



MTA Law Working Papers

2014/14

**Sarkalatos átalakulások –
Parlamenti jogi átalakítások**

Smuk Péter

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest**

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tárgykörében?

A szélesebb értelemben vett parlamenti jogi szabályozás átalakításának lépései:

- Alaptörvény (2011), ezzel:
 - hatalommegosztás új viszonyai (vö. AB, Költségvetési Tanács)
 - módosuló választójog
 - hangsúlybeli változások (alulszabályozás, új szabályok: előzetes normakonstr., felosztás)
- új választási rendszer (2011. évi CCIII. tv.), ezzel:
 - kisebb parlament
 - nemzetiségi képviselő
- sarkalatos törvény az Országgyűlésről (OGYtv., 2012. évi XXXVI. tv.), ezzel főbb változások:
 - parlamenti kódex létrehozása
 - határozati és törvényi házszabályok módosulása (tárgykörök külön jogforrásba)
 - a képviselői jogállás változása (főként összeférhetetlenség tekintetében)
 - parlamenti fegyelmi jog létrehozása
 - az Országgyűlési Őrség létrehozása
 - további szervezeti és eljárási újítások (háznagy, nemzetiségi szószóló, médianyilvánosság, stb.)
- új határozati házszabály (10/2014. (II. 24.) OGY hat.), ebben fő újítások:
 - törvényalkotási eljárás megújítása
 - szerkezeti rendezés, és egyéb tartalmi „felújítások”

A szabályozás „sarkalatoságában” változás nem történt, amennyiben a korábban is kétharmados szabályozás alapvetően most is kétharmados, viszont a kétharmados Házszabályból egyes tárgykörök a sarkalatos OGYtv-be kerültek. (A sarkalatosság jogalapjával kapcsolatban kisebb baki, hogy az OGYtv. preambuluma és 146.§ (5) bek. egyaránt hivatkozik az Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdésére, pedig az a frakcióalakításról szól, amelynek szabályai viszont a HHSZ-ben találhatóak...) A jogforrási szintek kapcsán felhívom a figyelmet, hogy egyes témakörök jogszabályi szintre emelése alkotmányossági követelménynek tett eleget, bár nem egyértelmű, hogy a tárgykörök szétosztása a határozat és a törvény között koncepcionálisan átgondolt vagy megfelelő lenne. (Pl. a frakcióalakítás szabályai a HHSZ-ben kerültek elhelyezésre.)

A korábbi egységes „Házszabály” sarkalatos törvényi és normatív határozati jogforrásra osztódott, de az Alaptörvényből csak a negyedik módosítás vezette ki a „Házszabályt” mint tulajdonnevet (és egységes sui generis jogforrást). Megjegyzendő, hogy az Alaptörvény 4. módosítása reagált az OGYtv-

* Tanszékvezető egyetemi docens, SZE ÁJK.

vel kapcsolatos egyes további szakmai problémákra is (pl. az országgyűlési őrség és a fegyelmi jog alkotmányos rangra emelésével).

Az OGYtv-t részletesen elemeztem és véleményeztem egy korábban megjelent dolgozatomban¹, ennek megállapításait csak részben ismétlem meg itt.²

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük jelezze azt is.

A parlamenti jog átalakításának jogpolitikai céljai a legáltalánosabb szempontok szerint a következőkben fogalmazhatóak meg.

a) igazodni változásokhoz

Ez alapvetően nem a körülmények kényszerét jelentette, hanem a 2010 utáni politikai átalakítás Alaptörvényben megkezdődött környezetét. Nem volt nyomós jogi/politikai kényszer a kisebb parlament vagy a nemzetiségi képviselő megteremtése tárgyában, sem pedig például a fegyelmi jog szigorítása esetében.

b) eddigi tapasztalatok beépítése

A parlamenti funkciók gyakorlásának több mint 20 éves (valójában legalább 1989-től kezdődő) tapasztalata, a Hárszabály legalább 18 éves a tapasztalata. Ezek a tapasztalatok részben írott (legalább szokásjogi) normává váltak, tehát nem a nulláról indított a reform. Ilyenek előzmények között említhető pl.: frakció-ügyek³, szavazási eljárások⁴, sürgősségi esetek⁵, interpelláció visszautasításának vitatható szabályai⁶, stb.

¹ Smuk Péter: *A Tisztelt Ház szabályai 2012 – új törvény az Országgyűlésről*. In: Kodifikáció és közigazgatás 2012/2. szám. Elérhető: <http://kodifikator.hu/index.php/letoltes/category/5-2012-evi-ii-szam?download=23:smuk-peter-a-tisztelt-haz-szabalyai-2012-uj-torveny-az-orszaggyulesrol>

² A parlamenti eljárások és a demokratikus politikai diskurzus alkotmányos garanciáinak vizsgálata tekintetében folyamatban levő, a téma szempontjából releváns kutatásom (Magyary Zoltán Posztdoktori Ösztöndíj) a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 Nemzeti Kiválóság Program című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

³ Frakciószakadások, frakcióvezető hatáskörei, ld. új HHSZ. 3.§ és háttérhez: Smuk Péter: *A frakcióvezető különleges hatásköréről*. In: Közjogi Szemle 2009/2. sz. p. 14-17.

⁴ Gondolok itt a 2005-ös köztársasági elnök választásakor megvalósult „ellenőrzött” titkos szavazásra, amelyet immár megtilt az új HHSZ. 1. sz. mellékletének 2.10. pontja.

⁵ Az utolsó pillanatban benyújtott módosító javaslatok, amelyeket a plénum már érdemben megvitatni/megismerni nem tudott. Ennek „orvoslása” még bizonytalan, a törvényalkotási eljárás új szabályait nem tartom megfelelően áttekinthetőnek, ezért érzek némi bizonytalanságot ennek a problémának az orvoslása kapcsán.

⁶ Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság 22/2010-2014. AIÜB. általános érvényű állásfoglalása (2012. október 1.) szerint: „A házelnök részére a HHSZ 97. § (4) bekezdésében biztosított – indítvány visszautasítására irányuló - jog gyakorlását megalapozza, ha az indítvány tárgyalásra és határozathozatalra alkalmatlan. A nyilvánvalóan komolytalan és sértő tartalmú indítvány megtárgyalása összeegyeztethetetlen az Országgyűlés tekintélyével. Az ilyen indítvány visszautasítása a házelnöknek az Ogy.tv. 2. § (1) bekezdésében foglalt feladatából következő joga és kötelessége.” Ezt a hozzáállást tulajdonképpen az új HHSZ 121.§ (4) bekezdése kodifikálta.

c) ami nem vagy rosszul működött, javítsák meg

A rosszul-működés jelei kiolvashatóak erősebb politikai viharokból és AB-határozatokból egyaránt. Itt utalni lehet főként a vizsgálóbizottságok, a rendszeres ülésezés, a médianyilvánosság⁷ és – általában elfogadottan – a fegyelmi jog szabályozásának hiányosságaira. A politikai elittel szembeni populisták mozgalmak érvei (sok a képviselő, túl sokat és átláthatatlanul keresnek) csak részben vehetőek itt figyelembe. Az Országgyűlés túlterhelt működése nem feltétlenül szabályozási megoldást kíván.

d) ami működik, ne rontsák el, visszafogni a kreativitást

Egy szabályozási tárgykör általános újraszabályozása mellett viszonylag könnyen fel lehet sorakoztatni a fenti érveket. A konkrét új szabályozás kialakításakor azonban célként fogalmazhatjuk meg, hogy lehetőleg az újítás lehetősége ne részegítse meg a jogalkotót, nem lehet érdeke neki sem, hogy a működő intézményeket-eljárásokat felborítsa. Ilyen túlzott kreativitást jelentett volna a második kamara be/visszavezetése (ld. még: őszöd-klauzula), de ilyen megvalósult kisebb területeken, pl. a választópolgárok közönségének ülésnap elején felállva való köszöntése (HHSZ. 17.§ (2) bek.) bevezetésével, a háznagy tisztségével, a törvényalkotási eljárás „bizottságosításával” és követhetetlen⁸ új fogalomrendszerével. Mindenképpen szükséges az ellenzéki jogok – ha nem is változatlan – megóvása, egyidejűleg a hatékony döntéshozatal garanciáival.

Az új szabályozás kimondott céljai között szerepelt:

- a kisebb parlament, „olcsóbb” politikai elit,
- a nemzetiségi képviselet megteremtése (állítólagos alkotmányos mulasztás pótlása),
- a vizsgálóbizottságok, az ülésezési rend, a zilált törvényalkotási eljárás AB által kifogásolt szabályozásának rendbe tétele,
- az önkormányzati szféra és a parlamenti politikai elit elválasztása (hivatalosan: a munkaterhek csökkentése, hatalommegosztás; kapcsolódó látens cél az országosan is befolyásos helyi politikai elit kizárása a parlamentből vagy választás elé állítása),
- a parlament(i működés) méltóságának megőrzése,
- a jogforrási szintekkel kapcsolatos követelmények teljesítése,
- hatékonyságot szolgáló megoldások beépítése.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

A nevezett célokkal egyetértek, megjegyezve, hogy azok igazolásával és megoldásával nem mindig. *(Pl. a nemzetiségi képviselet megteremthető, de nem volt alkotmányos kényszer, ill. más metódus is elképzelhető lett volna.)*

⁷ Itt a plenáris ülés közvetítésére, az újságírók Országházon belüli munkájának könnyítésére utalok, ezen a téren előrelépésnek lehetünk tanúi, ld. Ogytv. 59.§.

⁸ Elrettentő példaként javaslom megtekinteni az új HHSZ. 52.§ (1) bekezdését.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

A megvalósult új szabályozás csak részben támogatja a célokat.

A nemzetiségi képviselet háttérében egy olyan választási rendszer áll, amely nem feltétlenül támogatja a valós reprezentációt. A nemzetiségek kialakított közreműködése a parlament munkájában csak részben támogatható: a nemzetiségi képviselők helyezte politikailag kényes szituációkat eredményezhet.

Sem a vizsgálóbizottságok hatékony működését (ld. Alaptv. 7. cikk (3) bek., Ogytv. 24-27.§, 50/2003. (XI.5.) AB hat.), sem a parlamenti ülésrendszerességét (ld. Alaptv. 5. cikk (8) bek., Ogytv. 34.§, 4/1999. (III.31.) AB hat.) nem támogatja az új szabályozás, legalábbis nem az AB korábbi döntéseiben megfogalmazott alkotmányos követelmények szerint. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az ellenzék jogait sérti, hogy az új Országgyűlésben már nem lesz kötelező egyötödös kezdeményezésre a vizsgálóbizottság létrehozása, csak lehetőség lesz rá. (OGYtv. 147.§ (1) bek., az alakuló ülés napján lép hatályba.)

Túl erősnek érzem a fegyelmi jogi szabályozást (fő céljaival azonban egyetértek), és az országgyűlési őrség egyes hatásköreit.

Egyes parlamenti döntésekkel szembeni jogorvoslati lehetőségek megteremtése elmaradt.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

Az AB nem győzi hangsúlyozni az Országgyűlés nagyfokú alkotmányos autonómiáját (10/2013. (IV. 25.) AB hat., 3206/2013. (XI.18.) ABhat.). Az Alaptörvény rendelkezéseire köthető újdonságok megítéléséhez megfontolásra javaslom a következő körülményeket.

a) szabad mandátum (4. cikk (1) bek.)

A frakcióalakítás újraszabályozása annak bevezetésének módját/idejét tekintve kritizálható, ám a frakciók támogatása és alakításuk „merevítése” meglátásom szerint belefér az alkotmányos autonómia keretei közé.⁹

A parlamenti fegyelmi jog egyes intézményei, a képviselő eltávolításával a parlament munkájából inkább sértik a képviselők közreműködési jogait. Különösen azzal a megoldással, hogy az ülést vezető elnök dönthet, ha a plénum határozatképtelen. (OGYtv. 48.§ (3) bek., 49.§ (5) bek., 50.§ (1) bek.)

Nem a képviselő véleménynyilvánításhoz való jogát, hanem a parlamenti közreműködési jogait (tanácskozási jogait) érinti a *flash mobok* és egyéb akciók erőteljes fegyelmi szankcionálása. (Ld. Szél Bernadett, Karácsony Gergely és mások panasza az ECHR előtt.) Az Országgyűlés méltósága alkotmányos értékévé vált (Alaptv. a negyedik módosítás utáni 5. cikk (7) bek.), és alapvetően üdvözölhető, ha a képviselőket a szóbeli viták felé tereli a házszabály (vagy a házelnök). A szankciók

⁹ Ld.: Smuk Péter: *Az Alkotmánybíróság döntése a frakcióalakítás feltételeinek szabályozásáról: Szabad mandátum versus szervezetalkítási szabadság.* In: JOGESETEK MAGYARÁZATA 2013/4. p. 12-19.

súlya, a kiszabás eljárásrendje (pl. jogorvoslat) külön vizsgálható – e tekintetben sem tekintem kirívónak a magyar szabályozást.

b) véleménynyilvánítás szabadsága (IX. cikk)

Viszont a véleménynyilvánítás szabadsága sérül, amennyiben előzetes tartalmi cenzúrát gyakorol, s főleg jogorvoslat nélkül a Házelnök (ld. Szanyi Tibor panasz az ECHR előtt az interpelláció visszautasítása tárgyában).

A demokratikus közvélemény formálódásához szükséges állami intézményvédelmi kötelezettséghez köthető a parlamenti ülések médianyilvánosságának kedvezőbb szabályozása. Nem támogatandó viszont (a demokratikus viták szélesítésének értéke miatt) az a hatékonyságot szolgáló megoldás, miszerint bizottsági szinten folyik a törvényalkotási folyamat részletesvita-szakasza. (2014 határozati házsabály 43.§ skk.)

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

A külföldi standardok alapvetően az emberi jogi követelmények (elsősorban a véleményszabadság terén, ECHR, Alapjogi Charta) és az ellenzéki jogok tisztelete (ld. a Velencei Bizottság „jelentését” az ellenzék demokratikus parlamentben betöltött szerepéről a CDL-AD(2010)025 számon) tekintetében alkalmazhatóak. Ezekre a szempontokra fentebb már utaltam. A nemzetközi elvárások szempontjából az Alaptörvény szövege alapvetően elfogadható. A Velencei Bizottság kritikai álláspontja a sarkalatos törvények magas számával és tárgykörével kapcsolatban (CDL-AD(2011)016, 22-27.) csak részben megalapozott és csak részben kapcsolódik a parlamenti jog kérdésköréhez.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

A szabályozás kritikus pontjait módosítani lenne ildomos, ezek a következők:

- a vizsgálóbizottságok szabályozása: legyen nem letörhető ellenzéki jog a felállításuk, legyen erős szankciórendszer a meghallgatás kikényszerítésére, legyen jogorvoslat a jogsértő megállapításaikkal szemben;
- ülésezési rendre legyenek konkrét szabályok (1 v. 2 hetenkénti ülések, stb.);
- a frakciók életben maradása akkor is, ha 3 főig¹⁰ csökken a létszámuk, felülvizsgálandó;
- a nemzetiségi képviselők helyett szószólók legyenek;

¹⁰ Ugyan ez nincs messze az 5 fős frakcióalakítási küszöbtől, de annak fényében, hogy a frakciókból kivált képviselők új (az előző választáson mandátumot nem nyert) párt színeiben frakciót nem alakíthatnak, komoly aránytévesztést eredményez (új HHSZ. 1-2.§). 3 fő megtarthatja a frakció nevét és finanszírozását, míg mondjuk tucatnyi kizárt/kilépett korábbi képviselőcsoportbeli társuk függetlenként vagy más frakcióban kell, hogy politizáljanak.

- a törvényalkotási eljárás jelentős egyszerűsítése¹¹, a sürgős/kivételes eljárásokkal szembeni érdemi garanciák szükségesek;
- a legsúlyosabb fegyelmi intézkedések és egyéb parlamenti döntések¹² esetében alkotmányjogi panasz intézményesítése szükséges.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy a házszabályok jelenlegi állapota alapvetően alkalmas arra, hogy a klasszikus parlamenti funkciókat támogassa, és arra, hogy mind a hatékony döntéshozatal, mind pedig a demokratikus viták és akaratképzés értékeit szolgálja. A Házelnök hatásköreinek megfelelő gyakorlásával nagy szolgálatot tehet mind az ellenzék számára tanúsított gesztusok, mind pedig az új szabályozás „konzolidációja” érdekében.

Ez azonban demokratikus szerepfelfogás kérdése, kevésbé a szabályozásé.

¹¹ Az áttekintést megkönnyítené, ha készítenének egy folyamatábrát, amely az eljárás algoritmusát bemutatja. Ilyenről nem tudok, s ha majd elkészül, valószínűleg személetesen illusztrálni fogja fentebbi állításom.

¹² Dogmatikailag is elvárható lenne, hogy a plénum egyes hibás döntéseivel kapcsolatban explicit jogorvoslati út legyen intézményesítve, mondjuk az Alkotmánybíróság irányában. Ld. ehhez: Erdős Csaba: *Parlamenti autonómia, avagy az Országgyűlés döntési autonómiájának aktustani megközelítése*. p. 56-75. Elérhető: <http://apt.sze.hu/downloadmanager/details/id/19964/>

© Smuk Péter, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515