

SEBŐK NOÉMI

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése – Hasonlóságok és különbségek a nemzeti parlamentekkel való összehasonlításban

A Parlamenti Közgyűlés a Miniszteri Bizottság mellett az Európa Tanács legfontosabb szerve. Míg döntéshozatali joga csak az utóbbinak van, addig a Közgyűlés a Tanácsban elsősorban konzultatív funkciót tölt be. Nem rendelkezik ugyan a parlamentek legjelentősebb jogosítványával, a jogalkotói hatáskörrel, mégis sok tekintetben magán viseli a parlamenti jegyeket. Szervezeti és eljárási szabályait megvizsgálva nagyfokú hasonlóság fedezhető fel a nemzeti parlamentekkel, a Közgyűlés működési szabályainak kialakítása során a tagállami parlamentek szabályozása, gyakorlata szolgált mintául. Jelen írás célja a Parlamenti Közgyűlés tevékenységének, szervezeti felépítésének, eljárásának ismertetésével bemutatni a nemzeti parlamentekkel való összehasonlítás során kirajzolódó, a Közgyűlés működésének sajátosságaiból adódó különbségeket, de még inkább rávilágítani arra, hogy a Közgyűlés nemcsak nevében parlamenti szerv, de a nemzeti parlamentek számos ismertetőjegyével, jellemzőjével rendelkezik.

1. Bevezetés

Nemzetközi szervezetek esetében nehezen értelmezhető az állami közhatalmat megtestesítő parlament intézménye, mégis több, az állami hatalmi struktúrát leképező kormányközi, szupranacionális szervezet esetében találkozhatunk a nemzeti parlamentekhez felépítésében és működésében is hasonló intézménnyel. Erre a legklasszikusabb példa az Európai Parlament, amelynek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével megszerzett új hatáskörei révén már komoly beleszólása van az uniós politikai folyamatokba. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése hatásköreit tekintve ugyan jelentősen elmarad az unió parlamentjétől, azonban az összehasonlítás e tekintetben észszerűtlen is lenne, figyelemmel a két intézmény eltérő funkciójára.

A Parlamenti Közgyűlés az 1949-ben megalakult Európa Tanács egyik legfontosabb szerve a Miniszteri Bizottság mellett. Míg a szervezet döntéshozó szerveként a Miniszteri Bizottság tekinthető, addig a Parlamenti Közgyűlés elsősorban konzultatív szerepet tölt be, ennek ellenére jelentősége mégsem elhanyagolható, a szervezeten belüli politikai szerepe és befolyása a fennállása alatt

fokozatosan erősödött.¹ A Parlamenti Közgyűlés rendeltetéséből és hatásköreiből adódóan nem tekinthető egy klasszikus értelemben vett törvényhozó szervnek, mégis számos, a hagyományos parlamentekkel megegyező vonással rendelkezik mind szervezeti struktúráját, mind eljárási szabályait illetően.

A Közgyűlésre jellemző parlamenti ismérvek, illetve azok hiányának bemutatását megelőzően azonban elkerülhetetlennek tűnik magának a parlamentnek a definiálása. Szente Zoltán definícióját alapul véve a parlament „az állam közhatalmi, képviseleti alapon működő, legfőbb döntéshozó (törvényalkotó) testületi” szerve.² E fogalom meghatározás a Parlamenti Közgyűlésre csupán részben alkalmazható, hiszen a Parlamenti Közgyűlés – mivel egy nemzetközi szervezet parlamenti szerve – állami közhatalmat értelemszerűen nem gyakorol, továbbá legfőbb döntéshozó szervnek sem tekinthető, mert az az Európa Tanácsban a Miniszteri Bizottság. Ugyanakkor képviseleti alapon működik, noha nem a klasszikus, választáson alapuló modellt követi, hiszen tagjai a nemzeti parlamentek delegáltjai. Végül minden kétséget kizáróan egy testületi szerv, amely döntéseit többségi alapon hozza.

2. A Parlamenti Közgyűlés tevékenysége, hatásköre

Az Európa Tanács az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság védelmére, az európai kulturális sokszínűség megőrzésére, a tagállamok gazdasági és szociális fejlődésének előmozdítására jött létre 1949. május 5-én.³ Tanácskozó testülete a Parlamenti Közgyűlés, egy parlamenti jegyeket, jellegzetességeket magán viselő fórum, amely a Tanácson belül elsősorban konzultatív funkciót tölt be. A Parlamenti Közgyűlés lényegében az első európai képviselő-testület,⁴ feladata a Tanács célkitűzéseit érintő kérdések megvitatása, valamint ehhez kapcsolódóan ajánlások megfogalmazása a Miniszteri Bizottság számára.⁵ A Tanács döntéshozó jogkörrel felruházott szerve ugyanis a Miniszteri Bizottság, amely a tagállamok külügyminisztereiből vagy azok Strasbourgba akkreditált állandó képviselőiből áll.

¹ MEZEI Géza: „Az Európa Tanács intézményei és működése – belülről nézve” in GAZDAG Ferenc – KOVÁCS Péter (szerk.): *Az Európa Tanács 1949–1999* (Budapest: Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet 1999) 58.

² SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 2010) 20.

³ *Az Európa Tanács, 800 millió európai* (Budapest: Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ 2006. szeptember) 7.

⁴ BOZÓKI Antal: *Az új Európa építése: Az Európa Tanács 55 éve* (Újvidék: Forum Könyvkiadó 2004) 33.

⁵ Az Európa Tanács 1949. évi május 5-én, Londonban aláírt és az Európa Tanács Főtitkárának 1951. május 22-i, 1951. december 18-i, 1953. május 4-i, 1958. május 30-i, 1961. november 3-i, 1963. május 6-i, 1965. május 24-i, 1970. október 14-i, 1971. február 17-i, 1974. december 9-i, 1976. október 2-i, 1978. január 9-i, 1978. január 20-i és 1978. november 27-i jegyzőkönyvei szerint módosított Alapszabályának kihirdetéséről szóló 1991. évi LXXI. törvény 22–23. Cikk

Első ülését – tanácsbeli funkcióját kifejezően – még Tanácskozó Közgyűlés-ként tartotta 1949. augusztus 10-én, a Tanács Alapszabályában is ezen a néven szerepel.⁶ 1974-ben ugyan egyoldalú határozatban döntött nevének Parlamenti Közgyűlésre módosításáról, azonban a Miniszteri Bizottság ezt a névváltoztatást hivatalosan csak két évtizeddel később, 1994-ben ismerte el.⁷ Aktivizmusának, kezdeményezőkézségének köszönhetően ma már a legkevésbé sem mondható csupán konzultatív fórumnak, befolyása az idők folyamán megnövekedett, ajánlásai meghatározó jelentőséggel bírnak a Miniszteri Bizottság számára, döntéseinek meghozatala során. A Tanács céljait, feladatait érintő bármely kérdést megtárgyalhat, és ehhez kapcsolódóan fogadhat el ajánlásokat, azonban az eredeti elképzelés, valamint egyezményszöveg korántsem szánt ennyire széles jogkört a Közgyűlésnek, a napirendjén szereplő kérdések megvitatása eredetileg a Miniszteri Bizottság jóváhagyását igényelte.⁸ A Közgyűlés tevékenysége napjainkban meglehetősen szerteágazó, számos területet felölel, amelyek a teljesség igénye nélkül a következők: emberi jogok, jogi együttműködés, szociális és gazdasági ügyek, egészségügy, oktatás, kultúra, ifjúság, sport, média, környezetvédelem, helyi demokrácia és regionális fejlesztés.⁹

A legjelentősebb eltérés a klasszikus parlamentektől, hogy döntéshozatali, jogalkotói hatáskörrel – a saját tevékenységét érintő döntések kivételével – a Parlamenti Közgyűlés nem rendelkezik. Általánosan kötelező jogi aktusokat nem hozhat, ehhez nem rendelkezik a szükséges felhatalmazással, legitimációval. A Közgyűlés esetében hiányzik az a nemzeti parlamentek többségét megillető jogkör, hogy képes a végrehajtó szerv, jelen esetben a Miniszteri Bizottság megbuktatására; mindössze nemtetszését fejezheti ki döntéseivel szemben. Továbbá költségvetési hatásköre sincs, a Tanács költségvetését a Miniszteri Bizottságon keresztül a tagállamok kormányainak képviselői fogadják el.¹⁰

A tagállami parlamentek képviselőit tömörítő Parlamenti Közgyűlés hatásköre mindezek ellenére is sokféle, választások megfigyelésétől kezdve, súlyos emberi jogsértések feltárásán keresztül, egészen a tagállamok kizárására irányuló ajánlások elfogadásáig terjed. Az Európa Tanács tagállamainak kormányaira nézve kötelező erejű egyezmények és megállapodások elfogadása előtt is véleményt nyilváníthat, a végső döntést meghozó Miniszteri Bizottság bevonja a tervezetek megvitatásába. Mindemellett a Közgyűlés több alkalommal maga is kezdeményezője volt nemzetközi egyezményeknek.¹¹

⁶ A hatályos Alapszabály több pontjában megtalálható már a „Parlamenti” jelző, ezeken a helyeken a Közgyűlés megjelölése: Tanácskozó (Parlamenti) Közgyűlés.

⁷ Lásd MEZEI (1. lj.) 56.

⁸ A. H. ROBERTSON: *The Council of Europe: Its Structure, Functions and Achievements* (London: Stevens & Sons Limited 1956) 50.

⁹ SZILVÁSSY Zoltánné (szerk.): *Az Európa Tanács tevékenysége & eredményei* (Budapest: Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ 1999) 6.

¹⁰ Lásd MEZEI (1. lj.) 56.

¹¹ Lásd (3. lj.) 17.

3. A Közgyűlés szervezeti felépítése

A 800 millió európai képviselő Parlamenti Közgyűlés legitimitációját közvetve a tagállami szavazópolgároktól nyeri, jellemzően ez utóbbiak által megválasztott képviselők közül kerülnek ki a Közgyűlés tagjai. A képviselőket ugyanis a tagállami parlamentek delegálják saját tagjaik közül, az egyes államok földrajzi méretével arányos mértékben. Ez tagállamonként legalább 2, legfeljebb 18 főt jelent, akik között – a nemek arányának kiegyensúlyozottabb biztosítása érdekében – legalább egy női képviselőnek¹² is lennie kell.¹³ Amennyiben a tagállami kvóta lehetővé teszi, a nemzeti parlamenteknek törekedniük kell arra is, hogy politikai pártjaik, képviselőcsoportjaik arányos képviseletét biztosítsák.¹⁴

Noha a képviselők nem közvetlen választással válnak a Közgyűlés tagjává, az intézmény képviseleti jellegéhez nem férhet kétség. Kétkamarás parlamenttel rendelkező országokban is meglehetősen gyakori, hogy a második kamara tagjai nem az állampolgárok általi megválasztással nyerik el megbízatásukat, azaz a képviselet jellege esetükben eltér az első kamarák képviselőinek megbízatásától, többnyire delegálással, közvetett választással szereznek mandátumot.

A Parlamenti Közgyűlés tehát egy képviseleti alapon működő testület, e tekintetben megfelel a klasszikus parlamentek ismervének. A Közgyűlésnek jelenleg 47 tagállamból 324 képviselője, valamint – sajátos módon – 324 helyettes képviselője is van; utóbbiak a helyettesített tag távolléte esetén részt vehetnek az üléseken, felszólalhatnak és szavazhatnak is,¹⁵ a halál vagy lemondás következtében megüresedett szék esetén pedig az új képviselő kinevezéséig betöltik a helyettesített képviselő mandátumát.¹⁶ Emellett egy szavazati joggal nem, de számos egyéb jogosultsággal járó különleges meghívotti státuszt is intézményesített a Közgyűlés, amelyért azon európai országok parlamenti képviselői folyamodhatnak, akik csatlakozási szándékukat a Tanácsnak előzetesen már bejelentették.¹⁷ A Közgyűlés ülésein – meghatározott feltételek teljesülése esetén – jelen lehetnek továbbá az úgynevezett partnerek a demokráciáért státusszal rendelkező szomszédos országok és a megfigyelői státuszú, jellemzően nem európai államok küldöttei is.¹⁸

Ahogy alakuló ülésükön a nemzeti parlamentek, úgy a Parlamenti Közgyűlés is elnököt választ tagjai közül, ami mindössze egy ülésszakra történő megbí-

¹² A Közgyűlés Eljárási Szabályzata csupán azt rögzíti, hogy az alulreprezentált nem legalább egy képviselője a nemzeti delegáció tagja kell, hogy legyen, azonban napjainkban ez még minden tagállam esetében a női nemet jelenti.

¹³ [/website-pace.net/en_GB/web/apce/how-it-works](http://website-pace.net/en_GB/web/apce/how-it-works)

¹⁴ Rules of Procedure of the Assembly (October 2017), Rule 6.2.a.

¹⁵ Lásd (5. lj.) 25. Cikk

¹⁶ Lásd (14. lj.) Rule 11.4.

¹⁷ http://website-pace.net/en_GB/web/apce/special-guest-status

¹⁸ Eckart KLEIN: „Membership and Observer Status” in Stefanie Schmahl– Marten Breuer (szerk.): *The Council of Europe: Its Law and Policies* (Oxford: Oxford University Press 2017) 76–85.

zatást jelent, azzal, hogy egy alkalommal lehetőség nyílik a tisztségre történő újraválasztásra.¹⁹ A Közgyűlés Elnöke többek között megnyitja, vezeti, felfüggeszti és berekeszti az üléseket, ügyel az ülések rendjére, engedélyezi a felszólalásokat, lezárja a vitákat, megállapítja a határozatképességet, szavazásra bocsátja a kérdéseket és kihirdeti a szavazások eredményét, továbbá nemzetközi kapcsolatokban képviseli a Közgyűlést. A Közgyűlés Elnöke e tisztségével párhuzamosan az Állandó Bizottság és a Közgyűlés Irodája elnöki tisztségét is betölti, valamint elnököl az Elnöki Bizottságban és az Összevont Bizottságban.²⁰ Akadályoztatása esetén helyettesítéséről a huszonnégy Alelnök valamelyike gondoskodik.

Saját tisztségviselőinek megválasztása mellett a Tanács több fontos tisztségéről is a Parlamenti Közgyűlés jogosult dönteni. Számos országban a legmagasabb legitimitással rendelkező államhatalmi szerv, a parlament választja meg a legfőbb közjogi méltóságokat, illetve egyéb kiemelt jelentőséggel bíró állami hivatalok vezetőit. Magyarországon az Országgyűlés választja többek között a köztársasági elnököt, az Alkotmánybíróság tagjait és elnökét, a Kúria elnökét, az Országos Bírósági Hivatal elnökét, a legfőbb ügyészt, valamint az alapvető jogok biztosát. A Közgyűlés, mint az Európa Tanács két legjelentősebb szervének egyike, választás vagy kinevezés útján dönt a Tanács legfontosabb tisztségviselőinek személyéről; megválasztja az Emberi Jogok Európai Bíróságának bírúit, az Európa Tanács emberi jogi biztosát, továbbá a Miniszteri Bizottság javaslata alapján kinevezi a Tanács főtitkárát és főtitkárhelyettesét, valamint a Parlamenti Közgyűlés főtitkárát.

Hasonlóan a nemzeti parlamentekhez, a Közgyűlésben is fellelhetők a politikai alapon szerveződő, hasonló értékrendet valló képviselőket tömörítő csoportok. A politikai csoportok alakításának feltételeit a Közgyűlés Eljárási Szabályzata rögzíti, mely szerint legalább húsz, egyben legalább hat különböző nemzethez tartozó tag hozhat létre a Tanács értékei, a politikai pluralizmus, emberi jogok és jogállamiság iránt elkötelezett csoportot. A képviselők többsége tagja valamely politikai csoportnak, ugyanakkor vannak független tagjai is a Közgyűlésnek, akik egyik képviselőcsoporthoz sem kívánnak csatlakozni. Jelenleg hat képviselőcsoport működik a Közgyűlésben: az Európai Néppárt Csoport, a Szocialisták, Demokraták és Zöldek Csoport, az Európai Konzervatív Csoport, a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért, az Egyesült Európai Baloldal Csoport és a Szabad Demokraták Csoport.²¹ A képviselőcsoport-alakítás egyben kiváltságokkal is jár, a csoportok elnökei *ex officio* tagjai több szakbizottságnak is, valamint a Közgyűlés Irodájának és az Állandó Bizottságnak szavazati joggal rendelkező tagjai.²²

¹⁹ Lásd (14. lj.) Rule 15.5.

²⁰ Lásd (14. lj.) Rule 20.1.

²¹ Több képviselőcsoport – EPP, ALDE – azonos néven megtalálható az Európai Parlamentben is.

²² Lásd (14. lj.) Rule 19

Ugyancsak megtalálhatóak a szakmai alapon szerveződő bizottságok is a Közgyűlésben, amelyek állandó jelleggel működő bizottságként egy vagy több, a Közgyűlés tevékenysége szempontjából jelentős területért felelve elősegítik a hatékonyabb működést és munkamegosztást. Jelenleg kilenc ilyen bizottság van a Parlamenti Közgyűlésben, amelyek többsége egy-egy szűkebb területre specializálódó albizottságokkal is rendelkezik. Mindemellett specifikus tevékenységekre ad hoc bizottságok is alakíthatók. A bizottságok egyik legfontosabb feladata, hogy a feladatkörükbe eső kérdésekben jelentéseket fogadjanak el, amelyek a későbbiekben az adott kérdés Közgyűlés általi megvitatásának alapjául szolgálnak.²³ Noha a kilenc szakbizottság tárgykörét tekintve kissé eltér a hagyományos parlamenti bizottságoktól, azonban igazodik az Európa Tanács feladataihoz és céljaihoz, miként a nemzeti parlamentek is elsősorban a tevékenységi körükbe eső legfontosabb ügyek, kérdések mentén alakítják ki bizottsági rendszerüket. Többek között Politikai Ügyek és Demokrácia Bizottság, Jogi ügyek és Emberi Jogok Bizottság működik a Közgyűlésben, de létezik Monitoring Bizottság is, valamint egy külön erre a célra létrehozott bizottság foglalkozik az Emberi Jogok Európai Bírósága bíráinak megválasztásával kapcsolatos teendőikkel.

Mivel a Közgyűlés a rendes ülésszak keretében évente mindössze négy alkalommal ülésezik, az ülések közötti időben az Állandó Bizottság biztosítja a Közgyűlés tevékenységének folyamatosságát.²⁴ Az Állandó Bizottság egy sajátos, a Parlamenti Közgyűlés jellegzetes működése – nevezetesen az éves viszonylatban kevés számú ülése – által életre hívott testület, amelynek feladatai közé tartozik a Közgyűlés munkájának előkészítése, továbbá eljár a Közgyűlés nevében, amikor ez szükséges. Ülést évente legalább kétszer tart, azonban soha nem a Közgyűlés üléseivel egy időben. Az Állandó Bizottság elnöke a Közgyűlés Elnöke, további tagjai a Közgyűlés Alelnökei, valamint a politikai csoportok, a nemzeti delegációk és a szakbizottságok elnökei, akik mind egyenlő szavazati joggal vesznek részt a testület munkájában.²⁵

Az ülések előkészítésével, illetve a munkaszervezéssel kapcsolatos – jogszabályban, illetve az eljárási szabályzatban nem szabályozott – kérdések eldöntésére a parlamentek különböző elnevezéssel, de hasonló jogkörökkel rendelkező szervezetet intézményesítenek. Ilyen funkciót tölt be a német és a lengyel alsóházban az Öregek Tanácsa,²⁶ több helyen, így például a holland és a francia parlament alsóházában, valamint Spanyolországban az Elnökség, míg Finnországban Elnöki Tanács néven működik hasonló testület. Az Alapszabály szerint a Köz-

²³ Philip Leach: „The Parliamentary Assembly of the Council of Europe” in Stefanie Schmahl-Marten Breuer (szerk.): *The Council of Europe: Its Law and Policies* (Oxford: Oxford University Press 2017) 173.

²⁴ *The Parliamentary Assembly. Procedure and Practice* (Strasbourg: Council of Europe 1990) 117.

²⁵ Lásd (14. l.) Rule 17

²⁶ Áts Becse: „Főbizottságok” in *Parlamentek Európában* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 2003) 86.

gyűlés Irodája (Büro), mint a fenti jellemzőknek megfelelő testület, elsősorban a Közgyűlés és bizottságai tevékenységének összehangolásáért felelős, dönt az ülések szervezésével kapcsolatban felmerülő kérdésekben. Tagjai a Közgyűlés legfontosabb tisztségviselői: az Elnök, a huszonkét Alelnök, a politikai csoportok és a szakbizottságok elnökei, továbbá az Eljárási Szabályzatban meghatározott nemzeti delegációk elnökei.²⁷

Végül egy több száz képviselőt tömörítő szervezet, de még egy kisebb parlament megfelelő működtetése is megköveteli egy professzionális, a szervezet munkáját támogató hivatali apparátus fenntartását. A Parlamenti Közgyűlésben a Közgyűlés Irodájának felelős Főtitkár²⁸ által vezetett nagyjából kilencvenfős Titkárság tölti be ezt a funkciót, amelynek munkatársai a megfelelő szakértelem birtokában, pártatlanul látják el feladataikat és segítik a Főtitkár munkáját.

4. A Közgyűlés tagjainak jogállása

Amint arról a korábbiakban már szó esett, a Közgyűlés tagjai a nemzeti parlamentek többségével ellentétben nem közvetlen választással nyerik el megbízásukat, hanem olyan, az adott nemzeti parlamentben már mandátummal rendelkező képviselők, akiket parlamentjük választ vagy nevez ki a Közgyűlés tagjává. Mivel itt parlamenti ciklusról nem beszélhetünk, ezért a Közgyűlés tagjai megbízásának időtartama a nemzeti parlamentektől eltérő szempontok szerint alakul. A megbízás a rendes ülésszak megnyitásával veszi kezdetét és a következő rendes ülésszak kezdetéig tart, kivéve, ha a tagállam a parlamenti választásokra tekintettel időközben új delegáltakat jelentett be. Ez utóbbi esetben, továbbá a közgyűlési szék halál vagy lemondás következtében történő megüresedése esetén a megbízás az új tag delegálását követő első ülésen kezdődik. A megbízás megszűnésére tehát alapvetően a nemzeti jogszabályok képviselői mandátum megszűnésére vonatkozó szabályai irányadóak, azonban a Közgyűlés ülése alatt egyoldalúan, vagyis a Közgyűlés jóváhagyása nélkül senki sem fosztható meg pozíciójától.²⁹

Eltérő tartalommal ugyan, de valamilyen formában az államok többsége biztosítja képviselői számára a mentelmi jogot, amely jelenthet felelősségmentességet vagy sérthetetlenséget, illetve a kettőt együtt is. A Közgyűlés tisztességének megőrzése és a képviselők függetlenségének biztosítása érdekében a Közgyűlés Alapszabálya megköveteli a felelősségmentesség garantálását a tagállamoktól, amikor kimondja, hogy a Közgyűlés tagjai és helyetteseik a tagállamok területén mentesülnek a letartóztatás, illetve jogi eljárás alól a Közgyűlés ülésein

²⁷ Lásd (14. lj.) Rule 14

²⁸ Nem azonos az Európa Tanács Főtitkárával.

²⁹ Lásd (5. lj.) 25. Cikk

elhangzott véleményük, valamint leadott szavazataik tekintetében.³⁰ Az Európa Tanács Kiváltságairól és Mentességeiről szóló Általános Egyezmény azonban a sérthetlenségről is rendelkezik, a Közgyűlés üléseinek ideje alatt³¹ a tagok, valamint helyetteseik saját államuk területén a parlamenti képviselőkre vonatkozó mentességet élveznek, míg más tagállamok területén mentesülnek a letartóztatás és a vád alá helyezés alól. A mentesség terjedelme azonban nem korlátlan, a tagállami szabályozások jelentős részével összhangban³² nem vonatkozik a bűncselekmény elkövetésekor vagy megkísérlésekor való tettenérés esetére, továbbá a mentelmi jogot az illetékes nemzeti hatóság megkeresésére a Közgyűlés fel is függesztheti.³³

Főszabály szerint a Közgyűlés tagjai képvisellel együtt járó költségeinek megtérítése a parlamentek kötelezettsége, ugyanakkor hivatalos kiküldetések, így például megfigyelőként tényfeltáró missziókban való részvétel, a Közgyűlés hivatalos eseményeken való képvisellete esetén a tagok jogosultak a kiküldetéssel összefüggésben felmerült utazási és megélhetési költségeik megtérítésére.³⁴

A képviselők magatartására vonatkozó rendelkezéseket több parlament külön erre a célra megalkotott szabályzatban, úgynevezett magatartási kódexben határozza meg. Többek között az Egyesült Királyság és Svédország parlamentje is ilyen dokumentumban írja elő a képviselők által követendő magatartási szabályokat. A Parlamenti Közgyűlés Eljárási Szabályzatához csatolt Magatartási Kódex megköveteli, hogy a tagok az Európa Tanács értékeit tiszteletben tartva, a Közgyűlés általános magatartási elveivel összhangban járjanak el, de egyebek mellett rendelkezik a gazdasági és politikai összeférhetlenség eseteiről, valamint a kódex szabályainak megsértése okán alkalmazható szankciókról is.³⁵

5. Eljárási szabályok

A Parlamenti Közgyűlés eljárási szabályait elsősorban az Eljárási Szabályzatból ismerhetjük meg, amelyet a Közgyűlés maga alkot. Az ebben rögzített eljárási szabályokat megvizsgálva számos hasonlóság fedezhető fel a nemzeti parlamentekkel az ülésszakoktól kezdve a szavazásra vonatkozó rendelkezésekig.

³⁰ Lásd (5. lj.) 40. Cikk és 14. lj. Rule 69.1.

³¹ Ugyanez a mentesség megilleti a tagokat a Közgyűlés üléseire, illetve üléseiről történő utazásaik alatt is.

³² Polt Péter: *A parlamenti mentelmi jog, mint büntethetőségi akadály* (doktori értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, Budapest, 2010) 67.

³³ General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe, Article 15

³⁴ website-pace.net/documents/10643/375483/APCE_MembersHandbookE.pdf/6d6b5b04-2c64-4e5c-9ce6-e62ab1e1e24a

³⁵ Code of Conduct for members of the Parliamentary Assembly (February 2015)

A parlamentek jellemzően egy, kettő vagy – viszonylag ritkán – három rendes ülészakra felosztva végzik éves munkájukat. Az utóbbira példa Lettország, ahol őszi, téli és tavaszi ülészak teszi ki az éves ülészakot, míg évi két rendes ülészakot tart például a horvát parlament és a szlovén alsóház. Ugyanakkor az osztrák alsóház házszabálya évi egy ülészakot határoz meg.³⁶ Évente egy, több ülést magába foglaló rendes ülészakot tart a Parlamenti Közgyűlés is, azonban meghatározott feltételek teljesülése esetén rendkívüli ülésen is találkozhatnak a közgyűlési tagok. Rendkívüli ülést a Közgyűlés Elnöke vagy a Miniszteri Bizottság kezdeményezhet, összehívására pedig azután kerülhet sor, hogy a fent említettek megállapodtak az ülés idejében és helyében.³⁷ A Közgyűlés a rendes ülészak keretében évente négy, egyenként harmincegy napnál nem hosszabb, nyilvános³⁸ ülést tart Strasbourgban, az Európa Tanács üléstermében. Az ülésekre rendszerint január, április, június és október hónapokban kerül sor.³⁹

A Közgyűlés napirendjét szabadon határozza meg, bármely, a hatáskörébe tartozó kérdést megtárgyalhat, de vitát folytathat általános politikai kérdésekről is. A viták lefolytatása a nemzeti parlamentekben megfigyelt elvek szerint történik, a szabályok alapvetően megengedők és széleskörű hozzászólási lehetőséget biztosítanak.⁴⁰ A szót minden esetben az Elnök adja meg, azonban a felszólalni kívánó képviselőnek előzetesen regisztrálnia is kell magát a felszólalók névjegyzékébe. Az Elnök ülésvezetési jogkörében eljárva rendre utasítja a tárgytól eltérő képviselőt, többszöri ismétlődés esetén pedig a szót is megvonhatja tőle.⁴¹

Az ülések rendjének megőrzése jellemzően a házelnök, illetve az ülést vezető elnök feladatai közé tartozik. A Közgyűlésben az Elnök, illetve helyettesítése esetén az ülést vezető Alelnök felel az ülésterem rendjének fenntartásáért, e hatáskörében rendreutasíthatja a zavart előidéző képviselőt, sorozatos ismétlődés esetén akár kizárhatja az ülésteremből is az ülés hátralévő idejére. Súlyosabb esetekben pedig kettőtől öt napig terjedő időre az érintett képviselő azonnali kizárását is javasolhatja a kérdésben szavazással döntő Közgyűlésnek. Kiutasítható a karzatról az a személy is, akinek az ülésen való részvételét engedélyezték ugyan, ám magatartásával sérti a Közgyűlés szabályait. A képviselői felszólalás során nem megengedett az emberi méltóságot sértő, a magánélet tiszteletben tartásához fűződő jogot aláásó, illetve a viták rendes menetét hátrányosan befolyá-

³⁶ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A parlamenti eljárás általános kérdései” in *Parlamentek Európában* (Budapest: Parlamenti Módszertani Iroda 2003) 160.

³⁷ Lásd (5. lj.) 34. Cikk

³⁸ A Közgyűlés plenáris ülései főszabály szerint nyilvánosak, azonban határozhat úgy, hogy zárt ülést tart. Ezzel szemben a bizottsági ülések ellenkező döntés hiányában zárt ajtók mögött zajlanak.

³⁹ Lásd Leach (23. lj.) 172.

⁴⁰ Lásd (24. lj.) 143.

⁴¹ Lásd (14. lj.) Rule 35

soló szavak, kifejezések használata sem, az Elnök elrendelheti az ilyen kifejezések törlését a vitákról készült jegyzőkönyvekből.⁴²

A Közgyűlésnek elfogadásra javasolt, ajánlást vagy határozatot tartalmazó indítványt bármely képviselő benyújthat a kellő támogatottság megszerzése esetén. Ilyen indítvány legfeljebb háromszáz szó terjedelemben nyújtható be, amelyhez legalább húsz, minimum öt különböző nemzeti delegációhoz tartozó képviselő vagy helyettes aláírása, illetve a feladatkörében, a szükséges határozatképességgel eljáró bizottság jóváhagyása szükséges. Az Elnök döntési kompetenciájába tartozik, hogy az indítvány megfelelő-e, így például nem tartalmaz-e kereskedelmi célú propagandát vagy rasszista, xenofób, az emberi méltóságot sértő kifejezéseket. A benyújtást követően az indítvány visszavonására, az aláírókhoz való csatlakozásra már nincs lehetőség.⁴³

Minden napirendi pont a releváns szakbizottság vagy a Közgyűlés Irodája által előzetesen elkészített jelentés alapján kerül megtárgyalásra, majd – módosítás hiányában – a jelentésről szóló vitát követően kezdődik a szavazás az érintett tervezetről. A tervezetekhez azonban módosítás, illetve almódosítás⁴⁴ nyújtható be, ehhez legalább öt képviselő, illetve helyettes támogató aláírására vagy a jelentést, véleményt készítő szakbizottság jóváhagyására van szükség. Ezenfelül a módosításoknak egyéb követelményei is vannak, egyrészt kapcsolódniuk kell a tervezet szövegéhez, másrészt nem irányulhatnak a szövegtervezet egészének törlésére, kicserélésére, érvénytelenné tételére, valamint határozattervezet ajánlástervezetté alakítására. A módosító javaslatok benyújtási határideje változó, attól függően, hogy az ülés mely napján kerül sor a vitára. A módosításokról és almódosításokról értelemszerűen a szöveget megelőzően kell szavazni,⁴⁵ ugyanakkor a szakbizottság által egyhangúlag elfogadott módosítások – amennyiben azokat a Közgyűlés egyik tagja sem ellenzi – a Közgyűlés által is elfogadottnak tekintendők.⁴⁶

Nemzeti parlamenteknél ritkán merül fel a kérdés, ám nemzetközi intézményről lévén szó a Közgyűlés esetében szükséges meghatározni, hogy mely nyelveken szólalhatnak fel a képviselők. A Parlamenti Közgyűlés két hivatalos nyelve az angol és a francia, de munkanyelvként használatos még a német, olasz, orosz és török nyelv is. Emellett a Közgyűlés tagjainak lehetőségük van felszólalni más nyelven is, azonban ebben az esetben az érintettnek kell szinkrontolmácsolást biztosítania a fenti nyelvek valamelyikén.⁴⁷

⁴² Lásd (14. lj.) Rule 22–23

⁴³ Lásd (14. lj.) Rule 25

⁴⁴ Almódosítás a már korábban benyújtott módosításhoz kapcsolódóan nyújtható be, annak tartalmával azonban nem lehet ellentétes.

⁴⁵ Az aláírók valamelyikének, vagy ha ők nem teszik, bármely másik képviselőnek fel kell szólalnia a módosítás mellett, annak érdekében, hogy később szavazhassanak róla. Ha ez nem történik meg, a módosítás nem vehető figyelembe.

⁴⁶ Lásd (14. lj.) Rule 33–34

⁴⁷ Lásd (14. lj.) Rule 28–29

A Közgyűlés a jelen lévő tagok számára tekintet nélkül tanácskozhat, a szavazások érvényességéhez azonban elengedhetetlen a megfelelő határozatképesség, amely a szavazásra jogosult képviselők⁴⁸ egyharmadát jelenti. Érdekeség viszont, hogy szavazni csak azok a képviselők vagy helyettesek jogosultak, akik az adott ülés jelenléti ívét aláírták. A szavazás többnyire elektronikus szavazó rendszer használatával történik, ugyanakkor lehetőség van az elektronikus rendszer bevezetése előtt még általános jelleggel alkalmazott szavazási módokon is véleményt nyilvánítani. Az Elnök ugyanis szükség szerint elrendelheti a kézfeltartással vagy felállással történő szavazást is. Az Eljárási Szabályzatban meghatározott feltételek teljesülése esetén pedig névsorolvasásos módszerrel is kivitelezhető a szavazási eljárás. A kinevezések során egy ötödik metódus, a titkos szavazás útján történik a voksolás.⁴⁹ Mivel a megkívánt többség teljesülése minden esetben a leadott szavazatok számához viszonyítva kerül megállapításra, ezért e tekintetben csak az „igen” és a „nem” szavazatok számítanak. Attól függően, hogy milyen indítványról történik a szavazás, a szavazatok egyszerű vagy kétharmados többsége szükséges az elfogadáshoz, míg kinevezésekről történő döntés esetén az első körben abszolút többség szükségeltetik, a második szavazás alkalmával azonban már csak az egyszerű többség támogatásának megszerzése a követelmény.⁵⁰

A Közgyűlés a Tanácsban betöltött funkciójának megfelelően eljárása során három különböző típusú dokumentumot fogadhat el. Az ajánlás olyan, a Miniszteri Bizottságnak címzett javaslatokat tartalmaz, amelyek végrehajtása végső soron a tagállami kormányok kompetenciájába tartozik. A határozat a Közgyűlés döntéseit testesíti meg azokban a kérdésekben, amelyek végrehajtására maga jogosult, illetve állásfoglalását fejezi ki a felelősségi körébe tartozó ügyekben. Az Alapszabály a határozatok elfogadásához minden esetben a szavazatok kétharmados többségét követeli meg, több, ily módon elfogadandó határozattípust külön is megnevez. Ugyanakkor a Közgyűlés saját belső ügyrendjére – e körben a tisztségviselők megválasztására, a bizottságok tagjainak kinevezésére és az Eljárási Szabályzat jóváhagyására – vonatkozó határozatok meghozatala esetében a Közgyűlés – ezen ügyrendi kérdések eldöntésére irányuló, – kétharmados többséggel meghozott határozatában megállapított szó-többség az irányadó.⁵¹ Végül a harmadik típus a vélemény, amely egyfajta válasz a Miniszteri Bizottság által feltett kérdésekre, például egy új tagállam felvétele, egyezménytervezetek vagy a szervezet költségvetése kapcsán. Korábban

⁴⁸ Ez a szám megegyezik a Közgyűlés képviselőinek számával, leszámítva a szavazati joguktól megfosztott vagy e joguk gyakorlásában felfüggesztett képviselőket.

⁴⁹ Lásd (14. lj.) Rule 40–42

⁵⁰ Lásd (14. lj.) Rule 40–41

⁵¹ Lásd (5. lj.) 29–30. Cikk

létezett a közgyűlési döntéseknek egy negyedik formája, az utasítás is, ez a kategória azonban 2004-ben megszűnt.⁵²

A nemzeti törvényhozó szervek szinte mindegyike lehetővé teszi a kiemelt társadalmi jelentőséggel bíró ügyek gyorsított eljárásban történő megtárgyalását, természetesen az ilyen eljárással való visszaélést megakadályozó garanciák egyidejű meghatározásával.⁵³ A Közgyűlésben ezt a célt szolgálja a sürgős eljárás, amelyet a napirenden egyébként nem szereplő tárgyban kezdeményezhet a Miniszteri Bizottság, az érintett szakbizottság, egy vagy több politikai csoport vagy legalább hús képviselő, illetve helyettes. A sürgős eljárás elfogadásához a leadott szavazatok kétharmados többsége szükséges, megfelelő támogatottság esetén a Közgyűlés kitűzi a vita időpontját és jelentéstételre kijelöli a bizottságok valamelyikét.⁵⁴ Némileg eltérő szabályokkal, de hasonlóan lehetőség van sürgős eljárásra az – ülésszünetekben a Közgyűlés feladatait ellátó – Állandó Bizottságban is.

6. Összegzés

Összességében elmondható, hogy az európai szervezetrendszerben az Európai Unió mellett jóval kevesebb érdeklődés irányul az Európa Tanácsra, az utóbbi intézményeként működő Parlamenti Közgyűlés tevékenysége pedig ennél is ritkábban kerül a nemzetközi figyelem fókuszába. A közvetlenül választott Európai Parlammal összevetve a Közgyűlés legitimitációja alacsonyabb, és egyértelműen nem tartozik a hagyományos értelemben vett parlamentek közé sem, nem rendelkezik a nemzeti törvényhozó szervek egyik legfőbb jellemzőjével, a közhatalom birtokában gyakorolt jogalkotói, törvényalkotói jogkörrel.

A Közgyűlés tehát nem parlament, de az Európa Tanács parlamenti szerve, egy speciális, parlamenti vonásokkal bíró testület. A legfőbb különbséget a nemzeti parlamentekkel összehasonlítva az eltérő funkciója, hatásköre jelenti, de egyéb, működése sajátosságaiból eredő eltérések is adódnak, így a helyettes képviselők intézménye vagy a Közgyűlés jogait gyakorló Állandó Bizottság. Ugyanakkor számos területen találkozhatunk hasonló szabályozással, többek között a képviselői jogállás szabályai, a szakmai és politikai alapon szerveződő testületek, csoportok, a döntéshozatali eljárás és az ülésezésre vonatkozó rendelkezések is a parlamentek működésének ismertetőjegyeit hordozzák magukban.

A fentiek alapján látható, hogy mind szervezeti struktúrájának, mind eljárásának kialakítása során a tagállami parlamentek felépítése, eljárási szabályai

⁵² /website-pace.net/en_GB/web/apcel/documents

⁵³ Lásd (24. lj.) 128.

⁵⁴ Lásd (14. lj.) Rule 51

szolgáltak mintául a Közgyűlés számára.⁵⁵ Tagjai egyben a nemzeti parlamentek képviselői is, akik saját parlamentjük gyakorlatát adaptálva alakítják a Közgyűlés működési szabályait. Mindazonáltal a személyi összefonódás révén a Közgyűlés tevékenysége is visszahat a parlamentekre. Jelentősége tehát a valódi döntéshozatali hatáskör hiánya ellenére sem hanyagolható el, a Közgyűlés számos eszközzel felvértezve képes küzdeni az Európa Tanács céljaiért.

Kulcsszavak: Parlamenti Közgyűlés, nemzeti parlamentek, hatáskör, szervezet, eljárási szabályok

SEBŐK NOÉMI

PhD-hallgató,

Eötvös Loránd Tudományegyetem,

Állam- és Jogtudományi Kar

noemi.sebok@gmail.com

⁵⁵ *The Council of Europe: 1949–1959* (Strasbourg: Directorate of Information of the Council of Europe 1959) 19.