

Ügyszám: **245/B/2004**
Első irat érkezett:
Az ügy tárgya:
Előadó **Holló András Dr.**
alkotmánybíró:
Támadott jogi aktus:

Határozat száma: **12/2006. (IV. 24.) AB határozat**

ABH oldalszáma: **2006/234**

Kelte: **Budapest, 2006.04.24**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság házszabályi rendelkezés alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére, továbbá mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló beadvány tárgyában - dr. Bihari Mihály és dr. Paczolay Péter alkotmánybírók különvéleményével - meghozta az alábbi

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdését, valamint 20. § (2) bekezdését sértő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azáltal, hogy a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 23. § b/ pontjával, a 47. § (4) és (6) bekezdésével valamint a 75. § (3) bekezdésével összefüggésben nem határozta meg a képviselői álláspont lényegének kifejtéséhez szükséges felszólalási idő biztosításának garanciális szabályait.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy szabályozási feladatának 2006. december 15-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 23. § b/ pontjának és 47. § (4) bekezdésének „és a felszólalási időkeretekre” szövegrésze, a 47. § (6) bekezdése, valamint a 75. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

Indokolás

I.

Az indítványozó a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatnak (a

továbbiakban: Házzsabály) a felszólalási időkereteket és a hozzászólások időtartamát érintő egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára terjesztett elő kérelmet. Vagylagos kérelme – az indítványban kifejtett ugyanazon alkotmányossági probléma kapcsán – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára és megállapítására irányult.

1. Az indítványozó álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (2) bekezdésébe foglalt, a népszuverenitás választott képviselők útján való gyakorlására irányadó szabályból, továbbá az Országgyűlésre, az országgyűlési képviselőkre vonatkozó alkotmányi rendelkezésekből következik az országgyűlési képviselő felszólalási joga, az ún. parlamenti beszédjog. A képviselő felszólalási joga nélkül az Országgyűlés alkotmányos funkciói nem érvényesülhetnek, ezért garanciális jelentősége van a beszédjogra vonatkozó szabályozás tartalmának (esetleges korlátozásának). A képviselő felszólalási joga – mint Alkotmányból következő jog – közvetlenül érinti az Országgyűlés alkotmányos működését is. Az indítványozó kifejtette, hogy a Házzsabály a felszólalási időtartamok kétféle korlátozását alakította ki. Egyrészt meghatározza egyes felszólalási fajták időtartamát (pl. kétperces hozzászólás a Házzsabály 50. § (4) bekezdésében), másrészt lehetővé teszi az időkeretes tárgyalást (amikor az adott tárgyban képviselőcsoportonként felhasználható időkeret áll rendelkezésre – a Házzsabály 53. §-ában foglaltak alapján). Az indítványozó szerint a Házzsabály a felszólalási idő korlátozásának e kétféle módján kívül más korlátozást nem ismer, így erre vonatkozóan nem is tartalmaz szabályt. Nincs pontos házzsabályi rendelkezés a legfontosabb felszólalás, az egyes képviselői felszólalások időtartamát illetően. A Házzsabály – vizsgálni kért – 23. § b/ pontja szerint a Házbizottság készít javaslatot a felszólalási időkeretekre, amelyről a 47. § (4) és (6) bekezdése alapján az Országgyűlés vita nélkül, egyszerű többséggel határoz. Az indítványozó szerint a házbizottsági javaslatok a képviselői felszólalási jogot nyilvánvalóan korlátozzák (hiszen időkereteket állapítanak meg), a gyakorlatban pedig kialakult a Házzsabály ezen rendelkezéseinek olyan értelmezése, hogy az ily módon meghatározott időkeret túllépése esetén a képviselői beszédjog legsúlyosabb korlátozására, a szó megvonására kerülhet sor. Az indítványozó szerint a Házzsabály jelölt rendelkezései a mellett, hogy az országgyűlési képviselőknek az Alkotmányból eredő felszólalási jogát sértik, egymásnak akár ellentmondó értelmezésre is alapot adnak.

Az indítványozó mindezek alapján kérte a Házzsabály 23. § b/ pontjából valamint a 47. § (4) bekezdéséből a „felszólalási időkeretekre” szövegrész, valamint a 47. § (6) bekezdésének megsemmisítését.

2. Az indítványozó utalt arra, hogy az Alkotmány 24. § (4) bekezdése szerint az Országgyűlés működését és tárgyalási rendjét a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzsabálynak kell megállapítani. Mivel a Házzsabálynak több rendelkezése is tartalmaz a képviselői felszólalási jogot korlátozó szabályt, ezért alappal merülhet fel, hogy az időkeretek konkrét formái mögött kétharmados többségű parlamenti akaratnak kell állni. Ezért – a jelen ügyben vizsgálni kért – a felszólalások időtartamára vonatkozó rendelkezések is pontos házzsabályi rendezést igényelnek. A felszólalások időtartamának meghatározása ugyanis szükségképpen a parlamenti beszédjog korlátozását eredményezi, ezért annak esetenkénti javaslatokban, ajánlásokban való rögzítése minden garanciát nélkülöz. A képviselői felszólalási jog

korlátozásának - vélte az indítványozó - kiszámítható házszabályi rendelkezéseken kell nyugodnia, nem esetenként, egyszerű többséggel meghozott (adott esetben a szó megvonásának jogkövetkezményét is magában hordozó) döntéseken. Az indítványozó kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság a 4/1999. (III. 31.) AB határozatában mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysértést állapított meg a parlamenti üléskezési rend kétharmados házszabályi rendezésének hiánya miatt hasonló okok alapján, így amennyiben az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll kérelmének nem adna helyt, a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte.

3. Az indítványozó a Házszabály 75. § (3) bekezdésének vizsgálatát is kérte. A Házszabály e rendelkezése a bizottsági munkára vonatkozik, s kimondja: „A bizottság a hozzászólások időtartamát képviselőcsoportonként azonos időtartamra korlátozhatja.”. Az indítványozó úgy vélte, hogy - hasonlóan a fent kifejtettekhez - a minimális felszólalási idő rögzítésének hiánya oda vezet, hogy tényleges vita nélkül bonyolítható le a bizottsági tárgyalás. Példát hoz arra nézve, amikor a bizottság egyszerű többsége két percben határozta meg a hozzászólások képviselőcsoportonkénti maximális időtartamát. Az indítványozó a Házszabály 75. § (3) bekezdése tekintetében is annak megsemmisítésére, illetve (vagylagosan) a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására terjesztett elő kérelmet.

Az indítványozó végül utal arra, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a sérelmezett rendelkezésekhez kapcsolódó alkotmányos követelmény megállapításával az alkotmánysértés kiküszöbölhető, úgy az alkotmányos követelmény megállapítását kezdeményezi.

II.

1. Az Alkotmány jelen ügyben érintett szabályai szerint:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

„20. § (2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.”

„24. § (4) Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házszabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.”

„61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.”

2. A Házszabály egyes rendelkezései értelmében:

„23. § A Házbizottság

a) állást foglal az Országgyűlés ülásszakonkénti és heti munkarendjéről;

b) javaslatot készít az ülések napirendjére, időtartamára és a felszólalási időkeretekre;

c) megvitatja az Országgyűlés működését érintő önálló

indítványokat, és ezekkel kapcsolatban állást foglal;

„"

„26. § (1) A Házbizottság ülését az Országgyűlés elnöke hívja össze és vezeti. Az Országgyűlés ülésének ideje alatt az elnök összehívhatja a Házbizottság ülését.

(...)

(3) A Házbizottság a döntéseit egyhangúlag hozza meg. Egyhangú döntés hiányában a 23. § a), f), g), m) pontjáról az Országgyűlés, egyéb esetekben az Országgyűlés elnöke dönt."

„47. § (1) Az ülés napirendjére az elnök a Házbizottság ajánlása alapján tesz javaslatot. E javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal meg kell küldeni a képviselőknek és a 45. § (1) bekezdésében felsorolt személyeknek.

(2) A szavazások várható időpontját - az előre nem tervezhető, pl. ügyrendi szavazások kivételével - a napirendi javaslatban fel kell tüntetni.

(3) Az ülés megkezdéséig a Kormány vagy legalább tizenöt képviselő - indokolással ellátott - javaslatot nyújthat be a napirendi javaslat módosítására.

(4) Az ülésen az elnök ismerteti a Házbizottság napirendi javaslatát, a napirendre tett eltérő javaslatokat, továbbá a Házbizottságnak a tanácskozás időtartamára és a felszólalási időkeretekre vonatkozó javaslatát.

(5) Ha a jelentéshez törvényjavaslat vagy határozati javaslat, illetőleg a törvényjavaslathoz határozati javaslat kapcsolódik, az indítványokat együtt kell tárgyalni.

(6) A (4) bekezdésben meghatározott javaslatokról - először a napirendi javaslat megváltoztatására tett javaslatokról - az Országgyűlés vita nélkül határoz."

„75. § (1) A bizottság a napirendjét - a bizottság elnökének a bizottság tagjaihoz előzetesen írásban eljuttatott javaslata alapján - a bizottsági ülés megnyitása után maga állapítja meg. Az ülést megelőzően a bizottság bármely tagja írásban további napirendi javaslatot juttathat el az elnökhöz, amelyet az elnök köteles a bizottsági ülést megelőzően a bizottság többi tagjához eljuttatni.

(2) A bizottság az ülés folyamán a napirendet módosíthatja, de csak akkor bővítheti ki, ha ezzel a bizottság jelenlevő tagjainak több mint kétharmada egyetért.

(3) A bizottság a hozzászólások időtartamát képviselőcsoportonként azonos időtartamra korlátozhatja."

III.

A parlamenti beszédjog szabályozásának, illetve korlátozásának mind történetileg, mind a nemzetközi összehasonlításban három fő típusát lehet megkülönböztetni: a többszöri felszólalás tilalmát, az egyes beszédek idejének korlátozását, és végül a parlamenti vita olyan időpontban való berekesztését, amikor még vannak előre bejelentett felszólalók (klotúr). Jelen ügyben az indítványozó a parlamenti beszédidő korlátozásának második típusával, az egyes beszédek idejével kapcsolatban vetett fel alkotmányossági problémát. A probléma a magyar szabályozástörténetben széleskörű előzményekkel rendelkezik, illetve a külföldi megoldások sajátosságai is támpontként szolgálhatnak. Az Alkotmánybíróság ezért elsőként - vázlatosan - a hazai jogtörténeti hátteret, illetve egyes külföldi országok parlamentjeire vonatkozó szabályozást tekintette át.

1.1. A parlamenti beszédidő szabályozásával összefüggő kérdések már az 1848-as, első írott magyar házszabályban is fellelhetők.

A Képviselőház Rendszabályai megfogalmazták a többszöri felszólalás („a tárgy alapelveihez és lényegéhez egyszernél többször szólni nem lehet”), illetve a beszédolvasás tilalmát. E tilalmakat aztán a későbbi házszabályok is átvették. A házszabályt érintően a dualizmus korának egyik központi témája épp a beszédidő szabályozásának kérdése volt. A parlamenti viták ellenére a házszabályban a századfordulóig a beszédidő semmilyen számottevő korlátozására nem került sor. A magyar házszabály-történetben az 1875-ös házszabály-revízió írta elő első ízben, hogy az elnök a tárgytól eltérő képviselőtől – az erre való figyelmeztetés után – megvonhatja a szót, másrészt azt, hogy a megkezdett beszédet az ülés folyamata alatt be is kell fejezni (a következő ülésen folytatni tilos). Kimondta azonban, hogy: „A szólásra felírottak közül azon tag, kire az ülés meghatározott idejének vége előtt egy óranegyeddel kerül sor, joggal bír vagy az ülés idejének meghosszabbítását kérni, hogy beszédét elmondhassa vagy az ülésnek befejezését kérni, egész beszédének a következő ülésre halaszthatása végett...” (Képviselőház Házszabályai 1875. 142. §, a későbbiekben: A Képviselőház Házszabályai 1899. 163. §). E szabály tehát nem a beszédidő hosszát korlátozta, hanem ellenkezőleg: a beszédidő legrövidebb (méltányolható) idejének „egy óranegyedet” ismert el.

A dualizmus korának utolsó átfogó házszabály-revíziójára 1913-ban került sor. E házszabály sem tartalmazott általános időbeli korlátozást az egyes képviselői felszólalásokat illetően (s erre nem is adott felhatalmazást). Ugyanakkor több helyen (a törvényjavaslatok érdemi tárgyalását nem érintő, alapvetően ügyrendi típusú kérdésekben) maximálta a felszólalók számát (pl. a részletes vita egyes szakaszainak összekapcsolása tárgyában maximum 4 képviselő nyilváníthat véleményt), de a felszólalás főszabályként továbbra is időhatár nélküli volt. (A Képviselőház Házszabályai 1913. 202. §). Az egyes képviselői felszólalások idejét is érintő korlátozást egy esetben, a költségvetés tárgyalására vonatkozóan állapított meg. E szerint az éves költségvetés tárgyalása 20. ülénapjának végén az elnök – tekintet nélkül a még jelentkező szónokokra – lezárhatta a vitát, s a költségvetés éppen tárgyalás alatt álló részéről (a hozzátartozó módosításokkal együtt) elrendelhetette a szavazást (klotúr). Ha az elnök e jogintézménnyel élt, a költségvetés 20. nap utáni (további) tárgyalása során a szónokok legfeljebb fél óra hosszat beszélhettek. (A Képviselőház Házszabályai 1913. 230-233. §). Ezzel a szabállyal – de hangsúlyozandó, hogy kifejezetten csak a költségvetési vitára vonatkozóan – először jelenik meg a magyar házszabály-történetben az egyes képviselői felszólalások időtartamának limitálása.

1.2. Az 1924-es Nemzetgyűlési Házszabályban a beszédidőt érintő új előírások kétirányúak. Egyrészt – az 1913-as házszabályban csupán a költségvetést érintő – klotúr intézményét valamennyi törvényjavaslatra lehetővé tette (enyhe formája miatt azonban a törvényjavaslatok alapos megtárgyalását nem gátolta). Másrészt – amellet, hogy az általános vitában mindenki időkorlátok nélkül szólhatott – meghatározta a részletes vita idejét. A Nemzetgyűlés Házszabályai (1924.) 212. § (2) bekezdése szerint: „A részletes tárgyalás során 15 percnél tovább egy felszólalás sem tarthat. Az illető képviselő kérheti azonban, hogy beszédét az általa határozottan megjelölendő időpontig folytathassa.” [A 15 perces felszólalási időlimit – néhány kivételtől eltekintve – irányadó volt az ügyrendi felszólalásokra is – lásd: a 212. § (3) bekezdését].

A parlamenti beszédidő általános és részletes vitát egyaránt érintő szabályozására az 1928-as házszabály-revízióban került sor. E házszabály 149. § (1) bekezdése szerint: „Az általános

vita során - amennyiben a házszabályok másként nem rendelkeznek - 1 óra hosszánál tovább egy felszólalás sem tarthat, az illető felszólaló azonban egy ízben kérheti, hogy beszédét az általa megjelölt időpontig - de legfeljebb még 1 óra hosszáig - folytathassa." A részletes vitát illetően megmaradt a korábbi 15 perces előírás azzal, hogy a hosszabbítás maximum újabb 15 perc lehetett [150. § (1) bekezdés]. Az 1928-as házszabály - a házszabály-történetben eddig nem alkalmazott módon - a bizottsági munkában is időmeghatározással élt, így az ott folyó általános vita során 15 percet, a részletes vitában 10 percet engedélyezett az egyes képviselőknek, ami kétszer 15, illetve egyszer 10 perccel növelhető volt [49. § (2) bekezdés].

A következő, az 1939-es képviselőházi házszabály a beszédidőre vonatkozó szabályozást tovább részletezte (s egyben tovább korlátozta). A vezérszónoki intézmény bevezetésével a vezérszónoknak az általános vitában 1 óra hosszát, a többi szónoknak 30 percet engedélyezett, amely legfeljebb 60 illetve 30 perccel meghosszabbítható volt. [A Képviselőház Házszabályai 147. § (1) bekezdés] Megszüntette viszont a részletes plenáris vitát. A 150. § (1) bekezdése kimondta: „A törvényjavaslatoknak a bizottságok által megállapított és elfogadott egyes §-airól a Ház vita nélkül, oly módon dönt, hogy az előadók ismertetik [...] a bizottság által eszközölt változtatásokat s ezután az elnök a §-okat egyenként szavazás alá bocsátja." Az 1939-es házszabály pontosan meghatározta a bizottsági munkában felszólaló képviselők időkeretét is, e szerint a felszólalások 15 percig tarthatnak, amely 10 perccel meghosszabbítható volt. A bizottsági részletes vita során ugyanazon szakaszhoz egy képviselő maximum háromszor szólhatott, de az újabb hozzászólások már csak 5-5 percesek lehettek (49. §). Az 1939-es házszabály a parlamenti felszólalás valamennyi formájára (általában 10, vagy 15 perces) külön időkorlátot állapított meg.

Az 1946-os - háború utáni demokratikus - parlament új Házszabálya (a plenáris ülési beszédidő szabályozása tekintetében) leginkább az 1928-as házszabályra hasonlított. A beszédidő általános vita esetén maximum 1 óra volt, amelyet meg lehetett hosszabbítani további 1 órával. A részletes vita során a képviselőknek 15 perc állt rendelkezésére, amely még 15 perccel meghosszabbítható volt. [A Nemzetgyűlés Házszabályai 1946. 76. § (3) bekezdés, 84. §]. A bizottsági munkát érintően az 1946-os házszabály - a lényegét illetően - fenntartotta az 1939-ben bevezetett megoldást, azzal, hogy az általános vita esetén 30, részletes vitában pedig 10 perces felszólalási időt biztosított az egyes képviselőknek [37. § (1) bekezdés, 38. § (2) bekezdés]. Ez az idő a képviselő kérésére, erre vonatkozó szavazás után, ugyanennyivel növelhető volt. Végül az 1946-os házszabály - hasonlóan az 1939-eshez - időkeretet állapított meg a napirend előtti és egyéb parlamenti felszólalás tekintetében is.

A polgári kori magyar házszabály-történet eddigi áttekintése azt tükrözi, hogy a beszédidő és azon belül az egyes képviselői felszólalások időtartamának meghatározása viszonylag későn kerül be a házszabályokba, azaz a beszédidő hosszú ideig nem kerül érdemi korlátozás alá (s ezt követően is csak fokozatosan: először a részletes vitát, aztán az általános vitát, majd a bizottsági felszólalásokat érintően). Amikor viszont a korlátozások megjelentek - egyébiránt a korabeli nyugati mintákhoz képest is később -, a házszabályok pontosan meghatározott, előre látható, és kiszámítható rendelkezéseket tartalmaztak. Megállapítható tehát, hogy a magyar házszabály-történetben a képviselői felszólalások idejének limitálása

házzsabályi rendezést igénylő kérdés volt.

1.3. A rendszerváltozást megelőzően az Országgyűlés ügyrendjéről szóló 9/1985-1990. számú OGY határozatot az 1/1989. (I. 24.) OGY határozat módosította, és tette közzé az ügyrend egységes szövegét. A nem sokkal később elfogadott 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat már nem az ügyrend, hanem „az Országgyűlés Házzsabályainak módosításáról és egységes szövegéről” rendelkezik. A parlamenti beszédidőt érintően viszont mindkét országgyűlési határozat azt a szabályt tartalmazta, hogy az elnök vagy bármely képviselő javaslatára a hozzászólások időtartamát az Országgyűlés meghatározhatja [8/1989. (VI. 8.) OGY határozat 47. § (1) bekezdés] azzal, hogy intézményesítette az ún. kétperces hozzászólást [vita közben, korábbi felszólalással kapcsolatos észrevétel céljából - 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat 44. § (3) bekezdés]. A bizottsági munka során felszólaló képviselő beszédidejére azonban még a fentiekhez hasonló utalást sem tartalmaz egyik OGY határozat sem. A 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat az 1994-es házzsabály elfogadásáig kilenc ízben módosult. A parlamenti beszédidőt érdemben érintő új rendelkezéseket csak a jelen ügy tárgyát képező 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat állapított meg.

2. Egyes külföldi házzsabályok - törvényjavaslatok és határozatok vitájára vonatkozó rendelkezései - áttekintése alapján a következők állapíthatók meg:

2.1. Az Egyesült Királyság parlamentjének alsóházában (House of Commons) nincs általános szabály a beszédidő hosszára (ugyanakkor az elnök megvonhatja a szót a képviselőtől, ha eltér a tárgytól). Más eljárásokkal azonban korlátozható a viták időtartama. Ilyen más eljárást eredményez a Kormány által beterjeszthető program-indítvány (programme motion), amelyben a Községek Háza meghatározza, hogy a törvényjavaslat vitáinak egyes fázisaira milyen időpontban és időkeretben kerül sor (ezzel az eszközzel elég gyakran élnek, a 2002-2003-as években például 71 programindítványt terjesztettek elő). A másik, évszázados hagyománnyal rendelkező, ugyancsak a végrehajtó hatalom kezében levő eszköz a vita lezárására, a guillotine (allocation of time motion; Standing Orders 81.). A guillotine-indítvány célja, hogy egy törvényjavaslat vitáját (napokban, órákban) meghatározott időn belül lezárják. A guillotine-indítványról három órás időkeretben vitatkoznak a képviselők, és az indítvány elfogadása esetén meghatározzák, hogy mikor kell befejezni a vitát, függetlenül annak aktuális fázisától. Az indítvány elfogadását követően bizottság (Business Committee) határozza meg az adott időkereten belül a javaslat egyes részeire fordítható vita-időkeretet (Standing Orders 82.) Az Amerikai Egyesült Államokban a Képviselőház (House of Representatives) eljárási szabályai szerint a képviselők legfeljebb egyórás időkeretben szólalhatnak fel (Rule XVII, clause 2), de a gyakorlatban nagyon kevés vita folyik az „egyórás szabály” alapján. A javaslatok megvitatására szánt időkeret meghatározásában egy bizottság (Committee on Rules) lát el meghatározó szerepet, amelynek kilenc tagja a képviselőházi többséghez, négy tagja a kisebbséghez tartozik. Kanadában a Községek Háza (House of Commons) Házzsabályának átmeneti (legalább a 2006. évben választandó alsóház hatvanadik ülésnapja végéig) alkalmazandó rendelkezései általános, 20 perces beszédidőt határoznak meg (Standing Orders, 43. (1) (a). A húszperces beszédet követően legfeljebb tízperces időkeretben lehet kérdést feltenni, megjegyzéseket fűzni, beleértve ezekbe a hozzászólásokra adott válaszokat is, míg a tízperces beszédek követő időkeret öt perc [43. (1) (b-c)].

2.2. A francia Nemzetgyűlés (Assemblée Nationale) házszabályának 95. § (2) bekezdése a részletes vitára nézve határozza meg a hozzászólások időtartamának korlátozását. E szerint az egyes szakaszok megvitatása során a képviselők legfeljebb öt percig beszélhetnek, az elnöknek pedig lehetősége van a vita lezárására miután két, ellentétes véleményt kifejtő képviselő befejezte a beszédét. A Házszabály 103-107. §-ai lehetőséget adnak - a vita egészét érintő - ún. egyszerűsített eljárásra is, ilyenkor korlátozott, és időben pontosan meghatározott a hozzászólások lehetősége (a felelős bizottság előadója tizenöt perc, más bizottságok előadói legfeljebb öt perc időkeretet használhatnak fel). 1999 óta a Házszabály az eljárási indítványok megvitatását is kifejezett időkorláthoz köti.

A spanyol Képviselőház (Congreso de los Diputados) házszabálya szerint - eltérő rendelkezés hiányában - minden vita esetén biztosítani kell a lehetőséget az adott ügyet támogató és azzal szembenálló álláspont kifejtésére. A viták esetén rendelkezésre álló időkeret - eltérő rendelkezés hiányában - tíz perc. A Házszabály 76. §-a a vita (idő előtti) lezárásának lehetőségét (klotúr) az elnöknek adja meg. A képviselőcsoport vezetője is tehet a vita lezárására irányuló indítványt. Ebben az esetben a vita lezárását megelőzően egy-egy támogató és ellenző beszédre kerülhet sor, amely legfeljebb ötperces lehet.

Az osztrák Nemzeti Tanács (Nationalrat) házszabályának 57. § (1) bekezdése szerint, eltérő rendelkezés hiányában, a képviselők legfeljebb húsz percben szólhatnak hozzá a vitához. Egyes esetekben a Nemzeti Tanács - az elnök indítványára - hosszabb időtartamú hozzászólást is engedélyezhet. Az 57. § (2) bekezdése szerint a vita kezdete előtt a Nemzeti Tanács, illetőleg az elnök az Elnöki Konferencia véleményének kikérését követően rendelkezhet úgy is, hogy az egyes képviselői hozzászólások húsz percnél rövidebbek is lehetnek. A Házszabály szerint ilyenkor legalább tízperces beszédidőt kell biztosítani. Ezen túlmenően, a Nemzeti Tanács, illetőleg az elnök elrendelheti, hogy az adott képviselőcsoportához tartozó harmadik képviselő hozzászólását követően a képviselőcsoporthoz tartozó további képviselők legfeljebb öt percben szólhatnak hozzá. Az 57. § (3) bekezdése szerint az Elnöki Konferencia véleményének kikérését követően az elnök dönthet úgy, hogy az egyes frakciók képviselői előre meghatározott időkeretben szólhatnak hozzá a vitához. Néhány parlamenti eljárásra speciális rendelkezések irányadók, így a 74. § (2) és (3) bekezdései szerint a törvényjavaslat harmadik olvasata során (lényegében a koherencia-vita), az indítványokról csak a Nemzeti Tanács hozzájárulása esetén nyitható vita, és minden hozzászóló legfeljebb öt percig beszélhet.

A német Szövetségi Gyűlés (Bundestag) házszabályának 35. §-a értelmében - amennyiben eltérő döntés nem születik - a vitában mindegyik szónok legfeljebb tizenöt percig beszélhet. A képviselőcsoportok indítványozhatják, hogy valamely képviselőjük hozzászólási ideje legfeljebb negyvenöt perc legyen. Az elnök a beszédidőt meghosszabbíthatja, ha a napirendi pont vagy a vita ezt szükségessé teszi. A klotúr-indítványról a 25. § (2) bekezdése szerint csak akkor lehet szavazni, ha minden képviselőcsoport legalább egyszer hozzászolt a vitához.

Az olasz Képviselőház (Camera dei Deputati) szervezetét és eljárását rendező házszabály a vita általános szabályai közé illesztve foglalkozik a beszédidővel. A 39. § (1) bekezdése szerint, ha a házszabály rövidebb időtartamot nem állapít meg, bármely javaslatról szóló vitában a hozzászólások ideje nem lehet több harminc percnél, továbbá, a 43. § szerint, minden

képviselő csak egyszer szólhat hozzá a vitához. Ez az időkeret bizonyos törvényhozási tárgyaknál (alkotmánymódosítás, választójogi törvény stb.) a kétszeresére emelkedik, illetve a Képviselőház elnökének jogában áll, hogy minden képviselőcsoportból egy vagy több képviselő hozzászólási idejét meghosszabbítsa a tárgyalt törvényjavaslat fontosságára tekintettel. A 41. § (1) bekezdése szerint az ügyrendi kérdésekben az előterjesztett javaslat ellen és mellett – az ügyrendi javaslat előterjesztőjén kívül – egy-egy képviselő legfeljebb öt percben szólhat.

IV.

1. A történeti és a nemzetközi összehasonlítás alapján megállapítható, hogy a parlamenti képviselők beszédidejének szabályozása mögött egyfelől az egyéni képviselői jogok érvényesülése, másfelől a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly megteremtésének igénye áll. A szabályozás által biztosítani kell, hogy a parlament be tudja tölteni funkcióját a közügyek megvitatását illetően, azaz a képviselőknek kellő idő álljon rendelkezésre álláspontjuk kifejtésére, és mindez ne vezethessen obstrukcióhoz vagy a parlamenti munka más módon való ellehetetlenüléséhez.

Ennek az egyensúlynak a biztosítása a hatályos magyar Alkotmányból levezethető követelmény. Az Alkotmány és az alkotmánybíróági gyakorlat alapján a képviselők parlamenti szólásszabadsága alkotmányi védelemben részesül csakúgy, mint a parlamenti működés hatékonyságának alkotmányos elve.

Az Alkotmánybíróság a 34/2004. (IX. 28.) AB határozatában a következőket állapította meg: „A parlamenti szólásszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges alkotóeleme, amely az Alkotmány 61. § (1) bekezdésének védelme alatt áll. A szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés, az a terep, ahol az ország sorsát közvetlenül érintő ügyekben érvek és ellenérvek felsorakoztatását követően döntést hoznak a képviselők. Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül.” (ABH 2004, 490, 498.)

A parlamenti működés hatékonyságával – mint a jogállamiság egyik működési elvével – kapcsolatban az Alkotmánybíróság a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kifejtette: „Bár a Házzsabály megalkotására az Alkotmányban adott felhatalmazás az Országgyűlés működése szabályainak és tárgyalási rendjének megállapítására szól [24. § (4) bekezdés], a hatékony parlamenti működés messze e technikai értelemben vett működési renden túlmutató, 'alkotmányos elv'.” (ABH 1998, 197, 202.) Más döntés ezt akképpen erősítette meg, hogy: „A parlamenti működés hatékonyságát az alkotmánybíróági gyakorlat alkotmányos elvként kezeli”. [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 63.]

2. A Házzsabálynak a képviselők beszédidejét közvetlenül meghatározó szabályai három csoportba sorolhatók.

a) Az első csoportba a percekben meghatározott, gyors reagálást igénylő felszólalások tartoznak. Így pl. a sürgősségi javaslat benyújtását követően az előterjesztő azt legfeljebb két perc időtartamban megindokolhatja [46. § (2) bekezdés]; a Házzsabály rendelkezik a vita közbeni kétperces felszólalásról [50. § (4) bekezdés]; a napirenden nem szereplő halaszthatatlan és rendkívüli ügyekben a képviselőcsoport vezetője legfeljebb öt perc felszólalásra jogosult [51. § (1) bekezdés]; a napirendi

pontok tárgyalása után rendkívüli ügyben legfeljebb öt percig lehet szólni [51. § (4) bekezdés] stb. (Mindezeket túl a Házzsabály, a felszólását érintő pontos időkeret-meghatározást közel húsz esetben tartalmaz.) E rendelkezésekből az tűnik ki, hogy a Házzsabály megalkotói e tekintetben fontosnak tartották az előre tervezhető, pontosan meghatározott felszólalási idő megállapítását, amelynek egyik garanciája épp a Házzsabályba foglalásban érhető tetten.

b) A második csoportba az alapvetően frakciójogként meghatározott időkeretes tanácskozás tartozik (53. §). Bár időkeretes tanácskozás a Házbizottság által bármely napirendi pont tárgyalására vonatkozóan kezdeményezhető (amely a gyakorlatban nem vált általánossá), a Házzsabály speciális rendelkezéseket is tartalmaz a vita idejéhez kapcsolódóan (legalább tizenöt képviselő írásbeli kérelmére). Előírja pl. hogy a kormányprogram vagy a bizalmatlansági indítvány esetén 10 óránál, költségvetési törvényjavaslat esetén 30 óránál, a költségvetés végrehajtásáról, illetve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetéséről 15 óránál stb. kevesebb időt nem lehet az általános vitára meghatározni [53. § (4) bekezdés]. E csoportba vonható az a szabály is, amelynek értelmében az interpelláció és kérdés tárgyalására hetente legalább 90 percet kell biztosítani [115. § (3) bekezdés], valamint az azonnali kérdések órájára előírt legalább 60 perc [119. § (1) bekezdés]. Látható tehát, hogy míg az első csoportba tartozó felszólalásoknál a Házzsabály az egyes képviselők felszólalását illetően maximum-időt határoz meg, addig a második csoportba tartozó esetekben – tárgyként – minimumidőről rendelkezik.

c) A harmadik csoportba a Házzsabályba normatív időkorlát nélkül felvett felszólalási időkeret-meghatározás tartozik. A felszólalási időkeret, mint jogintézmény eltér a fentebb bemutatott időkeretes tanácskozástól. Míg az időkeretes tanácskozás – ha ezt egyáltalán kezdeményezik (tehát kivételesen) – az adott tárgy, illetve törvényjavaslat megtárgyalásának legkevesebb idejét határozza meg, addig a felszólalási időkeret a parlamenti beszédidő egy más aspektusát ragadja meg: az egyes képviselő beszédidejére vonatkozik, mégpedig minden esetben, amikor a napirenddel együtt az Országgyűlés a felszólalási időkeretekről is határoz. Míg az időkeretes tanácskozást a Házzsabály pontosan rendezi (az 53. §-ban), addig a felszólalási időkereteket érintően kimondja: az erre vonatkozó javaslatot a Házbizottság készíti [23. § b) pont]; a Házbizottság – amelynek elnöke az Országgyűlés elnöke, tagjai az Országgyűlés alelnökei és a frakcióvezetők (24. §) – döntéseit egyhangúlag hozza, egyhangú döntés hiányában azonban (a felszólalási időkereteket érintően) az Országgyűlés elnöke dönt a javaslatról [26. § (3) bekezdés]. Az ülésen az elnök ismerteti a Házbizottságnak a tanácskozás időtartamára és a felszólalási időkeretekre vonatkozó javaslatát [47. § (4) bekezdés], amely javaslatokról az Országgyűlés vita nélkül határoz [47. § (6) bekezdés]. E harmadik csoportba tartozik végül az a rendelkezés is, amely szerint a bizottság a hozzászólások időtartamát képviselőcsoportonként azonos időtartamra korlátozhatja [75. § (3) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság a parlamenti beszédjogra vonatkozó szabályok e harmadik – az indítvánnyal érintett – csoportjára nézve folytatta le a vizsgálatot.

3. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”, a 2. § (2) bekezdése a népszuverenitás elvét rögzíti: a nép a hatalmat

választott képviselők útján, valamint közvetlenül gyakorolja. Az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének egymásra vonatkoztatott alkotmánybíróági értelmezése a jogállamisághoz tartozó demokratikus jelzőt töltötte meg tartalommal. Az Alkotmánybíróóság szerint az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált „hatalomgyakorlás tekinthető csak a közhatalom demokratikus forrásának, illetve megnyilvánulásának” [16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 146.]. Az Alkotmánybíróóság kifejtette: „a demokratikus jogállam alkotmányi követelményei meghatározzák az Országgyűlés és a Kormány tevékenységének, általában véve a közhatalom gyakorlásának kereteit és korlátait” [30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 233.]. A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményeinek egyik összetevőjét határozza meg az Alkotmány 20. § (2) bekezdése is amely kimondja, hogy „az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.” A demokratikus jogállam követelményei között az országgyűlési képviselők feladata többek között a közügyek megvitatása [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 576.]. Ez a feladat számos alapjog érvényesülésének is előfeltétele. Az Alkotmánybíróóság a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben kifejtette, hogy e jog „nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.]. A véleménynyilvánítási szabadság alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe kell venni [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.].

3.1. Az Alkotmánybíróóság megítélése szerint az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában – mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében – másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban [lásd: 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 566, 576.]. Legfontosabb intézményi kerete ennek az Országgyűlés, amelynek hatékony működése épp úgy a demokratikus jogállam követelményei szerint kell, hogy alakuljon, mint az országgyűlési képviselők parlamenti szólásszabadsága a közügyek megvitatásának terén. Az Alkotmánybíróóság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában a demokratikus jogállamból következő, a törvényhozással szembeni követelményrendszerrel állított fel. Leszögezte: „a demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt.” (ABH 2003, 637, 647.) E határozat a demokratikus jogállam megvalósulásának feltételeként említi az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok létét és betartását (ABH 2003, 637.). Az ún. kórháztörvény alkotmányossági vizsgálata során pedig arra utalt az Alkotmánybíróóság, hogy az előre meghatározott szabályok szerint működő törvényhozás („az ülés szabályszerű összehívása, a napirendi javaslat megfelelő időben való továbbítása”) az Alkotmány 2. § (2) bekezdése szerinti képviseleti hatalomgyakorlásnak is lényeges feltétele. [63/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 676, 685.)

Mint a fentiekből látható a demokratikus jogállamiságból fakadó követelmények összetett szempontrendszerrel közvetítenek a hatékony parlamenti működés védelmében. A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a

jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is. A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen az Alkotmány 2. § (2) bekezdésében deklarált, a képviselet útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal - jellemzően a törvényalkotás - folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntéselőkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása (a képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel bír.

3.2. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése illetve a 20. § (2) bekezdésének megfelelően el tudják látni feladataikat, elengedhetetlenül szükséges, hogy az Országgyűlés ülésein, illetve a bizottságokban felszólalhassanak, álláspontjuk ismertetéséhez kellő idő álljon rendelkezésre. Ez a hatalomgyakorlás demokratikus jogállami követelményeiből következik.

Jelen ügyben megállapítható, hogy a Házzsabály nem tartalmaz előírást arra nézve, hogy milyen normatív szempontok figyelembevételével határozható meg a napirendhez kötődő konkrét képviselői felszólalások időtartama. A Házzsabály az ülések tekintetében a Házbizottságnak - Házbizottsági konszenzus hiányában az Országgyűlés elnökének [26. § (3) bekezdése] - szabja feladatául a felszólalási időkeretekre vonatkozó javaslatlételt [23. § b/ pont] amelyekről az Országgyűlés egyszerű többséggel határoz [47. § (4) és a (6) bekezdés], a bizottságok pedig maguk korlátozhatják a hozzászólások időtartamát [75. § (3) bekezdés]. E szabályok alapján a mindenkori parlamenti többség elhatározása szerint alakulhat a felszólalási időkeret-meghatározás, a Házzsabály e tekintetben nem tartalmaz kisebbségvédelmi előírásokat. [Megjegyzendő, hogy a 4/1999. (III. 31.) AB határozattal elbírált (ABH 1999, 52.) ülésezési rend is hasonlóan (kisebbségvédelmi garanciák nélkül) intézményesült, illetve - Házzsabályba foglalás nélkül - hasonlóan intézményesül. A Házzsabály 23. § a) pontja alapján itt is a Házbizottság foglal állást a heti munkarendről, házbizottsági konszenzus hiányában pedig az Országgyűlés egyszerű többsége határoz. Az Alkotmánybíróság e tekintetben is a Házzsabályba foglalást írta elő az Alkotmány garanciális rendelkezései érvényesülésének biztosítékaként.]

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: az Országgyűlés működését meghatározó eljárási rendben garanciális jelentősége van a kisebbségvédelmi szabályoknak. A mindenkori parlamenti többség és a mindenkori ellenzék szerepe az Országgyűlés működésében más-más érdekek mentén szerveződik. Míg a kormánytöbbség általában a parlament gyors döntési képességében, addig az ellenzék a meghozandó döntések kritikájában (s ezáltal a döntéshozatal megfontoltabbá tételében) érdekelt. E tendenciából következik a mindenkori kisebbségi vélemények fokozott védelme, hiszen ha a többségi önkorlátozásban osztozik a kisebbség is (mint jelen ügyben a felszólalási időkeretek meghatározása, vagy a bizottsági önkorlátozás során), akkor a kisebbség (a mindenkori ellenzék) a véleménynyilvánítás lehetősége szempontjából elveszti a parlamenti demokráciában őt megillető legfontosabb jogosítványát (az alapos kritika, a közügyek megvitatásának lehetőségét). A parlamenti kisebbség védelmére alakultak ki hagyományosan a házzsabályi garanciák, amelyek a parlamenti működés hatékonysága mellett a mindenkori

ellenzék történetileg kialakult jogait hivatottak védeni (lásd fentebb az indokolás III/1. részét). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ezért az egyes képviselők beszédidejének meghatározási módja nem pusztán formai kérdés: az Országgyűlés e téren fennálló szabályozási autonómiáját csak az alkotmányos korlátok között gyakorolhatja. A beszédidő-korlátozása ugyanis alapjaiban érinti a kifejtendő vélemény tartalmát, minőségét is: ha nem áll rendelkezésre a képviselői álláspont kifejtésére kellő idő, úgy az szükségképpen tartalmi korlátozást is jelent (mindazon képviselői vélemény, álláspont tekintetében amelyet a szó megvonása miatt a képviselő nem tudott összefüggően elmondani). Mindezen okoknál fogva megnő a képviselői beszédidőre vonatkozó házszabályi rendelkezések súlya: a kisebbségvédelmi garanciák, a parlamenti működés hatékonysága, a közügyek alapos megvitatásának lehetősége. A felszólalási időkeretek meghatározása során a többségi álláspont érvényesülését feltétel nélkül engedő házszabályi rendelkezések – a Házszabály a 23. § b) pontja, 47. § (4) és (6) bekezdése, valamint a bizottsági hozzászólás-korlátozást érintő 75. § (3) bekezdése – ezeket a garanciákat nélkülözik.

3.3. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szerint a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 227, 231.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmánysejtést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat ABH 1992, 204.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat ABK 1998, május 222, 225.].

Az Alkotmánybíróság a Házszabály tekintetében számos döntésben vizsgált mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmányból eredő garanciák hiánya miatt. [törvényjavaslat előzetes normakontrolljára irányuló indítványozási jog garanciáit a 29/1997. (IV. 29.) AB határozatban (ABH 1997, 122.); független képviselők bizottsági tagságának, illetve az összes képviselőre kiterjedő részvételi lehetőség és a helyek arányos elosztásának garanciáit a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatban (ABH 1998, 197.); a rendes ülészakokon belüli ülésezési rend garanciáit a 4/1999. (III. 31.) AB határozatban (ABH 1999, 52.)].

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a Házszabálynak a felszólalási időkeretek meghatározására vonatkozó rendelkezései [a 23. § b) pontjába és a 47. § (4) bekezdésébe foglalt, a

felszólalási időkeretekre utaló rendelkezései, illetve az erről való egyszerű többségű szavazást előíró 47. § (6) bekezdése] nem tartalmazzák a képviselők felszólalási jogát védő garanciákat, s ezáltal alapot adnak olyan felszólalási időtartam meghatározására is, amely kiüresítheti a képviselők politikai véleménynyilvánításra fennálló jogát. Mindez a demokratikus jogállam sérelmét eredményezheti. Ahogy fentebb kifejtésre került az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseiből és a 20. § (2) bekezdéséből fakad az a követelmény, hogy az országgyűlési képviselőknek a napirendek tárgyalása során kellő idő álljon rendelkezésre álláspontjuk kifejtésére. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a törvényhozás működését érintően az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabály, hogy a hatékony parlamenti működés védelme mellett meghatározásra kerüljön: mi az a legkevesebb időtartam amely alatt az egyes képviselői felszólalások védelem alatt állnak (azaz mi az az időtartam, amely alatt – pusztán az időmúlás miatt – a szó nem vonható meg). Bár a képviselő ismételt (értelemszerűen később következő) felszólalását a Házzsabály nem tiltja, a képviselői felszólalási jognak a Házzsabály vizsgált rendelkezéseiben fennálló sérelmét ez nem orvosolja, hiszen a felszólalási időkeretek (a védelem alatt álló beszédidő) házzsabályi meghatározása nélkül, a jelenlegi eljárási rend nem zárja ki a képviselői felszólalási jogot teljesen ellehetetlenítő rövidségű időkeretek előírást sem. Ebben az esetben az ismételt felszólalás sem biztosít garanciát a képviselői álláspont teljes körű (de adott esetben még vázlatos) kifejtésére (sem).

A Házzsabály a 75. § (3) bekezdése a bizottsági hozzászólások korlátozásáról szól. E rendelkezés a mindenkori többség szavazatához köti, hogy a hozzászólások időtartamát „képviselelőcsoportonként azonos időtartamban” korlátozza. A bizottsági munkát érintő e rendelkezés a frakciók szerinti korlátozás szempontjából hasonlít az ülések tekintetében meghatározott időkeretes tanácskozáshoz (Házzsabály 53. §-a), azzal, a jelen ügy szempontjából lényeges különbséggel, hogy míg időkeretes tanácskozás esetén a Házzsabály meghatározza a képviselőcsoportoknak rendelkezésre álló legkevesebb időt [Házzsabály 53. § 83) bekezdés d) pont, (4) bekezdés], addig a bizottsági hozzászólásokat illetően ilyen jellegű minimum-idő meghatározást a Házzsabály nem tartalmaz. Épp ezen különbség – a védelem alatt álló felszólalási idő meghatározásának hiánya – miatt a bizottsági hozzászólások korlátozása a felszólalási időkeretek meghatározási módjához hasonlít: a képviselőcsoportonként azonos időtartamra korlátozó többségi döntés ugyan úgy – a kisebbségben lévő képviselők védelmét biztosító – garanciák nélküli a bizottsági munkában, mint a Házzsabály felszólalási időkeretekre vonatkozó szabályai az ülések tekintetében. A bizottsági hozzászólásoknál a Házzsabály 75. § (3) bekezdésében lehetővé tett korlátozás, a korlátozás-eljárás kisebbségvédelmet nélkülöző mechanizmusa miatt osztja az ülések tekintetében megállapított, a felszólalási időkereteket érintő alkotmányellenes rendelkezések sorsát. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a bizottsági munka, mint az ülésen való tárgyalás (és döntés) előkészítésének színtere egyébiránt is feltételezi, hogy az egyes képviselői felszólalások csak kivételesen, házzsabályi rendelkezések által övezett garanciák útján (s ne pusztán többségi elhatározás révén) essenek korlátozás alá.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy a felszólalási időkeretek Házzsabályba foglalása (s ezáltal a képviselői beszédidő garanciájának megteremtése) a mellett, hogy előfeltétele a képviselői felszólalási jog érvényesülésének, előfeltétele

egyben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdései, illetve 20. § (2) bekezdése megvalósulásának is. Mint ahogy bemutatásra került: a parlamenti működés hatékonysága alkotmányosan igazolható módon lehet a képviselői felszólalási jog korlátja. Erre tekintettel a beszédidő hossza meghatározható. A képviselői beszédjog tehát korlátozható „tárgyalási jog”, amely a képviselők szólásszabadságának egyenlő gyakorlását hivatott biztosítani s ezért normatív – Házzsabály szerinti – szabályozást igényel. A képviselői felszólalási jog arányos korlátozásának a Házzsabály ez irányú garanciális rendelkezésein kell nyugodnia.

A Házzsabály vizsgált rendelkezéseiben alkalmazott megoldás azonban – az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseire, illetve 20. § (2) bekezdésére tekintettel – önmagában nem fogadható el. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a parlamenti beszédidőt érintő szabályoknak a parlamenti működés hatékonyságának figyelembe vétele mellett olyan, a felszólalási időt védő garanciákat is tartalmazni kell, amelyek útján az országgyűlési képviselők véleményének lényegi kifejtése biztosított. E garanciák a Házzsabályból hiányoznak.

3.4. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján végül megvizsgálta a felszólalási időkeretekre vonatkozó szabályozás és az Alkotmány 24. § (4) bekezdésnek kapcsolatát. Az Alkotmány 24. § (4) bekezdése értelmében: „Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.” Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „tárgyalási rend” és a „működési szabályok” alkotmányi előírása önmagában is a Házzsabály minősített többséget igénylő szabályozási tárgya közé utalja mindazon tárgyköröket (s a kapcsolódó garanciákat), amelyek az Országgyűlés alkotmányos funkciójának ellátásához közvetlenül kötődnek. Így pl. az Alkotmánybíróság a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában a független képviselők állandó és ideiglenes bizottságban való részvételi lehetőségének (ABH 1998, 197.), vagy a 4/1999. (III. 31.) AB határozat – az Országgyűlés működésének folyamatossága érdekében – az ülésezési rend házzsabályi rendezését írta elő (ABH 1999, 52.). Jelen ügyben az Országgyűlésnek a közügyek megvitatása terén fennálló alkotmányos funkciójához kapcsolódik annak vizsgálata, hogy az Alkotmány 24. § (4) bekezdésbe foglalt felhatalmazás kiterjed-e a felszólalási idő garanciális szabályainak Házzsabályba foglalására.

Az Alkotmánybíróság már több olyan határozatot hozott a Házzsabály vizsgálata során, amelynek tárgya, hogy az Országgyűlés szabályozást igénylő házzsabályi rendelkezést bizottsági állásfoglalással váltott ki. Az Alkotmánybíróság e döntéseiben nyomatékosította: az országgyűlési bizottsági állásfoglalások, az állásfoglalásokkal alakított „parlamenti gyakorlat” nyilvánvalóan nem pótolják a Házzsabályból hiányzó garanciális szabályok létét [29/1997. (IV. 29.) AB határozat ABH 1997, 122, 129.; 50/1997. (X. 11.) AB határozat ABH 1997, 327, 329.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 60, 63.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata tehát következetes abban, hogy a házzsabályi rendezést igénylő kérdésekben a bizottsági ajánlásokat, javaslatokat – az Alkotmány 24. § (4) bekezdésének sérelme miatt – nem fogadja el még akkor sem, ha az abban foglalt megoldás az Alkotmány más rendelkezéseivel egyébként összhangban áll. Ennek oka, hogy az egyszerű többség által – esetenként – meghatározottak lényegében a Házzsabály rangjára emelkednek az Alkotmányban foglalt minősített többség garanciája nélkül. Ezért nem fogadta el az Alkotmánybíróság a

4/1999. (III. 31.) AB határozatában az ülésezési rend meghatározására irányadó parlamenti gyakorlatot sem. Más döntésében az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az „élő jog” nem pótolja a normatív szabályozást. [31/1997. (V.16.) AB határozat, ABH 1997, 154, 158.]. A Házzsabállyal összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott: „Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés hatásköreit ülésein gyakorolja, az 'ülésezési rend' az Országgyűlés működésének és tárgyalási rendjének lényeges eleme, ezért a rávonatkozó alapvető szabályok elfogadását – minősített többséget előíró, garanciális eljárásban – a Házzsabálnak kell meghatároznia. A munkarend meghatározására irányuló jelenlegi szabályozás lehetővé teszi az Országgyűlés működésére és tárgyalási rendjére vonatkozó alapvető szabályok közé tartozó ülésezési rend (egymást követő ülések) egyszerű többséggel történő meghatározását, noha magának a Házzsabálnak az elfogadása minősített többséget igényel.” (ABH 1999, 52, 62.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanezen alkotmányos érvek alapján megállapítható az Alkotmány 24. § (4) bekezdéséből eredő mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a Házzsabálnak a napirendekhez kapcsolódó felszólalási időkeretek meghatározására (korlátozására) irányuló felhatalmazó rendelkezései vonatkozásában is. Az Országgyűlés egyszerű többsége által házbizottsági illetve házbizottsági konszenzus hiányában elnöki javaslatra elfogadott időkeretek, illetve az ennek kötelező voltát értelmező ajánlások – garanciákat tartalmazó házzsabályi keretek nélkül – akkor is szemben állnának az Alkotmány 24. § (4) bekezdésével, ha egyébként az így meghatározott felszólalási idő hossza adott esetben megfelelő (nem korlátozza aránytalanul a képviselői felszólalási jogot), illetve ha az ajánlás nem tenné kötelezővé az egyszerű többség által elfogadott időkeret betartását (mint ahogy tette ezt a jelenleg érvényben lévő Ügyrendi Bizottság 26/2002-2006. számú ajánlását megelőző 17/2002-2006. számú ajánlás). Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 24. § (4) bekezdésében meghatározott „tárgyalási rend” és „működési szabályok”, mint a minősített többséget igénylő szabályozási tárgykörök, magukban foglalják a képviselői felszólalásokra rendelkezésre álló időkeretek házzsabályi rögzítésének igényét mind az ülések, mind pedig a bizottsági hozzászólások során az egyes képviselők beszédidejét illetően.

3.5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy a Házzsabály 23. § b/ pontjával, a 47. § (4) és (6) bekezdésével valamint a 75. § (3) bekezdésével összefüggésben nem határozta meg az egyes képviselői felszólalások idejével kapcsolatos azon rendelkezéseket, amelyek garanciát biztosítanak a képviselői álláspont kifejtésére – esetenként – meghatározott időkeret korlátlan szűkítésének kizárására. E garanciális szabályok megalkotásának elmulasztása az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének, valamint 20. § (2) bekezdésének sérelmét eredményezi.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Jelen ügyben az Alkotmánybíróság a jogalkotói kötelezettség teljesítésének határidejeként 2006. december 15-ét jelölte meg. Az Alkotmánybíróság a Házzsabály alkotmányossági felülvizsgálata során – az Abtv. 1. § e) pontján alapuló hatáskörében eljárva – több esetben észlelte, hogy a határozataiban, a Házzsabály

kiegészítésére előírt határidők eredménytelenül teltek el. A Házzsabály jelenleg sem tartalmaz több olyan garanciát, amelyet az Alkotmány - és alkotmánybíróági döntés - alapján a Házzsabályba kell foglalni [27/1998. (VI. 16.) AB határozat ABH 1998, 197.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52.; 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566.].

3.6. Az Alkotmánybíróóság a Házzsabály 23. § b/ pontjának illetve 47. § (4) bekezdésének „és a felszólalási időkeretekre” szövegrésze, a 47. § (6) bekezdése, valamint a 75. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította. Az Alkotmánybíróóság megítélése szerint a Házzsabálynak az indítványozó által megsemmisíteni kért rendelkezései önmagukban nincsenek ellentétben az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével, illetve 24. § (4) bekezdésével. Az Alkotmánybíróóság alkotmányellenességet a házzsabályi garanciák hiánya miatt állapított meg. A képviselői felszólalások idejét védő rendelkezések Házzsabályba foglalása - azaz a felszólalási „minimum-idő” védelmét biztosító garanciák - mellett a felszólalási időkeretek meghatározására irányadó házzsabályi rendelkezések az alkotmány sérelme nélkül alkalmazhatók. Amennyiben az Országgyűlés a jelen határozatban előírt szabályozási kötelezettségének eleget tesz, úgy a Házzsabály 23. § b/ pontjába 47. § (4) és (6) bekezdésébe, valamint a 75. § (3) bekezdése foglalt eljárásokat olyan házzsabályi garanciák övezik, amelyekkel együtt e rendelkezések kellő rugalmasságot biztosítanak a felszólalási idők esetenkénti meghatározására. Erre tekintettel az Alkotmánybíróóság az utólagos normakontrollra irányuló indítványi kérelmet elutasította.

Az Alkotmánybíróóság határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét az ügy jelentőségére tekintettel rendelte el.

Dr. Bihari Mihály
az Alkotmánybíróóság elnöke

Dr. Bagi István
alkotmánybíró

Dr. Balogh Elemér
alkotmánybíró

Dr. Bragyova András
alkotmánybíró

Dr. Erdei Árpád
alkotmánybíró

Dr. Harmathy Attila
alkotmánybíró

Dr. Holló András
előadó alkotmánybíró

Dr. Kiss László
alkotmánybíró

Dr. Kovács Péter
alkotmánybíró

Dr. Kukorelli István
alkotmánybíró

Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró

Dr. Bihari Mihály alkotmánybíró különvéleménye

Nem értek egyet a rendelkező rész 1. pontjában foglalt, a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) Ogy. határozat (a továbbiakban: Házzsabály) 23. § b) pontjához, 47. § (4) és (6) bekezdéséhez, valamint 75. § (3) bekezdéséhez kapcsolódóan - az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésére, valamint 20. § (2) bekezdésére tekintettel - a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség

megállapításával, valamint a határozat indokolásával. Egyetérttek azzal, hogy a rendelkező rész 2. pontja elutasítja a Házszabály 23. § b) pontjának és 47. § (4) bekezdésének „és a felszólalási időkeretekre” szövegrésze, 47. § (6) bekezdése, valamint 75. § (3) bekezdése megsemmisítésére irányuló indítványt.

Az indítványban felvetett alkotmányossági probléma elbírálása szempontjából alapvető annak eldöntése, hogy a képviselői beszédjog (értve ezalatt azt, hogy az országgyűlési képviselő az Országgyűlésben - annak plenáris és bizottsági ülésén - szóban bármilyen témában, bármely javaslatához kapcsolódva, bármilyen időtartamban kifejtheti véleményét) közvetlen alkotmányi védelem alatt áll-e, vagy az országgyűlési képviselő parlamenti beszédjogának védelme közvetlenül levezethető-e valamely alkotmányi rendelkezésből. Ettől függ ugyanis, hogy ez a képviselői egyéni jog alkotmányosan hogyan, és milyen mértékben korlátozható.

I.

A beszédjog korlátozása: célok és szabályozási modellek

Már 1848-ban Eötvös József, az akkori országgyűlési házszabály vitája során hangoztatta: „Fő dolog a házszabályoknál, hogy úgy alkottassanak, miszerint mellettök és általuk mindig jó törvényeket lehessen hozni, mégpedig a lehető legrövidebb idő alatt.” A modern parlamentek ugyanis - főként napjainkban - racionálisan szervezett döntéshozó (munka)szervezetek, amelyek egyrészt szuverenitási jogosítványokkal rendelkező döntéshozó hatalmi szervezetek, másrészt viszont magukban hordozzák az aktuálisan kialakult politikai tagoltságot: a megoszlásokat és arányokat. A modern parlamenti házszabályok legáltalánosabb, legfontosabb feladata tehát a demokratikus és racionális döntéshozatal biztosítása és annak elősegítése, hogy ennek következtében jó törvények szülessenek. A modern parlamentek házszabályainak tehát egyszerre kell stabilnak és rugalmasnak lenni, egyszerre hordozzák magukban a kontinuitás és az aktuális helyzethez igazodás lehetőségét.

1. A többségi határozatban, valamint a szakirodalomban is szereplő (összehasonlító) történeti elemzésekből kitűnik, hogy a képviselői beszédjog korlátozásának alapvető indoka az obstrukció (vagyis az Országgyűlés döntéshozatala indokolatlan késleltetésének) megakadályozása. Ahogy Pesti Sándor a beszédidő szabályozásával kapcsolatban már a dualizmus korára vonatkozóan is rámutat: „A beszédidő szabályozása kapcsán különösen hangsúlyossá válik az a parlamentek egész működési rendjét meghatározó alapelv, miszerint törekedni kell az egyéni képviselői jogok érvényesülése és a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti optimális egyensúly megteremtésére. Ami ez esetben azt jelenti, hogy a szabályozás egyfelől tegye lehetővé a napirenden lévő ügyek alapos megvitatását, az ellenzéki kritika és alternatíva megjelenítését, a közvélemény tájékoztatását, másfelől azonban akadályozza meg a terméketlen, időhúzó vitákat, az obstrukció kibontakozását, biztosítsa a parlamenti majoritás számára többségi jogainak érvényesítését. A gyakorlatban persze olykor nehéz annak meghatározása, hogy hol a határ a képviselői jogok legitim érvényesítése és a parlamenti akaratképzés keletkezésének meggátolása között.” (Pesti Sándor: Az újkori magyar parlament. Osiris kiadó, Budapest, 2002, 232. o.)

A képviselői beszédjog korlátozására az egyes parlamentek több, különböző eszközt vettek igénybe, melyek az idők folyamán

változtak, eltűntek, vagy újra előtérbe kerültek. Ilyen eszköz a többszöri felszólalás, a beszédolvasás, a tárgytól eltérés tilalma, egyes felszólalástípusok esetén a felszólalók számának vagy a felszólalási időtartamoknak a meghatározása, vagy a klotúr (a vita lezárása akkor, amikor még vannak előre bejelentett hozzászólók) szabályozása.

Ezek közül néhány eszköz a hatályos Házzsabályban is megtalálható (pl. a tárgytól eltérés tilalma), más, korábban tilalmazott eszköz alkalmazását megengedi (pl. többszöri felszólalás), míg ismét más eszközök esetében hasonló módon, de nem teljesen azonosan szabályoz a Házzsabály (így pl. a felszólalási időtartamok vonatkozásában).

Az Országgyűlésre háruló feladatok jelentősen megváltoztak. A tömegtájékoztatási és informatikai eszközök robbanásszerű fejlődésével a parlamenti beszédjog szerepe is átalakult. Nem hasonlítható pl. össze a korábbi parlamentek és az 1990 utáni országgyűlések által meghozott törvények száma, mint ahogy a képviselők véleményének kifejtésére, a közvéleménnyel való megismertetésére sem az egyetlen eszköz annak a parlamenti vitában való elmondása (ld. sajtótájékoztatók, honlapon közzététel, stb.). Különös jelentőséggel bír viszont a parlamenti ülések azon néhány órája, amelyet a televízió, illetve a rádió közvetít.

2. A képviselői beszédjog korlátozására számos szabályozási modell létezik. „Általánosnak tekinthető azonban, hogy a beszédidőre vonatkozó ügyrendi szabályok diszpozitív jellegűek, vagyis azoktól a ház esetenként eltérhet. Ilyenkor gyakran a házelnöknek van kezdeményező szerepe, aki ezt általában a frakciók előzetes megállapodása alapján teszi. Az előírt időkeretektől mindkét irányban lehetséges eltérés.” (Szente Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. Atlantisz 1998, 245. o.) A házzsabályok általában meghatározzák a képviselőket megillető beszédidők minimális vagy maximális hosszát, ám e tekintetben rendkívül széles a skála (kezdve az Amerikai Egyesült Államok Képviselőházában rendelkezésre álló egyórás időkerettől egészen a svéd modellig, amely 4 perces hozzászólásra ad lehetőséget a képviselőnek akkor, ha felszólalásának várható időtartamát nem jelenti be előre – és még ez a beszédidő is korlátozható). Összességében megállapítható, hogy többféle parlamentáris modell létezik a parlamenti beszédidő korlátozására, és nem határozható meg egyetlen, mindenk felett álló, univerzálisan elfogadott alkotmányos modell.

II.

Képviselői beszédjog: közvetlen alkotmányi védelem vagy az Országgyűlés önszabályozási autonómiájába tartozó kérdés?

A többségi határozat az Indokolás IV. rész 1. pontjában kijelenti: „Az Alkotmány és az alkotmánybírószági gyakorlat alapján a képviselők parlamenti szólásszabadsága alkotmányi védelemben részesül ...”, majd ezt a védelmet különböző alkotmányi rendelkezésekből vezeti le. Álláspontom szerint a képviselők beszédjogának közvetlen alkotmányi védelme nem állapítható meg.

1. A beszédjog és a parlamenti szólásszabadság kapcsolata

A többségi határozat a fenti kijelentésének alátámasztására bevonja a vizsgálatba az indítványozó által meg nem jelölt Alkotmány 61. § (1) bekezdését, és hivatkozik az Alkotmánybírószág 34/2004. (IX. 28.) AB határozatára. A képviselői beszédjog és a parlamenti szólásszabadság fogalma

azonban nem azonosítható egymással. Szente Zoltán megfogalmazásával élve: „A beszédjog a felszólaláshoz, a parlamenti vitákban való részvételhez való jogot jelenti, lehetőséget biztosít a képviselő számára véleményének kifejtésére. Ez utóbbi szabadságát garantálja a szólásszabadság.” (Szente i.m. 178. o.) Az idézett alkotmánybíróági határozat is csak arra mutat rá, hogy „Alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül.” A beszédjog formai vonatkozásaira a határozat nem tér ki, nem elemzi, hogy az minden egyes képviselőt, minden tárgyban, bármilyen időtartamban megillet-e, vagy csak olyan absztrakt jog, amely konkrét megvalósulásában – megfelelő szabályok betartásával – mindhárom szempontból korlátozható.

Álláspontom szerint tehát – mivel a képviselői beszédjog és a parlamenti szólásszabadság a fentiek szerint nem azonosítható egymással – önmagában az Alkotmány 61. § (1) bekezdéséből nem vezethető le a képviselői beszédjog közvetlen alkotmányi védelme.

2. A beszédjog és a közvélemény alakításának szabadsága, a közügyek szabad parlamenti megvitatása és a demokratikus hatalomgyakorlás követelménye [Alkotmány 2. § (1) és (2), illetve 20. § (2) bekezdése]

A képviselők részéről a közvélemény alakításának a parlamenti beszédjog gyakorlása csupán egyik eszköze, melynek általános jelentősége – a tömegtájékoztatási és az információs eszközök fejlődésével párhuzamosan – csökken, más, hatékonyabb eszközöknek adva át a teret (ez különösen igaz a bizottsági viták esetén, amelyek – a jelenleg hatályos Házzsabály alapján – csak a sajtó számára nyilvánosak, és amelyekről a közvélemény csak a sajtón keresztül értesülhet).

A közügyek szabad parlamenti megvitatásának vizsgálatakor tekintettel kell lenni arra, hogy ez nemcsak a törvényalkotási folyamatban, hanem a napirenden kívüli hozzászólásokban, a Kormány ellenőrzésének eszközein keresztül (pl. interpelláció), illetve – kis részben – a politikai vitanapokon keresztül valósul meg. Ezekben az esetekben a Házzsabály viszont szigorú időkereteket határoz meg.

A képviselő a meghozandó döntést nemcsak beszédjogának gyakorlása által befolyásolhatja, ennél sokkal fontosabb eszközök is rendelkezésre állnak: egyrészt az Alkotmány által is biztosított törvénykezdeményezési joga, másrészt a Házzsabály 94. § (1) bekezdésében biztosított, módosító indítvány benyújtására vonatkozó joga. Mind a törvényjavaslat, mind a módosító indítvány benyújtásakor a képviselőt indokolási kötelezettség terheli; ennek hossza azonban nem korlátozott, a képviselő bármilyen terjedelemben kifejtheti érveit, és az általa jónak tartott szabályozási mód mellett bármilyen terjedelemben érvelhet.

3. A beszédjog, mint egyéni képviselői jog

A parlamenti beszédjog, mint a képviselőt – képviselői megbízatására tekintettel – megillető egyéni jog elválasztandó azoktól a jogoktól, amelyek valamely frakcióban betöltött tagságára tekintettel illetik meg, illetve azoktól a jogoktól is, amelyek magát a frakciót illetik meg. Az egyéni képviselői jogok minden képviselőt – tekintet nélkül arra, hogy kormánypárti vagy ellenzéki frakciónak tagja-e, esetleg független – egyformán megilletnek, korlátozásukra is csak úgy

kerülhet sor, hogy az minden képviselőre egyformán vonatkozzon. Éppen azért, mivel ez egyéni képviselői jog, nem tartozik a kormánypárti/ellenzéki dimenzióba, így korlátozásakor a kisebbségvédelmi eszközök hiányának számonkérése sem értelmezhető. Ameddig a korlátozás minden egyes képviselőre vonatkozik, nem tekinthető alkotmányellenesnek. [Azokban az esetekben, amikor reális veszélye lehet annak, hogy az ellenzéki képviselők egyéni képviselői jogainak gyakorlását a kormánypárti képviselők akadályozhatják, a Házzsabály kiegészítő rendelkezéseket tartalmaz. Így például a Házzsabály 98. § (5) bekezdése alapján a képviselőcsoport vezetője – ülésszakonként hat alkalommal – kérheti a képviselő által benyújtott, ám a bizottság által tárgysorozatba nem vett törvényjavaslat tárgysorozatba vételét. E körbe tartozik a 106. § (1)-(2) bekezdésének azon rendelkezése is, mely szerint szavazni kell azokról a módosító javaslatokról is, amelyekről a szavazást a képviselőcsoport vezetője kérte (egy döntési javaslat határozathozatalakor legfeljebb három alkalommal).]

4. A beszédjog lehetséges korlátai; a „szó megvonása” jogintézmény jellege

Az Országgyűlés Ügyrendi bizottsága elnökének felkérésére Sente Zoltán tanulmányt írt a felszólalási és tanácskozási időkeretek nemzetközi szabályozásának témájáról. (Bővebben ld: Dr. Sente Zoltán: A felszólalási és tárgyalási időkeret – Szakértői jelentés. Készült 2003 szeptemberében az Országgyűlés Ügyrendi Bizottsága elnökének megbízásából, száma: URB-31-1/2003.) E tanulmányában a nemzetközi példákat elemezve az alábbiakra mutatott rá: „az európai parlamenti jogok sajátossága az, hogy jelentős mértékben preferálják a képviselők frakciók szerinti tagozódását. (...) E szerint nem csupán a korlátlan képviselői beszédjog lenne illuzórikus, hanem a valamennyi napirendi pontot illető egyéni képviselői felszólalási jog sem érvényesül. Ez még akkor is igaz, ha egy állam alkotmányjoga – szemben például a magyarral – expressis verbis tartalmazza a képviselők felszólalási jogát. (...) Vannak ugyan olyan felszólalástípusok, amelyek esetében mindegyik képviselőt megilleti a felszólalási jog – mint pl. a személyes érintettség esetében, vagy az ügyrendi javaslattétel céljából való felszólalásnál – ám a napirend megvitatását illetően ez a jog inkább jogintézményként érvényesül és nem egyéni alanyi jogként”. (Sente i.t. 18-19. o.)

Általános jelleggel állapítható meg, hogy az egyéni képviselői beszédjognak az egyes napirendi viták tekintetében való korlátozása akkor fogadható el, ha az két feltételnek megfelel: egyfelől a korlátozás általános (nem személyre szabott, minden egyes képviselőre vonatkozik), másfelől biztosított az, hogy a vitában mindegyik képviselőcsoport kifejthesse véleményét.

A szó megvonása nem a beszédjog korlátozásának egyik eszköze, hanem a parlamenti fegyelmi jog egyik szankciója, melynek alkalmazására a Házzsabály által meghatározott esetekben, fegyelmi vétség elkövetésekor kerülhet sor. Ilyen fegyelemsértés, fegyelmi vétség az is, ha a képviselő nem tartja be az Országgyűlés azon döntését, amely konkrétan meghatározza az adott törvény/határozati javaslat vitájában a képviselők rendelkezésére álló beszédidő hosszát. A felszólalási időkeret túllépésével a képviselő az Országgyűlés (egyedi) döntésével – amely jogi erejét tekintve ugyanolyan, mintha a Házzsabály valamely rendelkezése kerülné alkalmazásra – helyezkedik tehát szembe, mely cselekedetnek sürgősszerű szankciója kell, hogy legyen a szó megvonása.

III.

A hatályos magyar szabályozás alkotmányi gyökerei, jellemzői

Az Alkotmány 24. § (4) bekezdése biztosítja az Országgyűlés számára, hogy működésének szabályait – néhány, magában az Alkotmányban szabályozott alapvető rendelkezéstől eltekintve – maga állapíthassa meg a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzsabályban. Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a Házzsabály megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alkotmány által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányértés esetén avatkozhat be.

Az országgyűlési képviselők beszédjogát sem az Alkotmány, sem maga a Házzsabály közvetlenül nem deklarálja. A Házzsabály általános rendelkezései alapján azonban az országgyűlési képviselők bármely napirendi ponthoz, bármilyen terjedelemben hozzászólhatnak. Ezen generális szabály alól három típusú kivételt határoz meg:

1. amikor a külön nevesített hozzászólás-típusokhoz meghatározott időtartamot rendel. {Így: napirenden kívüli hozzászólás 5 perc [51. § (1) bekezdés], ügyrendi hozzászólás 1+2+2 perc [52. § (1)], interpelláció 3+4+1 perc [115. § (3) bekezdés], stb.}

2. A Házzsabály részletesen szabályozza a napirendi pont időkeretben való tárgyalását (53. §). Ekkor a Házbizottság (megjegyzés hiányában az Országgyűlés elnöke) javaslatára az Országgyűlés plenáris ülése arról dönt, hogy a meghatározott napirendi pont tárgyalására összességében hány perc áll rendelkezésre. Az időkeretben azt határozza meg az Országgyűlés (egyszerű többséggel), hogy az egyes országgyűlési képviselőcsoportok részére hány perc beszédidő áll rendelkezésre, annak konkrét – az egyes képviselők beszédjogát közvetlenül érintő – korlátozására a képviselőcsoporton belüli megjegyzések (frakciószabályzatok) alapján kerül sor.

3. Végül a Házzsabály ismeri az egyes napirendi pontokhoz kapcsolódó felszólalások időtartamának meghatározását [23. § b) pont, 47. § (4) bekezdés].

Az egyes napirendi pontokhoz kapcsolódó felszólalások időtartamának meghatározásakor az Országgyűlés a képviselők kétharmadával elfogadott Házzsabályban döntött egy szabályozási modell mellett, melynek lényege a következőkben foglalható össze:

a) az egyes napirendi pontokhoz való hozzászólás hossza általánosságban nincsen korlátozva, az a Házzsabály szerint bármennyi ideig tarthat;

b) amennyiben valamely okból szükségessé válik a hozzászólások időtartamának korlátozása (pl. ne lehessen obstrukciós eszköz, vagy a parlamenti képviselők egyenlő eséllyel kaphassanak szót a televízió-közvetítés ideje alatt), a konkrét felszólalási időtartamokra az a Házbizottság készít javaslatot, amelyben minden parlamenti képviselőcsoport képviselve van, és amely döntéseit egyhangúlag hozza;

c) amennyiben a Házbizottság nem tud egyhangú döntést hozni a felszólalási időtartamok kérdésében, a javaslatról (mind abban a kérdésben, hogy előterjeszt-e ilyen javaslatot, mind a konkrét időtartamok vonatkozásában) az Országgyűlés elnöke dönt;

d) függetlenül attól, hogy a felszólalási időkeretre vonatkozó javaslat [amelyet a Házzsabály 47. § (1) bekezdése szerint az

elnök terjeszt a plenáris ülés elé] a Házbizottság vagy az Országgyűlés elnöke döntésén alapul, a felszólalási időkeretekre vonatkozó javaslatról minden esetben az Országgyűlés határoz (e döntéséhez a jelenlévő képviselők egyszerű többségének a szavazata is elégséges).

Mint az az I. részben bemutatásra került, többféle szabályozási rendszer létezik, a beszédjog időbeli korlátozására vonatkozóan nem határozható meg egy „univerzális” alkotmányos modell. Ugyanígy bemutatásra került az is, hogy az előzőekben ismertetett, Házzsabályban meghatározott modell nem alkotmányellenes, az indítványban eredetileg megjelölt alkotmányi rendelkezésekkel – a 2. § (2) bekezdésével, illetve a 24. § (4) bekezdésével – nem áll ellentétben. Ugyancsak nem áll fenn ellentét az Alkotmánybíróság által a vizsgálatba bevont 2. § (1) bekezdésével, 20. § (2) bekezdésével és 61. § (1) bekezdésével. [Ez utóbbi – mint azt a II. rész 1. pontja bemutatta – a parlamenti szólásszabadságot, vagyis a képviselői beszédjog tartalmát védi, vagyis azt, hogy a képviselő véleményét bármely tárgyban szabadon kifejtetheti. Nem jelent azonban ugyanakkor formai védelmet is, sem azt, hogy a képviselő bármikor, bármilyen terjedelemben, bármihez hozzászólhat. Ennek korlátja egyrészt maga az, hogy az Országgyűlés napirendi pontokat tárgyal meg („tárgyra térés” és következői, Házzsabály 54. §), másrészt a különböző időbeli korlátok (pl. hozzászólás típusa szerint a napirenden kívüli hozzászólásra megállapított időkeret, vagy az időkeretben való tárgyaláskor a képviselőcsoportok által az egyes képviselőknek „ kiosztott ” hozzászólási idők).]

A képviselői hozzászólások időtartamának meghatározására több különböző, modell létezik (és ezek vonatkoztathatóak a magyar alkotmányjog szabályozási kereteire is). Az egyik modell alapján a házzsabályok általánosságban meghatározhatják, hogy a törvény-, illetve határozati javaslatok tárgyalásánál mennyi lehet a hozzászólásra rendelkezésre álló idő (így pl. külön az előterjesztő részére rendelkezésre álló idő, az általános vita első, és további körében rendelkezésre álló idő), amelytől az Országgyűlés, esetleg a (levezető) elnök egyedi döntése alapján lehet eltérni (általában mindkét irányba). A másik – szintén alkotmányos – modell a korábban ismertetett, hatályos magyar modell. Az Országgyűlés önszabályozási autonómiájából következően természetesen a jelenlegi modellt bármikor megváltoztathatja, meghatározhatja az egyes hozzászólások minimális/maximális időtartamát, stb. A különböző modellek közötti választás joga azonban kizárólag az Országgyűlést illeti meg, az Alkotmánybíróság egyik modellt sem kényszerítheti rá az Országgyűlésre.

A jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzsabályból következik-e, hogy minden egyes részletkérdésben (így a felszólalási időkeret meghatározásakor is) a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával kell döntenie az Országgyűlésnek?

Az Alkotmány 24. § (4) bekezdése alapján az Országgyűlés – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – a Házzsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Ez azonban nem jelenti és nem is jelentheti azt, hogy minden apró részletszabályt a Házzsabályban kell rögzíteni. A jelenleg hatályos Házzsabály több, az Országgyűlés általános működésével összefüggő eljárási kérdésben való döntést a plenáris ülés elé utal, a (határozatképes Országgyűlésben) jelenlévő képviselők egyszerű többségének a szavazatához köt (így például a napirend – akár az előzetesen

kiküldöttek napirendi javaslat szerinti, akár módosított formában - elfogadását is, amely minden döntéshozó szervezet - így az Országgyűlés - működésének az egyik legfontosabb eljárási döntése). Hangsúlyozandó, hogy ezek mögött az egyszerű többséggel elfogadott döntések mögött nem pusztán az aktuális (az adott eljárási döntést megszavazó) parlamenti többség áll, hanem a korábban, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzsabály azon rendelkezései is, amelyek lehetővé teszik, hogy e kérdésekben a plenáris ülés, alkalmanként döntsön. E döntések legitimitását tehát maga a Házzsabály adja. Az Alkotmány 24. § (4) bekezdésében megfogalmazott, az Országgyűlés önszabályozási autonómiájának része az, hogy a Házzsabály megalkotásához megkívánt konszenzussal (a jelenlévő képviselők kétharmadának a szavazatával) dönthet úgy is, hogy a döntéshozatal racionalitásának, rugalmassá tételének érdekében meghatározott eljárási kérdéseket az aktuális (a szavazásban résztvevő) többség döntéséhez köt. Nem vitatható el az Országgyűléstől az a jog, nem alkotmányellenes tehát az a szabályozási megoldás, hogy az Országgyűlés a (jelenlévő) képviselők kétharmadának a szavazatával arról határoz, hogy azt követően meghatározott (eljárási kérdésekben való) döntéseket a képviselők egyszerű többségének az akaratához köt. A többségi határozat IV. rész 3.1. pontja visszautal az Alkotmánybíróóság 62/2003. (XII. 15.) határozatára, mely leszögezte, hogy „a demokratikus jogállam feltételezi továbbá a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azokak megfelelő döntéshozatalt.” Ennek feltétele az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok léte és betartása. Álláspontom szerint a hatályos szabályozás megfelel ezeknek a követelményeknek: a konkrét felszólalási időkeretnek az Országgyűlés egyszerű többsége általi megszavazása mögött az Alkotmány 24. § (4) bekezdésében meghatározott, az Országgyűlés autonómiájára és önszabályozására vonatkozó felhatalmazás áll. A Házzsabály több olyan döntést is tartalmaz, amely az országgyűlési képviselők egyszerű többségének szavazatával korlátoz képviselői egyéni jogokat. A beszédjog alapvető korlátozását jelenti például a klotúr intézménye: ez annak ellenére nem tekinthető alkotmányellenesnek, hogy sokkal kiszámíthatatlanabb, mint a felszólalási időkeret (utóbbi esetében a képviselő tisztában van azzal, hogy hány percet beszélhet), és nem az összes képviselő, hanem a hozzászólásra bejelentkezettek és véleményük kifejtésére váró (tehát egy konkrétan meghatározható csoport) beszédjogát érinti az alkalmazása.

Képviselői beszédjog és racionális döntéshozatal

Az, hogy a Házzsabály bizonyos, az Országgyűlés működésével kapcsolatos döntéseket - így például a napirend megállapítását [47. § (6) bekezdés], a vita előre nem tervezett lezárását [59. § (2) bekezdés] - az Országgyűlés plénuma elé utal, melyről az egyszerű többséggel dönt, azt a célt szolgálja, hogy az Országgyűlés a felmerülő, konkrét (konfliktus) helyzeteket megfelelő rugalmassággal tudja kezelni, a döntéshozatal racionális keretek között folyjék. (A klotúr alkalmazásával megakadályozható az obstrukció, de ugyanezt a célt is szolgálhatja a napirendről való plenáris döntés). Ebbe a körbe tartozik az egyes felszólalások időtartamának meghatározása is. Az, hogy az egyes napirendi pontok (törvény-, illetve határozati javaslatok) tárgyalásakor milyen időtartamú képviselői hozzászólások indokoltak, nagyban függ a tárgyalás alatt álló javaslattól. Az, ami egyes javaslatok tárgyalásakor már-már obstrukció-gyanús hosszú hozzászólás, más javaslatok

esetében esetleg az érvek kifejtésének csak kis részére elegendő. Ráadásul a parlamenti hozzászólások esetében vannak kiemelt időszakok (pl. televízió-közvetítés időszaka, vagy azon időszakok, amikor a rádió-közvetítést a legtöbben hallgatják), amelyek során biztosítani kell, hogy az egyes képviselőcsoportok egyenlő esélyekkel juthassanak szóhoz, fejthessék ki véleményüket. Mindez indokolttá teheti a felszólalási időtartamoknak az Országgyűlés általi, a konkrét javaslat jellemzőit figyelembe vevő meghatározását. Bár az a leginkább demokratikus, ha az Országgyűlés elé kerülő javaslatról a Házbizottságban történik megállapodás, az sem tekinthető a demokratikus jogállamiság követelményébe ütközőnek, ha – megegyezés hiányában – az elnök terjeszti elő a javaslatot: mindkét esetben szükséges ugyanis az Országgyűlés döntése ahhoz, hogy a javaslatban foglaltak az országgyűlési képviselőket is kötelezzék.

Arról, hogy szükséges-e felszólalási időtartamok meghatározása, illetve azok hosszáról egyedileg, és a konkrét, tárgyalás alatt álló javaslat jellemzőit szem előtt tartva célszerű és kell dönteni. Ellenkező esetben ugyanis akár le is bűnülhet az Országgyűlés tevékenysége, megnőhet az obstrukciós veszély, vagy éppen nem jut elegendő idő a kiemelkedően fontos javaslatok megtárgyalására. [Ha a 386 országgyűlési képviselő csak 2 percben és csak egyszer (tehát nem külön az általános és külön a részletes vitában) szól hozzá a javaslathoz, már az is önmagában 772 perc, vagyis közel 13 óra. Ez a kisjelentőségű, esetleg csak egy törvényi rendelkezés apró módosítását tartalmazó javaslat esetén feleslegesen hosszú, míg például a költségvetési törvényjavaslat tárgyalásakor rendkívül rövid, nem kielégítő időtartam lehet.]

A többség és a kisebbség kérdése a felszólalási időkeretek meghatározásakor

A Házzsabály megkérdőjelezhetetlen, axiomatikus elve a konkrét szavazásokban megnyilvánuló parlamenti többség akaratának érvényesítése, s ezzel egy időben a parlamenti kisebbség oltalmazása, olykor a pozitív diszkrimináció alkalmazásával is [erre példa a Házzsabály 75. § (3) bekezdése, amely – függetlenül a képviselőcsoport nagyságától – egyenlő időkeretet biztosít mindegyik frakciónak a hozzászólásra]. Ezen rendelkezéseknek nem az a célja azonban, hogy a kisebbség a parlamenti többség akaratának érvényesülését megkérdőjelezhesse, hanem az, hogy a kisebbségi vélemény részese lehessen a parlamenti döntéshozatal folyamatának, és esély legyen arra, hogy a kisebbségi vélemény többségi véleményként elfogadásra kerüljön. A jelenlegi, az indítványozó által kifogásolt szabályozás azonban nem érinti a többség/kisebbség problémáját, mivel a felszólalási időkeretek minden képviselőre egyaránt vonatkoznak, függetlenül attól, hogy kormánypárti avagy ellenzéki, nagy- vagy kis létszámú képviselőcsoportnak a tagja-e, vagy esetleg független képviselő. Nincs korlátozva a felszólalók száma sem; semmi nem zárja ki, hogy a parlamenti kisebbség (az ellenzéki képviselőcsoportok) azáltal, hogy több felszólalót állítanak, összességében hosszabb időtartamban szóljanak hozzá a vitához, mint a kormánypárti képviselőcsoportok. A kifogásolt szabályozás a képviselőkre nézve – mégpedig minden képviselőre egyaránt – állítja fel azt a kötelezettséget, hogy tárgybeli mondanivalóját összefoglalva, tömören, a meghatározott időtartamban fejtse ki. Ez nem mond ellent a demokrácia követelményének, nagymértékben elősegíti viszont a racionális döntéshozatalt. (A többség/kisebbség kérdése ez esetben nem a kormánypárti/ellenzéki megoszlásban, hanem a hosszan/tömören

beszélők vonatkozásában merülhet fel.) Mindezek alapján tehát nem alkotmányellenes az a szabályozási modell, amely a (jelenlévő) képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házzsabályban arra jogosítja fel a képviselők egyszerű többségét, hogy döntsön arról: meg akarja-e határozni, hogy az adott napirendi pont tárgyalásakor az egyes képviselők (a hozzászólás típusa szerint) ugyannyi időtartamban fejthetik ki véleményüket a plenáris vita során, valamint, hogy ez az időtartam hány perc legyen.

A Házzsabály 75. § (3) bekezdésének alkotmányossága

Álláspontom szerint a Házzsabály 75. § (3) bekezdése, mely szerint: „a bizottság a hozzászólások időtartamát képviselőcsoportonként azonos időtartamra korlátozhatja”, nem alkotmányellenes. Ez a rendelkezés éppen a parlamenti kisebbséget védő szabályt tartalmaz azáltal, hogy a képviselőcsoport nagyságától függetlenül egyforma időkeretet biztosít a hozzászólásra. Ez alapján tehát összességében ugyanolyan időtartamban szólhat hozzá az a képviselőcsoport, amely pl. 13 tagot delegált a bizottságba és az is, amely 1 főt (ld. például az Alkotmány- és igazságügyi bizottság a 2002/2006 parlamenti ciklusban). Ez a szabály az országgyűlési bizottságok önszabályozását biztosítja, célja ugyanúgy a racionális döntéshozatal erősítése, az obstrukció megakadályozása, mint a plenáris tárgyalások időkeretének, illetve a felszólalási időtartamoknak a meghatározása. A rendelkezés különös jelentőséget kaphat akkor, amikor olyan kiemelt jelentőségű törvény bizottsági előkészítése folyik, amelyhez nagyszámú módosító indítványt nyújtottak be, és a meghozandó döntések alapvetően politikailag meghatározott prioritásokon alapulnak (tipikusan ilyen a költségvetési törvényjavaslatok tárgyalása). Azonban ettől eltekintve is vitatható a többségi határozat indokolásának az a megoldása, hogy lényegileg egyformaként kezeli az Országgyűlés plenáris ülésén, illetve a bizottsági üléseken alkalmazható, a hozzászólások időtartamát korlátozó szabályokat. Álláspontom szerint jobban külön kellett volna választania a Házzsabály 75. § (3) bekezdését a Házzsabály 23. § b) pontjától, illetve 47. § (4) bekezdésétől, külön esetkörökként kellett volna kezelni, és a két esetkör jellemzőit figyelembe véve, részletesebb külön indokolást kellene tartalmaznia a többségi határozatnak. A határozottabb szétválasztást indokolná egyrészt az, hogy a Házzsabály 75. § (3) bekezdése - ellentétben a Házzsabály hivatkozott másik két rendelkezésével - nem az egyes képviselők, hanem a képviselőcsoportok hozzászólásának időtartamát korlátozza (így tehát az időkeretben történő tárgyalással - Házzsabály 53. § - rokonítható), másrészt a döntést nem az Országgyűlés plenáris ülése, hanem a bizottságok hozzák. A bizottságok különböző funkciókat töltenek be, melyeknek a módosító javaslatok döntésre előkészítése (ajánlása) csak egy része, de ide tartozik pl. a miniszterek évenkénti meghallgatása is, stb. A bizottsági munka sajátossága, hogy a módosító indítványok sorsáról való döntés ajánlási pontok alapján történik, amelyekből egy-egy kiemelten fontos törvényjavaslat esetén több száz, vagy akár ezer is lehet. Belátható, hogy a korlátlan képviselői beszédjog gyakorlásával megbénítható (lenne) a bizottság munkája, és ezáltal maga a plenáris ülési döntéshozatal is (addig, amíg nem készül el az ajánlás, a képviselők nem szavazhatnak a módosító indítványokról).

Az indítványból kitűnően az országgyűlési vitát - amely végül az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványban teljesedett ki -

az Országgyűlésnek és az országgyűlési képviselőknek az a megváltozott gyakorlata váltotta ki, amely alapján a felszólalási időkeretekre tett javaslatokat a képviselők sorozatosan nem tartották be, ennek következtében pedig a szó megvonására került sor. E problémát észlelve az Országgyűlés ügyrendi bizottsága két általános érvényű, egymásnak ellentmondó állásfoglalást hozott [17/2002-2006. ÜB. általános irvényű állásfoglalása (2003. április 30.) és 26/2002-2006. ÜB. általános érvényű állásfoglalása (elfogadva: 2003. december 10-én)]. A jelen ügyben álláspontom szerint az Alkotmánybíróság - korábbi gyakorlata alapján - az állásfoglalást nem vizsgálhatja, mivel az az értelmezés keretein nem lép túl, nem pótol házszabályi rendelkezéseket.

IV.

Az előzőekben általánosságban kifejtetteken túl, kiemelten nem értek egyet a többségi határozat következő rendelkezéseivel:

1. álláspontom szerint nehezen indokolható, hogy az Alkotmánybíróság az indítványtól eltérve, abban meg nem jelölt alkotmányi rendelkezéseket [2. § (1) bekezdése és 20. § (2) bekezdése, valamint érintőlegesen a 61. § (1) bekezdése] is bevont a vizsgálatába, és alapvetően ezekre tekintettel állapította meg az alkotmányellenes mulasztást.

2. A többségi határozat indokolása nem meggyőző a Házszabály 47. § (6) bekezdéséhez kapcsolódó, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása vonatkozásában. Ez a házszabályi rendelkezés ugyanis csak azt határozza meg - egy másik házszabályi rendelkezésre visszautalva -, hogy a felszólalási időkeretről az Országgyűlés vita nélkül, (egyszerű többséggel) határoz. Ebből következően álláspontom szerint a többségi határozat indokolása alapján is el kellett volna utasítani mind az alkotmányellenes mulasztás, mind az alkotmányellenesség megállapítását.

3. Nem értek egyet a többségi határozat IV. rész 3.2. pontjában foglalt, a „kellő idő” követelményének az eddigi alkotmánybírósági gyakorlattól eltérő (azt nem mennyiségi követelményként meghatározó) értelmezésével. A „kellő idő” kérdésében nem az Alkotmánybíróságnak kellett volna állást foglalnia, hanem azt az Országgyűlés döntésére kellett volna bízni. Az egyes törvényjavaslatok esetében magának az Országgyűlésnek kell döntenie arról, szüksége van-e a felszólalási időkeretek meghatározására, és ha igen, az Országgyűlésnek kell megállapítania annak hosszát.

4. Általános tendenciaként figyelhető meg, hogy a modern parlamentekben csökken a képviselők felszólalási ideje. Ennek megfelelően a hatályos magyar Házszabály is rövid időtartamokat állapít meg akár országos jelentőségű ügyek tárgyalására is (ld. napirend előtti hozzászólások, vagy az interpelláció/kérdés/azonnali kérdés felvetésére és a válasza rendelkezésre álló időkeret).

5. Az Indokolás IV. rész 2. pontjában a többségi határozat a Házszabálynak a képviselők beszédidejét közvetlenül meghatározó szabályairól szóló, az időkeretes tárgyalásra, és ehhez kapcsolva a felszólalási időkeretekre vonatkozó szabályozást elemzi. Habár az időkeretes tárgyalás lényege éppen az, hogy az országgyűlési vitára összességében rendelkezésre álló, túl nem léphető időkeretet konkrétan meghatározza, és azt az egyes képviselőcsoportok részére kiosztja, a többségi határozat szerint az a „törvényjavaslat megtárgyalásának legkevesebb idejét határozza meg”. Az időkeretes tárgyalás azonban nem a tárgyalási idő minimumát, hanem éppen maximumát határozza meg, amely túl nem léphető, ez esetben ugyanis az elnök köteles megvonni a szót [ld. Házszabály 54. § (4) bekezdés]. A

Házszabály kisebbségvédelmi szabályként tartalmazza azt, hogy képviselőcsoportonként legalább 30 percnyi időkeretet kell biztosítani, illetve azt, hogy meghatározott törvényjavaslatok tárgyalása esetén, abban, és csakis abban az esetben, ha ezt legalább 15 képviselő írásban kéri, a vitára rendelkezésre álló időkeret nem lehet kevesebb a Házszabályban órákban megállapított időtartamoknál.

Az időkeretben való tárgyalásra, illetve a felszólalási időkeretek konkrét meghatározására irányuló eljárás lényegi szabályaiban megegyezik (javaslattevő a Házbizottság, ennek hiányában az Országgyűlés elnöke, az Országgyűlés a jelenlevő képviselők egyszerű többségével dönt). Az Alkotmánybíróság nem vizsgálta sem a korábbi, sem a 2002-2006-os Országgyűlés tényleges gyakorlatát, viszont az indítványozó állítása szerint a felszólalási időtartamok megállapítására gyakran, míg az időkeretes tárgyalásra alig akadt példa a 2002-2006-os országgyűlési ciklus során. Ehhez kapcsolódva nem indokolt azonban azt a következtetést levonni, hogy a felszólalási időtartam meghatározása vált szinte a bevett parlamenti gyakorlattá (felülírva ezzel azt a házszabályi alapelvet, hogy a felszólalásra rendelkezésre álló képviselői beszédidő korlátlan).

Mindezek alapján nem értek egyet a rendelkező részben foglalt, alkotmányellenes mulasztás megállapításával. Mivel álláspontom szerint nem áll fenn alkotmányellenes helyzet, nincs olyan alkotmányos rendelkezés, illetve jog, amely sérülne, ezért sem a megsemmisítés, sem az alkotmányellenes mulasztás megállapítása nem indokolt. Az alkotmányellenes mulasztás megállapításával, és ezen keresztül az Országgyűlés által választott szabályozási modell közvetett alkotmányellenességének kimondásával az Alkotmánybíróság indokolatlanul beavatkozik az Országgyűlésnek az Alkotmány 24. § (4) bekezdésében biztosított önszabályozási autonómiájába, vagyis azon jogába, hogy működési szabályait maga állapítsa meg.

Budapest, 2006. április 24.

Dr. Bihari Mihály
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom:

Dr. Paczolay Péter
alkotmánybíró