

Ványa Bertalan:
Ház-ügyek: szakemberek a parlamenti működés új szabályairól

A MTA TK Jogtudományi Intézete a 2010-2014-es parlamenti ciklus befejeztével beszélgetéssorozatot rendez a közjogi rendszerünket nagymértékben átalakító sarkalatos törvényekről. A sorozat március 20-i állomásának középpontjában az Országgyűlés működését érintő változások, azaz a 2012-ben megalkotott országgyűlési törvény, valamint a ciklus végén elfogadott új határozati Házsabály álltak.

Meghívott szakértőként a beszélgetésen Papp István, az Országgyűlés volt főtítkárhelyettese, Szabó Zsolt, az Országgyűlés Hivatalának munkatársa, Smuk Péter és Sente Zoltán egyetemi oktatók, valamint Salamon László, korábbi országgyűlési képviselő, jelenlegi alkotmánybíró vett részt, a moderátor szerepét – ahogyan a sorozat alatt már megszokhattuk – Jakab András, a Jogtudományi Intézet igazgatója töltötte be. A beszélgetés résztvevői írásos anyagainak egy részét az Intézet honlapján¹ lehet elérni.

Első megszólalóként Papp István a legfontosabb változást a parlamenti kódex, az országgyűlésről szóló törvény megszületésében jelölte meg, amelynek igénye a rendszerváltás óta minden parlamenti ciklusban felmerült. Mivel az országgyűlési határozati formában megalkotott Házsabály csak magára az Országgyűlésre lehet kötelező erejű, több mint húsz évig komoly hiányosság volt tapasztalható a Ház külső szereplőket is érintő szabályozásában, így például a vizsgálóbizottságok előtti megjelenési kötelezettség kérdésében. A kódex mellett továbbra is a határozati Házsabályban kapnak helyet a sarkalatos törvényi szabályozást nem igénylő tárgykörök, melyek tekintetében az új, 2014-es Házsabály megalkotása szintén számos újítást hozott, ezek közül Papp István a gyökeresen átalakult törvényalkotási eljárást emelte ki.

A főtítkárhelyettes szerint az Országgyűlésre vonatkozó szabályozás átalakítása mögötti, nyilvánosan deklarált jogalkotói szándék, tehát a törvényhozási folyamat lassítása és minőségének javítása mindenképpen üdvözlendő. A szabályozás célszerűségéről kifejtette, hogy idő kell, amíg a változások tényleges hatásáról is nyilatkozni lehet – „a puding próbája az evés.”

Második hozzászólóként Szabó Zsolt az új törvényalkotási eljárással kapcsolatban kiemelte, hogy a legfontosabb változás a **hangsúlyeltolódás a plenáris ülésről a bizottságok irányába**. Korábban a részletes vitán kívül például a beszámoló megvitatása, valamint a törvényjavaslatokhoz érkezett módosító javaslatokról való döntés is a plénum feladata volt, azonban most főszabály szerint ez is a bizottságokban fog történni, a bizottság által támogatott módosítókról egyben, mindössze egy gombnyomással fog szavazni a Ház. Ezzel az intézménnyel kapcsolatban Sente Zoltán felszólalásában később kifejtette, hogy a plenáris ülésen történő **blokkszavazás** a gyakorlatban példa nélküli Európában (bár Franciaországban korlátozottan lehetséges, de

¹ MTA Law Working Papers: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp> (Letöltve: 2014.12.10.).

minden esetben nagy vitát vált ki). Az, hogy ezt az új Hárszabály általánossá teszi, rendkívül antidemokratikus és csak az ellenzéki törekvések letörésére alkalmas. Szabó Zsolt szerint a fő célok, vagyis a plénum tehermentesítése és a parlament elmozdítása egy **“professzionális munkaparlament”** irányába, valamint a törvényalkotási folyamat lassítása, most megvalósulnak.

A következő hozzászóló, Smuk Péter szkeptikusabban állt hozzá a változásokhoz. Kiemelte, hogy nagyon fontos az egész közjogi rendszer változásaival együtt szemlélni az Országgyűlés működését érintő változásokat. Ebbe a körbe tartozik a választási rendszer átalakulása is, ami közel felére csökkenti a parlamenti képviselők létszámát. Smuk leszögezte, hogy az új Hárszabály kodifikációja nem előzmények nélküli, és abba az elmúlt évek tapasztalata és szokásjoga részben beépült. Aggályokat fogalmazott meg azonban azzal kapcsolatban, hogy **megfelelően vannak-e elosztva** az egyes tárgykörök a határozati és a törvényi szintű jogforrás között, amelyre példaként a frakciók szabályozását hozta.

Megfogalmazta azt is, hogy a törvényalkotási eljárás a laikus számára megemészthetetlenül bonyolulttá válik, emellett egyes kérdéseket – így például a vizsgálóbizottságok tevékenységét – továbbra sem sikerült kielégítően szabályozni, utalva ezzel a vonatkozó alkotmánybíróági döntésre² és arra, hogy a jogalkotó szankciót nem fűzött a megjelenés elmulasztásához. A törvényalkotás bonyolultságát jól mutatja, amint Papp István a beszélgetésben későbbi részében kifejtette, hogy **az új eljárásban a zárószavazásnak tizenhét különböző kimenetele is lehet**, valamint, hogy az egyes esetekben olyan plusz tárgyalási körök vannak beépítve a rendszerbe, amelyek komoly szakértelmet és felkészülést igényelnek.

Smuk Péter nagyon aggályosnak tartotta a fegyelmi jogra vonatkozó új rendelkezéseket, mind a képviselői szabad mandátum, mind a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából. Kifejtette, hogy bár az Alaptörvény negyedik módosítása nyomán a Ház méltósága alkotmányos érték, ez nem szolgálhat alapjául az ellenzéki jogok korlátozásának, az erre vonatkozó precedensek pedig – jogorvoslat nem lévén a fegyelmi döntések ellen – már a strasbourgi emberi jogi bíróság előtt vannak.³

Negyedik felszólalóként Salamon László ismét kedvező megvilágításba kívánta helyezni az átalakítás mögötti célokat és eredményeket, valamint többek között a plenáris ülés részletes vitájának “funkciótlanságát” is. A részletes vita véleménye szerint nagyon kevés esetben volt érdemi, mivel sok esetben az általános vita kérdéseire nyújt vissza. Kiemelte továbbá, hogy a bizottság alkalmasabb terepként szolgál a szakmai viták lefolytatására, melyet a képviselők szűkebb körű vitáival magyarázott.

² 50/2003. (XI. 5.) AB határozat.

³ Szanyi a betiltott interpellációk miatt máris Strasbourghoz fordult: http://nol.hu/belfold/szanyi_a_betiltott_interpellaciok_utan_maris_strasbourghoz_fordult-1389645 (Letöltve: 2014.12.10.) Illetve: Strasbourgba mennek Kóvér bírsága ellen: <http://nepszava.hu/cikk/660238-strasbourgba-mennek-kover-birsaga-ellen> (Letöltve: 2014.12.10.).

Az első szakasz utolsó megszólalójaként Sente Zoltán a korábban megszólalókhoz képest lesújtóbban nyilatkozott a legutóbbi parlamenti ciklus alkotmányos és az országgyűlési jogot érintő változásairól is. Megfogalmazta, hogy az Alaptörvény ugyan állít néhány követelményt, ami indokolja az Országgyűlés strukturális változását (például a népképvisellettől teljesen eltérő módon működő nemzetiségi képviseletet az Országgyűlésben), de összességében kevés indoka volt a változtatásnak: a Parlament működőképes és stabil volt. Úgy értékelte, hogy az Országgyűlés szerepe a kétharmados többségnek köszönhetően rendkívüli mértékben megnőtt, **a kormánytöbbség „elszabadult hajóágyúként” működött** az elmúlt négy évben, a független intézményeket sorra maga alá gyűrte, a jogrendszerbe pedig számtalan olyan korlátot épített be, melyek kétharmados parlamenti többség nélkül rendkívüli mértékben megkötik a mindenkori kormányok kezét. Kifejtette továbbá, hogy szembe kellett nézni azzal, hogy bizonyos „nyugati típusú” jogintézmények nem, vagy nem eredeti funkciójuknak megfelelően működnek Magyarországon. Példa erre a vizsgálóbizottságok intézménye vagy az interpelláció, ahol magyar sajátosságként megjelent a kormányt interpelláló kormánypárti képviselők, azaz az öninterpellálók jelensége, valamint az ellenzéki tevékenységet vizsgáló vizsgálóbizottságok.

A beszélgetés második felében a moderátor egyes kérdéseire, illetve egymás álláspontjára reagáltak a meghívottak. A nemzetiségek parlamenti képviseletével kapcsolatosan Jakab András felidézte, hogy a kormánytöbbség álláspontja szerint ezzel egy régi alkotmányos mulasztást orvosolt az Országgyűlés, ám véleménye – és az Alkotmány 68. § (3) bekezdése – szerint mindössze képviseletről, és nem országgyűlési képviseletről volt szó. Ez a nemzetiségi törvénnyel azonban már megvalósult, a szabályozás pedig a választások célegyenesében egyre több **problémát vet fel**,⁴ nemcsak a Parlament szempontjából vizsgálva a kérdést. Jakab szerint ezért egy mítosz volt az, hogy alkotmányos mulasztásban lett volna a törvényhozó a nemzetiségek parlamenti képviseletének hiánya miatt.

A plénum és a bizottságok kettősségének témakörében kifejtette, hogy a bizottságok munkájának átláthatósága és nyilvánossága kiemelt kérdés, ugyanakkor – részben Salamon Lászlóra reflektálva – felvetette, hogy a hatékonyságot zászlajára tűző bizottsági vitaszakasz nem von-e el a parlamenti tárgyalások legitimitációjából is. Ez utóbbi dilemma álláspontja szerint már a parlament és a parlamenti vita alapvető funkciójával kapcsolatos kérdéseket érint, vagyis hogy a parlament egy törvénygyár vagy inkább legitimitációs vitafórum.

A nyilvánosság problematikájára reagálva Szabó Zsolt kijelentette, hogy a nyilvánosság természetesen biztosítva lesz a bizottsági üléseken is –akár televíziós közvetítés is elképzelhető. Smuk Péter lehetséges ellenérvként kifejtette, hogy Jürgen Habermas „A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása” című munkája nyomán szociológiai tény, hogy a parlamentekben a televíziós közvetítés, tehát a teljes nyilvánosság megteremtése után a képviselők már nem egymással, hanem a választóikkal kommunikálnak. Ez kevésbé konstruktív vitákat eredményezhet az egyes törvényjavaslatok szempontjából –

⁴ Havasi Eszter: Középpontban a választási rendszer. *Ars Boni*, 2014/1., 82-84. o.

alátámasztva a Salamon László által korábban elmondottakat –, azonban a nyilvánosság demokratikus, ellenőrző funkciója elvitathatatlan, így a nyilvánosság kizárása mellett nem lehet érv a hatékonyság.

A beszélgetés Sente Zoltán hozzászólásával zárult. Sente már felszólalása elején kifejtette, hogy több kérdésben nem ért egyet a korábban elhangzottakkal. Első problémaként azt emelte ki, hogy a magyar Hárszabály Európában egyedülállóan nagy mértékben preferálja a kormányoldalt: például egy kétórás időkeretben tárgyalt javaslat esetén a kormányoldalnak háromszor annyi beszédideje lesz, mint az ellenzéknek, amennyiben az adott javaslat egyéni képviselői indítványként kerül a Ház elé – ez pedig a legutóbbi ciklusban a javaslatok harmadára volt igaz. Salamon Lászlóra reflektálva hangsúlyozta, hogy a részletes vita új Hárszabály által bevezetett formája – vagyis hogy a plénum előtt egyáltalán nem lehet részletes vitát folytatni – külföldön ismeretlen megoldás. A vitának nemcsak szakkérdésekről kell folynia, hanem, ami ugyanennyire – vagy még inkább – fontos, a közügyek nyilvános megvitatásáról, amely nyugaton háttérbe is szorítja a parlament pusztán törvényalkotó funkcióját, így a vita értelmetlenségére való hivatkozás nem legitim érv. Magyarországon azonban az új szabályozás véleménye szerint még inkább **a törvénygyár-jelleget erősíti**. Zárásként a fegyelmi jog tárgykörében megjegyezte, hogy jelentősen szélesedik az ülést vezető elnök mozgásterét e kérdésben, ami az elmúlt négy év gyakorlatára tekintettel egyértelműen **a viták letörését és az ellenzék háttérbe szorítását** célozza, és egyben sajnálatos, azonban a nyitott kérdésekre majd Strasbourg adja meg a választ.

A 2014-es ciklus kezdetén debütáló új hárszabályi rendelkezések tehát még sok vitás helyzetet teremthetnek és számos lezáratlan kérdést tartalmaznak, melyeket a gyakorlat, illetve a későbbi módosítások rendezhetnek, akár többéves átmeneti időszak után.