



**Szente Zoltán\***

## **Az országgyűlési képviselők jogállása, frakciók vs. szabad mandátum**

### **Bevezetés**

A képviselői jogállással kapcsolatban manapság a közbeszédben csupán néhány kérdéskör szokott rendszeresen szerepelni, amelyek elsősorban problémákként szoktak megjelenni. Ezek közé tartozik a szabad mandátum, a mentelmi jog, valamint a képviselői vagyonevallás. Talán egyfajta tipikus magyar gondolkodásmódot tükröz az a megközelítés, hogy ha valamilyen intézménnyel probléma adódik, akkor az első reakció, hogy meg kell szüntetni magát az intézményt, vagy legalábbis alaposan át kell alakítani. Így a képviselői jogállással kapcsolatban gyakran felmerül például, hogy a szabad mandátumot el kellene törölni, s a képviselők legyenek visszahívhatók. Már a szakirodalomban is megjelentek ilyen nézetek, nem beszélve a politikai sajtóról. Hasonló a helyzet a mentelmi joggal is. Sokan gondolják azt, hogy ezzel a védettséggel egyes képviselők annyira visszaélnék, hogy legjobb lenne a képviselők mentelmi jogát inkább eltörölni. De aki rendszeresen követi a napi politikai híreket és vitákat, az azt a következtetést vonhatta le az elmúlt időszakban, hogy a vagyonevallásnak, mint olyannak semmi értelme sincs, hiszen semmire sem használható, vagyis akár ezt is meg lehetne szüntetni.

Először is arról szeretném meggyőzni önöket, hogy ezeknek a vitáknak egy része álvita, amit nem szabad nagyon komolyan venni, és különösen nem szabad elfogadni az ilyen típusú javaslatokat. Egy régi latin mondás szerint, ha az elvek hibásak, elvétjük a célt.<sup>1</sup> Ezt a parlamenti jogra én úgy fordítanám le, hogy sohasem szabad szem elől téveszteni a parlamenti intézmények eredeti célját és funkcióját, és mindig ezekhez kell igazítani a szabályozást és a gyakorlatot, máskülönben elvesz azok értelme.

Nézzük meg ezeket a kérdéseket kicsit konkrétabban!

---

\* Az MTA doktora, egyetemi tanár, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Alkotmányjogi Intézet; tudományos tanácsadó, MTA TK Jogtudományi Intézet.

<sup>1</sup> Mali principii, malus finis.

## A szabad mandátum problémája

Először is, a szabad mandátum elvével kapcsolatban elmondhatjuk, hogy az olyan garancia, amelynek az a funkciója, hogy biztosítsa a képviselőknek a választóiktól, vagy bármilyen speciális érdekközösségtől való intézményes és jogi függetlenségét. A szabad mandátum intézménye valójában a népképviseleti elvet jeleníti meg, illetve annak a legfontosabb garanciája. Azon az alkotmányjogi fikción alapul, hogy minden egyes képviselő a nép egészét képviseli.

A szabad mandátummal szembeni kritikák arról szólnak, hogy nagyon erős a parlamenti korrupció, a képviselők vakon követik pártjaikat, s illúzió, hogy a népet vagy a közérdeket képviselnék. Így hát legyenek csak visszahívhatók, ha választóik úgy ítélik meg, hogy nem őket képviselik, hanem csupán saját pártjuk érdekeit tartják szem előtt.

Én azonban azt gondolom, hogy a szabad mandátum elvének megszüntetése, vagy – másként – a parlamenti képviselők visszahívhatóságának megvalósítása alkotmányos államokban nem lehetséges. Nézzük, miért nem.

Az első dolog, amit a szabad mandátum elvének védelmében szeretnék elmondani, az az, hogy szabad mandátum nélkül nincs demokratikus parlamenti működés. Ez úgyszólván elkerülhetetlen vagy szükségszerű velejárója a modern parlamenteknek. Szükséges például a parlamentek legitimitációjához. Gondoljanak bele, a parlament hozza a legfontosabb közösségi döntéseket – törvények formájában, amelyek mindenkire kötelezők. Ezt az teszi elfogadhatóvá, s így lehetővé, hogy a parlamentet szabadon választják meg, és a parlamenti döntések szabad akarat-elhatározás eredményeként születnek. Ha ugyanis a törvényeket a népképviseleti szerv nem szabadon, saját akaratából alkotja, hanem például egy meghatározott választói csoport nyomására, akkor nincs okunk elfogadni azokat kötelező normákként.

Másrészt a szabad mandátum jeleníti meg az állampolgári jogegyenlőséget. Vajon mi lehet az alternatívája az állampolgári jogegyenlőségnek, az általános és egyenlő választójognak? A rendi képviselet, amelynek alapján a parlamenti képviselők csak egyes társadalmi osztályok érdekeit képviselnék? Vagy a korporativizmus, amely szerint a parlamenti tagok meghatározott foglalkozási ágak, hivatásrendek, vagy egyes köztisztviselők érdekeinek érvényesítésére törekednének? Ezek a képviseleti elvek összeegyeztethetetlenek a polgári jogegyenlőséggel. Elvileg megoldható lenne, hogy a népképviseleti elv megtartása mellett is visszahívhatók legyenek a képviselők, mint régen, a rendszerváltás előtt, amikor az egyéni választókerületekben a választók kezdeményezhették ezt, s szavazással leválthatták azt az országgyűlési képviselőt, akinek a munkájával nem voltak elégedettek. Ám ez a megoldás is súlyos problémákat vet fel. Ha ugyanis a képviselők a nép egészét képviselik, ahogy azt az Alaptörvény is rögzíti, akkor ésszerűtlen, hogy egy meghatározott választói csoport – mint például egy választókerület közössége – visszahívással megszüntethesse megbízatásukat. A választási rendszer azon megoldása ugyanis, hogy egyéni választókerületben választanak meg 106 képviselőt, egyszerű választási technika, amely önmagában nem változtatja meg a parlamenti képviselet jellegét. Működhetne például tiszta országos pártlistás választási rendszer is. A parlament tagjai ugyanis nem az adott választókerület képviselői (még ha nagyon sok képviselő így gondolja is), hanem elvileg és jogilag is az egész népet képviselik. Ezért nem lenne logikus, ha egy szűk választói közösség (még ha több ezer szavazóból áll is) megszakíthatná a képviselői

jogviszonyukat. Ez súlyos gyakorlati problémákat is okozna.<sup>2</sup> Gondoljanak bele: a mai állapotokhoz képest is populistább lenne a parlamenti döntéshozatal (bár nem tudom, mennyire könnyű ebbe belegondolni), ha a képviselők arra törekednének, hogy jól szervezett választói csoportok igényei szerint gyakorolják a mandátumukat.

Ezért azt gondolom, hogy a szabad mandátum elvének megkérdőjelezése – éppúgy, mint a mentelmi jog esetében – valójában a parlament diszfunkcionális működésének jele. Amikor tehát a parlamenti jog ilyen alapvető intézményei megkérdőjeleződnek, akkor mindig érdemes arra gyanakodni, hogy a parlament rosszul működik, és ez generálja az ilyesféle ötleteket.

Kétségtelen, hogy sok probléma van a szabad mandátummal és általában is a képviselői szerepfelfogással. Ám még ha rosszul is működik egy intézmény, akkor sem jó válasz az, hogy feltétlenül szüntessük meg. A logikus válasz inkább az lenne, hogy a hiba okait kell megszüntetni. Ha például valamelyikünk beteg a családban, nem öljük meg, hanem inkább megpróbáljuk meggyógyítani. Ilyen egyszerű logika szerint működik a parlamenti jog is.

Ha a kérdést mindezek után úgy tesszük fel, hogy vajon ma Magyarországon szabad-e a mandátum, akkor az a válaszom erre, hogy igen, még ha sokszor nem is így látszik. A probléma szerintem alapvetően nem a parlamenti jog szabályozásában van, hanem a magyar pártrendszerben, illetve a magyarországi politikai kultúrában. Magyarországon alapvetően centralizált pártok működnek, és nagyon gyakran a frakciók tagjai nemcsak politikailag, hanem egzisztenciálisan is rendkívül erősen függenek az országos pártvezetéstől. Ebből következően sokszor a szabad mandátum kontúrjai sem látszódnak. S valóban úgy tűnik, hogy ilyen körülmények között a pártvezetések a saját frakciójukban szinte bármit keresztül tudnak vinni.

Hadd említsek két jellemző példát a szabad mandátum hazai állapotáról! Gondolom, mindenki emlékszik Gyurcsány Ferenc volt miniszterelnök őszi beszédére, amit az MSZP-frakció kihelyezett ülésén mondott el 2006-ban. A beszéd után egyetlen olyan képviselő sem akadt az akkor még népes szocialista képviselőcsoportból, aki ott helyben felállt volna és lemondásra szólította volna fel a miniszterelnököt, vagy aki a hallottak miatt elhagyta volna a frakciót, jöllehet épp akkor tájékoztatták őket arról, hogy hónapok óta – a választási siker érdekében – becsapták a teljes képviselőcsoportot, s többek között egy olyan adótörvény-csomagot fogadtattak el velük, amelyről a betérjesztő egy pillanatig sem gondolta, hogy végre is akarná hajtani. A másik példám az ún. Paks II-ügy, azaz a paksi atomerőmű élettartamának meghosszabbítására vonatkozó nemzetközi megállapodások parlamenti jóváhagyása néhány hónappal ezelőtt, amely a kormányzat állítása szerint a magyar történelem legnagyobb összegű tranzakciója volt. A parlamenti eljárás során több kormánypárti képviselő úgy nyilatkozott, hogy a javaslatcsomagot úgy szavazta meg, hogy semmilyen információval sem rendelkezett a tényleges szerződéses feltételekről, amelyek alapján Magyarország egy ilyen stratégiai jelentőségű ügyben évtizedekre elkötelezte magát.

Mindkét példa azt mutatja, hogy milyen nagy mértékben centralizált a magyar pártrendszer és a parlament mennyire nem jelent ellensúlyt a végrehajtó hatalommal vagy akár a pártokkal szemben.

---

<sup>2</sup> A szabad mandátum igazolását részletesen lásd Sente Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz, Budapest, 2010. 167–176.

Minderre gyakran az a válasz, hogy a modern parlamentáris rendszerek máshol, így például Nyugat-Európában is így működnek. Valóban, nagyon sok országban erős a frakciófegyelem, vagyis a képviselőcsoportok jellemzően híven követik a párt-, illetve a frakcióvezetés által meghatározott politikai irányvonalat. A probléma véleményem szerint ennek mértékében, illetőleg mechanizmusában van. Olyan mérvű frakciófegyelemre, mint amilyen Magyarországon működik, Nyugat-Európában sehol sincs példa. Kétségtelen, hogy frakciófegyelem nélkül a modern parlamentek működésképtelenek. Jól példázza ezt a harmadik és a negyedik francia köztársaság, 1875-től 1940-ig, illetve 1946 és 1958 között, vagy akár az olasz első köztársaság 1946-tól 1990-ig tartó története, ahol a diffúz pártrendszer, valamint a frakciófegyelem hiánya gyenge parlamentarizmushoz és instabil kormányzati rendszerhez vezetett. Csakhogy a másik véglet a jelenlegi magyar, illetve egy-két másik posztkommunista ország parlamentáris kormányzása, amelyeket a parlamenti képviselőcsoportok fölötti teljes központi kontroll, a vak pártfegyelem és – nem kis részben ezekből következően – a parlament alárendelt szerepe és a parlamenti korrupció jellemez.

A fejlett nyugat-európai parlamenti rendszerekre azonban nem jellemző e két szélsőséges gyakorlat. Talán elég csak a mai brit vagy német belpolitikai helyzetre utalni, ahol a politikai értelemben talán legerősebb helyzetű miniszterelnökök vezetik a kormányt. A brit miniszterelnök, David Cameron például talán a legfontosabb politikai kérdésben – az ország európai uniós tagsága ügyében – szemben áll saját frakciójának több mint felével, míg a német szövetségi kancellár, Angela Merkel parlamenti támogatottsága sem tűnik biztosnak a szövetségi kormány menekült- és bevándorlási politikája miatt.

Véleményem szerint a Magyarországra is jellemző parlamentáris kormányforma akkor működik normálisan, ha a mindenkori kormánynak olyan parlamenti többsége van, amely fölött képes politikai irányítást gyakorolni. Csakhogy a kiegyensúlyozott politikai viszonyokhoz az is hozzátartozik, hogy még az ilyen kormány is köteles igazolni politikáját a saját frakciója előtt is. A kormányzati politika ilyen (belső) legitimitációja pedig nem nyugodhat a frakciótagoknak a kormánytól való egzisztenciális függésén, hiszen ez utóbbi esetben a kormány támogatása nem a tényleges teljesítményétől – azaz a kormányzati politika helyességétől – fog függni, hanem a politikai táborhoz tartozók egyéni érdekeinek érvényesítésén – végső soron politikai korrupción – fog múlni.

Ehhez kapcsolódóan jegyzem meg, hogy a magyar parlament egyik legnagyobb gyengesége, hogy igazából szinte semmilyen szakpolitikai kapacitása sincs. Nyilván nem lenne reális a német Bundestag vagy az amerikai Kongresszus kutatási, illetve szakmai adottságait vagy teljesítményét számon kérni a magyar Országgyűléstől, ám az, hogy a (szak-)politikaalkotás intézményi háttere egyáltalán nem biztosított, s ezért a képviselők vagy akár a képviselőcsoportok ha akarnák, sem tudnák szakmailag megítélni a kormány előterjesztéseit, nyugat-európai mércével mérve meglepő és az egyik fontos oka annak, hogy ma Európában bizonyosan a magyar Országgyűlés az egyik leggyengébb parlamenti intézmény.

## **Az egyenlő mandátum elve**

A szabad mandátum mellett a képviselői jogállás másik fundamentuma a képviselők egyenlő mandátumának elve. Ahhoz, hogy ezt megértsük, fontos tudnunk, hogy a képviselői jogok nem emberi jogok – amit pedig újabb gyakorlatában sajnos a strasbourgi emberi jogi bíróság megkérdőjelezett.<sup>3</sup> Csakhogy a képviselőket egyes jogosítványaik nem azért illetik meg, mert embernek születtek, sőt azok még csak nem is állampolgári jogok. Hanem kizárólag azon az alapon, hogy őket az Országgyűlés tagjaivá választották. A képviselői jogok (a kötelezettségek mellett) jelentik a parlamenti megbízatás tartalmát, vagyis a képviselői megbízatásból erednek, s jogilag is az alkotmányon és a vonatkozó törvényeken alapulnak, de nem emberi jogok. Még ha számos képviselői jogosítvány hasonlít is bizonyos emberi jogokhoz, más a jogalapjuk. A képviselők szólásszabadsága például nem a véleménynyilvánítás alkotmányos jogából, hanem a képviselői megbízatásból, mint speciális jogviszonyból származik. Gondoljunk bele, senkinek nem jutna eszébe például azt gondolni, hogy egy bíró, aki egy perben a tárgyalást vezeti, ennek során a véleménynyilvánítási szabadságával él. Ő a bírósági tárgyaláson a bírói tisztségéből eredően és annak kötött szabályai szerint vesz részt. Vajon mit gondolnánk arról a kereskedelmi ügynökről, aki azt tanácsolná a vevőknek, hogy ne vásároljanak a cég árujából, majd, ha ezért kérdőre vonnák, azzal védekezze, hogy ő csupán a véleménynyilvánítás szabadságával élt?

A képviselők egyenlő mandátuma sem az egyenlő emberi méltóság alapjogából ered, hanem más alkotmányos alapja, s más tartalma van: azt jelenti, hogy a képviselői megbízatásból eredő jogok minden képviselőt egyenlő módon illetnek meg. Alighanem azonnal összeomlana a törvényhozás működése, ha az alapjogi jogkorlátozás standardjait akarnák érvényesíteni a parlamenti jogban. A jogegyenlőség, illetve az egyenlő emberi méltósághoz való jog tartalma ugyanis az, hogy az alapvető jogok mindenkit egyenlően illetnek meg bármely önkényes megkülönböztetés nélkül, így különösen a politikai véleményre tekintet nélkül. A parlamenti jogban viszont a házszabályok éppen politikai nézeteik, illetve párthovatartozásuk alapján tesznek különbséget a képviselők között, s preferálják a többséget a kisebbséggel szemben a parlamenti döntéshozatal érdekében. Kis túlzással azt is mondhatnánk, hogy a parlamenti jognak éppen az az egyik fő funkciója, hogy biztosítsa a többségi akarat érvényesülését a kisebbséggel szemben, amit nem kis mértékben olyan kedvezmények, előnyök révén ér el, amelyeket a politikai többséget szerzett képviselőknek, illetőleg azok csoportjainak biztosít.

### **Képviselői mentelmi jog és vagyonbevallási kötelezettség**

A parlamenti jog, illetve a képviselői jogállás következő intézménye, amellyel foglalkozni szeretnék, a mentelmi jog. A mentelmi jog valódi funkciója a parlament függetlenségének védelme. Nem igazi egyéni képviselői jog, még ha a képviselők személyének védelmén keresztül is érvényesül. Azzal ugyanis, hogy az egyes

---

<sup>3</sup> *Szél and Others v. Hungary*, Judgment of 16 September 2014, No. 44357/13; *Karácsony and Others v. Hungary*, Judgment of 16 September 2014, No. 42461/13. Lásd erről részletesen: Szente Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. *Állam- és Jogtudomány*, 2015/2.

képviselőket védi az illetéktelen hatósági zaklatásoktól, lényegét tekintve a parlament szabad akaratnyilvánítását óvja az illetéktelen külső befolyásoktól.

A mentelmi jognak két alakzata van. Az első a felelőtlenség vagy immunitás. Ez azt jelenti, hogy egy országgyűlési képviselőt soha, azaz mandátumának lejártá után sem lehet felelősségre vonni azért, amit képviselői minőségében mondott a parlamentben, vagy azért, ahogyan szavazott. Ennek jelentőségét könnyű belátni. Ha egy képviselőnek attól kell félnie, hogy később felelősségre vonhatják és megbüntethetik azért, amit képviselői mandátumának gyakorlásakor tett vagy annak során képviselt, akkor nem biztosítható, hogy szabad akaratából vesz részt a parlament munkájában.

A mentelmi jog másik alakzata, amit inkább kifogásolni szoktak, a sérthetlenség vagy inviolabilitás. Ez már nem nyújt abszolút védelmet a képviselők elleni büntetőeljárásokkal szemben, hanem egy ún. feltételes eljárásjogi típusú védelem, ami azt jelenti, hogy a parlament minden esetben megvizsgálja, hogy a tagjaival szemben indítani kívánt eljárás megalapozott-e, vagyis nincsenek-e jelei annak, hogy politikai, illetve parlamenti tevékenysége miatt akarják zaklatni az érintett képviselőt.

Azok számára, akik a képviselői mandátum sérthetlenségét el akarják törölni, az lenne a válaszom, hogy mindaddig, amíg csak elvileg elképzelhető ilyesfajta hatósági zaklatás, mindaddig, amíg akár csak elméletileg nem zárható ki az, hogy politikailag elfogult az ügyészség vagy a rendőrség, addig nemhogy ennek az intézménynek a megőrzésére, hanem a megerősítésére lenne szükség. Ha nagyon gondolkodnék, akár magyar példát is tudnék hozni, de hadd utaljak inkább arra, hogy Oroszországban a hatóságok hatalmas oligarchákat is tönkre tudnak tenni politikai okok miatt.

Nálunk a sérthetlenséggel szembeni kritikák oka az, hogy vissza is lehet élni a mentelmi joggal. Egy időben például a parlamenti képviselők a közúti ellenőrzés során nem voltak hajlandók megfújni az alkoholszondát. Ez viszont teljesen jogellenes volt, és semmi köze nem volt a parlamenti mentelmi joghoz. Ezt mindenki nagyon könnyen beláthatja. Ezzel kapcsolatban hadd utaljak az amerikai Legfelsőbb Bíróság egy ítéletére, amelyben kimondta, hogy „Nyilvánvaló, hogy a megvesztegetés nem része a törvényhozói eljárásnak vagy funkciónak; ez nem törvényhozási aktus. Ez, minden ésszerű értelmezés mellett, nem a törvényhozó szerepével együtt járó, vagy annak részeként végrehajtott cselekedet.”<sup>4</sup> Az ügy tanulsága, hogy jogsértés nélkül is megfelelően lehet gyakorolni a képviselői jogokat. A képviselői megbízatás ellátásához például nincs feltétlenül szükség részeg gépjármű-vezetésre. De az is előfordult az Országgyűlés gyakorlatában, hogy a parlament – meggyőző indokok nélkül – köztörvényesnek látszó esetekben sem függesztette fel a képviselők mentelmi jogát.

Összességében azonban, hogy ha a bíróság az, hogy a mentelmi jog által biztosított védelemmel vissza is lehet élni, vagy azt személyes privilégiumként is fel lehet használni, akkor számomra a logikus válasz az, hogy ha vannak ilyen visszaélések vagy visszaélések, akkor inkább ezeket kell megszüntetni, nem pedig a parlamenti függetlenség védelmének legitim céljára szolgáló mentelmi jogot.

A vagyonbevallás intézménye a gazdasági összeférhetetlenséghez hasonlít leginkább (bár nem része annak). Ennek is a parlamenti döntéshozatal, általánosságban a parlament önállóságának, függetlenségének biztosítása a célja. Ezzel az eszközzel azt

<sup>4</sup> *United States v. Brewster*, 408 U.S. 501 (1972).

próbálják meg biztosítani, hogy a képviselők ne saját hasznukra, ne egyéni vagy meghatározott magánérdekek érdekében gyakorolják a képviselői megbízatásukat, hanem a köz érdekében, bármit jelentsen is ez. A vagyonbevallás konkrétan arra szolgál, hogy időről időre ellenőrizzék, a parlament tagjainak esetleges vagyongyarapódása vajon nincs-e összefüggésben képviselői megbízatásukkal, mert ha igen, az azt jelezné, hogy megbízatásukat saját hasznukra (vagy más magánérdekek szolgálatára) gyakorolják. Igaz az a bíráló, hogy ez a mechanizmus rosszul működik? Igen, valóban nagyon rosszul működik, teljesen hatástalan, s úgy tűnik, egyes képviselők szinte tüntetőleg, gúnyosan játsszák ki a szabályait. De erre a kritikára a logikus válasz megint csak az, hogy ebben az esetben úgy kellene átalakítani a szabályozást, hogy eszébe se juthasson egyes képviselőknek ezen gúnyolódni és olyanokat beírni a vagyonbevallásukba, hogy még egy pár cipőjük is van otthon, stb., stb.

Azokat a jogokat és intézményeket, amelyekről eddig beszéltem, vagyis a szabad mandátum és az egyenlő mandátum elvét (illetve az ezekből következő jogokat), a mentelmi jogot, valamint még egy-két más jogosítványt, mint például a képviselők anyagi függetlenségének biztosítását együttesen a parlamenti jogban képviselői státuszjogoknak hívják. Ez a képviselői jogok egyik nagy csoportja. Ezek funkciója az, hogy lehetővé tegyék a képviselők számára alkotmányos feladataik ellátását.

Mindezek a képviselő számára – úgy fogalmaznék – szükséges, de nem elégséges feltételek. A parlamenti jog sava-borsát a képviselői jogok másik nagy csoportja adja, ezt hívják a képviselők részvételi jogainak, amelyek tehát biztosítják a képviselők hatékony részvételét a parlament működésében. Ide tartozik az ülésen való részvétel joga, a felszólalás joga, a parlamenti döntések (például törvények) kezdeményezésének lehetősége, a bármely tisztségre való megválaszthatóság, a szavazáshoz való jog, és így tovább.

### **A képviselők részvételi jogainak problémái a magyar parlamenti jogban**

Engedjék meg, hogy röviden ezekről a jogokról is beszéljek, de az eddigiekhez képest kicsit más logika szerint, azaz más oldalról, nevezetesen a mai magyar parlamenti jog néhány szembeűnő problémáján vagy hiányosságán keresztül próbáljam megvilágítani e jogok fontosságát. A példáim arra fognak vonatkozni, hogy hogyan lehet – sajnos – korlátozni a képviselők részvételi jogait.

#### *A részletes vita hiánya*

A 2014-es házszabály-módosítás szerint a részletes vitákat az erre kijelölt állandó bizottságban kell lefolytatni, vagyis az Országgyűlés elveszítette azt a jogát, hogy plenáris ülésén részleteikben is megvitathassa a törvényjavaslatokat. Ennek az intézkedésnek az volt a hivatalos indoka, hogy a részletes viták színvonala alacsony volt. Vajon igaz volt-e ez az állítás, vagy nem? Nos, igaz volt, valóban elég alacsony volt a parlamenti részletes viták színvonala. Csakhogy az általános viták színvonala még alacsonyabb volt, aminek az lehetett az oka, hogy ott csak a törvényjavaslatok elveiről, szükségességéről volt szó, s ezek általában kevésbé szakszerű, inkább politikai jellegű viták voltak. Az említett logika alapján tehát az általános vitát is meg

kellett volna szüntetni. Mostanában továbbá az Országgyűlés törvényalkotó szerepe a gyakorlatban, illetve általában is, a tényleges politikai hatalomgyakorlást illetően rendkívül csekély. Ha tehát a részletes viták alacsony színvonalára vonatkozó érvelés logikáját elfogadjuk, akkor tulajdonképpen az Országgyűlés egészét is meg lehetne szüntetni.

Az említett érvelés tehát biztosan nem állja meg a helyét. A részletes vita megszüntetése olyan megrendítő erejű csapás volt a parlamentarizmusra, amiből nagyon sokáig nem fog tudni felkelni a magyar Országgyűlés.

A közjogi szakirodalomban közmegegyezés van abban, hogy két fő alkotmányos funkciója van minden modern parlamentnek. Az egyik a törvényhozás, a másik pedig a közügyek nyilvános megvitatása. Márpedig nem jelenti az országos jelentőségű közügyek nyilvános megvitatását, ha azokról a népképviselő csak egy parlamenti bizottságában lehet részletesen beszélni. A parlament alkotmányos funkcióit nem bizottságain keresztül gyakorolja, hanem döntéshozó szerve, azaz a plenáris ülés által. Magyarországon még a második világháború idején is tartottak részletes vitát az Országgyűlés plenáris ülésein. Azt is érdemes megemlíteni, hogy nincs olyan modern nyugati demokrácia, ahol a parlament plénumának, tehát a fő döntéshozó szervnek ne lenne joga a részletes vitához.

De hadd tegyek ezzel kapcsolatban egy további megjegyzést. A parlamenttörténet-írás egyik klasszikus kérdése, hogy hogyan lehet elválasztani normatív ismérvek alapján a középkori gyűléseket az első parlamentektől, tehát a korai rendi gyűlésektől. A középkorban sok ezer különféle gyűlést tartottak, amelyek szervezete, működése, összetétele, funkciója rendkívül változatos volt. Általában egy olasz középkortörténész, Antonio Marongiu híressé vált, a középkori parlamentekről szóló könyvében meghatározott ismérveket szokták elfogadni, amelyek alapján a „valódi” parlamenteket meg lehet különböztetni az egyéb gyűlésektől.<sup>5</sup> Ezen ismérvek egyike az volt, hogy az igazi parlamenteknek úgynevezett deliberatív funkciójuk van, ami pedig lényegében azt jelenti, hogy joguk van a törvényjavaslatok részletes megvitatásához.

A középkori gyűlések egy részére persze még az volt jellemző, hogy például a megjelent nemesek lóháton ülve, szabad ég alatt meghallgatták a király javaslatait, a gyűlés végén pedig elüvöltötték magukat, hogy „egyetértünk!”, majd hazatértek. De a valódi parlamentek egyik fontos normatív ismérve mégis csak a részletes vita lehetősége volt, s már a XIII. századi gyűlések megítélésénél is ezt az ismérvet alkalmazzák.

### *A blokkszavazás*

Van egy másik olyan újabb intézmény a magyar parlamenti jogban, amely szintén rendkívül problémás a képviselői részvételi jogokat illetően. Ezt a szaknyelvben blokkszavazásnak nevezik. Ennek az intézménynek az a lényege, hogy a törvényalkotási eljárás során összevonják a módosító javaslatokat, amelyekből készítenek egy egységes javaslatot, és az Országgyűlés csak erről dönthet egyetlen szavazással. Vagyis a plenáris ülésen nem szavaznak külön minden – a bizottsági szakaszon sikerrel túljutott – módosító javaslatról, hanem csak egy egységes

---

<sup>5</sup> Antonio Marongiu: *Medieval Parliaments. A Comparative Study*. Eyre & Spottiswoode, London, 1968.



törvényjavaslatról. Ezt a módszert azzal az indokkal vezették be, hogy a parlamenti szavazási procedúra gyakran nagyon hosszú, bonyolult, áttekinthetetlen volt. Ez is megfelelt a valóságnak.

Ami a blokkszavazást illeti, több oka is van annak, hogy a modern parlamentekben – egy-két kivételtől eltekintve – nem szokták alkalmazni ezt az eljárást. Az egyik legfontosabb ellenérv ezzel a módszerrel szemben az, hogy rendkívül antidemokratikus. Azért antidemokratikus, mert nem tükrözi a törvényhozók valódi akaratát. Kimutatható ugyanis, hogy ha csak egyetlen szavazással történik a törvények elfogadása, már egy viszonylag rövid törvényjavaslat esetében is előfordulhat, hogy a parlament olyan javaslatot – az egyes konkrét rendelkezések egy olyan kombinációját – fogad el, amit külön-külön egyetlen egy képviselő sem fogadna el. Az ilyen törvény végleges szövege olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyeket külön-külön a többség sem támogatna – tulajdonképpen épp ezért van szükség az elfogadtatásához blokkszavazásra. Annak, hogy az ilyen törvényjavaslatot a képviselők többsége mégis megszavazza, lényegében egyedül a szavazás technikája az oka: az ilyen összevont szavazások esetén a képviselők úgynevezett stratégiai döntéseket hoznak, és stratégiai szavazatot adnak le. A parlament tagjai nem azért szavaznak a javaslat mellett, mert azzal, vagy annak nagy részével egyetértenek, hanem azért, hogy elkerüljék egy még rosszabb verzió elfogadását, vagy az egész javaslat bukását. A blokkszavazás így végtelenül leegyszerűsíti a döntéshozatali folyamatot, s ennél fogva alkalmatlan arra, hogy lehetőséget biztosítson a törvényhozó testület számára, hogy az általa (a mindenkori többség által) legjobbnak gondolt döntést hozza meg. Ez a módszer aránytalan és indokolatlan befolyást biztosít azoknak, akik a törvényjavaslatok egészét kezelik, azaz a kormánynak vagy a többségi frakciónak, vagy a törvényhozási folyamatban e tekintetben meghatározó szerepet játszó előterjesztőnek vagy a megfelelő bizottságnak. Ezért ezt a módszert a modern parlamentekben rendszerint el szokták kerülni.

Ezt az intézményt a francia „vote bloqué” mintájára vezették be, ami 1958 óta része a francia alkotmánynak. Csakhogy ott is rendkívül ritkán alkalmazzák, s általában belpolitikai vihar származik belőle, mert antidemokratikusnak tartják, s mindig olyan törvények elfogadását zsarolják ki vele a parlamenti többségtől, amelyek elfogadása normális esetben kétséges lenne.

### *A kivételes eljárás*

Biztosan sokan tudják, hogy a magyar parlamenti jogban vannak kivételes, sürgősségi eljárások. Hasonló eljárások több más országban is ismertek, a különleges parlamenti eljárások hazai szabályozása és gyakorlata mégis valódi hungarikum. Épp nemrég volt két példa is ezek alkalmazására, amikor az Országgyűlés másfél nap alatt fogadott el egy-egy törvényt. Én azt gondolom erről, hogy az a döntés, amelynek az elfogadása a beterveztéstől a zárószavazásig másfél napig tart, fogalmilag nem törvény. Lehet, hogy az Alaptörvény szerint az, vagy a házszabályoknak formálisan megfelel, de ez a lényegen nem változtat – e megfelelés csupán a törvény fogalmát és presztízsét rombolja le. A törvény eredetileg ugyanis azokról a legfontosabb országos ügyekről hozott döntéseket jelenti, amelyeket az Országgyűlés, illetve a parlamenti többség alapos megfontolás után elfogad.

Nos, nézzük az említett két példát. Az egyik volt a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény módosítása. Már a módosítás alapjául szolgáló elképzelés is óriási politikai

vitákat keltett, így például a bank vezetőinek fizetésemelésére vonatkozó javaslat. Súlyos alkotmányos aggályok is felmerültek a törvényjavaslattal szemben, még a kormány iránt elfogult köztársasági elnök is szükségét érezte, hogy azt alkotmányossági felülvizsgálatra megküldje az Alkotmánybíróságnak. A másik az ún. lakáslottó törvény volt, amely szintén rendkívüli gyorsasággal átment a parlamenten. Ez utóbbi egy 37 oldalas előterjesztés volt, 50 paragrafusból állt és 50 milliárd forintra becsülték a költségvetési vonzatát. Azt gondolom, és amellett szeretnék érvelni, hogy mind a két törvény esetében, azok tartalmát és hatását tekintve az lett volna a legkevesebb, hogy az Országgyűlés alaposan megvitassa ezeket, megvizsgálva indokoltságukat, megalapozottságukat és lehetséges következményeiket. A másfél napos eljárási idő minderre nyilvánvalóan nem volt elegendő, s inkább csak az volt az üzenete, hogy az országgyűlési képviselőknek nincsen semmiféle beleszólása az országos politikai döntésekbe. Az ilyen eljárások száma ugyan ülésenként korlátozva van, ám ez nem változtat azon, hogy ilyesfajta parlamenti „döntéshozatalnak” egyáltalán nem szabadna előfordulnia.

### *A salátatörvények*

A magyar parlamenti jog másik terhe, amit évek óta cipel, és amely egyre jobban elterjedt, az az ún. salátatörvények elfogadásának gyakorlata. Az a lényege, hogy egy törvényben számos, a törvény tárgyától eltérő rendelkezést helyeznek el, olyan szabályokat módosítva vagy egészítve ki, amelyekhez az eredeti javaslat tárgyának semmi köze. Azt hihetnénk, hogy itt csupán a törvényhozási eljárás egyszerűsítéséről van szó, hiszen így kevesebb törvényt kell az Országgyűlésnek tárgyalnia. Ám egyáltalán nem erről van szó. A részletes vitától eltiltott, amúgy is szavazógépként működő, valódi szakpolitikai vitákat nem folytató Országgyűlés esetében hiteltelen a törvényhozási folyamat további egyszerűsítésére való hivatkozás. Ráadásul gyakran rejtenek el kevésbé lényeges javaslatokban fontos és vitatott rendelkezéseket, törvénymódosításokat, aminek nyilvánvalóan az a célja, hogy a szabályozás módosításával kapcsolatos politikai vitákat, tiltakozásokat elkerüljék, vagy csak magát a vitát és az alapos előkészítést akarják megspórolni. 2012-ben például elfogadták az egyes törvényeknek a központi költségvetésről szóló törvény megalapozásával összefüggő, valamint egyéb célú módosításáról szóló törvényt, amely összesen 46 törvényt módosított. Ezt a törvényjavaslatot, amely tehát 46 különféle törvényhozási tárgy korábbi szabályozását változtatta meg, egy pénteki napon terjesztették az Országgyűlés elé, amely azt a következő hét keddjén meg is szavazta. Nyilvánvaló, hogy a parlament nem lehetett képes egy ilyen törvényjavaslatot megfelelően megvizsgálni és megvitatni. Az ilyen eljárás alighanem még a magyar Alaptörvénynek sem felel meg, egyfelől sérti a jogbiztonságot, másfelől pedig a tárgyalási elvet, azaz a parlament jogát – és kötelességét –, hogy alapos megfontolás alá vegye és megtárgyalja az elé terjesztett törvényjavaslatokat.

### *A frakciószabályozás*

Rendkívül problematikus a magyar frakciószabályozás is, amely – számomra – nyilvánvalóan alkotmányosértő. Az a szabályozás ugyanis, amely szerint csak azok a pártok alapíthatnak frakciót, amelyek indultak a legutóbbi választáson, vagy amelyek fél évre megtiltja egy frakciót elhagyó képviselő számára, hogy másik képviselőcsoporthoz csatlakozzon, nemcsak a politikai pártok között tesz különbséget, hanem megsérti a parlamenti mandátum két alapelvét is.

Az egyik a szabad mandátum elve, amelyből következően elvileg egy képviselő ahhoz a pártfrakcióhoz csatlakozhatna, amelyikhez csak akar, korlátozás nélkül. A másik az egyenlő mandátum elve, hiszen a jelenlegi szabályozás különbséget tesz a parlamenti képviselők között, jöllehet a frakcióalapítási, beleértve a frakcióhoz való csatlakozás jogának is egyenlőnek kellene lennie, s elvileg nem tehető különbség olyan alapon, hogy az egyes képviselők milyen módon jutottak mandátumhoz. Ráadásul ma már az embargós szabálynak sincs értelme. A rendszerváltás hajnalán talán még arányos korlátozása volt a frakcióalakítási jognak, annak érdekében, hogy megakadályozzák a még csak kialakulóban lévő magyarországi pártrendszer széttzilálódását. Ma már azonban ez a korlátozás kizárólag a már intézményesült pártok érdekeit szolgálja, s inkább gátja a pártrendszer rugalmasságának.

#### *A nemzetközi példákra való hivatkozás hiábavalósága*

Nem akarom folytatni a példákat. Azt gondolom, ha az ilyen intézmények tartósan és nagy számban alkalmazásban maradnak, ha meggyökeresednek, akkor aláássák a parlamentarizmust, a parlament tekintélyét, közjogi és politikai szerepét.

Mindezzel kapcsolatban felvethető két fontos ellenérv. Az egyik úgy szólhatna, hogy csupa olyan parlamenti intézményt vagy eljárást bíráltam, amelyek más parlamentekben is megtalálhatók. Ez ugyan nem minden esetben igaz, de valóban a legtöbb említett parlamenti intézmény máshol is megtalálható. Az arra való hivatkozás azonban, hogy a kritizált megoldásokra máshol is van példa, a nemzetközi szakirodalomban ma már úgyszólván nem legitim érv.

Ha jól tudom, kifejezetten magyar ügyek kapcsán, mint a médiaszabályozás, kezdték el a szakirodalomban Frankenstein-szabályozásnak hívni azt a fajta megoldást, amelynek ugyan minden porcikája valahonnan össze van rakva, de egészében mégis nagyon kedvezőtlen eredményt kapunk. Hiába van példa máshol is egy szabályozási megoldásra, mindig figyelembe kell venni annak kontextusát, illetve ellenőrizni kell a példát. Van például egy olyan nyugat-európai ország, amelynek parlamenti jogában ugyancsak nem szerepel a részletes vita intézménye; a belga szövetségi parlamentben csak általános vita van. Csakhogy ott az általános vita alatt többek között a törvényjavaslat szakasról szakaszra való megvitatását is értik, vagyis a tulajdonképpen részletes vitát is lefolytatják. Óvatosságra intenek ezért mindenkit, aki azzal akarna érvelni, hogy minden, a magyar parlamenti jogban kifogásolt módszerre van példa más demokratikus ország esetében is, mert soha nem lehet a kontextusából kiragadni egy parlamenti jogi intézményt.

A másik lehetséges ellenérv mindazzal kapcsolatban, amit kritikaként előadtam, az lehetne, hogy illúzió, naivitás mindazt javasolni, amire utaltam. Így például azt mondani, hogy a képviselők legyenek függetlenebbek a centralizált pártvezetésektől. Vagy hogy a mentelmi jog alkalmazásakor ne érvényesítsenek politikai megfontolásokat. Ezek nem életszerű javaslatok, mondhatják, hiszen ezekben az ügyekben mindig lesznek politikai motívumok, s ez természetes.

Ez erős ellenérv. Igaznak is tűnik, hiszen minden jel arra mutat, hogy ez a politikai realitás.

Mégis, megint csak azt javasolnám, hogy legyünk nagyon óvatosak az ilyesfajta érveléssel. Mert ha valóban úgy gondoljuk, hogy ez a helyzet, s tényleg azt kell mondanunk, hogy magyar körülmények között nem működhetnek ezek a parlamenti

jogi intézmények – vagyis a szabad mandátum, a mentelmi jog, az összeférhetetlenség vagy a vagyonbevallás – úgy, ahogy működniük kellene – vagy ahogy azokban a régi demokráciákban működnek, amelyektől átvettük ezeket –, akkor ebből az a következtetés származna, hogy Magyarország nem elég érett a nyugati típusú parlamentarizmusra, vagy annak intézményei itt máshogy viselkednek, mint a régi, fejlett demokráciákban. Nagyon szeretném, ha nem kellene erre a következtetésre jutnunk.

### **Lehetséges fejlődési irányok?**

Ami a magyar parlamenti jog jövőbeli fejlődésével kapcsolatban itt felmerült kérdéseket<sup>6</sup> illeti, én magam nem vagyok túl optimista.

Nagyon fontos lenne a gazdasági összeférhetlenségi szabályok, illetve gyakorlat átalakítása. Ez azonban igen bonyolult kérdés, alapos megfontolást igényelne, ami bizonyosan nem erőssége a magyar Országgyűlésnek, sőt általában a magyar jogalkotásnak. Ráadásul a fejlesztési irányok sem választhatók el a politikai és intézményi kontextustól. Valószínűleg nem válna hatékonyabbá a gazdasági összeférhetlenségi szabályozás attól, ha a képviselők családtagjainak vagyonbevallását is nyilvánosságra hoznák. A közeli hozzátartozók vagyongyarapódásának vizsgálata – ugyanúgy, ahogy a képviselőké – csak akkor jelentene valamit, ha tényleges, elfogulatlan összeférhetlenségi vizsgálat részévé lennének tehető, amelynek viszont a nyomain sem látszanak Magyarországon.

Másrészt a magyar parlamenti jog elmúlt időszakbeli kedvezőtlen változásainak és negatív tendenciáinak éppen az volt az egyik fő oka, hogy egy-egy valós vagy vélt problémára azonnali, átgondolatlan, reflexszerű válaszokat adtak. Nagyon rossz ötletnek tartanám például, ha a képviselők egyébként kívánatos függetlenségét úgy akarnák megoldani, hogy hivatali összeférhetlenséget hoznának létre az országgyűlési képviselői és a miniszteri tisztségek között. Bár erre vannak európai példák, így Hollandiában vagy Franciaországban, ez a megoldás más politikai kultúra és közjogi hagyományok keretei között működik. A parlamentáris kormányforma logikája azonban arra épül, hogy a kormány politikai értelemben irányítja a saját frakcióját, s amíg erre képes, addig hivatalban marad. Ezt sokkal könnyebben megteheti, ha tagjai ott ülnek a parlamentben.

Egy ellenkező irányú változást, a képviselők erősebb párthoz kötését – például a képviselőjelöltek és pártjaik közti szerződések kikényszeríthetőségét – sem támogatnám. Ennek egyrészt semmilyen objektív indoka nincsen, hiszen ma – mint említettem – épp a képviselők teljes politikai kiszolgáltatottsága a problémák egyik oka. Másrészt az ellentétes lenne a szabad mandátum elvével, amelynek alapján egyetlen képviselő sem vállalhat érvényesen ilyesfajta elkötelezettséget.

A jelenlegi, szétzilált és antidemokratikus magyar parlamenti jog mai állapotának nagyrészt az az oka, hogy számos intézményét, köztük a képviselői jogállást hatalmi igényekhez igazították. Márpedig változtatásokra nem aktuális politikai igények kielégítése érdekében van szükség, hanem azért, mert az aktuális politikai igények kielégítése érdekében végrehajtott változtatások vezettek az Országgyűlés mostani nyomorúságos helyzetéhez.

---

<sup>6</sup> Az előadás után a közönség soraiból feltett kérdésekről van szó.

Az utóbbi időben, amikor értékelni szoktam az újabb magyar közjogfejlődést, gyakran az az élményem, hogy negatív vagy pesszimista kicsengésűvé válik az előadás. Időnként azt is javasolják, hogy valami pozitívumot is mondanom kellene, amely minden kritika ellenére némi optimizmusra is alapot adhat. A magyar parlamenti jog utóbbi időben tapasztalható fejlődése kapcsán igazából nem jutott sok minden eszembe. Inkább azzal zárnám az előadást, hogy a problémák megoldásának első feltétele az, hogy felismerjük őket és beszéljünk róluk.

Köszönöm szépen a figyelmüket!