



EÖTVÖS KÁROLY
I N T É Z E T

Tisztelt Országgyűlési Képviselő,

Tudomásunk szerint Ön is úgy döntött, hogy az Országgyűlés alakuló ülésén felveszi képviselői mandátumát, azaz részt vesz az új parlament munkájában. Munkáját szeretnénk segíteni azzal, hogy figyelmébe ajánljuk az Eötvös Károly Intézet csatolt elemzését, amelyben szeretnénk áttekintést nyújtani az alkotmányos demokrácia helyreállítása iránt elkötelezett ellenzéki képviselők mozgásteréről. Elemzésünk konklúziója, hogy az ellenzék alkotmányos funkciója jelen helyzetben jelentékeny mértékben túlmutat a hagyományos eszközök használatán.

Meggyőződésünk, hogy a választópolgárok joga, hogy Ön, akár csak ellenzéki képviselőtársai, bemutassák arról szóló elképzeléseiket, hogy az alkotmányos demokrácia helyreállítása érdekében miként élnek majd ellenzéki javaslatjaikkal.

2018. május 3.

Üdvözlettel,

Majtényi László, az Eötvös Károly Intézet elnöke

Somody Bernadette, az Eötvös Károly Intézet igazgatója

Az ellenzéki képviselők lehetőségei és felelőssége a 2018-as választások után

1. Bojkott

Az ellenzéki képviselők nyilatkozatai alapján egyértelmű, hogy mindannyian egyetértenek abban, hogy a jelenlegi politikai rendszer nem tekinthető alkotmányos demokráciának. Ezért jogosan merült fel az aggály: ha az április 8-ai választásokon mandátumot szerzett ellenzéki képviselők részt vesznek az Országgyűlés munkájában, ezzel hozzájárulhatnak annak a hamis látszatnak a fenntartásához, hogy a parlament működése, azon belül az ellenzék lehetőségei, megfelelnek a liberális demokrácia követelményeinek.

Másik oldalról azonban felvethető, hogy különösen az egyéni választókerületben győztes képviselők, de a listán bejutottak is, magyarázattal tartoznak a rájuk szavazó polgároknak, ha ismerve a körülményeket elindultak a választáson, megkapták a választói támogatást, viszont mégsem veszik át mandátumukat. Továbbá az országgyűlési tevékenységüket elkezdve, döntésük indoklásaként arra is hivatkozhatnak, hogy a képviselői mandátummal járó jogkörök és a parlamenti munkában való részvétel révén többet tehetnek az alkotmányos demokrácia helyreállításáért.

Mindkét döntés mellett komoly érvek szólnak. Ennek az elemzésnek nem feladata, hogy ebben a kérdésben állást foglaljon -- elemzésünk kiindulópontja a képviselők döntésének tudomásul vétele.

Az ellenzéki pártok, ez mostanra egyértelmű lett, nem bojkottálják az Országgyűlést. A döntés a bojkottról a mellette és az ellene szóló érvek mérlegelése alapján az ellenzéki politikusok joga, de ezért is politikai felelősséggel tartoznak. Mivel a politikai rendszer nem a liberális demokrácia normái szerint működik, ellentétben a liberális demokráciával, nem tekinthetjük magától értetődőnek a képviselői mandátumok felvételét. **Az ellenzéki pártoknak és politikusaiknak tehát világossá kell tenniük a választópolgárok előtt, hogy milyen megfontolások alapján hozták meg erről a döntésüket.**

2. Eskütétel az alakuló ülésen

Alkotmányos demokráciában az országgyűlési képviselői tisztséget vállaló személy az eskü letételével általában kifejezi, hogy az alkotmányos értékrend személyes világnézetével összhangban áll, és a jogi mellett erkölcsi kötelezettséget is vállal annak megtartására. Akinek az eskü tartalma lelkiismereti meghasonlást okozna, az az aktuális alkotmányos értékrenddel nem tud azonosulni. Ezért igazolható, hogy az eskü (fogadalom) letételét a közjogi tisztség betöltésének törvényi előfeltételeként írják elő.¹ Ez alkotmányos államban

¹ A 47/2009. (IV. 21.) AB határozat szerint a "közfeladat ellátására irányuló tisztségek betöltése előtti ünnepélyes nyilatkozatok az államhoz való hűség és az alkotmányos rend tiszteletben tartásának

ritkán okozhat súlyos erkölcsi problémát, míg az illiberális állam parlamentjében a szabadság elkötelezettjei számára komoly morális dilemma.

A 2018 áprilisában megválasztott Országgyűlés megbízatása a május 8-ára összehívott alakuló üléssel kezdődik. Az alakuló ülésen a megválasztott képviselőknek esküt kell tenniük ahhoz, hogy mandátumuk teljessé váljon.² A képviselő az eskü letételéig és az esküokmány aláírásáig - az alakuló ülésen szükségszerű feladatok elvégzését kivéve - nem vehet részt az Országgyűlés munkájában, továbbá tiszteletdíjára is kizárólag az eskütételt követően jogosult. Az eskü ugyan az alakuló ülést követően is letéhető,³ amennyiben azonban a képviselő egy évig nem tesz esküt (és így nem vesz részt az Országgyűlés munkájában), a parlament megszüntetheti mandátumát.⁴

Kétség kívül feszültséget okoz, hogy amíg az ellenzéki képviselők célja az alkotmányos demokrácia helyreállítása, addig az általuk leteendő eskü szövegében szerepel, hogy az eskütevő hűséget fogad az Alaptörvénynek,⁵ amely alapjául szolgál a jelenlegi nem demokratikus politikai rendszer működésének. Annak azonban, hogy lelkiismereti okokból a képviselők az eskü törvényi szövegétől eltérjenek, több közjogi korlátja is van. Az eskü szövege törvényileg kötött, azt szóban és írásban is le kell tenni, mindkettő feltétele az eskü érvényességének.

Mivel a képviselők az alakuló ülésen az esküt kórusban teszik le, ha egyes képviselők az eskü szövegétől eltérnek, az eltérés bizonyíthatósága nehézkes, ugyanakkor éppen ezért szimbolikus üzenetet sem hordoz. És nem mellékesen az ilyen magatartás komolytalan is. Ha viszont a politikai üzenet egyértelmű kifejezése érdekében többen, a nyilvánosság előtt deklaráltan nem, vagy az előolvasott szövegtől eltérően (abból elhagyva, azt módosítva vagy kiegészítve) mondják el az esküt, az megkérdőjelezi eskütétel érvényességét. Nem zárható ki az érvényesség hiánya abban az esetben sem, ha a képviselő az esküt szó szerinti

követelményét juttatják érvényre”. Ez az aktus szoros kapcsolatban áll az állam iránti lojalitással, és ezáltal az ember világnézetével és lelkiismereti meggyőződésével. Az eskü ilyen értelmezésben az egyén erkölcsi alapállásától elválaszthatatlan ígéretet tartalmazó nyilatkozat. Köbel Szilvia: A köztisztviselői eskü és a lelkiismereti szabadság - Gondolatok az Alkotmánybíróság határozata kapcsán. Fundamentum, 2009. 4. szám, 119. oldal.

² Dezső Márta: A képviselői mandátum jellege - a szabad mandátum határai. Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica, (49) 1-48. (1996) 194.o. http://acta.bibl.u-szeged.hu/6874/1/juridpol_049_189-202.pdf

³ Az alakuló ülésről távollévő képviselők a HHSz. 10. § (2) bekezdése alapján később tesznek esküt.

⁴ Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés f) pont és (4) bekezdés.

⁵ Egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény melléklete: “Én, *(az eskütevő neve)* fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; *(a tisztség megnevezése)* tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorolom. *(Az eskütevő meggyőződése szerint)* Isten engem úgy segítse!”

pontossággal elismétli, de politikai véleményét az eskü letétele közben nonverbális eszközökkel (transzparens feltartása, öltözet stb.) fejezi ki.⁶

Az eskü írásbeli letétele az eskü szövegét tartalmazó esküokmány aláírásával valósul meg. Az esküokmány aláírásának elmaradása kétséget kizáróan bizonyítható, és ugyanez elmondható a tartalom áthúzással, kiegészítéssel vagy más módon történő módosításáról is. Az aláírás elmaradása egyértelműen érvénytelenné teszi az esküt, a módosítások azok tartalmától függően szintén felvethetik az érvénytelenséget.

Az eskü szövegével kapcsolatban viszont a képviselőnek nyilvánvalóan van nyilvánosan szabadon kifejezhető értelmezési szabadsága. Ennek keretében elmondhatja, hogy – miközben a jelenlegi miniszterelnök és párttársai 2010-ben felesküdtek a jogállami alkotmányra, majd hitszegő módon megdöntötték azt – ő az Alaptörvénnyel szembeni kritikáját eddig is nyilvánossá tette. Az ő számára az eskü letétele emellett azért lehetséges, mert az Alaptörvény, kényszerűen követve a kötelező nemzetközi normákat, tartalmaz elemeiben széleskörűen elfogadott, erkölcsileg igazolt alapjogi katalógust, továbbá deklarálja és, szavakban legalábbis, garanciákkal is ellátja a hatalommegosztás elvét. E két alapon állnak ma az alkotmányos demokráciák. Ez pedig az esküt azzal teszi vállalhatóvá, hogy egyúttal kijelenti, azért dolgozik, hogy, amint ennek politikai feltételei meglesznek, az Országgyűlés fogadja el hazánk végleges Alkotmányát, amely a jelenlegi Alaptörvény jogkorlátozó elemei és az ideologikus tartalmai helyébe a korszerű alkotmányosság elveit és szabályait helyezi.

3. Az ellenzék valódi mozgástere: nem többségi elven működő mechanizmusok a parlamentben

A demokratikus hatalomgyakorlás és a parlamenti munka alapvető -- de nem kizárólagos -- elve a többségi elv. Az Országgyűlés döntéseit jellemzően a többség szavazatával, vagyis a kormánytöbbség támogatásával hozza, szervezeti és működési szabályainak biztosítaniuk kell, hogy a többség akaratának megfelelő döntés észszerű időn belül megszülethessen; az

⁶ Az eddigi gyakorlat alapján a képviselők számolhatnak fegyelmi szankciókkal, amelyeknek az alkotmányossága esetről-esetre ítélnélhető meg. Az Alkotmánybíróság 3206/2013. (XI. 18.) és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozataiban foglalkozott a kérdéssel. Az indokolás kifejezett különbséget tett a képviselőket megillető véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája között, megállapítva, hogy a vélemény külső megjelenítésének formájával, módjával kapcsolatban az Országgyűlésnek jogában áll olyan korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják "a testület méltóságát és zavartalan működését." A Karácsony és Mások kontra Magyarország ügyben (Applications nos. [42461/13](#) and [44357/13](#)) az Emberi Jogok Európai Bírósága utalt a szankciók alkalmazásának Európában is bevettnek tekinthető gyakorlatára, ugyanakkor a konkrét ügyekben a transzparens feltartása miatt az Országgyűlés elnöke által kiszabott bírságokat úgy értékelte, hogy azokat a fokozatosság elvének figyelembe vétele nélkül, enyhébb szankciók (megrovás, figyelmeztetés) kiszabása nélkül alkalmazták, ezért azokat nem lehetett olyan beavatkozásnak tekinteni, amelyek szükségesek egy demokratikus társadalomban.

Országgyűlés tisztségviselői helyeinek kiosztása és a bizottságok összetétele rendszerint a képviselői helyek pártok közötti megoszlásának arányát követi.

Egyes döntések meghozatalához azonban az Alaptörvény a kormánytöbbségen túlmenő kétharmados többséget ír elő. Ez azt az alkotmányos elvárást juttatja kifejezésre, hogy a kormánytöbbség mellett az ellenzék egy része is támogassa az adott döntést.⁷ Mivel a kétharmados kormánytöbbségnek formálisan nincs szüksége az ellenzék támogatására, és ennek megszerzésére nem is törekszik, ez kiüresíti az ellenzék szerepét a minősített többséget igénylő döntéshozatalban.

A parlamenti jogban vannak a többségitől eltérő elvek, így például a paritás,⁸ vagy a frakciók közötti egyenjogúság elvét követő további megoldások is. A teljesség igénye nélkül:

- Paritásos bizottságként működik a mentelmi bizottság,⁹ illetve így működnek a vizsgálóbizottságok¹⁰ (azonban ez utóbbiak felállítására csak a parlamenti többség támogatásával kerülhet sor).
- A parlamenti frakciók egyenjogúságának elve alapján áll fel a házbizottság, amely döntéseit a frakcióvezetők szavazatával,¹¹ egyhangúlag hozza meg.¹²
- Bár a bizottságok elnökei általában kormánypártiak, egyes esetekben a parlamenti szokásjog vagy törvényi előírás alapján a bizottság elnöke ellenzéki képviselő.¹³
- A hadiállapot és háborús veszély esetén kihirdetett rendkívüli állapot idején a közhatalmat gyakorló Honvédelmi Tanácsnak mások mellett a frakcióvezetők is tagjai.¹⁴
- A képviselők egyötödének kezdeményezésére -- amely arány meglétéhez 40 ellenzéki képviselő támogatása szükséges -- rendkívüli ülészakot vagy ülést kell összehívni,¹⁵ valamint ugyancsak össze kell hívni a köztársasági elnök által elnapolt ülést.¹⁶

⁷ Az 1/1999. (II. 24.) AB határozat szerint a minősített többség nem egyszerűen a törvényalkotási eljárás formai előírása, hanem olyan alkotmányos garancia, amelynek lényeges tartalma az országgyűlési képviselők közötti széleskörű egyetértés.

⁸ A paritás elvének lényege a kormánypártok és az ellenzék egyenlő arányú képviselete.

⁹ Ogytv. 17. § (4) bek.

¹⁰ Ogytv. 24. § (2) bek.

¹¹ Ogytv. 13. § (1) bek.

¹² Ogytv. 13. § (6) bek. Igaz azonban, hogy egyhangú döntés hiányában vagy a házelnök, vagy az Országgyűlés döntése váltja ki a konszenzust.

¹³ A parlamenti szokásjogon alapul a költségvetési bizottság, a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14. § (1) bekezdésén a nemzetbiztonsági bizottság ellenzéki elnöki posztja. Mivel azonban e bizottságok összetétele mandátumarányos, az ellenzéki elnöki poszt önmagában nem gátolja meg, hogy a kormánypárti képviselők a bizottság működését uralják.

¹⁴ Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdés.

¹⁵ Ogytv. 35. § (1) bek.

- Kötelező politikai vitanapot tartani a képviselők egyötödének kezdeményezésére.¹⁷
- A képviselők egynegyede (50 országgyűlési képviselő) jogosult az Alkotmánybíróság absztrakt utólagos normakontroll-eljárását kezdeményezni.¹⁸

4. A többségi elvű működés szelektív bojkottja

Az Országgyűlés munkájában való részvétel a képviselőknek nem csak joguk, hanem - ahogyan ezt az országgyűlési törvény is előírja - kötelezettségük is. Alkotmányos democráciákban ugyanis ezeknek a jogoknak (az üléseken részvétel, felszólalás, kezdeményezés, szavazás, interpelláció és kérdés stb. joga) a gyakorlása révén láthatja el a parlament alkotmányos funkcióját: a törvényalkotást, a kormány ellenőrzését, az állami tisztségek betöltőinek megválasztását stb. Az ellenzéki képviselőknek ebben a rendszerben értelemszerűen nem az a feladatuk, hogy támogassák, hanem az, hogy ellenőrizzék a kormányzati tevékenységet, és felmutassák annak alternatíváját. Az ellenzéki képviselők jogai azt hivatottak szolgálni, hogy a kormánytöbbség is csak *nyilvános és érdemi vitát követően* fogadhassa el a többségi döntéseket, és a kormánynak a *nyilvánosság előtt* számot kelljen adnia tevékenységéről. A parlamentarizmus logikája szerint továbbá bizonyos döntéseket (sarkalatos törvények elfogadása, független tisztségek viselőinek megválasztása) pedig csak az ellenzék legalább egy részének egyetértésével lehetne elfogadni.

Amennyiben azonban az Országgyűlés tevékenysége már nem az alkotmányos demokratikus rendeltetést szolgálja, a képviselők feladatellátási kötelezettsége is viszonylagossá válik. Egyes fórumok, viták és szavazások esetében felmerülhet, hogy azok bojkottálása mellett több érv szól, mint a részvétel mellett (szelektív bojkott), ha a részvételtől semmilyen alkotmányos előny nem várható, viszont valódi befolyásolási lehetőség híján csak hamisan legitimálja a kormánytöbbség tevékenységét és döntését. A szelektív bojkott értelme, hogy az a társadalom számára jól látható legyen. Ezért át kell tekinteni a szelektív bojkottok korábbi sikertelenségének okait is. Praktikus törvényi korlátja a képviselői bojkott-lehetőségeknek, hogy a mulasztás szankciót vonhat maga után (az országgyűlési törvény szerint a szavazásokról való távolmaradás a tiszteletdíj csökkentésével járhat).¹⁹ Az Alaptörvény értelmében végső soron, ha a képviselő egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában, azzal megszűnik a megbízatása.²⁰ Az ellenzéki képviselők felelőssége, hogy mérlegeljék: adott esetben milyen magatartással szolgálják jobban a közérdeket. Fontos ugyanakkor, hogy a plenáris vagy a bizottsági ülésekről vagy

¹⁶ Ogytv. 36. § (2) bek.

¹⁷ Hhsz. 86. § (1) bek.

¹⁸ Alaptörvény 24. Cikk (2) bek. e) pont.

¹⁹ Ogytv. 107. §.

²⁰ Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés f) pont. A (4) bekezdés szerint ezt a tényt az Országgyűlés a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával állapítja meg, e döntés meghozatalához tehát a parlamenti kétharmadot bíró kormánytöbbség elegendő képviselővel rendelkezik.

szavazásokról való pusztán távolmaradás, hatásosan a választókhoz eljuttatott indoklás hiányában, nem bojkott. **A bojkott tényét és célját – szelektív bojkott esetében is – a bojkottáló képviselőknek a társadalmi nyilvánosság számára egyértelművé kell tenniük. A bojkottnak az adja a súlyát, ha a lehető legtöbb ellenzéki képviselő részvételével valósul meg.**

A kormánypártok világossá tették, hogy amint lehet, elfogadják a 2018 februárjában benyújtott Stop Soros törvénycsomagot. A kétharmados kormánytöbbség a törvényjavaslatok valamennyi rendelkezésének elfogadásához rendelkezik a szükséges többséggel, ezért ha a kormányzati szándék kialakult, a törvény elfogadása az ellenzéki képviselők stratégiájától függetlenül meg fog történni. Ebben a helyzetben az ellenzéki képviselőknek kell mérlegre tenniük, hogy mivel tehetik a legtöbbet, az alkotmányosság igényének fenntartásáért és a civilek jogainak védelméért: a vitában való részvétellel és a törvény elutasításával vagy a vita, illetve a szavazás bojkottjával. **Elvárható ugyanakkor, hogy a képviselők egynegyedének biztosított indítványozási jogával élve az elfogadott Stop Soros törvénycsomagot megtámadják az Alkotmánybíróság előtt.**

A demokrácia iránt elkötelezett ellenzéki képviselők a civil szféra védelme érdekében alternatív utakat is kereshetnek, így felhasználhatják az utólagos normakontroll indítványozási jogkörüket.²¹ Az actio popularis megszűnése óta az alkotmány- és jogvédelemmel foglalkozó civil szervezetek, amelyek közül többen a civilelles kormányzati gyűlöletkampány kifejezett célpontjai, elestek attól a lehetőségtől, hogy személyes érintettség hiányában kezdeményezzék törvények alkotmányossági felülvizsgálatát az Alkotmánybíróság előtt. Az utólagos absztrakt normakontroll a civil szervezetek számára csak közvetetten, az alapvető jogok biztosának segítségével, a biztos szabad mérlegelésével neheztelően érhető el.²² A parlamenti munkában részt vállaló ellenzéki képviselők viszont rendelkeznek az utólagos normakontroll kezdeményezéséhez szükséges egynegyedes képviselői aránnyal, amelyet más hasznos ügyek mellett, a civil szféra hatékony támogatására is fordíthatnak, akár segíthetik civil szervezetek szakmai álláspontjának eljutását az Alkotmánybíróság elé.

5. Parlamenten kívüli jogvédelem

A képviselők nem csak a parlamenten belül használható jogosítványokkal rendelkeznek. Az országgyűlési képviselő részére minden állami szerv köteles megadni a munkájához

²¹ Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja szerint az Alkotmánybíróság mások mellett az alapvető jogok biztosá, vagy az országgyűlési képviselők egynegyedének kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

²² Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.

szükséges felvilágosítást,²³ továbbá a képviselők jogosultak belépni valamennyi közigazgatási szervhez, közintézethez és közintézményhez.²⁴

Ezek a képviselői jogok - a felszólalási és kezdeményezési jogkörökkel együtt - megalapozzák, hogy az egyes képviselők eljárjanak a polgárok és személyegyesülések alkotmányos jogainak védelmében. Ezek a jogkörök értelemszerűen nem alkalmasak arra, hogy pótolják a jogvédő szervek (bírószág, ombudsman) tevékenységét, de politikai indíttatású jogsértésekkel szemben hatékony védelmet nyújthatnak. A képviselői jogkörök logikájával nem ellentétes, ha **az országgyűlési képviselők utánajárnak és – az érintettek önrendelkezési jogát tiszteletben tartva – nyilvánosság elé tárják akár az egyes polgárokat, azok csoportjait ért politikai motivációjú méltánytalanságokat.** Jogköreik alkalmasak arra is, hogy civil szervezetek és más civil szereplők által feltárt jogsértések esetén erősítsék az érdek-, illetve jogérvényesítést, de legalább nyilvánosságot biztosítsanak.

Az ellenzéki képviselők szervezett kereteket is kialakíthatnak jogvédő tevékenységük gyakorlására. Létrehozhatnak a panaszok fogadására szolgáló platformokat, feloszthatják egymás között, hogy az ország mely területéről közülük kik hol fogadnak személyesen is panaszokat, e tevékenységük összehangolására akár - frakciónak nem minősülő - csoportokat is létrehozhatnak.²⁵

2018. május 3.

²³ Az állami szervek kötelesek a képviselőket megbízatásuk ellátásában támogatni, és részükre a munkájukhoz szükséges felvilágosítást megadni. [Ogytv. 98. § (1) bekezdés.] A képviselő a feladatai ellátásához szükséges minősített adatokat – a minősített adat védelméről szóló törvényben foglaltaktól eltérően – személyi biztonsági tanúsítvány és titoktartási nyilatkozat nélkül, felhasználói engedély alapján használhatja fel, és köteles a minősített adat védelmére vonatkozó követelményeket megtartani. [Ogytv. 98. § (2) bekezdés]

²⁴ A képviselői igazolvány valamennyi közigazgatási szervhez, valamint a közintézetekhez és közintézményekhez belépésre jogosít. A képviselő – a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter által szabályozott módon – jogosult a Magyar Honvédség, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, a rendvédelmi szervek és a vámhatóság működésére szolgáló területre is belépni. E jogosultság gyakorlása nem eredményezheti az érintett szervek rendeltetészerű működésének aránytalan sérelmét. [Ogytv. 98. § (4) bekezdés]

²⁵ HHSz. 6. §.