

AZ ORSZÁGGYŰLÉS*

A magyar Országgyűlés állapotát 2015-ben úgy tudjuk bemutatni, hogy egyrészt a rendszer-váltás óta eltelt időszak parlamenti ciklusait elemezzük, és ismertetjük a Tisztelt Ház működését jellemző mutatók változását, trendjeit; másrészt ezeknek a trendeknek a fényében, továbbá az Alkotmánybíróság és más szervek által megfogalmazott alkotmányos elvárások alapján értékeljük a 2011–2014 között megújult alkotmányos, valamint külső és belső parlamenti jogi szabályozást. Az Országgyűlés működését illetően mind a szakmai, mind pedig a politikai diskurzusok központi kérdése, hogy miként lehetséges a házsabályok révén biztosítani a hatékony, ugyanakkor demokratikus működést úgy, hogy az alkotmányos elvárások (jogállamiság, hatalommegosztás) is érvényesüljenek. Összefoglalóan megállapítható, hogy az Országgyűlés 1990 óta a magyar alkotmányos és politikai rendszer központi szereplője, a kormányzás, a politikai viták és a jogalkotás számára alapvető, működőképes és élettel teli fórumot tudott kínálni. Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az egyes parlamenti funkciók vagy hatáskörök gyakorlása során több diszfunkciót is kitermelt a politikai gyakorlat, ám ennek alkotmányos vagy jogszabályi változásokkal történő helyreállítása csak részben lehetséges. Több esetben nem a házsabályok megfelelő rendelkezéseit hiányolhatjuk, hanem a jogintézmények működtetéséért felelős szereplők demokratikus és alkotmányos kultúráját. Mind a törvényalkotási eljárás túlfeszítése, mind az ellenőrzési eszközök érdemi támogatása, mind a személyi döntések demokratikus elrendezése, a politikai viták fórumainak nyilvánossá tétele, az ellenzéki jogok biztosítása kedvezőtlen trendeket mutat, amelyeken a megújuló házsabályok csak részben tudtak javítani; ezeket a trendeket helyenként tovább rontották, vagy orvoslásukra sikertelenül vállalkoztak.

* Köszönettel tartozom a kézirat elkészítésekor nyújtott segítségért, adatszolgáltatásért az OGY Hivatalának, valamint értékes észrevételeiért és információiért Magyar Zsóknának és Szabó Zsoltnak.

1. TUDOMÁNYOS SZAKMAI DISKURZUSOK AZ ORSZÁGGYŰLÉSRŐL – TEMATIKAI KERETEK

1.1. A PARLAMENTEK VIZSGÁLATÁNAK TEMATIKAI VÁZLATA

A parlamentek alkotmányjogi és politikatudományi vizsgálatának főbb témakörei a következők.¹ Tágabb értelemben: 1) a parlament mint hatalmi tényező – helye a hatalommegosztásban, a kormányforma jellege, nemzetközi (EU) viszonylatok; 2) a képviselő kérdésai – képviselők választási rendszere, választójog, 3) demokratikus legitimitáció – hiányosságai, polgárok és a képviselő kapcsolata, médiafelületek, érdekvégyesítés csatornái. Közelebről: 1) parlamenti funkciók vizsgálata – hatáskörökkel konkretizálva: ellenőrzés, jogalkotás, személyi döntések, kormányzati felelősség érvényesítése, vitafórum stb. 2) törvényalkotás különösen – eljárási kérdések (hatékonyság, deliberáció), szereplők és társadalmi hatások, minőségi jogalkotás, alkotmányossági keretek és felülvizsgálat; 3) parlament szervezete – kamarák száma (és képviselő), bizottsági rendszer (szerepük a törvényalkotásban és ellenőrzésben), apparátus (szakmai vagy politikai támogatás), frakciók, tisztségviselők; 4) képviselő jogállása – mandátum jellege, javadalmazás, összeférhetetlenség, kapcsolat a választókkal, ellenzéki jogok, frakciófegyelem, szociológiai összetétel; 5) a parlamentek szerepe a közpolitika formálásában, pártpolitika a parlamentben és körülötte.

1.2. A MAGYAR ORSZÁGGYŰLÉS TUDOMÁNYOS VIZSGÁLATÁNAK TÁRGYAI, EREDMÉNYEI

A magyar törvényhozó testületről, tehát nem elsősorban az alkotott törvények tartalmáról szóló, többé-kevésbé szakmai diskurzus helyszínei és szereplői a következők (jelenleg és az elmúlt évtizedekben).

Tudományos szféra – akadémiai és egyetemi körök, a tudományos diskurzus formai és tartalmi követelményeinek eleget téve: tudományosan minősített folyóiratokban és tudományos szervezetek által szervezett konferenciákon, tudományosan minősített vagy ilyen minősítésre törekvők (graduális vagy PhD-hallgatók) fogalmazzák meg álláspontjukat.²

Az állami szervek és az Országgyűlés (ön)reflexiói – a parlamenti működésről alapvetően szakmai (sokszor tudományos) igényű állásfoglalások születnek az

¹ A nemzetközi tudományos élet fórumainak érdeklődési körét nagyrészt könnyen nyomon követhetjük több specializált tudományos folyóirat tartalmán keresztül (*Journal of Legislative Studies, Parliamentary Affairs, Legislative Studies Quarterly, Zeitschrift für Parlamentsfragen* stb.). Parlamenti tematikus számot adott ki 2015-ben a *West European Politics* (2015/5.) *Explaining Legislative Organisation in European Democracies* címmel, Radoslaw Zubek szerkesztésében. Sajátosan érdekes tény, hogy ebben a kötetben érdemi hivatkozás a magyar OGY-re nem található, és magyar szerző művét sem találjuk a hivatkozott művek között. Megjegyzendő, hogy az alább listázott témaköröket illetően a nemzetközi összehasonlító módszertan uralja a tematikát.

² A tudományos felületek működése természetükből fakadóan lassú, csak bizonyos késleltetéssel tud reagálni a jogalkotásra (Minerva baglya stb.). Konferenciát szervezni, tanulmányt írni sokkal időigényesebb, mint publicisztikát írni, televíziós interjút adni, lásd alább.

Alkotmánybíróság határozataiban, a Költségvetési Tanács állásfoglalásaiban, az államfői döntésekben (különösen: vétő gyakorlása, személyi javaslatok tétele), a Tisztelt Ház színvonalasabb vitáiban (s különösen házbizottsági, egyéb bizottsági állásfoglalásokban). Figyelemre méltó (nem szaktudományi, hanem szépirodalmi) képviselői önreflexió Kukorelly Endre *Országházi divatok* című könyve.³

Nemzetközi fórumok – állásfoglalásában említette az Országgyűlés működését már a Velencei Bizottság (például az új *Alaptörvényről*, lásd sarkalatos törvények körét illetően, az alkotmányozó hatalom működését illetően), döntésében a strasbourgi emberi jogi bíróság (ECtHR) is.

A közvélemény – sok esetben a sajtó és média különböző minőségű orgánumai adtak felületet azoknak az állásfoglalásoknak, amelyekben szakmai tekintélyek, jogtudósok hirtelen – jogos vagy jogtalan – felháborodását közvetítették.⁴

Az említett diskurzusok és szereplők, az előző pontban említett szűkebb tárgykörök közül főként az alábbi témakörökkel foglalkoznak, foglalkoztak. Megjegyzendő, hogy széles körben megvitatott téma a választási rendszer és választási eljárás húszéves problémái, majd átalakítása – ezzel, és hasonlóképpen az Országgyűlés hatáskörének korlátjaként felfogható népszavazással dolgozatom nem foglalkozik.⁵ Az alábbi tematikai áttekintéshez a teljesség igénye nélkül, de a reprezentativitás igényével, mintegy illusztrációként hivatkozom meg a szakirodalom egyes részkérdésekkel foglalkozó⁶ elemeit.

³ KUKORELLY Endre: *Országházi divatok* (Budapest: Libri 2014).

⁴ Különösen a 2010–14 közötti közjogi jogalkotás és parlamenti működés véleményezését gyakran előbb végezték el alkotmányjogászok országos heti és napilapok véleményhasábjain. Ennek a diskurzusnak kevésbé ismertetője a tudományos megállapítások formai és tartalmi követelmények szerinti kifejtése, mégis, megállapítható, hogy ezek a felületek nagyon sokszor hatást gyakoroltak a tudományos irodalomra, fórumokra (nem ritkán felbukkantak még lj.-hivatkozásokban is). Ez a terep sokszor összecsúszik újságírói és politikusi diskurzusokkal, a legérdekesebb fórumok azok, amelyeken „közpolitikai” vagy „jogvédő” szervezetek a (jog)tudomány szereplőit együtt léptetik fel politikusokkal „konferenciákon”, szimpóziumokon stb.

⁵ Lásd a sarkalatos átalakulások c. sorozat tanulmányait.

⁶ A sokszor – indokoltan – alkotmányjogi-politikatudományi interdiszciplinaritással jellemezhető magyar szakirodalomban a parlamenti jog és parlamentarizmus legfontosabb szerzői közé sorolhatjuk, az egyébként áttekintő perspektívával rendelkező műveket alkotókat, mint Kukorelli István, Bihari Mihály, Szente Zoltán, Pokol Béla, Petrétei József, akik megannyi fiatal kutató iskolateremtő mesterei voltak. Jelen írás szerzője is ilyen hálás és szerény nyomkövetőnek tekinti magát. A „bennfentes”, a parlament működését belülről is napi szinten ismerő szakértői oldal hozzájárulása a parlamenti jogi irodalomhoz is tekintélyesnek mondható: Soltész István és Szabó Zsolt nevét említeném elsősorban. Hiányérzetet hagyott maga után a Soltész által szerkesztett Parlamenti Módszertani Kiadványok elapadása, ezek szerzői körét nincs hely itt felsorolni. A magyar tudományos parlamenti jogi diskurzust meghatározó alapvető és átfogó monográfiák és kézikönyvek között említhető: KUKORELLI István: *Az országgyűlési képviselők jogállása* (Budapest: KJK 1989); BIHARI Mihály: *Magyar politika 1944–2004* (Budapest: Osiris 2005); SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 2010); POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus* (Budapest: Cserépfalvi 1993); PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamenti demokráciában* (Budapest: Osiris 1998); KUKORELLI István – SMUK Péter: *A magyar Országgyűlés 1990–2010. Öt parlamenti ciklus története* (Budapest: Országgyűlés Hivatala 2010); PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament* (Budapest: Osiris 2002); SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 19–20. században* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2009). Lásd még SZENTE Zoltán fejtegeteit az OGY-ről in JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009).

a) *Hatalommegosztás. A törvényhozó és az alkotmányozó hatalom viszonya.* Alapvetően a tudományos diskurzus, akárcsak a politikai elit, tanulási folyamat részeként szembesült azzal, hogy a kétharmad mindent visz.⁷ Ebből fakadóan az foglalkoztatta elsősorban, hogy a konszenzuskeresés miként hiányozhat az alkotmányozásnál, az AB által alkotmányellenesnek minősített rendelkezések alaptörvénybe emelése milyen koherencia-zavarokat okoz, avagy mily módon kérdőjelezi meg a hatalommegosztást, az AB felülvizsgálhatja-e az alkotmánymódosító aktus alkotmányosságát.⁸ Az utóbbival kapcsolatban meg kell jegyezni az Országgyűlés felülkerekedését az AB-n, annak – egy másik tanulmányban elemzett – személyi, hatásköri, szervezeti megrendezése révén.

b) *A parlament demokratikus működése.* A parlament akkor működik demokratikusan, amennyiben a többségi elv érvényesülése mellett az ellenzéki jogokat⁹ is tiszteletben tartják, és megfelelő, szabályozott arenát képes biztosítani a politikai küzdelmek számára. A parlamenti viták nyilvánossága,¹⁰ illetve az Országgyűlés új típusú társadalmi kapcsolatai¹¹ miként garantálják a törvényhozáson belüli és a közvélemény diskurzusának összekapcsolását, az erősebb legitimitációt. Az ellenzéki jogok érvényesülése mind a parlamenti ülésezési rend (4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52–75. a háromhetes ülésezés problematikája), mind a képviselők indítványozási és ellenőrzési jogai (50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566–596. a vizsgálóbizottságok működéséről, az új házszabály által csak indítványozási joggá tett vizsgálóbizottsághoz való jog), mind pedig egyes szervezeti ügyek¹² mentén szakmai (és politikai, ezt általában hozzá lehet tenni) viták tárgyává vált. (Nem említve itt bővebben a politikai összetételt és legitimitációt biztosító választási rendszer változásait.)

A kvantitatív mutatók mélyelemzése, és ezeknek a működés logikájára és politikai összefüggésekre magyarázatára való alkalmazása nem igazán jellemző a hazai szakirodalomra.

c) *A minőségi jogalkotás eljárási garanciái.* Az egyeztetés hiánya a törvényjavaslat benyújtása előtt. A kormány helyett a képviselők által benyújtott javaslatok. A bizottságok módosító javaslatok a zárószavazás előtt, a képviselők közreműködésé-

Az ezredforduló követően megjelent, fontosabb alkotmányjogi tankönyvekben az OGY-ről szóló fejezetek szerzői: Kukorelli István (ELTE-n és egy ideig a győri jogi karon is használatos), Petrétei József (PTE), Salamon László és Trócsányi László (PPKE–SZTE), Smuk Péter (SZE). Átfogó mű, esetjogi megközelítéssel a győri Parlamenti Kutatások Központja gondozásában megjelent kötet: SZENTE Zoltán (szerk.): *Applicatio est vita regulae. Nemzetközi jogesetek a parlamenti jog köréből* (Győr: Universitas 2013). Megemlítendő, hogy új, parlamentarizmus-kutatások eredményeinek felületet kínáló tudományos folyóirat megjelenése várható a közeli jövőben, Parlamenti Szemle címmel, lásd www.parlamentiszemle.hu/.

⁷ Mindent visz, s tulajdonképpen az alkotmányosság, a jogállam sirásója: lásd ehhez a *Fundamentum* emberi jogi folyóirat 2009/3. (kvázi tematikus) számát.

⁸ CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: „Túl az alkotmányon...” *Közjogi Szemle* 2010/4; SÓLYOM László: „Normahierarchia az alkotmányban” [Akadémiai székfoglaló] *Közjogi Szemle* 2014/1. 1–7.

⁹ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban* (Budapest: Gondolat 2008).

¹⁰ SMUK Péter: *A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezetek* (Budapest: MTA–BTK 2015).

¹¹ CABRERA Alvaro: *Az inklúzió e-parlament modellje. Kirekesztés, inklúzió és demokratikus részvétel az európai parlamentek információs terének világában* [PhD-értekezés] (Budapest: ELTE–TÁTK 2011).

¹² Frakciók alakítása, szétválása stb. általában ellenzéki oldali mozgások révén vált aktuális házszabályi kérdéssé, lásd pl. SMUK Péter: „A frakcióvezető különleges hatásköréről” *Közjogi Szemle* 2009/2. Lásd még 10/2013. (IV. 25.) AB hat.

nek ellehetetlenítése. (Lásd például a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatot.) Túlterhelt törvénygyár.¹³

d) *A képviselők jogállása és a képviseltekhez való viszonyuk.* Mentelmi jog.¹⁴ Összeférhetetlenség.¹⁵ Javadalmazás (és az erről szóló népszavazási kezdeményezés). A képviselők visszahívhatósága (pártfegyelem) és szabad mandátum. A képviselők beszédjoga/szólásszabadsága (12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234–268., 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat).¹⁶ A képviselők szociológiai összetétele, végzettség, nők aránya,¹⁷ a nemzetiségek képviselése.¹⁸

e) *Funkcionális kérdések – a jogalkotás említett szempontjain túl elsősorban az ellenőrzés, személyi döntések, költségvetési funkciók gyakorlása.* Az ellenőrzési eszközök átfogó vizsgálata, illetve konkrétan a nehezen kezdeményezhető vagy nem hatékonyan működő vizsgálóbizottságokra,¹⁹ a kormányoldal által is erőteljesen használt interpellációkra utalóan. Személyi döntések politikai meghatározottsága (AB-tagok választása általában, médiatestületek tagjai, államfői jelölési jogok gyakorlása), és általában a zsákmányelv révén (közjogi tisztségviselők menesztése a ciklus vége előtt²⁰). Különösen a Költségvetési Tanács, illetve az *Alaptörvénybe* foglalt államadósság-plafon révén a korlátozott költségvetési hatáskör.²¹

f) *Egyéb szervezeti és hatásköri kérdések.* Egyéb szervezeti kérdések között említhető az Országgyűlési Őrség felállítása és a fegyelmi jog szigorítása. A házsabály jogforrasi jellege nemcsak a kilencvenes években, de a 2012-es és 2014-es átalakításkor is tárgyalt témává vált.²² Üdítő módszertani újdonságként üdvözölhető

¹³ A törvényalkotás mennyiségi mutatóit elemzi, a minőségi kritériumokra (pl. az adott ciklusban alkotott törvények módosítási gyakorisága) utalóan: KUKORELLI–SMUK (6. lj.). A jogalkotás alkotmányossági garanciái felől közelítve: PAPP Imre: „A régi és az új jogalkotási törvény összehasonlítása” *MTA Law Working Papers* 2015/11.

¹⁴ POLT Péter: *Áldás vagy átok? A parlamenti mentelmi jog* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010).

¹⁵ A polgármesterekkel különösen, vö. 55/1994. (XI. 10.) AB hat., ABH 1994, 216–312.

¹⁶ *Karácsony and Others v. Hungary*, Judgement of 16 September 2014, no. 42461/13, és ezzel kapcsolatban SZENTE Zoltán: „Emberi jogok-e a képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről” *Állam- és jogtudomány* 2015/2; KUKORELLI István – SMUK Péter: „Véleményszabadság vs. parlamenti fegyelmi jog” in PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: CompLex Wolters Kluwer 2014); SMUK Péter: „Az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozata az Országgyűlés fegyelmi intézkedéseiről. Véleményszabadság és a parlament tekintélyének védelmét szolgáló fegyelmi jogi intézkedések” *Jogesetek Magyarázata* 2015/1. 63–68.

¹⁷ ILONCSI Gabriella: *Képviselők és képviselő Magyarországon a 19–20. században* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2009); SCHWARCZ András: *A képviselő megkésett modernizációja. A magyar parlamenti képviselők összetétele és a politikai modernizáció, 1884–2006* [PhD-értekezés] (Budapest: BCE 2008).

¹⁸ Egyebek mellett TAR Ferenc: „Képviselők vagy szószólók? Kisebbségi képviselőválasztás Magyarországon” *Modern Geográfia* 2015/2. További szerzők a témában: Pap András László, Majtényi Balázs stb.

¹⁹ SZABÓ Zsolt: *Parlamenti vizsgálóbizottságok* (Budapest: Patrocinium 2011).

²⁰ SMUK Péter: „A politikai zsákmányelv alkotmányos korlátai” *Jog – Állam – Politika* 2010/4. Továbbá BAKA András „kiszervezése” az LB éléről.

²¹ SMUK Péter: „A Költségvetési Tanács a magyar alkotmányos rendszerben” *Jog – Állam – Politika* 2013/1.

²² Lásd bővebben SMUK Péter: „A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről” *Kodifikáció és Közigazgatás* 2012/2, kodifikator.hu/index.php/letoltes/category/5-2012-evi-ii-szam?download=23:smuk-peter-a-tisztelt-haz-szabalyai-2012-uj-torveny-az-orszaggyulesrol.

az Országgyűlés döntéseinek jogdogmatikai vizsgálata,²³ amely sok szabályozási javaslatot eredményezhet. A 2010–11-es alkotmányozási folyamatban kisebb epizód-ként megjelent a felsőház visszaállításának kevés realitást tükröző elképzelése is.²⁴

2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS ÁLLAPOTA – RENDEK ÉS TRENDEK

Jelen pont alatt az Országgyűlés működésére vonatkozó mutatókat tekintem át, ahol lehetséges, számszerűsíthető formában. Külön tárgyalom a következő pontban a működés szabályozását és az ezzel kapcsolatos alkotmányos elvárások nyomán megfogalmazható aggályokat-kritikákat.

Az Országgyűlés állapotának, működésének vizsgálatához három dimenziót, szempontot javasolok. Egyrészt a működés demokratikus és hatékony jellegét (demokratikus sokszínűség és viták vs. gyors, hatékony döntéshozatal); másrészt a parlament alapvető funkcióját, a legitimitáció biztosítását (nemcsak a tisztviselők választása révén, hanem a kormányzat felelősségre vonásával, választók előtti számonkérés megvalósításával); harmadrészt a törvényhozó testületnek a tágabb értelemben vett kormányzásban való részvételét (beleértve ebbe az alkotmányozástól kezdve a szervezetalakításon át a törvényalkotásig a politikai és közpolitikai döntéshozatalt).

Módszertani megjegyzésem előljáróban, hogy a parlamenti működés számszerűsített mutatói nagyrészt elérhetőek az Országgyűlés honlapján, illetve az Országgyűlés Hivatala nagyon készségesen bocsát rendelkezésre adatokat (sokszor feldolgozott állapotban, idősorokban, összehasonlításban). Ennek ellenére a magyar szakirodalomban az ezekre alapított tudományos tézisek és következtetések egyelőre inkább csak kezdetleges formában találhatók meg, a jövőre nézve ebben az irányba tett lépéseket – mind elméleti, mind módszertani és mind tartalmi/normatív alapvetések kidolgozását, és ezek alapján végzett mélyelemzéseket – szorgalmazhatunk.²⁵ Az alábbiakban úgy adok tehát tablószerű bemutatást az Országgyűlés működéséről és állapotáról, hogy nagyrészt önkényesen és egyenetlenül feldolgozott adatbázisra építek, többször további kutatások számára fogalmazok meg irányokat.²⁶

²³ ERDŐS Csaba: *Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköréről* [PhD-értekezés 2014, megjelenés alatt].

²⁴ TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (Budapest: Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága 2011).

²⁵ Megjegyzem, a kvantitatív elemzéseket és azokra alapított értékelő megállapításokat inkább a politikatudomány képviselőitől kaphatunk, lásd ehhez különösen idehaza: KÖRÖSÉNYI András – TÖRÖK Gábor – TÓTH Csaba: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2003) 466–523; ORBÁN Balázs András: „Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014” *Pro Publico Bono* 2014/4. 59–99; GYULAI Attila: „Az Országgyűlés” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris – MTA TK 2015) 135–157. Számszerűsített – s helyenként módszertani szempontból kritikusán kezelendő – mutatókkal szolgálhat a törvényalkotás elemzéséhez a *torvenygyartok.hu* adatbázis.

²⁶ Alap kutatásra a dolgozat írásakor nem vállalkoztam, más alap kutatások eredményeit használtam fel, ahol szükséges volt, azok kiegészítésével. Az országgyűlési tabló nem minden tekintetben teljes, érintőlegesen sem tárgyalok olyan szempontokat, mint pl.a tagállami parlamentek helyzete az Európai Unióban, ill. együttműködés a kormányval EU-s ügyekben.

2.1. A KÉPVISELET

2.1.1. A KÉPVISELŐK ÖSSZETÉTELE

A parlament politikai összetételével kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy a pártok jelölt- és listaállítása, személyi szelekciója révén az Országgyűlésben a mindenkori magyar politikai elit (politikai osztály) tagjai ülnek. 1994 óta, amikor a polgármesteri és a parlamenti képviselői pozíciók összeférhetlensége megszűnt, az országos politikából az elit helyi prominensei is kivehették a részüket – az ezzel ellentétes folyamat 2014-ben indult el. A képviselők szociográfiájának alábbi mutatószámai a szerepfelfogásukat, képviselői munkájukat, ezáltal a testület egészének munkáját jellemző ismervekként szolgálnak, ám nem hagyhatjuk figyelmen kívül a politikai elit professzionalizációjának folyamatát sem. Egyre több politikus karrierje a pártokon belül ível fel, s „eredeti”, végzettségüknek megfelelő szakmájukat nemigen gyakorolják, illetve visszatérésük nehézkes.²⁷ Mindazonáltal a végzettség meghatározza a képviselői attitűdöt, nyilván másképp viszonyul a parlamenti politizáláshoz egy filozófus, egy ügyvéd, illetve egy mérnök vagy agronómus. A képviselők között tartósan a jogászok, a gazdasági és a műszaki végzettségűek találhatók nagyobb arányban (rendre 15–20% körül). A rendszerváltás politikai osztályának jellegzetes „filosz”-beállítottsága már a múlté, elég csak a bölcsészek 18%-ról 10%-ra való visszaszorulására utalni.

Elemzések felhívják a figyelmet a *politikai osztály stabilizálódására* is, a választásokon egyre kevesebb újonc jelenik meg a Tisztelt Ház padsoraiban. 1998 óta a képviselők mintegy fele már egy vagy két korábbi ciklusban is rendelkezett mandátummal. Ez egyrészt tapasztaltabbá teszi a törvényhozó testületet, stabilizáló hatású, másrészt a politikai elit záródását jelzi, így demokratikus deficitet eredményezhet. A képviselet megújulása egyrészt a pártrendszer újrendeződésének (2009–10), másrészt a politikai „elit” létszáma csökkentésének volt köszönhető. Újabb „arcok” megjelenésére valószínűleg a kormányoldal többségének átrendeződéséig várhatunk.

A rendszerváltás utáni Országgyűlésben a *nők aránya* sohasem haladta meg a 12%-ot. Ha mindezt kiegészítjük a nők egyéb politikai vezetői posztokon való alulreprezentáltságával, a választási rendszer megreformálásának szükségességét is indokoltnak tarthatjuk – a pártok jelöltállításának szabályozásával –, hogy a nők mandátumszerzését bizonyos arányokban garantálni lehessen. A női képviselők aránya ugyanis nemzetközi összehasonlításban messze elmarad az európai átlagoktól.²⁸ A magasabb női létszám elérése, noha nem önmagában vett cél, de alacsony létszámarányuk önmagában véve negatívan megítélhető. Változást a képviselőjelölti rekrutációs elvek változása hozhat, az erre irányuló normatív kvóták előírását egyébként is csak egy ilyen szemléletváltozás nyomán fogadnák el.

²⁷ KÖRÖSÉNYI–TÖRÖK–TÓTH (25. l.) 96–98. és SCHWARCZ (17. l.) 169–170.

²⁸ SCHWARCZ (17. l.) 170, 173–175.

1. táblázat. Képviselek megoszlása nemek szerint 1990–2015

Időpont	Férfi		Nő		Összesen
	száma	aránya %	száma	aránya %	
1990. 05. 02.	358	92,7461	28	7,25	386
1994. 06. 28.	342	88,8312	43	11,17	385
1998. 06. 18.	354	91,7098	32	8,29	386
2002. 05. 15.	351	90,9326	35	9,07	386
2006. 05. 16.	345	89,3782	41	10,62	386
2010. 05. 14.	351	90,9326	35	9,07	386
2014. 05. 06.	180	90,4523	19	9,55	199

Forrás: Tájékoztatósi és módszertani osztály, Országgyűlés Hivatala. Készítette: Edelman Annamária

2. táblázat. Országgyűlési képviselők önkormányzati vezető tisztségei (polgármesteri, alpolgármesteri, közgyűlési elnöki tisztséget viselő képviselők száma, akkor is, ha lemondott valamelyik tisztségről)

Ciklus, amelyben megválasztották	Képviselek száma, akik mindkét tisztségre megválasztásra kerültek
2002–2006	69
2006–2010	151
2010–2014	193

Forrás: Országgyűlés Hivatala

3. táblázat. A kormánypártok és az ellenzék 1990–2015 (létszámuk az alakuló ülésen és a ciklus végén)

	1990–94		1994–98		1998–2002		2002–2006		2006–2010		2010–2014		2014–18	
	1990	1994	1994	1998	1998	2002	2002	2006	2006	2010	2010	2014	2014	2015 07.20.
Kormány	230	194	279	269	213	192	198	197	210	188	263	257	133	131
Kormány „többség” aránya, %	59,6	50,2	72,2	69,7	55,2	49,7	51,3	51,0	54,4	49,1	68,1	67,4	66,8	65,8
Ellenzék	149	154	106	89	172	172	188	177	175	180	122	97	57	58
Független	7	37	1	23	1	20	-	11	1	15	1	27	9	10

4. táblázat. Országgyűlési képviselők száma legmagasabb iskolai végzettségük szerint (az alakuló ülés időpontjában) 1990–2014

	Általános iskola	Szaktanulmányi-képző, szakiskola	Középiskola	Főiskola	Egyetem	Egyetemi hallgató	n.a.
1990	0	1	25	16	206	0	138
1994	0	3	29	92	262	0	0
1998	0	12	13	47	309	5	0
2002	0	2	21	65	298	0	0
2006	1	5	22	69	289	0	0
2010	1	6	31	78	270	0	0
2014	0	0	19	35	145	0	0

Forrás: Tájékoztatósi és módszertani osztály, Országgyűlés Hivatala. Készítette: Edelman Annamária

5. táblázat. A képviselők megválasztásának száma és a ciklusonkénti átlag²⁹

	<i>Először</i>	<i>Másodszor-harmadszor</i>	<i>Sokadszor (4–7)</i>	<i>Átlagos</i>
1990	96,4%	3,6%	0,0%	1,04
1994	63,5%	36,5%	0,0%	1,38
1998	48,7%	50,5%	0,8%	1,69
2002	31,1%	55,4%	13,5%	2,16
2006	27,7%	47,7%	24,6%	2,54
2010	46,9%	28,8%	23,5%	2,23
2014	13,9%	50,0%	31,2%	2,29

2.1.2. A KÉPVISELŐK JAVADALMAZÁSA

A képviselők javadalmazása a rendszerváltást követő években (fizetések „rendezése”, emelése), 2009-ben (költségtérítési szabályok korrekciója) és 2014-ben (emelés, egyszerűsítés) módosult számottevően. Noha az átlagkereseteket rendre meghaladták a képviselők juttatásai, mértékukról elsősorban inkább populista viták zajlottak. A juttatási rendszer indokoltságáról, átláthatóságáról már érdemibb javaslatok fogalmazódtak meg, végeredményben a jelenlegi struktúra már inkább átláthatónak és fenntarthatónak tűnik. Beszédes mutatószám, hogy az 1990-től 2010-ig tartó „fejlődés” eredményeképpen az 1990-es összeg 7-szeresére emelkedett a képviselői alapidíj, az átlagkereset pedig 15-szörösére. (A 2014-es adatok már 23-as és 17-es szorzókkal fordítanak, igaz természetesen, a teljes képviselői javadalmazás nem merült ki korábban sem az alapidíjban.)

6. táblázat. Képviselők alapidíja (tiszteletdíja)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Alapidíj</i>	32 500	32 500	56 063	56 063	56 063	67 275	87 750	114 075	114 075	130 000	140 750	153 000
<i>Átlagkereset</i>	13 446	17 934	22 294	27 173	33 309	38 900	46 837	57 270	67 764	77 187	87 645	103 553

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	165 000	198 000	198 000	210 000	210 000	220 800	231 900	231 900	231 900	231 900	231 900	231 900	748 000
	122 482	137 193	145 520	158 343	171 351	185 017	198 964	199 837	202 576	213 094	223 060	230 714	237 695

2.2. MŰKÖDÉS

2.2.1. ÜLÉSEZÉSI ÉS SZERVEZETI KULTÚRA

A parlament tényleges működéséről ad(na) képet azoknak az adatsoroknak a feldolgozása, amelyek az ülések gyakoriságát, rendszerességét, hosszát, tartalmi megoszlását mutatják. Az Országgyűlés azon túl, hogy alkotmányos feladatainak ellátását lehetővé

²⁹ SCHWARCZ (17. lj.) 188; 2010 és 2014-re vonatkozóan: Tájékoztatási és módszertani osztály, OGY Hivatala adatai alapján saját számítás.

tevő gyakorisággal kell, hogy ülésezzen (lásd alább), egyfajta testületi szervezeti kultúrát is képvisel, amelynek kritikus mutatói az éjszakai, december 31-i ülések, a 8–10 fővel folytatott plenárisok.

Az ülésezési kultúrában egy szempontot kiemelve: a Házelnök ülésvezetési gyakorlatának érdekesebb mutatóira hívhatjuk fel a figyelmet.

A normatív alappal nem bíró ülés-összehívási gyakorlat: vö. a jelenlegi „kéthetes” munkarendet, amelyben ugyan hetente van plenáris ülés, de az egyik héten tartanak csak interpellációs és szavazásos ülést, míg a másikon távolmaradásra lehetőséget adó általános vitanapokat.

Fegyelmi ügyek statisztikái, amelynek aktuális vitapontja, hogy az ellenzéki képviselőkkel szemben a 2012-es bevezetésüket követően több fegyelmi szankciót szabtak ki, mint a kormányoldaliakkal szemben³⁰ (ami részben azért „a dolog természetéből fakad”).

A média és a közvélemény hozzájárulása a parlamenti vitákhoz, amelyet 2012 előtt a mindenkori házvezetés nagy előszeretettel korlátozott, a képviselői munka (és dohányzás) zavartalanságára, a Ház méltóságára, a miniszterelnöknek a beszédebe firkált jegyzetei bizalmasságára stb. hivatkozva. A 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről (Ogytv.) normatív szabályozása a témában (Ogytv. IV. fejezete a nyilvánosságról) jelenleg legalábbis megnyugtatóbbnak tűnik.³¹

A parlament politikai (és nem pedig hivatali) szervezeti kultúráját tekintve szükségesnek látnám a következők elemzését.

Melyek az ellenzék pozíciói: a választott tisztségviselők (például a Házelnök mellett hány alelnök van, és ebből mennyi ellenzéki),³² a bizottsági tagságokat³³ stb. tekintve, az egyes kezdeményezési jogok „sikerszázalékát” (lásd alább) tekintve. Az Ogytv. nem mellékesen az alakuló ülés addig szokások által vezetett alkufolyamataiba némileg beavatkozott egyes választási szabályok rögzítésével (6. §). Az ellenzék jelen dolgozatban nem elemzett pozícióihoz tartoznak azok a személyi döntési helyzetek, amikor az Országgyűlés közjogi tisztségekre (AB, Médiatanács stb.) választ meg személyeket. Ezek esetében már a jelöltállítási eljárásban érdemben csökkentek az ellenzék lehetőségei a 2010–14-es ciklusban (vö. az alkotmánybírák választásának választását). További ellenzéki jogok említéséhez lásd a következő pontokat.

Frakciófegyelem: a kiszavazó képviselőkkel szembeni szankciók, stb.³⁴

Konszenzus-szituációk (illetve hiányuk): a parlamenti döntések matematikája, játékelmélete, szavazási motívumok, alkalmi koalíciók stb.³⁵

³⁰ Lásd a *Karácsony and Others v. Hungary* ügy (16. lj.) egyik – az ECtHR által nem támogatott – panaszát.

³¹ Úgy tűnik azonban, hogy a szabályozás nem önmagában értékelendő, az újságírói munkát tekintve legújabb esetként lásd hvg.hu/itthon/20151120_Kover_kitiltotta_az_RTL_t_a_parlamentbol.

³² A szervezeti döntéseknél több elvet is követ az OGY (többségi elv, plenáris arányok követésének elve, paritás elve), ezek áttekintéséhez lásd SMUK (9. lj.).

³³ A kétharmados kormányok időszakát nézve: az 1994–98-as ciklusban a 19 állandó bizottságból 6-ban volt adott az ellenzék számára a több szempontból fontos 1/3-os részvételi arány, míg 2010-ben 19-ből (itt nem számolva az alkotmány-előkészítő bizottságot) 17-ben.

³⁴ SMUK Péter: „A frakciófegyelem szabályai a parlamenti jogban” *Magyar Közigazgatás* 2005/3. 148–165.

³⁵ Lásd ehhez pl. Matthew O. JACKSON – Boaz MOSELLE: „Coalition and Party Formation in a Legislative Voting Game” *Journal of Economic Theory* 2002/1. 49–87; John M. CAREY: *Legislative Voting and Accountability* (Cambridge: Cambridge University Press 2009).

2.2.2. KÖLTSÉGVETÉSI MUTATÓK³⁶

Az Országgyűlés költségvetési pozícióinak mutatóit két szempontból javaslom vizsgálni, elmélyültebb elemzés alá vonni.

Egyrészt a parlament működésének általános költségei megfelelő biztosítékot nyújtanak-e az alkotmányos/politikai funkciók ellátására, vagy – az életszerűbb másik irányból – nem finanszírozza-e túl magát a törvényhozás, számonkérhető-e rajta az olcsóbb, költségghatékonyabb működés. Ebből a szempontból fontos kiemelni a képviselők létszámának drasztikus, 50%-os csökkentését, és egyben fizetésük (alapilletmény) markáns emelését. Az alábbi számok mutatják, hogy a 2013 és 2015 közötti költségvetési mutatókban nincs érdemi változás (ezekben az években az infláció is elég alacsony volt).

Másrészt az Országgyűlésen belül a költségvetési források a működést milyen dimenzióból finanszírozzák, a frakciók politikai vagy a bizottságok szakmai jellegű apparátusa erősebb-e. Az első parlamenti ciklust a frakciók kiemelkedő támogatása jellemezte,³⁷ ez nemigen változott, amint azt a hivatali létszámadatokból leszűrhetjük.

7. táblázat. *Költségvetési források megoszlása az Országgyűlésen belül 1990–2015*

Ciklus	Költségvetési előirányzat (millió Ft)	
	Az országos listán mandátumot szerzett pártok támogatása	Az OGY Hivatala éves költségvetése
1990	n.a.	640,0
1995	942,7	3 016,2
2000	2 255,3	8 297,5
2005	2 352,6	15 522,6
2010	2 085,2	16 901,3
2013	2 506,1	21 460,3
2015	2 548,9	21 420,5
<i>előirányzat</i>		

³⁶ Lásd www.parlament.hu/gazdalkodas1, ill. saját gyűjtés.

³⁷ Lásd ehhez Pokol Béla (6. l.) 50–55.

8. táblázat. Az Országgyűlés Hivatala kiadásainak alakulása – 1990–2015 (eredeti előirányzat, válogatott évekből)³⁸

Év	Országgyűlés Hivatala (millió Ft)	Fejezeti kezelésű előirányzatok
1990	640,0	
1991	1 342,7	
1994	2 893,2	700
1995	3 016,2	60
1998	5 972,3	1 600
2000	8 297,5	145
2002	9 554,8	1 850
2005	15 522,6	200
2006	15 430,0	2 310
2010	16 901,3	3 122,8
2013	21 460,3	10 530,8
2015	21 420,5	

9. táblázat. Létszámadatok³⁹

Ciklus	Képviselők száma	Frakciókhoz beosztott köztisztviselők	Hivatali létszámkeret	OGY Hivatala személyi állományának elszámolt személyi juttatások
2005	386	na.	na.	1 189
2010	386	229	605	1 165
2013	386	238	641	1 179
2015	199	227	na.	1 045

Forrás: www.parlament.hu/gazdalkodas/

2.3. HATÁSKÖRÖK

2.3.1. A TÖRVÉNYHOZÁS MENNYISÉGI MUTATÓI ÉS A MINŐSÉGI KIFOGÁSOK

A törvényhozás törvénygyárként működött a rendszerváltás óta, azonban míg az első két-három ciklusban még hosszadalmas politikai viták tették körülményessé az eljárásokat, később ezeket „hatékony” módszerekkel fejlesztették. A törvényjavaslatok benyújtása és elfogadása között egyre kevesebb idő telik el, míg az 1998-as ciklusban átlagosan 76 napra volt szükség, a 2002-es és 2006-os parlamentben 50-50 napra, a 2010–14-es ciklusban mindössze 34 napra,⁴⁰ ebben komoly segítséget nyújtott a képviselők számára a gyorsított eljárások alkalmazása (lásd alább a számszerű kimutatót). A ciklusonként megalkotott törvények száma 2002-től emelkedik jelentősen.⁴¹

³⁸ Az OGY Hivatala által szolgáltatott adatokból.

³⁹ Egy más struktúra szerinti mutatók – amelyet az OGY Hivatala szolgáltatott számomra – a köztisztviselőkről: frakciókhoz beosztott 2010-ben 228, 2015-ben 227 fő; Bizottsági Főosztályon 67, ill. 53 fő; a Hivatal további személyi kerete 525, ill. 597 fő.

⁴⁰ ORBÁN Balázs András (25. l.) 93.

⁴¹ Az OGY törvénygyár vs. vitaparlament jellegének megítéléséhez lásd KÖRÖSÉNYI–TÖRÖK–TÓTH (25. l.) 471.

A magas mennyiségi mutatókat részben indokolja, hogy a törvényhozó előszeretettel emel olyan technikai részletszabályokat törvényi szintre, amelyek alacsonyabb jogszabályokban is megjelenhetnének. A kazuisztikus jogalkotás pedig intenzív törvényi utánkövetést, korrekciókat igényel. A jogalkotás alacsony színvonalát az alkotmánybírószági gyakorlat mutatóiból is visszaigazolhatjuk, az AB – még teljes hatáskörének birtokában – komoly ellensúlya volt a „reformok” és egyéb politikai perpatvarok tüzeiben égő Országgyűlésnek.

A törvénygyár sajátosan önindító, ha a számokat nézzük: 2010-től jelentősen nő a (kormánypárti) képviselői indítványokkal induló jogalkotások aránya: a 2002–2006-os ciklusban ez 12%, a 2010–14-es ciklusban 31% az elfogadott javaslatokat tekintve; ha a kormányoldali képviselői törvényjavaslatok sikerszázalékát vesszük, ez 37%-ról 74%-ra emelkedik. Akár a kezdeményezéseket, akár a módosító indítványokat nézzük, a jogalkotásért viselt felelősség szétterülését/szétesését láthatjuk, hiszen több esetben a jogalkotási javaslat szövegszerű kidolgozója is ismeretlen marad.

A törvényalkotás igazi gátjaként, vagy minőségi mércéjeként az *Alkotmány* és Alkotmánybíróság, kisebb mértékben az államfői vétó szolgálhatott. Az Országgyűlés törvényalkotási hatásköre rendkívül tág, a rendeletek irányába „nyitott”, sőt, kétharmados többségek idején az AB döntéseivel szemben a politikai akarat az alkotmány módosításával is érvényesülni tudott. Egyéb intézményesült hazai hatalmi aktor nem igen állta útját a törvénygyárnak.

A szabályozásban rejlő problémákra a következő fejezetben térünk ki.

10. táblázat. A törvényalkotás mennyiségi mutatói (a ciklusonként kihirdetett törvények)

<i>Ciklus</i>	<i>Törvények száma</i>
1990–1994	432
1994–1998	499
1998–2002	464
2002–2006	573
2006–2010	585
2010–2014	859
2014–2015. július	236
Összesen:	2 547

11. táblázat. A törvényjavaslatok benyújtói az utolsó három teljes ciklusban (2002–2014)⁴²

Benyújtó	2002–2006		2006–2010		2010–2014	
	benyújtott	elfogadott	benyújtott	elfogadott	benyújtott	elfogadott
Kormány	520	470	521	474	586	570
Bizottság	23	17	37	23	22	20
Kormánypárti képviselők	170	68	129	48	356	266
Ellenzéki képviselők	236	8	236	15	533	3
Kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen	19	10	44	27	1	0
Összesen	968	573	967	587	1498	859

12. táblázat. „Gyorsított” tárgyalásra irányuló indítványok 1990–2014⁴³

Ciklus	Sürgős tárgyalásra irányuló indítványok száma		Kivételes, kivételes sürgős tárgyalásra irányuló indítványok száma		Házzsabálytól való eltéréssel történő tárgyalásra irányuló indítványok száma	
	elfogadva	elutasítva	elfogadva	elutasítva	elfogadva	elutasítva
1990–1994	53	2	55	12	-	-
1994–1998	37	0	40	4	30	7
1998–2002	72	16	10	6	42	9
2002–2006	190	40	3	3	68	26
2006–2010	167	51	0	0	109	3
2010–2014	141	1	27	0	95	2

13. táblázat. Az Alkotmánybíróság által alkotmány sértőnek minősített törvények, törvényi rendelkezések (2013. januárig)⁴⁴

Ciklus, amelyekben a tv.-t alkották	Teljes megsemmisítés		Részleges megsemmisítés	
	Törvények (tvr.-ek)		Törvények egyes rendelkezései	Határozatokkal érintett törvények
1990 előtt	3		39	21
1990–1994	1		70	47
1994–1998	–		107	52
1998–2002	1		28	18
2002–2006	2		35	32
2006–2010	2		28	24
2010–2012	1		15	13
Összesen:	10		322	207

⁴² Forrás: OGY Hivatala, „Összehasonlító adatok a 2002–2006; 2005–2010; 2010–2014 évekről” (2014).

⁴³ ORBÁN Balázs András (25. l.) 98–99.

⁴⁴ Lásd www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/ab.htm#kjfuggossz, ill. www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/ab.pdf.

14. táblázat. Alkotmánymódosítások száma ciklusonként⁴⁵

<i>Ciklus</i>	<i>Alkotmánymódosító törvények száma</i>
1949–1990	25
1990–1994	7
1994–1998	6
1998–2002	2
2002–2006	4
2006–2010	5
2010–2011	12
2012–2014 – új <i>Alaptörvény</i>	5
2014–2015	0

A nagy mennyiségben „gyártott” törvények tartóssága számszerűen kimutathatóan alacsony. Ez jelzi egyrészt az előkészítés elégtelenségét, a gyors reagálás politikai kényszerképzetét, valamint a jogbiztonság sérelmét. A 2002–2006-os ciklusban 155, a 2006–2010-es ciklusban 138 alkalommal módosítottak olyan törvényt, amelyet eredetileg ugyanebben a ciklusban alkottak meg.⁴⁶ Az egy éven belüli korrekciók száma a 2010-ben kezdődő ciklusban jelentősen megugrott.

15. táblázat. Egy éven belül módosított törvények száma⁴⁷

<i>Év</i>	<i>Egy éven belül módosított tv.-ek (db)</i>
2006/2	8
2007	8
2008	9
2009	15
2010/1	7
2010/2	17
2011	56
2012	49
2013	27

2.3.2. ELLENŐRZÉS

Az ellenőrzési funkció alkotmányos követelményeiről, intézményeinek szabályozásáról is a következő fejezetben szólnunk bővebben. Ebben a pontban megállapíthatjuk, hogy az Országgyűlés nagy számban él az ellenőrzést lehetővé tevő parlamenti jogi intézményekkel. Ezek tendenciájában felhívhatjuk a figyelmet a kormányoldali önin-

⁴⁵ *Magyar Közlöny* 2009/150. (okt. 23.) 38758–38761. hasábjal; KUKORELLI István: „Húsz éve alkotmányozunk...” *Közjogi Szemle* 2009/3. 5.

⁴⁶ Saját kalkuláció, vö. KUKORELLI–SMUK (6. l.).

⁴⁷ TÓTH István János (szerk.): *Impact Assessments Public Consultation and Legislation in Hungary 2011–2014* (Budapest: Corruption Research Center 2015), www.crcb.eu/wp-content/uploads/2015/07/legislation_2014_report_150630.pdf. További mennyiségi mutatókat is feldolgoz: *A magyar törvényhozás minősége 1998–2012 – leíró statisztikák* (Budapest: Corruption Research Center 2014), www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_raport_140214_1410.pdf.

terpelláció jelenségére, valamint a vizsgálóbizottságok 1998–2002 közötti, valamint 2006 utáni mélyrepülésére.

16. táblázat. Az ellenzéki interpellációk aránya

Ciklus	Elhangzott interpellációk	Ebből ellenzéki
1994–1998	804	744 (92,5%)
1998–2002	833	524 (63%)
2002–2006	895	676 (75%)
2006–2010	776	658 (85%)
2010–2014	956	750 (78%)
2015. 01. 01. – 2015. 07. 20.	146	111 (76%)
Összesen:	3 308	2 598 (78,5%)

17. táblázat. A Magyar Országgyűlésben kezdeményezett és megalakított vizsgálóbizottságok

Ciklus	Kormány v. kormánypártok által kezdeményezett	Ebből megalakított	Ellenzék által kezdeményezett	Ebből megalakított	Összesen megalakított
1990–1994	11	0	13	1	1
1994–1998	2	1	25	5	6
1998–2002	8	4	16	0	4
2002–2006	8	3	20	9	13*
2006–2010	3	0	11	1	1
2010–2014	6	5	16	2	7
2014–2015	-	-	6	0	0

* 1 vizsgálóbizottság bizottsági kezdeményezésre került megalakításra.

18. táblázat. Megrendezett politikai vitanapok⁴⁸

	1990–94	1994–98	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2015
Vitanap	5	13	14	27	9	10	3
Ebből ellenzéki*	2	10	11	22	5	6	2

* Ideértve a függetlenek által kezdeményezett vitanapokat is.

3. ÁTALAKULÓ PARLAMENTI JOG – A SZABÁLYOZÁS EGYES SARKALATOS KÉRDÉSEI

3.1. A KÖZELMŰLT PARLAMENTI JOGI REFORMJAIRÓL

Mint fent említettem, a 2010–14-es ciklusban az Országgyűlésre vonatkozó szabályozás érdemben megújult. Ennek a lépései a következők voltak. Az új *Alaptörvény* előbb több területen új fejezetet nyitott (a hatalommegosztás új viszonyai, vö. AB,

⁴⁸ Lásd www.parlament.hu/a-politikai-vitak-szama-kezdemenyezok-szerint.

Költségvetési Tanács), módosult a választójog, megjelent a nemzetiségi képviselő. Az alkotmányos szinten hangsúlybeli változásokat észlelhetünk (egyres kérdések alulszabályozása, másutt új szabályok: előzetes normakontroll, felosztás). Az Országgyűlés környezetét jelentősen befolyásolta, hogy új választási rendszer (2011. évi CCIII. tv.) jött létre, ezzel pedig létszámában egy jelentősen kisebb parlament működik 2014-től.

Új sarkalatos törvény szól az Országgyűlésről (Ogytv.), ezzel olyan főbb változások jelentek meg, mint a parlamenti fegyelmi jog és az Országgyűlési Őrség létrehozása, kétszintű, határozati és törvényi házsabályok kialakítása (bizonyos tárgykörök külön jogforrásba kerültek), megváltozott a képviselői jogállás (főként az összeférhetetlenséget illetően). További szervezeti és eljárási újításokat jelentett a háznap, a nemzetiségi szószóló intézményének megjelenése, a médianyilvánosság szabályainak részletes újrafogalmazása. A ciklus végén elfogadott új határozati házsabály (10/2014. (II. 24.) OGY hat., HHSZ) fő újdonságként a törvényalkotási eljárás megújítását hozta, egyéb szerkezeti rendezések és tartalmi „felújítások” mellett.

A szabályozás „sarkalatoságában” változás nem történt, amennyiben a korábban is kétharmados szabályozás alapvetően most is kétharmados, viszont a kétharmados Házsabályból egyes tárgykörök a sarkalatos Ogytv.-be kerültek. A jogforrási szintek kapcsán felhívhatjuk 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. (Például a frakcióalakítás szabályai a HHSZ-ben kerültek elhelyezésre.)

A korábbi egységes „Házsabály” sarkalatos törvényi és normatív határozati jogforrásra osztódott, de az *Alaptörvény*ből csak a negyedik módosítás vezette ki a „Házsabályt” mint tulajdonnevet (és egységes *sui generis* jogforrást). Megjegyzendő, hogy az *Alaptörvény* 4. módosítása reagált az Ogytv.-nyel kapcsolatos egyes további szakmai problémákra is (például az országgyűlési őrség és a fegyelmi jog alkotmányos rangra emelésével).⁴⁹

A parlamenti jog átalakításának jogpolitikai céljai alapvetően a legáltalánosabb szempontok szerint fogalmazhatóak meg. Például a 2010 utáni politikai átalakítás *Alaptörvény*ben megkezdődött környezetét követnie kellett a parlamenti jognak. (Értsd: nem volt nyomós jogi/politikai kényszer a kisebb parlament vagy a nemzetiségi képviselő megteremtése tárgyában, sem pedig például a fegyelmi jog szigorítása esetében.)

A parlamenti funkciók gyakorlásának immár több mint húszéves (valójában legalább 1989-től kezdődő) tapasztalata, a Házsabály már legalább tizennyolc éves tapasztalata alakult ki ekkorra. Ezek a tapasztalatok részben írott (legalább szokásjogi) normává váltak, és általában a stabilitást szolgálták. Meghaladásra érett előzmények között említhetők azonban például: frakció-ügyek,⁵⁰ szavazási eljárások,⁵¹

⁴⁹ Az Ogytv.-t részletesen elemeztem és véleményeztem egy korábban megjelent dolgozatomban, ennek megállapításait csak részben ismételtem meg itt: SMUK (22. l.).

⁵⁰ Frakciószakadások, frakcióvezető hatáskörei, lásd új HHSZ 3.§ és háttéréhez: SMUK Péter: „A frakcióvezető különleges hatásköréről” *Közjogi Szemle* 2009/2. 14–17.

⁵¹ Gondolok itt a 2005-ös köztársasági elnök választásakor megvalósult „ellenőrzött” titkos szavazásra, amelyet immár megtilt az új HHSZ 1. sz. mellékletének 2.10. pontja.

sürgősségi esetek,⁵² interpelláció visszautasításának vitatható szabályai⁵³ stb. A rossz-működés jelei kiolvashatóak erősebb politikai viharokból és AB-határozatokból egyaránt. Itt utalni lehet főként a vizsgálóbizottságok, a rendszeres ülésezés, a médianyilvánosság⁵⁴ és – általában elfogadottan – a fegyelmi jog szabályozásának hiányosságaira. A politikai ellittel szembeni populista mozgalmak érvei (sok a képviselő, túl sokat és átláthatatlanul keresnek) csak részben vehetőek itt figyelembe. Az Országgyűlés túlterhelt működése pedig nem feltétlenül szabályozási megoldást kíván.

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 (lásd még az ún. „öszöd-klauzula”), de ilyen megvalósult kisebb területeken, például a választópolgárok közönségének ülésnap elején felállva való köszöntése (HHSZ 17. § (2) bekezdés) bevezetésével, a háznagy tisztségével, a törvényalkotási eljárás „bizottságosításával” és követhetetlen⁵⁵ új fogalomrendszerével. Mindenképpen szükséges az ellenzéki jogok – ha nem is változatlan – megóvása, egyidejűleg a hatékony döntéshozatal garanciáival.

A fentiek miatt a jogpolitikai célok megalapozottságát és megvalósításának hatékonyságát csak részben érdemes vizsgálni. Inkább azokra a belső logikai összefüggésekre világítok rá, amelyek a szabályozást, de az Országgyűlés mint intézmény működését is feszültségekkel terhelhetik.

Az új szabályozás kimondott céljai között szerepelt: a) a kisebb parlament, „olcsóbb” politikai elit; b) 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); c) a nemzetiségi képviselőlet megteremtése (állítólagos alkotmányos mulasztás pótlása); d) a vizsgálóbizottságok, az ülésezési rend, a zilált törvényalko-

⁵² 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.

⁵³ 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 OGY tekintélyével. Az ilyen indítvány visszautasítása a házelnöknek az Ogytv. 2. § (1) bekezdésében foglalt feladatából következő joga és kötelessége.” Ezt a hozzáállást tulajdonképpen az új HHSZ 121. § (4) bek.-e kodifikálta. Lásd még PINTÉR Péter – SZABÓ Zsolt: „Visszautasított képviselői indítványok az Országgyűlésben – avagy sérti-e az Országgyűlés tekintélyét a humor?” *Közjogi Szemle* 2014/4. 37–44.

⁵⁴ Itt a plenáris ülés közvetítésére, az újságírók Országházon belüli munkájának könnyítésére utalok, ezen a téren előrelépésnek lehetünk tanúi, lásd Ogytv. 59. §.

⁵⁵ Elrettentő példaként javaslom megtekinteni az új HHSZ 52. § (1) bek.-ét. A házszabály jogintézményként alkot meg tucatszintű olyan elnevezést, amely praktikus módon olyan fogalmi sokszínűséget hoz, hogy lényegesen nehezíti az eljárás és jogintézményeinek megértését.

tási eljárás AB által kifogásolt szabályozásának rendbe tétele; e) a parlament(i működés) méltóságának megőrzése.

A nemzetiségi képviselet háttérben egy olyan választási rendszer áll, amely nem feltétlenül támogatja a valós reprezentációt, és az is kimutatható, hogy a nemzetiségek távolmaradása a listaállítástól a kedvezményes kvóták ellenére a szabályozásban rejlett.⁵⁶ A nemzetiségek kialakított közreműködése a parlament munkájában csak részben támogatható: a nemzetiségi *képviselek* helyzete politikailag kényes szituációkat eredményezhet.

Sem a vizsgálóbizottságok hatékony működését (lásd *Alaptörvény* 7. cikk (3) bekezdés, Ogytv. 24–27. §, 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566–596.), sem a parlamenti ülésezés rendszerességét (lásd *Alaptörvény* 5. cikk (8) bekezdés, Ogytv. 34. §, 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52–75.) nem támogatja az új szabályozás, legalábbis nem az AB korábbi döntéseiben megfogalmazott alkotmányos követelmények szerint. Azzal, hogy az Ogytv. 34. § (1) bekezdés megismétli a rendszeres ülésezéssel kapcsolatos alkotmányos követelményt („A házelnök [...] úgy köteles összehívni az üléseket, hogy az Országgyűlés rendszeres ülésezése során az ülésszakok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés *Alaptörvényben* meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását.”), még nem jött létre garanciális szabály. Hasonlóképpen, a vizsgálóbizottság előtti meg nem jelenésnek elég megmosolyogtató a szankciója: „Ha az együttműködésre kötelezett a [...] kötelezettségének nem tesz eleget, akkor a kötelezettségeinek megszegéséről az ülést vezető elnök [...] az Országgyűlés soron következő ülésén való bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot.” (Ogytv. 25. § (3) bekezdés.) Ugyanakkor az állandó bizottságok is komolyabb szerepet (vizsgálóbizottsági eszközöket) kaptak a parlamenti ellenőrzésben való közreműködésre.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az ellenzék jogaiból vesz vissza, hogy az új Országgyűlésben már nem kötelező egyötödös kezdeményezésre a vizsgálóbizottság létrehozása, csak lehetőség lesz rá. Az Ogytv. 24. § (2) bekezdése értelmében „vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők egyötöde kezdeményezheti”, míg a korábbi fordulat, a 46/1994. OGY hat. 36. § (2) bekezdése szerint: „A vizsgálóbizottságot létre kell hozni, ha azt a képviselők legalább egyötöde indítványozza.” Ugyan nem volt sohasem automatikus a vizsgálóbizottság felállítása, de elvárható, hogy a kezdeményezés elutasításának normatív alapja legyen, vö. a korábbi 64/1998-2002. ÜB állásfoglalást. Ennek megállapításából ugyan néhány visszaköszön az Ogytv.-ben, ám a „kötelező” jelleg hiányában immár tisztán politikai diszkréció tárgyává vált a felállításról való döntés.

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) bekezdés, 49. § (5) bekezdés, 50. § (1) bekezdés). A fegyelmi jogi szabályozás céljai mindazonáltal érthetőek, noha intézményrendszere és eljárása

⁵⁶ Sarkalatos beszélgetések, A választójogi szabályozás átalakulása. Elérhető álláspontok: HALMAI Gábor: „A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2013” *MTA Law Working Papers* 2014/12; LÁSZLÓ Róbert: „A választójogi szabályozás átalakulása 2010–2014” *MTA Law Working Papers* 2014/21.

bonyolult vagy hiányos. Az Országgyűlés az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) előtt folyamatban levő *Karácsony és társai* ügy nyomán korrigálta eljárását a fegyelmi bírság kiszabására. A kiigazított, és néhol az olvashatatlanság határát súrolóan bonyolult eljárás az Ogytv. 51/A. §-ában a pénzbeli szankciókat tekintve már kétszintűvé válik, a Házbizottság és a mentelmi jogi bizottság közreműködésével, a képviselő kérheti meghallgatását is. Ebben tehát a házszabály nagyrészt eleget tesz az EJEB elvárásának (megjegyezhetjük, hogy nem egyértelmű az alapjogi „jogorvoslati” igény a parlamenti autonómia szemszögéből⁵⁷). Viszont az Ogytv. 49. § (4)–(5) bekezdései értelmében a képviselő kizárása az ülésnap hátralévő részéből továbbra is úgy lehetséges, hogy a házelnök az intézkedést „rendreutasítás és figyelmeztetés nélkül javasolhatja”, a plénum pedig vita nélkül határoz arról. A 2014-es Országgyűlésben eddig egy képviselő ülésnapról való kizárásáról döntött (kormányoldali szavazatokkal) a T. Ház, mégpedig a Jobbikos Novák Előd esetében.

A fegyelmi jog csak az egyik intézmény, amely kapcsán az AB nem győzi hangsúlyozni az Országgyűlés nagyfokú alkotmányos autonómiáját (3206/2013. (XI. 18.) AB határozat). Ennek az elvnek a kifejtését részletesen elvégezte a 10/2013. (IV. 25.) AB határozatában is, a frakcióalakítás újraszabályozása kapcsán. E kérdésben az új szabályok bevezetésük módját/idejét tekintve kritizálhatóak, ám a frakciók támogatása és alakításuk „merevítése” – ciklus közben ne színesedjen a plénum teljesen új politikai formációkkal – meglátásom szerint belefér az alkotmányos autonómia keretei közé.⁵⁸

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

A törvényalkotási eljárásban sokkal inkább egyszerűsített eljárásokra, a törvénygyár lelassítására, és a képviselői munka szakmai támogatásának létrehozására volna szükség.⁵⁹ Egyszerűsített eljárások alatt azt érhetjük, amikor kiszámítható mind a képviselők, mind a közvélemény számára, hogy az eljárás mely szakaszban tart, kinek milyen ráhatása lehet a törvényjavaslat formálására. Jelen esetben tulajdonképpen lehetetlen annak nyomon követése, hogy egy összetettebb törvényjavaslat megtárgyalásának mely szakaszában ki és miként járult hozzá annak megvitatásához, módosításához, a javaslat az elfogadási procedúrában éppen hol tart. Ez rendkívüli módon rombolja a közvélemény előtti és a közvéleményben elvárhatóan lefolytatandó érdemi közpolitikai viták lehetőségét. Nagyrészt a médiát uraló szimbolikus üzeneteken lehet orientálódni, ez a jelenség a törvényhozási eljárásban az általános vitaszakaszt teszi valójában fogyaszthatóvá, esetleg a zárószavazás esetén nyomon követhető állásfoglalások, szavazási eredmények érik el a (T. Házból) kifelé irányuló kommunikáció

⁵⁷ SZENTE (16. lj.).

⁵⁸ Lásd SMUK Péter: „Az Alkotmánybíróság döntése a frakcióalakítás feltételeinek szabályozásáról: Szabad mandátum versus szervezetelakítási szabadság” *Jogesetek Magyarázata* 2013/4. 12–19.

⁵⁹ A törvényalkotási eljárás vázlatos folyamatábrája elérhető: www.parlament.hu/documents-/10181/62157/T%C3%B6rv%C3%A9nyalkot%C3%A1si+folyamat%C3%A1bra+0509javított-/1600b677-8e26-4362-b1a0-b3f8ea8d92de.

küszöbét. Az a bizottsági és kormányoldali gyakorlat, amely a törvényalkotási eljárás utolsó pillanatában hozott átfogó, így megvitathatatlan módosításokat, a bizottságok és a (mindenkori) kormányoldal civilizált önmérsékletével inkább lenne orvosolható, mint a visszakanyarodó vitafolyamattal (bár kétségtelen, ennyi legalább elvárható). A plenáris ülés csekély szintű látogatottsága nem indok, hogy szétessen a részletes-vita-szakasz.

A törvényalkotási bizottság (TAB) mint központi törvényalkotási szereplő önmagában izgalmas újítás. Az valós és értelmes előfeltevés, hogy a politikai színpadként és többségi (parlamentáris) logikával működő plénumhoz képest a bizottsági szinten a szakmaibb (szakpolitikaibb), érdemibb, konszenzus-orientáltabb deliberáció esélye messze nagyobb.⁶⁰ A TAB kis médiaérdeklődés mellett működik (empirikus tapasztalat, hogy a nemzeti hírügynökség jelenlétén és a zártláncú videofelvétel elérhetőségén túl a médiarészvétel marginális). A TAB asztalán futnak össze a részletes vita bizottsági „eredményei”, adott a kormány folyamatos képvisellete, valamint viszonylag magas a bizottsági taglétszám – ezek a sajátosságok azonban inkább mintegy kislénummá formálják a bizottságot. A szakmai és minőségi szűrő jellege miatt a TAB megőrizhető lehet egy jelentősebb egyszerűsítés nyomán is.⁶¹

Az egyszerűsítés mellett lassabb, megfontoltabb jogalkotási menetrendet meglátásom szerint csak egy drasztikus dereguláció hozhat: a technikai szabályokkal túlsúlyolt, nagy számban sorozatgyártott törvények kódolják a jövőben azt, hogy a parlament túlterhelt marad. A szabályozási szintek átalakítása, technikai szabályozás kormányrendeleti szintre eresztése valójában nem csökkentené az alkotmányos védelmet (természetesen most nem megemlékezve az alkotmányos védelem intézményi oldaláról), sőt, talán éppen emelné azt a jogbiztonság alkotmányos garanciáinak (kiszámíthatóság, *vacatio legis*, megismerhetőség és felkészülési idő biztosítása, salátatörvények elkerülése stb.) erősödésével. A törvényhozási javaslatok valós társadalmi egyeztetése nagyrészt naiv elvárás; azonban ha ez így van, akkor az Országgyűlés Hivatalán belül olyan erős szakértői apparátusra van szükség (önálló szervezeti egységként, s nem a frakciókhoz vagy bizottságokhoz szétszórta kitélepítve), amely a minőségi jogalkotást közelebb hozza. A jelenlegi struktúrában a Törvényalkotási Igazgatóság és Kodifikációs Főosztályának érdemei természetesen nem felejtendőek. Ezzel nem kívánom felmenteni a kormányzati szakapparátust a feladatai alól; továbbá aláhúzendó, hogy a törvényhozási előkészítő szakmai támogatás (és annak kötelező előírása) különösen jól jönne a Házon belüli, bizottsági és képviselői kezdeményezések támogatására, illetve kontrolljára.

Mindezen minőségi elvárások érvényesek azokra a helyzetekre is, amikor indokolt lehet a sürgős vagy kivételes eljárások alkalmazása. Ezek elrendelésének indokoltságában azonban elvárható, hogy legyen politikai értelemben a kormányoldalnál szélesebb körű egyetértés. A kivételes jellegű eljárásokat tekintve a házzsabályban elő-

⁶⁰ SMUK (9. lj.) 88; ill. Luigi CURINI – Francesco ZUCCHINI: „Legislative Committees as Uncertainty Reduction Devices in Multiparty Parliamentary Democracies” *West European Politics* 2015/5. 1042–1061.

⁶¹ A TAB részletesebb vizsgálatához kiindulópontként ajánlott a honlapja: www.parlament.hu/web/torvenyalkotasi-bizottsag/.

írt (mennyiségi, esetenként minősített többségi támogatás) garanciák/korlátok persze technikailag visszafogták a „kétnapos” törvényalkotási praktikákat. Mindazonáltal jelentéértékű, hogy a 2016. évi költségvetést a házzsabálytól eltéréssel fogadták el.

19. táblázat. „Gyorsított” törvényalkotási eljárások a magyar házzsabályban

<i>Eljárás elnevezése</i>	<i>Elrendeléshez szükséges többség</i>	<i>Mennyiségi korlát</i>	<i>Alkalmazás 2015. 01–09. hó</i>	<i>Alkalmazás 2014. 05–12. hó</i>	<i>Alkalmazás 2013-ban</i>
Sürgős tárgyalás (HHSZ 60. §)	kis 2/3	félévente max. 6	1	4 + 3	n.a.
Kivételes eljárás (HHSZ 61–64. §)	abszolút többség	félévente max. 4	4 + 2	4 + 3	n.a.
Kivételes sürgős eljárás (rég HHSZ 128/A. §)	kis 2/3	ülésszakonként max. 6	n.a.	n.a.	14
HHSZ rendelkezésektől eltérés (HHSZ 65. §; régi HHSZ 140. §)	kis 4/5	-	19 ⁶²	17 ⁶³	18 ⁶⁴

Forrás: parlament.hu

A közpolitikai álláspontok kommunikációjában (ideértve mindenféle eszközt, a vezérszónoki, a vitában elhangzó, interpellációs stb. megszólalásokat is) meglehetősen politikai racionalitások végett, erőteljes centralizáció valósul meg a demokratikus parlamentekben is. Ennek oka egyrészt a választókkal való egyszerűbb kommunikáció, másrészt – kisebb mértékben – a hatékony, egyszerű eljárások érdeke. Ezek kvantitatív adatokon alapuló elemzése még kezdeti szakaszban van,⁶⁵ a magyar Országgyűlést illetően pedig nem áll rendelkezésemre erre vonatkozó kutatási eredmény. A centralizáció befolyásolja ugyanis a lényegi közpolitikai deliberáció esélyeit, és az egyirányú politikai kommunikáció felé viszi a törvényhozási vitákat; a parlamenten kívüli politikai kommunikáció egyébként is jelentős túlsúlya fényében ez kedvezőtlen folyamat.

A képviselői hozzászólások újraszabályozásával kapcsolatban egy fejleményre még fel kell hívni a figyelmet, ez – Szabó Zsolt megfogalmazásában – a következő:

Megszűnik a kétperces hozzászólásokra a vita közben történő azonnali jelentkezés korlátlan lehetősége, ami 'szétverte' ugyan a korábbi vitákat, egymástól elválasztva a vitára jelentkezettek hozzászólásait, de 'életet', spontán reagálási lehetőséget vitt a vitába. A jövőben a felszólalások sorrendjében az előre jelentkezettek előbb kapnak szót a helyben jelentkezőkhöz képest. A vita tervezhetőbb, de kevésbé spontán lesz. Ez beismerését jelenti annak, hogy a parlamenti vita szerepe a képviselői álláspontok kialakításában vagy megváltoztatásában csekély, a meggyőzés, az interakció másodlagos a saját álláspont igazságos időkeretben történő kifejtéséhez képest. A viták elhúzásának egyik obstrukcióra is alkalmas eszköze ezzel elvész, ahogyan az időkeretes viták korábban is lelohasztották a kétperces hozzászólási kedvet.⁶⁶

⁶² Az összes házzsabálytól eltérés, ezek között szerepeltek közvetlenül nem törvényalkotási jellegű esetek is.

⁶³ Az összes házzsabálytól eltérés, ezek között szerepeltek közvetlenül nem törvényalkotási jellegű esetek is.

⁶⁴ Az összes házzsabálytól eltérés, ezek között szerepeltek közvetlenül nem törvényalkotási jellegű esetek is; azonban egy 2013. december 9-i házzsabálytól eltérésre irányuló szavazással 19 határozati javaslat ilyen eljárásban való tárgyalásáról szavazott a T. Ház.

⁶⁵ Julia Frederike KEH: „The Centralisation of Parliamentary Policy Statements in Western European Parliaments” *West European Politics* 2015/5. 1086–1105.

⁶⁶ Szabó Zsolt: „A parlamenti jog változásai” *MTA Law Working Papers* 2014/25. 4.

3.2. NÉHÁNY JAVASLAT PRO FUTURO EŚ DE LEGE FERENDA

A parlament valamiféle elvárható működése érdekében megtett javaslataim vezérelve, hogy a problémák nem egyszerűen a szabályozás kijavításával szűnnek meg. A demokratikus ülésvezetés, működési kultúra több esetben szabályozás-független, illetve olyan eseteket is látunk, amikor a házszabályok áproblémára adtak diszfunkciókat szaporító, felesleges megoldásokat. Az Országgyűlés működésének, funkciói ellátásának fő elvei a hatékonyság és a demokratikus működés. Olyan vezetési-szervezeti kultúra, eljárásrend kialakítása, fenntartása szükséges, amely ezek között az elvek között megtalálja a megfelelő egyensúlyt. A szabályozás kritikus pontjait mindazonáltal módosítani lenne ildomos, ezeket a következőkben foglalhatjuk össze vázlatosan.

A *vizsgálóbizottságok* szabályozása: legyen nem letörhető ellenzéki jog a felállításuk, legalábbis a megalakításról szóló döntés esetében a kormányoldali politikai diszkreciót minimalizáljuk. A szabályozás jogszabályi szintre emelésén túl is, legyen erős szankciórendszer a meghallgatás kikényszerítésére (akár az 1998. évi XIX. tv. a *büntetőeljárásról* (Be.) intézményeinek analóg átvételével)⁶⁷, legyen jogorvoslat a jogsértő megállapításokkal szemben.

Az ülésezési rendre legyenek konkrét, explicit szabályok (például egy vagy két nap-tári hetenkénti ülések).

A *frakciók* életben tartása akkor is, ha három főig csökken a létszámuk, felülvizsgálandó. Ugyan ez nincs messze az ötfős frakcióalakítási küszöbötől, de annak fényében, hogy a frakciókból kivált képviselők új (az előző választáson mandátumot nem nyert) párt színeiben frakciót nem alakíthatnak, komoly aránytévésztést eredményez (új HHSZ 1–2. §). Három fő megtarthatja a frakció nevét és finanszírozását, míg mondjuk tucatnyi kizárt/kilépett korábbi képviselő-csoportbeli társuk függetlenként vagy más (nem saját) párt frakciójában kell, hogy politizáljon.

A *nemzetiségi képviselők* helyett inkább szószólók legyenek. A pártalapú képviselet és a „köz érdekében” tevékenykedő képviselők mellett, a parlamentarizmus egykamrás logikája miatt, ne legyenek szavazati joggal képviselői részérdek.

A *törvényalkotási eljárás* jelentős egyszerűsítése, a sürgős/kivételes eljárásokkal szembeni érdemi garanciák szükségesegek.

A legsúlyosabb fegyelmi intézkedések és egyéb parlamenti döntések⁶⁸ esetében *alkotmánybírósi felülvizsgálat* (ha nem is alapjogias, de hatásköri „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 tehát demokratikus szerepfelfogás kérdése, kevésbé a szabályozásé.

⁶⁷ Néhány nemzetközi példát hoz az 50/2003. (XI. 5.) AB hat., ABH 2003, 566–596. indokolása (3.1.3. pont).

⁶⁸ Dogmatikailag is elvárható lenne, hogy a plénum egyes hibás döntéseivel kapcsolatban explicit jogorvoslati út legyen intézményesítve, mondjuk az AB irányában. Lásd ehhez ERDŐS (22. l.).