

Széchenyi István Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

DR. PÁLFI EDINA:

**A TÖRVÉNYALKOTÁSI ELJÁRÁS
ÉS ALKOTMÁNYOS GARANCIÁINAK VÁLTOZÁSAI**

DOKTORI ÉRTEKEZÉS TERVEZETÉNEK

TÉZISEI

Témavezető:
Dr. Erdős Csaba PhD.
egyetemi docens

Győr
2021

TARTALOMJEGYZÉK

I. A kutatási feladat megjelölése.....	2
II. A kutatás módszertana	5
III. A kutatás tudományos eredményeinek összefoglalása és azok alkalmazhatósága	8
IV. A szerző e témakörben megjelent publikációi	17

I. A kutatási feladat megjelölése

A jogalkotással, jogalkalmazással kapcsolatos szükségszerűség, hogy életviszonyok folyamatos átalakulása a jogrendszer állandó változását indukálja.¹ Az életviszonyok változásának a jogi környezetre gyakorolt hatásának vastörvénye alól a parlamenti jog, mint sajátos, keresztülfekvő jogterület sem jelent kivételt. Jól példázza ezt a magyar parlamenti jog legfontosabb forrásainak rendszerváltozás utáni átalakulásai: az 1990-ben megválasztott Országgyűlés egy örökölt Hárszabály alapján tevékenykedett, az első jelentős változásokat az 1994. évben elfogadott Hárszabály hozta. Az 1994-es Hárszabály „főbb módosításai közül előbb az 1997-es revízió váltott ki éles politikai vitákat, a későbbiek (2001, 2004, 2007) ugyan nehezebben születtek meg, de már a parlamenti pártok széles körű megegyezésén alapultak. A 2007. évi revízió több Alkotmánybíróságtól származó házi feladatot is elvégzett, ám megegyezés hiányában maradtak még megoldatlan penzumok.”² Az Alaptörvény hatályba lépését követő hárszabály-módosításokat az ellenzék ellenezte. Ezt követően azonban a korábbi ügyrendet ketté választották: egyes tárgykörök normatív határozati jogforrásban, mások törvényi szinten kerültek szabályozásra a következőképpen.

Az Országgyűlés 2012. április 16-án fogadta el az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt (a továbbiakban: Ogytv.), majd 2014. februárban újabb hárszabály reform következett, mely során sor került az Ogytv. módosítására, valamint a határozati hárszabály újraalkotására is, melynek eredménye az egyes hárszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II.24.) Ogy. határozat (a továbbiakban: HHSz.).

Az említett két jogforrás jelentős változásokat hozott az Országgyűlés működési rendjébe, valamint befolyással bírt a parlamenti jog alapintézményeire is. A HHSz. ugyan megtartotta a korábbi hárszabályi rendelkezések egy részét, de emellett számos új rendelkezést tartalmaz, kihatással volt a fő parlamenti funkciókra, a törvényalkotásra, valamint a parlamenti ellenőrzésre is.

Disszertációmban az új törvényalkotási sajátosságokat, az új jogforrások által bekövetkezett legmarkánsabb változásokat, valamint azok gyakorlati hatásait, eredményességét kívánom

¹ „A jog ontológiai alapja tehát a társadalmi konfliktusokban, funkciója a konfliktusok feloldásában, megelőzésükben- csökkentésükben, tehát az érintkezési viszonyok szabályozásában van.” Szigeti-Takács (2004) 148. o.

² Smuk (2012) 3. o.

bemutatni, mind elméleti szinten, mind pedig az ide vonatkozó gyakorlatot több szempontból is elemezve. Ehhez kapcsolódóan fontosnak találtam a törvényalkotási eljárás új, egymástól elkülönülő szakaszait – az új házszabály az addiginál sokkal szélesebb körű feladat-és hatáskörrel felruházott, lényegében újrapozícionált –, bizottságok helyzetét megvizsgálni. Emellett az utóbbi időben – hosszú évek alulszabályozatlanságát követően – jelentős szigorításokra került sor a parlamenti fegyelmi jogot illetően. Ez még a gyakorlati és tudományos diskurzusok résztvevői körén túlmutató figyelmet váltott ki, hiszen a legutóbbi módosítás alig egy éve, 2020. február 1. napjától lépett hatályba és a média orgánumok körében nagy port is kavart.

Továbbá a téma feltárásához elengedhetetlennek tartottam – és dolgozatomban nagy hangsúlyt is fektettem – a különleges törvényalkotási eljárások (törvényalkotást gyorsító, valamint lassító lehetőségek) megismerésére, illetve az újonnan felállított szervezet a Törvényalkotási Bizottság (a továbbiakban: TAB) bemutatására, hiszen a TAB „kulisszái” mögött zajló kodifikációs munkáról ezidáig még nem készült tudományos igényű, részletes írásos mű.

Témaválasztásom indoka, hogy ugyan az új házszabály egy komplex, minden lehetőséget szabályozni kívánó eljárásrendet hozott létre, amellyel kapcsolatban a közjog- és politikatudománynak kell megadnia a két „klasszikus” kérdésre a választ: az alkotmányosság követelményeinek mennyire felel meg az új eljárásrend és hatékonyabbá tette-e a parlamenti munkát. Utóbbi egyúttal a jogalkotói cél elérésének vizsgálatát is jelenti, hiszen a parlamenti reformmal szemben állított kormányzati elvárások elsősorban a kiszámíthatóbb, gyorsabb, fegyelmezettebb parlamenti munkára irányultak. Az Ogytv. indokolása szerint: „Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény a korábbinál egységesebb, átfogó szabályozást kíván létrehozni az Országgyűlést, illetve az országgyűlési képviselőket érintő több törvény, illetve bizonyos házszabályi rendelkezések egyberendezésével.” A törvény indokolásában a jogalkotó összegezte a változásokat: egyrészt a korábban alkotmányos szinten megjelenő bizonyos szabályozási körök kerülnek (...) sarkalatos törvényi szintre, másrészt az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény, az országgyűlési képviselők javadalmazásáról szóló 1990. évi LVI. törvény, valamint az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény szabályozási körét is felöleli a törvény, harmadrészt pedig a Házszabály egyes szabályozási területeit rendezi újra törvényi szinten³. Továbbá a fegyelmezettebb parlamenti munka megvalósítását célozza

³ Ogytv. általános indokolása

az indokolás szerint, hogy „a korábban részben alkotmányi szinten rögzített képviselői összeférhetetlenség, valamint a rendszeres országgyűlési üléselésre vonatkozó szabályozás az Alaptörvény 4. cikk (2) bekezdése, illetve 5. cikk (8) bekezdése alapján kerül sarkalatos törvényi szintre”⁴, valamint az összeférhetetlenségi szabályok újra alkotása. Az Ogytv. indokolása szerint „a törvény legjelentősebb módosításai a Hárszabálynak a törvényi szintre kerülő rendelkezéseit érintik.” Napi munkavégzésem során a központi közigazgatásban jómagam is kodifikátorként dolgozom, így naponta szembesülök a jogalkotás problémáival és szépségeivel, munkámnak köszönhetően rálátok a jogalkotás aktuális kihívásaira. Ennek megfelelően nemcsak elméleti, hanem gyakorlati oldalról is szerettem volna egy átfogó képet adni a bekövetkezett változásokról és azok hatásairól.

Az értekezés alapvető célja, hogy a megújult parlamenti törvényalkotási eljárást, valamint a szabályozásra épülő törvényalkotási gyakorlatból eredő tapasztalatokat, esetleges problémákat feltárja és azokra társadalmilag hasznos megoldásokat kínáljon, melyek nyomán az törvényalkotás hatékonyabbá válhat.

Disszertációmban nagy hangsúlyt fektettem a gyakorlat vizsgálatára, ezért az egyes fejezetekben ismertetett változásokat adatokkal, statisztikákkal, parlamenti jegyzőkönyvek ismertetésével támasztottam alá, hogy a Tisztelt Olvasó valós képet kapjon napjaink parlamenti jogának helyzetéről.

Célom az volt, hogy az új hárszabályon alapuló monografikus igényű művet hozzak létre, mely tartalmazza az új törvényalkotás sajátosságainak bemutatását, kritikai elemzését a korábbi szabályozás tükrében.

⁴ Ogytv. általános indokolása

II. A kutatás módszertana

A kutatás tárgya, mind pedig a célja szorosan meghatározza azokat a módszereket, amelyek a dolgozatom elkészítése során alkalmazhatók.

Disszertációm megírása során nagy szerepet kapott az empirikus kutatás egyik fajtája a leíró-deszkriptív módszer, mivel a parlamenti jog, a törvényalkotás, az új Országgyűlési törvény bemutatása során nem szorítkozhatok egy szűkebb körű vizsgálatra, mivel a terület ennél átfogóbb. Továbbá a leíró jellegű vizsgálatok „nagyon hasznosak lehetnek a gyakorlati orientáltaságú kutatások esetében, mivel átfogó képet tudtak adni egy-egy problématerületről, megkönnyítve a szükséges reformlépések megalapozását.”⁵

Disszertációm megírása során az empirikus kutatás további két módszerét, a kvantitatív és a kvalitatív módszert is alkalmaztam, hogy minél több szempont szerint elemezhessem és értékelhessem a kutatásom témáját.

A kvalitatív módszer magában foglalja a terepkutatást, hogy a kutató úgymond megfigyelőként beilleszkedjen a vizsgálat tárgyába, beilleszkedjen a jogi esetek szereplői közé, beilleszkedjen abba társadalmi helyzetbe, amelyben mindez történik, illetve a „lehető legalaposabban tanulmányoznia kell azokat a dokumentumokat, amelyek szerepet játszanak a folyamatban.”⁶

A kvantitatív módszer egy összetett, több mintavételi eljárást magába foglaló kutatási módszer. A számszerű adatok esetében fontos, hogy azok megbízhatóak legyenek. Megbízhatónak pedig akkor mondhatjuk, ha a „megismételt mérés ugyanazt az eredményt hozza.”⁷ A kvantitatív módszeren belül több fejezetben is statisztikai elemzést alkalmaztam. A módszerrel, az egyes időintervallumokban – például a korábbi Hárszabály időszaka alatt, illetve a jelenleg, a 2014-től hatályban lévő törvény óta – meghozott és kihirdetett törvények számát, a bizottságok (állandó, eseti, vizsgálóbizottságok) számát, azok üléseinek számát, valamint azt, hogy a régi és az új Hárszabály időszaka alatt hányszor, milyen gyakorisággal alkalmazták a különleges eljárásokat (pl. gyorsított törvényhozás), továbbá többek között a parlamentben kiszabott tiszteletdíj-csökkentéseket tudtam megvizsgálni, kimutatni és elemezni.

„A parlamentek történetileg legkorábban kialakult, legfontosabb feladata a törvényalkotás. Különösen igaz volt ez az 1990. május 2-án megalakult Országgyűlés esetében. A

⁵ Jakab András – Menyhárd Attila: A jog tudománya. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2015. 119. o.

⁶ Jakab András – Menyhárd Attila: A jog tudománya. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2015. 121. o.

⁷ Jakab András – Menyhárd Attila: A jog tudománya. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2015. 122. o.

rendszerváltozás történelmi feladata, a jogállamiság és a piacgazdaság intézményrendszerének kiépítése, illetve megszilárdítása, az egész jogrendszer új alapokra helyezése és folyamatos átalakítása felértékelte és előtérbe állította a törvényalkotást. Az Országgyűlés tényleges törvényalkotó szervvé vált.”⁸ Kutatásom kiinduló pontja az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat (a továbbiakban: HSz.) rendelkezései.

A disszertáció átfogó képet kíván adni az utóbbi évek főbb változásairól, ekképpen reflektál napjaink legújabb eseményeire, a legutóbb bekövetkezett, hatályba lépett változásokra, a benyújtott köztársasági elnöki vétókra, az éppen Alkotmánybíróság előtt lezárt ügyekre, továbbá rávilágít a XXI. században egyre inkább nélkülözhetetlen informatikai-technikai kihívásokra is, melyek a törvényalkotásban is jelentős szerepet kapnak.

A dolgozat minden egyes fejezetét az alábbi tematika szerint építettem fel. A fejezetek elejét történelmi áttekintéssel kezdem, bemutatom az adott témára vonatkozó korábbi szabályozást, történelmi előzményeket, az adott terület hazai fejlődését, az alábbi gondolat szellemében: „A történelmi kutatások rengeteg lehetőséggel rendelkeznek a mikrotörténelmi elemzéstől a nagy trendek vizsgálatáig. A normák működésének mikrotörténelmi elemzése, történelmi esetek elemzése segíthetnek megérteni az emberi közösségek és az egyéni magatartások szabályozásának kapcsolatát.”⁹ Ezt követően – amennyiben a téma indokolta –, nemzetközi összehasonlítás, kitekintés követi a történelmi előzményeket. Az egyes fejezetek fő mondanivalója pedig a HSz. és az új szabályozás hozta változások bemutatásával, azok összehasonlításával történik. Az összehasonlítást először elméleti síkon, territoriális jogösszehasonlítással végeztem el, majd gyakorlatból merített adatokkal, táblázatokkal, statisztikákkal tárom fel az összefüggéseket a T. Olvasó számára. A fejezeteket az adott témára vonatkozó összefoglaló megállapításaimmal zárom, melyek minden esetben tartalmazzák a gyakorlatból levont következtetéseimet, értékelésemet, illetve esetlegesen a fejlesztés lehetőségeit.

Elsődleges kutatási módszerem a jogszabályok – Alaptörvény, Ogytv., HSz., HHSz. – és egyéb tárgyi jogforrások szövegének elemzése. E kutatáshoz elsősorban magyar nyelvű szakirodalom áll rendelkezésemre, hiszen a téma magyarországi vonatkozású. A törvényalkotásra vonatkozó vizsgálat középpontjában a jogforrások módosításai állnak. Ennek megfelelően a feldolgozás

⁸ <http://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/torvenyalkotas.htm>

⁹ Jakab András – Menyhárd Attila: *A jog tudománya*. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2015. 128. o.

során a temporális jogösszehasonlító módszertan nagyobb súlyt képez, mint a territoriális szemléletű, amelyet – a fentebb vázoltak szerint – a modellek azonosításánál alkalmazok.

A terepkutatáson kívül – amely szükségességét dolgozatom szempontjából a fentiekben már kifejtettem – „a nem beavatkozó kvalitatív, diszkurzív módszerek” másik tipikus formáját, a tartalomelemzést is alkalmazni kívánom, mivel a „jogrendszer működése nagyrészt az írásbeliségen alapul.”¹⁰ A rögzített emberi kommunikáció elemzése a források sokszínűsége miatt nehezen ismertethető általánosan. „A jogszabályok, bírósági döntések, tárgyalások jegyzőkönyvei, szerződések a jogrendszer sajátos produktumai, amelyeket szoros keretekbe rendeznek a rájuk vonatkozó normák.”¹¹

Dolgozatom célja a HSz. és HHSz. rendelkezéseinek, a régi és az új szabályozás összehasonlítása, ezáltal a törvényalkotásra vonatkozó vizsgálat középpontjában a törvény módosításai állnak, így mind a temporális, mind a territoriális jog összehasonlítást is alkalmazom.

Az empirikus kutatásban a leggyakrabban használt egyik módszer az interjúkészítés, melyet kutatásom során is alkalmaztam. Napjaink egyik meghatározó jelensége az E-megoldások térhódítása, melyből a törvényalkotás, a parlament sem maradt ki. Az interjú készítést nagyon hasznosnak találtam, mert ezáltal fel tudtam tárni a parlamentben megjelenő E-megoldások gyakorlati tapasztalatait.

¹⁰ Jakab András – Menyhárd Attila: *A jog tudománya*. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2015. 128. o.

¹¹ Jakab András – Menyhárd Attila: *A jog tudománya*. HVG-Orac Kiadó, Budapest 2015. 128. o.

III. A kutatás tudományos eredményeinek összefoglalása és azok alkalmazhatósága

A hazai parlamenti jog területén bekövetkezett változások, melyeket a disszertációmban ismertettem a következők:

- a törvényalkotás menetének, szakaszainak újraszabályozása, azok összevetése a korábbi szakaszokkal, a törvényjavaslatok tárgyalásának általános és különös szabályaiban bekövetkezett újítások,
- frakcióalakítás szabályainak újrafogalmazása, háznagy ismételt megjelenése,
- az obstrukcióellenes szabályok változásai,
- a korábban alulszabályozott parlamenti fegyelmi jog szigorítása, új szankciók bevezetése,
- parlamenti fegyelmi jogban megjelenő jogorvoslati lehetőség bemutatása,
- az újonnan felállított, egyben legjelentősebb bizottság, a Törvényalkotási Bizottság munkájának áttekintése,
- a törvényalkotási eljárás külső alkotmányossági garanciáiban – az Alkotmánybíróság feladat és hatáskörében, valamint a köztársasági elnök kezében lévő lehetőségek – bekövetkezett változások,
- az e-megoldások térhódítása, eddigi tapasztalatok, a fejlesztés irányai.

Ezeket megvizsgálva a következőket állapítottam meg:

A törvényalkotás szakaszainak újraszabályozásában a legjelentősebb változás, hogy a részletes vita szakasza teljes mértékben átalakult, a módosító javaslatok elbírálása bizottsági szintre kerül, továbbá jelentős szerepet szántak a „szuperbizottságnak” a TAB-nak, amelynek eljárása a törvényalkotás egy önálló szakaszát is képezi. A jogalkotói cél szerint azzal, hogy a részletes vita a plenárisról a bizottságokhoz kerül, kevesebb teher hárul majd az előbbire, ezzel párhuzamosan a bizottságok munkája megnő. Ez azonban nem így történt, az általam készített diagrammok jól szemléltetik, hogy az állandó bizottságok száma a ciklusok előrehaladtával fokozatosan csökkent, vizsgálóbizottságokkal pedig a 2014. ciklustól kezdődően nem is találkozhatunk. Az is megállapítható, hogy nemcsak a bizottságok létszáma, hanem a még meglévő bizottságok üléseinek száma is drasztikusan lecsökkent. Annak ellenére, hogy a

bekövetkezett változások egyik célja a bizottságok megerősítése, a bizottságok szerepének a növelése volt, 2014. évtől egy erős visszaesést láthatunk: a HHSz-ben kialakított bizottságközpontú részletes vita egyáltalán nem hozta meg a várt eredményeket, a bizottsági munka nem lett „mélyebb”, a vizsgáló bizottságok megszűntek, az állandó bizottságok üléseinek visszaesett, az eseti bizottságok üléseinek száma pedig minimális.

A 2012. évi módosítással bevezetett kivételes sürgős eljárás vélhetően a kormány által rendkívüli gyorsasággal elfogadtatni kívánt törvényjavaslatok kezelését szolgálja. Ez alapján az Országgyűlés dönthet úgy, hogy a módosító javaslatok előterjesztésére mindössze 3 óra áll rendelkezésre. Korábban a kivételes eljárásban történő sürgős tárgyalás elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők négyötödének szavazata volt szükséges, az újonnan bevezetett eljárás ezzel szemben csak kétharmados szavazatarányt igényel. A HHSz. által lehetővé tett különleges eljárásokat úgy strukturálták át, hogy a parlamenti többség számára, az ellenzék hozzájárulása nélkül is rendelkezésre álljon olyan – limitált számú és garanciákkal körülbástyázott – lehetőség, amely a törvényalkotás rendkívüli gyorsítására alkalmas, és amely végső soron a kormány jogalkotási tevékenységét hivatott elősegíteni. Előremutató azonban, hogy mind a sürgős, mind a kivételes eljárást garanciákhoz kötötték, például meghatározták az alkalmazhatóságuk maximumát. Ennek köszönhetően a sürgős eljárások száma – míg a korábbi ciklusokban egy igen gyakran használt jogintézmény volt – vélhetően a kétharmados támogatás általánossá tétele és a javaslatok félévenkénti maximalizálása miatt 2014-től drasztikusan lecsökkent. Azonban a kivételes és a határozati házsabálytól való eltéréssel tárgyalt törvények számában nem állapítható meg csökkenés a korábbi ciklusokhoz képest.

Az indítványtételi jogot vizsgálva, jelentősebb változást nem láthatunk, a HHSz. a HSz-ben is már ismert önálló és nem önálló indítványt különböztet meg. Változás azonban, hogy a HSz. alapján független képviselő az Országgyűlés tárgysorozatba vételről szóló döntését akkor kérhette, ha a kérelmét legalább tíz képviselő támogatta, ehhez képest a HHSz.-ben ehhez a döntéshez elegendő négy képviselő támogatása.

Ami az obstrukcióellenes eszközök változását illeti, megállapíthatjuk, hogy a HHSz. a tárgyalási rendre vonatkozó szabályokat részletesebben, egzaktabban szabályozza, mint korábban a HSz. Az intézkedések célja a viták tervezhetősége, kiszámíthatósága volt.

Előremutató, hogy a HHSz. a képviselői módosító javaslatok benyújtására több időt biztosít, ezzel összességében normál eljárásban a törvényjavaslat parlamenti vizsgálatára és tárgyalására is hosszabb idő állhat rendelkezésre.

A házelnök feladat- és hatásköre jelentősen nem változott, a beszédjog és a tárgyalás fenntartására vonatkozó feladatok továbbra is a házelnökre hárulnak. Jelentős változás azonban, hogy a beszédjog korlátozása – a „tárgyra térés és a szömegvonás” – kikerült a házszabályból és azt törvényi szinten szabályozták újra a fegyelmi jog szabályaival együtt.

A parlamenti fegyelmi jog nagy átalakuláson ment keresztül, a legutóbbi módosítása 2020. február 1. napjától lépett hatályba, melynek köszönhetően a korábbi alulszabályozottságot egy nagyon erős szabályozás váltotta fel. A fegyelmi jogra vonatkozó szabályokat a HSz.-ből átemelték az új Ogytv.-be, ahol egy önálló fejezetet képeznek. A szabályozás Ogytv.-be emelésével egy fokozódó szankció reform következett be, mely által megjelent a képviselői tiszteletdíj csökkentés és a kizárás intézménye. A legutóbbi módosítás jelentősen megemelte a képviselőkre kiszabható tiszteletdíj-csökkentés mértékét, míg korábban a fizikai erőszak vagy azzal való fenyegetés esetén egy havi tiszteletdíjnyi büntetést szabtak ki, jelenleg ez minimum négy, de akár hat havi összegre is emelkedhet.

A kitiltással pedig az országgyűlési képviselő nemcsak az adott ülésnapról tiltható ki, hanem az Országgyűlés teljes területéről, akár hatvan napra is, ezzel párhuzamosan még tiszteletdíj-csökkentéssel is szankcionálható. Ezzel egyidejűleg bevezetésre került az eddig csak a bizottsági üléseken alkalmazott megbízott útján történő szavazás intézménye, melynek eredményeképpen a kitiltott képviselő a nyílt szavazás esetén szavazati jogát csak megbízott útján gyakorolhatja.

Vitatott, hogy a nevesített jogsértések arányosak-e a szigorított szankciókkal, a jogsértők valóban okoznak-e olyan súlyos zavart a parlament működésében, hogy ilyen súlyos szankciókkal kell őket büntetni. Álláspontom szerint szankciókra szükség van ahhoz, hogy a parlament a funkcióit maradéktalanul betöltse, viszont törekedni kell az egyensúly megtartására a képviselői véleménynyilvánítási szabadság és a parlament hatékony működése között, hogy a T. Ház valóban egy „politikai aréna”, vitaparlament legyen, és a szabályozások, ne egy törvénygyár irányába mutassanak. Éppen ezért véleményem szerint a parlamenti fegyelmi jog szabályait úgy kell kialakítani, hogy a képviselők a nép érdekeit megfelelően tudják képviselni, és az eljárás ne legyen alkalmas arra, hogy az ellenzék elhallgattassa. A túlzott fegyelmi szankciókkal jelentős mértékben lehet korlátozni az ellenzéki képviselők jogait, vagy veszélyeztetni az anyagi biztonságukat, és ezen intézkedéseken keresztül önkorlátozásba kényszeríteni őket.

Az általam 2010. évtől megvizsgált ciklusokban azt láthatjuk, hogy az Ogytv. 2013. januári hatályba lépésétől rendszeresen szankcionálták a képviselőket tiszteletdíj-csökkentéssel, melyek száma fokozatosan emelkedett. A 2018-tól jelenleg is tartó ciklusban pedig egy erős büntetéshullám és az összegek radikális emelkedése figyelhető meg. A számok alapján megállapítható az is, hogy kormánypárti képviselőket jellemzően nagyobb összeggel szankcionálták, valamint arra is volt példa, hogy ugyanazt a magatartást máshogy szankcionálták ellenzéki és kormánypárti képviselők esetében.

2020. február 1-től hatályba lépett rendelkezések változást hoztak a fegyelmi jog jogorvoslati rendszerébe is, mely korábban a magyar parlamenti jogban hiányzott. Az Országgyűlés döntéseivel szemben, különösen a T. Ház szervezetére, szervezeti egységeire, tisztségviselőire hozott döntései ellen nincs helye jogorvoslati lehetőségnek. A hiányzó jogorvoslati lehetőség miatt a sértett felek nemzetközi jogi kontroll fórumokhoz fordultak, továbbá felmerült az alkotmányjogi panasz alkalmazása a parlament jogi aktusaival szemben, mely ugyan szűk körben, de alkalmazható.

A téma körbejárását követően kialakult álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz az egyetlen olyan alkotmánybírói hatáskör, amelyen keresztül a parlament belső alkotmányos viszonyai vizsgálat tárgyát képezhetik, éppen ezért a jövőben szükséges lenne a szabályozást módosítani, a befogadhatóság feltételeit tágítani, hogy a jogalkalmazó jellegű aktusokkal szemben is biztosított legyen az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége. Mindezen túl figyelemmel kell lenni a hatalommegosztás elvére is, ami alapján tiszteletben kell tartani a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmak megosztását, valamint az Országgyűlés diszkrecionális hatásköréből fakadó döntéseinek autonómiáját.

A fegyelmi jog újszabályozása melletti nagy horderejű novum a Törvényalkotási Bizottság felállítása volt. Szerepét tekintve korábban az Alkotmányügyi Bizottság látott el a TAB-hoz hasonló feladatot. Azonban a TAB kiemelkedik a bizottságok közül, hiszen ez az egyetlen bizottság, amely saját ügyrenddel rendelkezik, továbbá ez a legnagyobb, 39 főből álló bizottság. A TAB fő feladata, hogy értékelje a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, és azokról állást foglaljon. Ezáltal a törvényjavaslat végső szövegéről történő zárószavazás a TAB által benyújtott egységes javaslat alapján történik, tehát a TAB az utolsó szűrő, melynek célja, hogy a jogszabályok megfeleljenek az Alaptörvény szabályainak, valamint a jogbiztonságnak, a jogalkotás technikai szabályainak. A valóságban azonban alkalmas arra, hogy a „más módon el nem fogadtatható részeket” még itt beemeljenek a törvényjavaslatba, melyekre aztán a plenáris ülés rábólint, hiszen más választása nem nagyon van. Sente Zoltán ezt úgy foglalta

össze, hogy a TAB mintegy „kisparlamentként” átvette a plenáris ülés feladatait. Az általam készített kutatások alapján – melyekben az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek vagy épp nem annak ítélt törvények esetében a TAB működését vizsgáltam meg – megállapítható, hogy a TAB eljárása során a legtöbb esetben vagy kizárólag nyelvtani, kodifikációs, jogtechnikai módosításokat tett, és figyelmét elkerülte a problémás tartalmi részek orvoslása, vagy éppen a TAB eljárása során kerültek beemelésre az utóbb vitatott, többször alaptörvény-ellenes rendelkezések. Ezzel szemben azt is el kell ismerni, hogy a TAB-ra rendkívül nagy ügyteher hárul, emellett a határidők roppant szűkre szabottak, így ezáltal nem is várható el, hogy a neki szánt feladatot ellássa, hiszen képtelenség lenne ilyen nagyszámú előterjesztést valóban alaposan, a vonatkozó jogszabályokkal összhangban áttekinteni. Véleményem szerint üdvözlendő egy jogalkotás őreként funkcionáló bizottság felállítása, de az eljárási garanciákat eleve úgy kellett volna kialakítani, hogy azok által alkalmas is legyen ellátni a feladatát: tehát valóban akkora ügyteher háruljon rá, amennyi kezelhető, és olyan határidőkkel, amennyi idő alatt valóban át lehet tekinteni egy törvényjavaslatot. Ehhez szükségesnek látom a szakbizottságok intenzívebb bevonását, hiszen az egyes speciális szakkérdésekben könnyen, rövidebb idő alatt állást tudnak foglalni, hiszen az ahhoz szükséges joganyagok ismeretének a birtokában vannak. Ideális lenne az a felállás, hogy a szakbizottságok tennék hozzá az előterjesztéshez a szükséges tartalmi jogi ismereteket, a TAB pedig tartalmi módosításokat nem eszközölne, hanem kizárólag kodifikációs, jogtechnikai módosításokkal segítené a megfelelő törvényszöveg kialakítását.

Fontosnak tartottam bemutatni a törvényalkotás külső szereplőit is, hiszen a magyar közjogi rendszerben a törvényalkotási alkotmányos garanciák feletti örökös a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság feladata, amely intézmények az elmúlt években szintén jelentős változáson mentek keresztül.

Az Alkotmánybíróság hatásköreinek vizsgálatát követően megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság feladat- és hatásköre csökkent, azt újrapozicionálták a hatalommegosztás rendszerében. A legjelentősebb változás a korábban roppant népszerű *actio popularis* megszüntetése, és ezzel egyúttal a szabályozás konkrét esetekben történő, alapjogi bíraskodás előtérbe helyezése volt, a korábban húsz évig megvalósuló közösségi bíraskodással szemben. Az absztrakt utólagos normakontrollt kezdeményezők körének szűkre szabását az Alkotmánybíróság ügyterhe indokolta. Véleményem szerint az ügyek nagy számának csökkentése valós indok lehet, azonban az már problémás, hogy ezt a jogalkotó a kezdeményező kör leszűkítésével (valóságos megszüntetésével) kívánja orvosolni, nem pedig

eljárási határok kiépítésével például a beadványok tárgyában megjelölt jogszabályok szűkítésével, indítványozói kör kijelölésével. Az utólagos normakontroll megszüntetésével azt a lehetőséget vették el az állampolgároktól, hogy az őket ért sérelmekkel közvetlenül az Alkotmánybírósághoz fordulhassanak

Az előzetes normakontroll esetében az indítványozók köre bővült a korábbi szabályozáshoz képest, mégis úgy gondolom, hogy az intézkedés tartalmilag egy visszaigazolás, lehetőség a kormány részére, abban a tekintetben, hogy egy törvénytervezetet előzetesen „láttamoztasson” az Alkotmánybírósággal, így megelőzve annak a problémáját, hogy azt később alaptörvény-ellenes jelzővel illessék.

Az alkotmányjogi panasz intézményével próbálják az individuális jogvédelmet pótolni, a megszüntetett actio popularis helyett, azonban a szűkebb indítványozói kör, továbbá a beadvány szigorú feltételekhez kötése miatt, az actio popularis kezdeményezői aktivitását nem fogja pótolni.

A köztársasági elnöki vétó intézményében számottevő változást nem történt, az államfő a korábbi szabályozáshoz hasonlóan a vétó két fajtájával – alkotmányossági és politikai – élhet. A szabályozás annyiban rugalmasabb, hogy egy elutasított politikai vétót követően a köztársasági elnök kérheti a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. Problémás azonban, hogy az Országgyűlés előzetes normakontroll kezdeményezői lehetősége kiüresíti az államfő alkotmányossági vétó gyakorlását, mert abban az esetben, ha az Országgyűlés él ezzel a jogával és a törvényt megküldi az Alkotmánybíróságnak Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára, a köztársasági elnök már nem küldheti meg. Ugyan az előzetes normakontroll célja, hogy ne kerüljön alkotmányellenes norma a jogrendszerbe, de ezzel az intézkedéssel az amúgy is szűkre szabott államfő rendelkezésére álló eszközök még jobban csökkennek. Disszertációm e fejezetében azt vizsgáltam, hol húzódik meg a határ az alkotmányossági és a politikai vétó között. Ennek eredményeként megállapítható, hogy az államfő visszaküldő leveleiben a legritkább esetben hivatkozott tényleges politikai okra, társadalmi elvárásra (lásd Nemzet Művésze-ügy). Azonban a legtöbb politikai vétóban egyértelműen jogi normák, valamint alkotmányos jogok vagy értékek sérelmét vetette fel a köztársasági elnök. Ezekben azt látjuk, hogy valamennyi ok visszavezethető az Alaptörvényre, megjelent valamilyen alapjog, vagy alkotmányos érték, elv sérelme. A kutatás eredménye azt mutatja, hogy a köztársasági elnök döntésében nagy szerepet kap a korábbi Alkotmánybírósági gyakorlat, tekintettel arra, hogy az adott kérdésekkel

kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlattal – annak „helyességével” – az államfő nem tud mit kezdeni, ahhoz igazodnia kell. Megállapítható, hogy az Alkotmánybíróóság gyakorlatában rejlő ellentmondások a politikai vétók felé terelik az államfőt: „politikai vétóra alkotmányossági aggályok esetén elsősorban határesetekben kerülhet sor, akkor ha az alkotmányossági kifogások dogmatikai alátámasztása vagy az alkotmánybíróági gyakorlat többféle értelmezést enged.”¹² Másik következtetés, hogy az államfő kizárólag akkor fog alkotmányossági vétóval fordulni az Alkotmánybíróáshoz, ha meggyőződött arról, hogy az előtte lévő törvény valóban alaptörvény-ellenes. A számok mindenesetre beszédesek: a vizsgált időszak 33 politikai vétója közül tizenhatnak volt „fogantja”, ezekben az esetekben zárószavazás előtti módosító javaslattal, a többi esetben változatlan tartalommal fogadta el az Országgyűs a kifogásolt törvényt, egy pedig még zárószavazásra vár, tehát a statisztikát szemlélve nagyjából „a vétók fele eredményes, ám ez az eredményesség nem a kormányzati akarat feletti győzelem, hanem egyrészt a törvényhozási selejt kiszűrése, másrészt a magát önállósító és/vagy a kormánytöbbségnél szélesebb egyetértésben működő törvényhozás regulázása.”¹³

Az alkotmányossági vétók sikermutatója ezzel szemben: az Alkotmánybíróóság által vizsgált hat esetből négyben kimondta, hogy a vizsgált rendelkezés alaptörvény ellenes, egy esetben részben alaptörvény ellenesnek találta a vizsgált rendelkezést, és csupán egy esetben állapította meg alaptörvény ellenesség hiányát. Ebben nyilván szerepe van az alkotmányossági vétók alapos megfontolásának, de az is kijelenthető, hogy az államfő alkotmányossági észrevételei alaposak, így feltehetőleg azokban az esetekben sem tévedett az alaptörvény-ellenesség fennállásáról, amikor ilyen ügyekben politikai vétóval élt.

Már dolgozatom megírásának gondolatakor felmerült bennem, hogy az új parlamenti rendszert, a ParLexet szeretném bemutatni, mert kíváncsi voltam annak mibenlétére, működésére. A ParLex rendszer mellett napjainkban megjelent egy újabb cél, az Integrált Jogalkotási Rendszer kiépítése is, amellyel egy új fejezet nyílik meg az E-jogalkotás történetében.

Az Integrált Jogalkotási Rendszer keretében olyan fejlesztések valósulhatnak meg, amelyek célja az ügynevezett belső (közigazgatáson belüli, hivatalok / állami szervek közötti) folyamatok elektronikus támogatása, egyszerűsítése, valamint a hibák csökkentése, ezáltal a jogalkotás minőségének javulása. A ParLex az IJR egyik alrendszerét fogja képezni, melynek

¹² Sólyom László: A köztársasági elnök szerepe az alapjogok megvédelmezésében. *Iustum Aequum Salutare* V. 2009/2. 90. o.

¹³ Kumin Ferenc: Megfontolásra vissza. Az államfő politikai vétója Magyarországon. PhD. értekezés. Budapest, 2013. Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola. 188.o.

kialakításakor figyelembe vették a korábbi ParLex hibáit, előnyeit. A ParLex és az IJR működésének megismeréséhez interjúkat készítettem a programokat napi munkavégzésük során használó szakemberekkel. Az általam megkérdezett szakemberek szinte egyöntetűen ugyanazokat a hibákat és előnyöket nevezték meg. A rendszerek még kidolgozás, fejlesztés, próbaüzem alatt állnak, előremutató, hogy a rendszert fejlesztő munkacsoportoknak tagjai a rendszert alkalmazó jogászok is, így jó eséllyel a hibák kiküszöbölhetők, korrigálhatók. Ezáltal az IJR a jövőben beválthatja a kitűzött célt: a „papírmentes parlament” kialakítását és a minőségi jogalkotás elősegítését, azáltal, hogy a program csökkenti a jogszabály szerkesztése során véthető hibákat.

A 2010-es években kormányra kerülő párt jelentősen átalakította a közjogi rendszert, mely változások a parlamenti jog területét sem kímélték. Összességében azt láthatjuk, hogy a változtatások célja, hogy a törvényalkotási eljárás, az Országgyűlés működése, a hazai parlamenti jog eszközrendszere a kormány politikai akaratának érvényre juttatását szolgálja. Az élesebb kritikai értelmezés szerint „[a]z európai országok parlamentjei közül a magyar az egyetlen, amelynek nincs lehetősége a törvényjavaslatok részletes megvitatására. Demokratikus államokban példátlan, hogy egy országgyűlésnek ne legyen módja arra, hogy az elé terjesztett törvényjavaslatok részleteit is megtárgyalja.” A médiában is találkozhattunk több olyan esettel, amikor a Kormány ahelyett, hogy vállalta volna döntése következményeit, inkább egy törvénymódosítással „orvosolta” a felmerülő problémát. Az Országgyűlési képviselők létszámának csökkentése, a plenáris ülés funkciójának formálissá tétele, a TAB mint, utolsó szűrőként funkcionáló „miniparlament” létrehozása, a fegyelmi jogi szabályok rendkívüli szigorítása, a kiszabott tiszteletdíjcsökkentések mértékének megtízszerezése, a sajtó korlátozása, a frakciókra vonatkozó szabályok szigorítása mind olyan intézkedések, melyek az ellenzéki jogok korlátozásához vezetnek. Ezen keresztül pedig a Kormány célja, hogy a parlamenti többségére támaszkodva bármilyen tartalmú döntést különösebb nehézség nélkül képes keresztülvinni az Országgyűlésen.

Másfelől azonban kétségtelen, hogy az Országgyűlés képes ellátni a törvényalkotással kapcsolatos feladatait. Ugyanakkor még a visszafogottabb értékelések is hangsúlyozzák, hogy a parlamenti jog 2010 utáni változásai egyértelműen a jogalkotási munka ütemének kiszámíthatósága felé mutatnak, amely a mindenkori kormánytöbbségnek kedvező eljárásrendet eredményez: uralni képes a napirendet, az ellenzéki jogok gyakorlása pedig nem veszélyezteti a jogalkotás Kormány és kormányoldal által kívánt feszes ütemét. Tehát a vitaparlamenttől továbbra is messze áll a magyar Országgyűlés, amely a fegyelmezett

munkaparlament jellemzőit mutatja. Előremutató volt azonban a 2014-es HHSz számos megoldása, amely a sürgős eljárások és a túlterjeszkedő módosító javaslatok visszaszorításához is hozzájárult. Ennek ellenére a tágabb értelemben vett parlamenti jogunk előtt még bőven áll fejlődési tér a hatékonyság és az ellenzéki jogok közti összhang terepében.

A kutatásom eredményeinek hasznosíthatósága több irányú. A törvényalkotás szabályozásból és a parlament működéséből eredő esetleges problémák feltárásával egyrészt a jogalkotók, másrészt a parlament irányába kívánok javaslatokat megfogalmazni annak érdekében, hogy a jövőben minőségi jogalkotás legyen a meghatározó.

IV. A szerző e témakörben megjelent publikációi

1. Pálfi Edina: Changes in the Hungarian parliamentary disciplinary law in 2019. in: Szakács, Andrea – Kahounová Durec, Michaela – Senková, Silvia (szerk.): The Milestones of Law in the Area of Central Europe 2020. Comenius University Faculty of Law, Bratislava, 2020.
2. Pálfi Edina: Miért éppen politikai? – A 2012 és 2019 közötti köztársasági elnöki vétók elemzése. in: Parlamenti Szemle 2020/1.
3. Pálfi Edina: Obstrukcióellenes szabályok összehasonlítása a régi és az új Házsabályban. in: Új Magyar Közigazgatás 2020/1.
4. Pálfi Edina: A törvényalkotási eljárás alkotmányos garanciáinak változásai. in: Erdős Csaba (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok 2019. Gondolat, Budapest, 2019.
5. Erdős Csaba – Pálfi Edina: Parlamentarizmus és demokrácia – beszámoló a Széchenyi István Egyetem workshopjáról. in: Parlamenti Szemle: 2019/1.
6. Pálfi Edina: A parlamentek alkotmánybírósági kontrollja a szomszédos országokban. in: Parlamenti Szemle: 2018/2.
7. Pálfi Edina: Parlamentek Európában: közös nyelv, eltérő gyakorlat. in: Parlamenti Szemle 2017/2.

Megjelenés alatt:

1. Pálfi Edina: A parlamenti fegyelmi jog új szabályai 2020. in: Erdős Csaba (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok 2021. (szerkesztői befogadási igazolás)
2. Pálfi Edina: Comparison of the Right of Initiative in the Old and the New House Rules in the Hungarian National Assembly. in: Jog-Állam-Politika 2021/1. (szerkesztői befogadási igazolás)
3. Pálfi Edina: E-megoldások előretörése a törvényhozási eljárásban – A ParLex és az IJR működése gyakorlati szempontból. in: Parlamenti Szemle 2021/1. (szerkesztői befogadási igazolás)
4. Pálfi Edina: A törvényjavaslatok tárgyalásának általános, valamint különös szabályai a régi és az új Házsabályban. in: Erdős Csaba (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok 2020. (szerkesztői befogadási igazolás)