fakadó anomáliák, mint például a korrupció, ellen fontos fel-

venni a küzdelmet, de az érdekérvényesítés, és ilyen értelemben a lobbitevékenység önmagában nem elítélendő dolog.

Simon felhívta a figyelmet, hogy az érdekérvényesítés egyik legfontosabb kérdése a hatalmi központok ügye, ugyanis az érdekcsoportok az ilyen centrumok elérése és eredményes befolyásolása útján érhetik el a céljaikat. Itt tért ki a modern parlamenti jog egyik alapproblémájára, amelyet úgy foglalt össze, hogy a gyakorlat azt mutatja, hogy a mai parlamentáris demokráciákban nem a parlamenti többségnek van kormánya, hanem a kormányoknak van parlamenti többsége, amely a kormányokban megszülető döntéseket jogszabállyá transzformálja. Ez az érdekérvényesítés szempontjából azt jelenti, a parlamentek szerepe csökken, míg a kormányoké nagyban megnő a szervezett érdekcsoportok szemében.

Az egyes tagállamokkal szemben az Európai Unióban nem létezik ilyen erős hatalmi góc, ugyanis fragmentált a döntéshozatal. A magyar Országgyűléssel szemben az Európai Parlament a saját döntéshozatali rendszerében nem szuverén törvényalkotó, mivel több szervvel együtt alkothat kötelező szabályokat. További különbség, hogy az Unió a tagállamokban megtermelt GDP csupán 1%-át osztja újra, ezért a befolyásolás irányba alapvetően a szabályozási kérdésekre korlátozódik.

A döntéshozatal széttöredezettsége miatt az uniós jogalkotás egy lassú folyamat, ugyanakkor azt is látni kell, hogy az így megszületett normák tartósabban a tagállami jogszabályoknál, nem ritka, hogy 15–20 évre is meghatározzák egy iparág fejlődését. Emiatt van különös jelentősége az érdekérvényesítésnek és a másik oldalról az átláthatóságnak az Európai Unió intézményrendszere kapcsán.

Az uniós intézmények vizsgálatával kapcsolatban Simon Zoltán felhívta a figyelmet arra a körülményre, hogy a tagállami intézményekkel szemben ezek a szervek nem organikus fejlődés eredményeként jöttek létre, hanem egy légtüres térben, ahol hamar szembekerültek a tagállami kormányokkal, ezért szükségük volt olyan szervezetekre, amelyek legitimálják a működésüket, és súlyt adnak nekik. Ezért kezdtek el ösztönözni európai szintű érdek-képviselői szervezetek létrehozását, sőt gyakran finanszírozták is ezeket, ami nem probléma nélküli jelenség, hiszen ezáltal egy szerv saját maga tart fenn olyan szervezeteket, amelyeknek a feladata az ő döntéseinek a befolyásolása – értékelt Simon Zoltán.

Az érdekérvényesítés kérdésében fordulópontot jelentett 1986, amikor az egységes piac, mint program megszületett, és jogalkotási robbanást idézett elő. Ennek a következménye két fő probléma lett: az egyik az ún. menedzsmentdeficit, amely azt jelenti, hogy az uniós szervek nehezen bírkóztak meg azzal a hatalmas mennyiségű feladattal, amelyet az egységes piac szabályozása megkövetelt, ezért nagy szükségük volt plusz információkra, amelyek egy részét az érdekcsoportokkal való információcsere útján szereztek be. A másik alapprobléma a demokráciadeficit lett, mivel az egyre komolyabb döntési kompetenciákat elensúlyozandó az európai polgároknak igényük lett erősebb ellenőrzési jogosít-

ványokra, több információra, mivel túl távolinak érezték az uniós intézményeket, amelyekre nem tudnak érdemi befolyást gyakorolni.

Az Európai Unió intézményei közül az Európai Parlament volt az, amelyben először merült fel az érdekérvényesítés szabályozásának igénye. Ez a parlament emelkedő jelentősége mellett leginkább annak köszönhető, hogy a lobbitevékenységből származó anomáliák először itt harapóztak el: előfordult, hogy lobbisták pénzért árultak belső anyagokat, vagy egyenesen céges fejléccel ellátott módosító indítványok jelentek meg a parlamenti döntéshozatalban.

Ezért 1995-től kezdve több szabályozást is elfogadott az Európai Parlament és az Európai Bizottság (legutóbb 2017-ben módosítottak rajta), amely mindegyike azt célozta, hogy az érdekérvényesítő szervezetek és az általuk foglalkoztatott lobbisták regisztrálják magukat, az egyes képviselők pedig csak regisztrált szervezetek képviselőivel tárgyaljanak. Így kívánták átláthatóvá tenni a uniós szervezetek érintő érdekérvényesítő tevékenységet, egyelőre viszonylag csekély sikerrel, amelynek a fő oka abban keresendő, hogy nagyon nehéz szabályozást alkotni egy olyan tárgykörben, amelynél egyik félnek sem érdeke a transzparencia, és a regisztráció esetén járó előnyök sem elég jelentősek ahhoz, hogy ezt az alapvető törvényszerűséget felülírják.

Pesti Sándor: Fegyelmi jog az Országgyűlésben, az Országgyűlési Őrség

A parlamenti jog határterületeinek vizsgálata egy komoly történelmi múltra visszatekintő kérdéskörrel, a parlamenti fegyelmi joggal folytatódott, amelyről Pesti Sándor egyetemi docens, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Intézetének vezetője beszélt. A személyes bevezető részből megtudhattuk, hogy a sorozat más előadóihoz hasonlóan őt is a rendszerváltás élménye sodorta a politikatudomány felé, korábban középkorász szeretett volna lenni. Doktori témájául az újkori magyar parlamentarizmust választotta, és kutatta az országgyűlési fegyelmi jogot is. Két személyt nevezett meg, akik nagy hatással voltak a pályájára: Bihari Mihályt, akivel az 1994-es házszabály megalkotása során ismerkedett meg, és lett a PhD-témavezetője, valamint Soltész Istvánt, akinél talán senkinek sincs több elméleti és gyakorlati ismerete a rendszerváltás utáni parlamenti jog területén.

Pesti Sándor az előadása elején tisztázta, hogy a modern parlamentek fegyelmi jogának két fontos funkciója van: egyrészt garantálnia kell a parlamenti munka hatékonyságát és zavartalanságát, másrészt a törvényhozás és a képviselők tekintélyének, méltóságának megóvását kell biztosítania.

Történeti áttekintésként az előadó kiemelte, hogy már 1848-ban, az első népképviselési Országgyűlés házszabályában megtalálhatók voltak rövid fegyelmi rendelkezések, a magyar parlamenti fegyelmi jog alapjai azonban 1887-ben születtek meg, amelyek módosításokkal ugyan, de lényegében az 1950-es évekig változatlanok maradtak. Sem a fegyelmi jog legfontosabb szereplői (a plénum,

a házelnök és a mentelmi bizottság), sem a kiszabható szankciók (a Ház megkövetése, jegyzőkönyvi megrovás, ülésnapról kizárás, pénzbüntetés) nem változtak ugyanis nagy mértékben. A történeti rész további részében az előadó izgalmas eseteket mutatott be a dualizmuskori fegyelmi jog köréből Klebersberg Kunó párbajra hívásától a parlamenti bútorok összetörésén át, a Tisza Istvánra leadott lövésekig. A korszak sok heves vitával és fegyelmi ügygel zajló üléseinek lett a következménye az 1912-es képviselőházi őrségről szóló törvény, amely a 2012-es országgyűlési törvénnyel (a továbbiakban: Ogytv.)⁷ létrehozott Országgyűlési Őrség elődjének is tekinthető.

A kommunista hatalomátvételt követően a fegyelmi jogot egy rövidke szakasz szabályozta csupán, ami az Országgyűlés tényleges működését tekintve nem okozott gondokat.

A rendszerváltás utáni első házszabályt sokat kritizálták a rendkívül szűkre szabott fegyelmi jogi része miatt. Már akkor felmerült a jogforrási szint kérdése, mivel többen amellettt érveltek, hogy a házszabályi helyett törvényi szinten kellene rendezni a kérdést, mivel a fegyelmi jogi normák nem csak a parlamenti képviselőkre, hanem a nem képviselő miniszterekre, a köztársasági elnökre, de a karzat hallgatóságára is hatással lehetnek. A házszabály ezen része nem változott az Ogytv. megszületéséig, ugyanakkor Pesti Sándor rámutatott, hogy erre szükség sem nagyon mutatkozott, hiszen 2010-ig azoknak a csekély szankciónak a használatára sem kellett sort keríteni, amelyek rendelkezésre álltak.

Az új szabályozás három fő fegyelemsértést nevesít, mindháromat egy részletes generálklauzula formájában: ha egy képviselő az Országgyűlés tekintélyét, vagy valamely személyt, csoportot súlyosan sértő kifejezést használ; a parlament működését, rendjét sértő magatartást tanúsít; vagy az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmaz, vagy azzal fenyeget. Pesti Sándor ismertette, hogy 2013. január 1. óta összesen 32 fegyelmi eset történt az Országgyűlésben, ami egy nagyságrenddel meghaladja az összes korábbi ciklus számait a rendszerváltás óta. Az Ogytv.-ben kiszabható legsúlyosabb szankció gyakorlására, a képviselői jogok gyakorlásának felfüggesztésére még egyszer sem került sor.

A strasbourgi bírósági ítéletekkel kapcsolatban Pesti Sándor elmondta, hogy ő is azok közé a szakértők közé tartozik, akik nem osztják a bíróság véleményét abban a kérdésben, hogy a képviselői beszédjog levezethető lenne a véleménynyilvánítás jogából, és így általános emberi jogként kellene kezelnünk.

Előadását összefoglalva Pesti Sándor kiemelte, hogy a korábbi, erősen alulszabályozott magyar parlamenti fegyelmi jog ma egy részletesebb joganyag, amelyet erősen befolyásoltak a közjogi hagyományaink. A hatályos normák erősebb, de nemzetközi összehasonlításban nem kirívóan erős szankciókat tartalmaznak, ha más törvényhozások lehetőségeit vizsgáljuk. Mindent összevetve a jelenlegi magyar fegyelmi jog illeszkedik az európai standardokhoz.

⁷ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény

Móré Sándor: A nemzetiségek parlamenti képviselője

A XX. század parlamenti jogtudománya számos olyan problémát próbált megoldani, amelyre a klasszikus parlamentarizmus nem adott választ. Ilyen kérdéskör a nemzetiségek parlamenti képviselője is, hiszen különleges szabályok híján a nemzetiségek a legtöbb államban nem, vagy nem a számarányuknak megfelelően reprezentáltak a nemzeti törvényhozásokban.

A témáról Móré Sándor a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense tartott előadást, aki nem csak a terület jelentős szakértőjeként, hanem a Partiumban felnőtt magyarként, a kisebbségi sors személyes ismerőjeként is beszélt a nemzetiségek parlamenti képviselőjéről. Móré Sándor mentoraként Kukorelli Istvánt és Balla Zoltán nevezte meg. Előbbi főként a tankönyvein, szakmai írásain keresztül gyakorolt nagy hatást rá, míg utóbbinak köszönheti, hogy az oktatói pályát választotta.

Az előadás bevezető részében a nemzetiségek parlamenti képviselőjének nemzetközi háttere kapcsán az előadó kiemelte, hogy a kérdéskört nem szabályozza kötelező jelleggel sem az ENSZ, sem az Európa Tanács, sem az EBESZ, egységes nemzetközi modellről tehát nem beszélhetünk.

Bár az 1993-as törvény⁸ óta egyre bővült a hatályos nemzetiségi jogok katalógusa, a parlamenti képviselt kérdése állandó viták tárgyát képezte az alkotmányjogászok között. Bár az érvek között gyakran felmerült, Móré Sándor értelmezése szerint sem nemzetközi, sem alkotmányos kötelezettsége nem volt a parlamentnek, amely ezt előírta volna. Bár a kedvezményes nemzetiségi képviselői kvótát és parlamenti helyeket ellenző érvek egy részét (a nemzetiségek elleni indulatok növekedése, nem tisztázott elméleti háttér, gyakorlati problémák például a frakciók területén) megfontolandónak tartja, ugyanakkor úgy látja, hogy ma komoly visszalépés lenne a szabályozás hatályon kívül helyezése, még annak ellenére is, hogy az Alapörvény *expressis verbis* nem mondja ki a képviselő szükségességét, csupán részvételtől beszél a parlamenti munkában.

A választójogi szabályok kapcsán az egyetemi docens álláspontja szerint is megkérdőjelezhető annak a szabálynak az alkotmányossága, amely alapján a nemzetiségi választópolgár nem szavazhat pártlistára, ha a szavazatát egy nemzetiségi listára kívánja leadni. További problémaként vetette fel, hogy bár az ún. etnobiznisz miatt érthető, hogy az aktív választójogot a nemzetiséghez tartozáshoz köti a törvény, feltehetjük a kérdést, hogy miért ne vállalhatná egy nem nemzetiségi polgár egy nemzetiség képviselőjét, ha szimpatizál vele, és a nemzetiség is támogatja őt?

A nemzetiségi szószóló és a nemzetiségi bizottság intézményével kapcsolatban Móré Sándor az első ciklus tapasztalatai alapján megállapította, hogy bár még keresi a helyét, de szép lassan sikerül túllendülni az olyan kezdeti

⁸ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény

problémákon, mint például a nemzetiségi ügyek meghatározása, vagy egyéb hatásköri, jogállási kérdések.

Az egyes nemzetiségek lélekszáma közötti különbségekből adódó gondok ugyanakkor jogi eszközökkel nehezen orvosolhatók. Vannak nemzetiségek, amelyeknek nincs gyakorlati esélye egy kedvezményes kvóta megszerzésére, és az őket érintő ügyek is főként kulturális természetűek, míg például a hazai romák egy jelentős része mélyszegénységben él, és számtalan szociális törvényhozási kezdeményezés alapvetően érinti. Az előadó szerint ezért bár kifejezetten problémás, hogy a roma nemzetiségi szószóló az előadás időpontjáig alig két percet beszélt összesen az Országgyűlés plénuma előtt, mégis azt javasolta, hogy adjunk időt a nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi bizottság intézményének, hogy megtalálja a maga helyét a törvényhozásban.

Az előadása végén két de lege ferenda javaslatot ismertetett Móré Sándor. Álláspontja szerint a kedvezményes parlamenti képviselő alternatívájaként a nemzetiségi szószóló intézményének továbbfejlesztése irányába kellene elmozdulnia a rendszernek. A választás kapcsán szerinte ezért érdemes lenne nemzetiségi listák állítása helyett a nemzetiségi önkormányzatok kezébe adni a delegálás jogát, mivel a legtöbb nemzetiségnek egyébként sincs esélye képviselői helyzetet szerezni, ezért a legtöbb szavazat mindenképpen elvész. Hosszabb távú javaslatként Móré Sándor is egyetértett Kukorelli István és más alkotmányjogászok felvetésével, amely szerint leghatékonyabb módon egy második kamara felállításának feladatát a nemzetiségek parlamenti képviselőitől kellene átvenni.

Unger Anikó: A parlamenti etikett változásai

A parlamenti jog határterületeit bemutató szemeszter utolsó előadásán Unger Anikó, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem (PPKE) oktatója beszélt a parlamenti etikett változásainak témakörében, aki a kilencvenes évektől kezdve számos nagyvállalat, egyetem, közigazgatási szerv és nemzetközi szerv, többek között a NATO felnőttképzési programjába oktatóként angol nyelvet. Mentoraként Láng Gusztávot, Cs. Gyimesi Évát és Rohonyi Zoltánt nevezte meg.

Unger Anikó a parlamenti etikett tag értelemben véve a Házban, a Házhoz illő viselkedéssel azonosítja, amelybe beletartozik a megfelelő terminológia használata is. Ebben a kontextusban akár egy szó kis- vagy nagybetűvel írása is óriási jelentőséggel bír, és a törvény ismeretének hiánya ezúttal sem mentesíti a következmények alól.

A PPKE oktatója előadása bevezető részében az angolszász parlamenti jog terminológiáján keresztül illusztrálta a parlamenti etikett szabályszerűségeit és változásait az évszázadok során. Kiemelte például, hogy az obstrukció és a klotúr olyannyira részévé vált a legtöbb törvényhozás kultúrájának, hogy az utóbbi egyes angol szótárak már egyenesen angol eredetű szóként tárgyalják.

Gyakori eset, hogy sokáig nem sikerül megfelelő fordítást találni egy szóra, amelyre az egyik legjobb példa a 'compliance' kifejezés, amelynek a jelentését egyelőre körbeírni tudjuk csupán, egy szóval átültetni egyelőre nem. Unger Anikó felhívta a figyelmet, hogy egy nyelven belül is okozhat problémákat az idő múlása. A képviselői felelőtlenség, mint jogi terminológia ugyan megállja a helyét, a köznyelvi használó számára ma mégis ambivalens üzenetet hordoz.

Az előadása második felében az előadó ismertetett egy nemzetközi kutatást, amelynek eredményei alapján megállapítható, hogy nagyon hasonló etikai problémák merülnek fel a legtöbb ország nemzeti parlamentjében. Az USA törvényhozásának etikai kódexe az európai társaihoz képest rendkívül részletes és kidolgozott, a magyar az európai átlaghoz tartozik a felmérések alapján. A jogforrási szint szerint is nagyon sokféle megoldás létezik: egyes államok magatartási kódexeket fogadnak el, mások eljárási szabályokat alkotnak törvényi, vagy házszabályi szinten, sőt az is előfordul, hogy a legfontosabb normákat alaptörvényi szintre emelik.

Unger Anikó előadását az angolszász parlamentek egy hagyományának ismertetésével zárta, ahol a képviselők minden ülés elején közösen imádkoznak az aznapi munka eredményességéért, amely jól szimbolizálja a parlamenti etikett célját: nyelvi eszközökkel és gesztusok által segíteni a tisztelet és az együttműködés kultúráját a törvényhozás falain belül.

NÉMETH MÁRTON

doktorandusz,

Eötvös Loránd Tudományegyetem,

Állam- és Jogtudományi Kar,

nemmarc@gmail.com