

NÉMETH MÁRTON

A Házsabályon túl – Bepillantás a magyar parlamenti jog megújításának kulisszái mögé

A Házsabályon túl célkitűzései és eredményei az első két szemeszter tükrében

A Parlamenti Szemle első két számához hasonlóan ezúttal is beszámolunk az Országgyűlés Hivatala Törvényhozási Igazgatósága parlamenti jogi előadássorozatának legújabb alkalmairól. A Házsabályon túl címet viselő kezdeményezés célja, hogy a közjog e kiemelt jelentőségű területét középpontba állítva lehetőséget adjon a parlamenti jog iránt érdeklődő oktatók, kutatók, egyetemi hallgatók számára, hogy megismerjék a szakma kiváló képviselőinek álláspontját egy-egy témában.

A hatályos parlamenti jog 2012 óta lezajlott átalakulása okán az előadások alkalmat kínálnak arra is, hogy a résztvevők képet kapjanak arról, hogyan vélekednek a változásokról a parlamenti jog tudományának művelői. Az előadások szerkezete éppen ezért kifejezetten ösztönzi az előadókat arra, hogy reflektáljanak egymás álláspontjára. A megszólalók éltek is a lehetőséggel, és színvonalas szakmai viták bontakoztak ki a parlamenti jog legfontosabb csomópontjaival kapcsolatban. Ahogy erre a sorozat fővédnöke, Gulyás Gergely is utalt,¹ a szakma képviselőinek meghallgatása és véleményük figyelembevétele megkerülhetetlen fontosságú a változások értékelése során, az első két szemeszter előadásainak mélysége alapján a sorozat jó alapot szolgáltat ehhez.

1. Horváth Attila – Soltész István: Házsabálytörténet

Amint arra a felkért előadók is kitértek, hazánk kivételesen gazdag parlamenti hagyományokkal rendelkezik. A szervezők erre tekintettel választották az „Elmélyítő” szemeszter első előadásának témájául a Házsabály történetét. A sorozat újabb szemeszterét Bárány Tibor, az Országgyűlés Hivatala főigazgató-helyettese nyitotta meg, megköszönte a hallgatóság kitartó érdeklődését a sorozat iránt, és külön köszöntötte elődjét, Soltész Istvánt, aki 2013-ig az Országgyűlés főtitkáráként dolgozott.

¹ MAGYAR Zsóka: „A Házsabályon túl”. *Parlamenti Szemle* 2016/1., 128.

A beszélgetés elején szokásos személyes bevezető részből megtudhattuk, hogy Horváth Attilát alapvetően családi indíttatás vezette a jogtörténeti pályára, mivel a politika és a történelem meghatározó témák voltak a szülei, rokonai számára. Karrierje során a legfontosabb mentor Zlinszky János volt, aki szinte atyai jó barátként segítette útján, nagyon sokat köszönhet tanácsainak. Soltész István számára a pályaválasztást szintén a történelem és a magyar nyelv iránti érdeklődés motiválta. Az egyetem elvégzése után a közigazgatásban dolgozott, később az Országgyűlés Hivatalában eleinte a jogi osztályt vezette, majd közel 24 évig főtitkárként tevékenykedett.

Horváth Attila előadását a magyar parlamentarizmus hagyományainak méltatásával kezdte, amely az angol parlament után a második legrégebbi múltra tekinthet vissza, hiszen az első országgyűlést III. András hívta össze még 1290-ben. Az ezt követő évszázadokban elsősorban a szokásjog alakította ki az eljárási szabályokat, ugyanis még a legalapvetőbb normákat sem foglalták írásba, ami azért nem okozott problémát, mivel az országgyűlések néhány király uralkodásának kivételével szinte folyamatosan üléseztek.

A következő fontos dátum 1608, mivel először ekkor alkotnak szabályozást az országgyűlés működéséről. A koronázás előtti I. törvénycikk ugyan még nem házszabály, de stabilizálja az Országgyűlést, mivel egyértelműen meghatározta, hogy a parlament két kamarából áll, és azt is rögzíti, hogy kik a tagjai a felső- és az alsótáblának. Az ekkor kialakított rendszert egyrészt (a kor viszonyaihoz képest) erős képviseleti jelleg jellemzi, hiszen Magyarországon a lakosságnak körülbelül nyolc százalékát képviselte az alsótábla, másrészt komoly stabilitás, mivel a kétkamarás berendezkedés jóval ellenállóbb volt a királyi hatalom beavatkozásaival szemben, mint például a háromkamarás francia.

Először II. József uralkodás után, 1790-ben merült fel, hogy kodifikálni kellene a házszabályt, végül azonban erre csak 1848-ban, az első népképviseleti országgyűlés megalakulása után került sor. Horváth Attila kiemelte, hogy az ekkor megalkotott szöveg, amelyet a belga parlament házszabályának megfelelően készítettek el, azóta is mintája és példaképe a későbbi házszabályainknak.

A dualizmus parlamentje a nagy, ünnepélyes szónoklatok helye, ahol tilos volt a szónoknak felolvasni a beszédét, és ahol már ádáz csatákat vívott egymással az ellenzék és a kormánypárt, ezért a parlamenti jog legfontosabb témái a beszédjog és az obstrukció lesznek.

A magyar parlamentarizmus szomorú időszakára köszönt be 1944-gyel, ahol, bár 1948-ig még volt némi tere a politikai versenynek, de a kommunista hatalomátvétel felé közeledve egyre gyakrabban fenyegették a képviselőket a legsúlyosabb retorziók a felszólalásaikért. A korszak mélypontja 1982 volt, amikor összesen két törvényt fogadott el az Országgyűlés.

Előadása zárásaként Horváth Attila megemlítette, hogy 1990-ben felemelő érzés volt látni, hogy nem múltak egy nyomtalanul a magyar parlamentarizmus hagyományai. Varga Béla, az utolsó megválasztott nemzetgyűlési el-

nők felszólalása is jelezte, hogy a negyven év diktatúra nem tudta megtörni a hagyományainkat.

Soltész István előadásának célja a parlamenti jog 1986 és 2010 közötti alakulásának bemutatása volt. A szocialista politikai rendszerrel kapcsolatban elmondta, hogy mai egyetemi hallgatók számára szerencsére már elképzelhetetlenek azok a körülmények, amelyek között az utolsó pártállami Országgyűlés működött. Csak két példát említve: az Országgyűlés általában évente négy alkalommal ült össze pár napra; illetve nem kerülhetett olyan javaslat a parlament napirendjére, amelyet az MSZMP Politikai Bizottsága nem támogatott.

1986-tól azonban, bár kisebb kitérőkkel, de megindult a parlamenti munka megélénkülése, amely leginkább az ellenzéki képviselők bekerülésével gyorsult fel, és az első szabad választások előtt több házszabály-módosításban is realizálódott.

Miért nem sikerült új házszabályt alkotni az első ciklusban? – tette fel a kérdést Soltész István. A válasz egyszerű: a szabályozás kétharmados volt, és a kormánypártok valamint az ellenzékiek természetesen más szempontokat szerettek volna érvényesíteni: az előbbieket a törvényalkotás gyorsabbá és hatékonyabbá tételében voltak érdekeltek, az utóbbiak pedig a parlamenti ellenőrzés, az ellenzéki jogosítványok erősítését szorgalmazták. A választások felé közeledve pedig a kiélesedő politikai küzdelem ellehetetlenítette a konszenzus esélyét.

A második ciklus elején viszont gyorsan elfogadta a parlament a házszabályt,² aminek fontos oka volt a politikai viszonyok megváltozásán túl, hogy készen álltak a tervezetek, és a szerepek felcserélődése miatt jobban ismerték már a másik oldal gondjait az egyes pártok. A házszabály már októberben hatályba lépett, és a módosítások ellenére több mint 20 évig hatályban maradt. Soltész István szerint egy alapvetően korszerű, modern házszabály született, amely hatékonyabb törvényalkotást eredményezett, ugyanakkor az ellenzék jogköreit is erősítette.

A későbbi ciklusokban a kétharmad hiánya miatt sokkal ritkábban nyúlt a parlament a házszabályhoz. Megjelent egy fontos új szereplő is, az Alkotmánybíróság, amely jelentős befolyást gyakorolt a parlamenti jog alakulására. A testület döntései nyomán került sor a frakcióalakítás, a beszédjog, vagy a sajtatörvények gyakorlatának módosítására.

Hallgatói kérdésre Soltész István kifejtette, hogy a parlamentarizmus évszázados hagyományai és a nemzetközi példák számos helyen befolyásolták a rendszerváltás utáni parlamenti jogot. Példaként a Törvényalkotási bizottságot emelte ki, amelynek megtaláljuk a dualizmus kori előképét, megemlítette továbbá a rendszerváltás utáni első házszabályt, amelyre erős hatást gyakorolt a német parlament házszabálya.

² 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről

2. Bihari Mihály: Beszédjog vs. obstrukció, az Országgyűlés működési rendje

A házszabályon túl következő előadása több szempontból is különleges volt, hiszen Bihari Mihály személyében nem csak a politológia és az alkotmányjog tudományának jeles képviselője adott elő, hanem egy egykori parlamenti képviselő, aki a Ház működését a gyakorlat oldaláról is behatóan ismeri.

A személyes bevezető részben Bihari Mihály elmondta, hogy mindig is a társadalom és a politika kérdései érdekelték, a jogból pedig főleg az állammal kapcsolatos területek: az alkotmányjog, az állam- és jogelmélet, valamint a szociológia. A szakmai fejlődésében három tanáregyéniség hatott rá szemléletével: Samu Mihály, Schmidt Péter és Madarász Tibor.

Bihari Mihály előadása elején kiemelte, hogy a parlamenti beszédjog az általános szólás- és véleménynyilvánítási szabadságból levezetett jog, amelyet az Alkotmánybíróság már nagyon korai határozataiban³ a szabadságjogok anyajogának nevezett. Maga a beszédjog a parlamenti jog területéhez tartozik, a legfontosabb jogi háttere pedig a mindenkori alkotmány mellett a parlamenti törvény, illetve a házszabály. Az utóbbi két nagy jogszabály az a joganyag, amely a beszédjog kereteit, tartalmát alapvetően meghatározza.

Az Országgyűlés plenáris és bizottsági ülésein a beszéd nyelve a magyar, ezen kívül még tizenhárom nyelven szólalhatnak meg a nemzetiségi szószólók, illetve képviselők, a parlament apparátusának pedig készen kell állni arra, hogy az ezeken a nyelveken beszélő képviselők beszédét le tudják fordítani.

Bihari Mihály hangsúlyozta, hogy a beszédjog mindig szigorú keretek között érvényesül, az ülést vezető elnök pedig köteles a formai és a tartalmi szabályok előírásait betartani. Megvonhatja például a szót a képviselőtől, amennyiben az indokolatlanul eltér a tárgytól. A dualizmusban az is hasonló szankcióval járhatott, ha valaki saját, vagy más beszédét felolvasta. Megegett például, hogy valaki obstrukciós céllal ugyanazt a verset, a Toldi estéjét mondta el szó szerint nyolc órán keresztül.

A beszédjog szigorú szabályozása három célt szolgál Bihari Mihály szerint: egyrészt a képviselői véleménynyilvánítás szabadságát, másrészt a vitában való részvételt, az érvek és ellenérvek ütköztetését, amely a hatékony törvényalkotás előfeltétele, valamint a képviselői akarat szabad kifejtését, mert ahogy az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 73. § (1) bekezdése is kimondja az immunitás megállapításakor: a képviselőt nem lehet felelősségre vonni képviselői tevékenységével összefüggésben történő véleménynyilvánításáért, tényállításáért és szavazatáért.

Eötvös József például az 1848-as parlamentben egy új házszabály elfogadásával kapcsolatban azzal kezdte a beszédét, hogy a házszabálynak egyetlen funkciója, hogy a lehető legjobb törvényt hozza a parlament. Bihari Mihály kiemelte,

³ 30/1992. (V. 26.) AB határozat

hogy bár a mondat kiváló összefoglalása a parlamenti jog céljának, a házszabályok későbbi története megmutatta, hogy milyen hihetetlen nehéz a működést racionalizálni és szigorú szabályok közé szorítani, anélkül, hogy a pluralitást, a véleménynyilvánítást és a szólásszabadság lényegét korlátoznánk.

Az obstrukció és a klotúr nemcsak a magyar parlamenti jognak volt évszázadokon keresztül az egyik legvitatottabb intézménye, hanem az egész európai parlamentarizmus egyfajta gyermekbetegségének tekinthetjük őket, amikor a beszéd szabadságát tartották a legfontosabb képviselői jognak, amelyet nem lehetett korlátozni.

Az obstrukció lényege, hogy a hosszú beszédeket tartó, vagy újra és újra jelentkező képviselők megakadályozzák a határozathozatalt. Bihari Mihály egy példán szemléltette, hogy milyen komoly következményekkel járhatott ez a jelenség: a Ház a hadseregbe behívandó újoncok számát a költségvetési törvénnyel állapította meg, és amíg az új újoncoszás meg nem történt, nem szerelhetek le az öreg katonák. A dualizmus időszakában emiatt megesett, hogy a katonáknak sokszor évekig tovább kellett szolgálniuk, mivel az obstrukció miatt nem tudtak új költségvetést elfogadni.

Bár az obstrukció kérdését többször is megpróbálta megoldani a magyar parlament, de több próbálkozás után végül is elég későn, csak az 1920-as évek közepén sikerült a beszédjognak ezeket a „kinövéseit” megszüntetni, lényegesen csökkentve a beszédidőt, ezáltal pedig lehetővé téve a normális parlamenti munkát.

Az előadása után Bihari Mihály a hallgatóság kérdésére kifejtette, hogy a jelenlegi házszabályt és az Országgyűlésről szóló törvényt nagyon kimunkált és nagyon jó joganyagának tartja. Más országok parlamentjeinek házszabályaival összevetve is úgy látja, hogy hatékony működést tesz lehetővé ez a házszabály. Egy ponton kritizálta csupán a hatályos parlamenti jogot: úgy látja, hogy sajnos még ma is hiányos a magyar parlamenti fegyelmi jog, amely sokkal részletesebb volt a háború előtt.

A magyar parlamentnek voltak nagyon komoly és szép tradíciói ezen a területen, mint például a Ház megkövetése, amelyet Bihari Mihály nagyon hiányol a magyar parlamenti fegyelmi jogból. A jogintézmény lényege az volt, hogy például csúnya beszédért, vagy az elnök ülésvezetési gyakorlatának kifogásolásáért először figyelmeztetésben részesült a képviselő, majd következett a Ház nyilvános megkövetése. Ekkor a parlamenti ülésterem közepére kellett mennie a vétkesnek, és ott egy szöveget kellett felolvasnia a plénum előtt, amelyben elmondta, hogy milyen vétséget követett el, majd kijelentette, hogy megköveti a Házat, és kérte, hogy az Országgyűlés fogadja el ezt. Az elkövetett sérelmet pedig plakátokon és a médiában, például a legnagyobb példányszámú újságban közzétették a választókerületében. Bihari Mihály szerint ez a szabály használna a magyar parlament stílusának, és üdvös lenne a demokratikus politikai kultúra elterjesztése szempontjából is.

3. Ilonszki Gabriella – Várnagy Réka: Parlamenti kormányzás, politikai működés az Országgyűlésben

A sorozat nyolcadik előadására különleges légkörben került sor, ugyanis a rendezvénynek a Felsőházi ülésterem adott otthont. Az esemény ugyanakkor nem csak a helyszín miatt volt rendhagyó, mivel ezúttal alkotmányjogi helyett politikatudományi szemszögből vizsgálta a parlament működését.

A két előadó, Ilonszki Gabriella, professzor emerita, a Magyar Tudományos Akadémia doktora és Várnagy Réka, a Budapesti Corvinus Egyetem adjunktusa vállalkozott rá, hogy a szervezők által ajánlott különleges formátumban tartják meg előadásait, így két statikus monológ helyett egy-egy résztémát közösen, egymás gondolataira reflektálva jártak körbe.

Elsőként a parlamenti szabályozás és a politikai működés viszonyát vizsgálta Ilonszki Gabriella, aki kiemelte: a parlament nem egy politikai vákuumban létezik, ezért a szabályozás változása sem érthető meg a politikai kontextus vizsgálata nélkül. Az Országgyűlés működése során rengeteg politikai funkciót ellát: szocializálja és egyben frakciókba is rendezi a képviselőket, kommunikál a társadalommal, a nemzetközi partnerekkel. A két legfontosabb elem azonban kétségkívül a törvényhozás és a kormányzat ellenőrzése.

Várnagy Réka a parlamenten belüli törésvonalakat elemezve rámutatott: tudományos szempontból az egyik legelhanyagoltabb szempont a képviselő és a frakciója között húzódó ellentét. A frakcióalakítási szabályok tökéletes példái ennek: a képviselő érdeke az, hogy minél gyorsabban és zökkenőmentesebben válthasson frakciót egy konfliktus esetén, a frakciók pedig éppen ennek az ellenkezőjében érdekeltek.

Nemzetközi kutatásokból tudjuk, hogy nem csak Magyarországon, hanem más parlamentekben is a napirend legfőbb meghatározója a kormány, amely a kormánypárti frakciók útján az esetek legnagyobb részében keresztül tudja vinni az akaratát a népképviselőre. A magyar politikatudomány ugyanakkor sajnálatos módon kevésbé vizsgált, ám annál fontosabb aspektusa a visszavont és a törvényhozás elé nem kerülő jogszabálytervezetek témája, vagyis a negatív napirend-meghatározás kérdése. Ezekben az ügyekben a legtöbb esetben a kormánypártok közötti, vagy az egyes frakciókon belüli politikai viták kerülnek felszínre.

Ilonszki Gabriella az új Házasabályt vizsgálva megállapította, hogy a törvényalkotást tekintve a nyilvánosság és az alternatívák láthatóvá tétele szempontjából az új szabályozás rosszabb helyzetbe hozta az ellenzékét. A legfőbb probléma Ilonszki Gabriella szerint, hogy az új szabályok alapján a törvényjavaslatok részletes vitáját a plenáris ülés helyett az egyes bizottságok folytatják le. A parlamenti működés fő terepuma a plenáris ülés, hiszen erre figyel leginkább a választópolgár, és itt mutathatja meg az ellenzék az alternatív javaslatait, csillogtathatja meg vitastílusát, vagy kötheti hozzá a képviselőit egyes közpolitikai megoldásokhoz vagy témákhoz.

Ilonszki nem ért egyet azokkal az érvekkel, amelyek szerint így szakszerűbbé vált volna a törvényalkotás. Egyrészt a bizottsági ülések száma és az időtartama is alapvetően lecsökkent, másrészt a bizottságokban továbbra sem érvényesül olyan munkamegosztás, amely például egy jelentéstelevővel eleve egy előkészített anyagot nyújtana a bizottság számára, biztosítva ezzel a nagyobb szakszerűséget.

Várnagy Réka a bizottságokkal kapcsolatos értékelésre reflektálva kiemelte, hogy a plenáris ülés szerepének csökkenése nem csupán kormány–ellenzék dimenzióban értelmezhető, ugyanis a kormánypárti képviselőknek is alapvető érdekük, hogy minél hangsúlyosabban megjelenhessenek a vitában, erősítve ezzel politikai súlyukat.

A törvényalkotás gyorsaságáról szólva elmondta, hogy bár kimtatható, hogy egyre gyorsul a törvényhozás, 33–36 nap körüli egy törvény átlagos elfogadási ideje, az új Házzsabállyal azonban jó néhány garanciális intézmény került be a parlamenti jogba, ami a törvényhozás lassításának és a gyorsító eljárások visszafogásának irányába hat.

A kormányzat ellenőrzésének témakörére rátérve Várnagy Réka rámutatott, hogy az interpellációk szerepe az első ciklustól kezdve napjainkig, az aktuális politikai erőviszonyoktól függetlenül, csökkenő tendenciát mutat. Az ellenőrzés egy másik sarkalatos kérdéséről, a vizsgálóbizottságokról szólva Várnagy Réka elmondta, hogy úgy látja, az ellenzék lehetőségei erősen csorbultak azzal, hogy a korábbi szabályozással szemben ma már nem képes az ellenzék arra, hogy önállóan vizsgálóbizottságot állítson fel.

Zárszavában Ilonszki Gabriella elmondta, hogy véleménye szerint a mindenkor parlamenti erőknek úgy kellene eljárniuk, hogy ne egy zéró összegű játszmaként tekintsenek a parlamenti szabályozásra. Egyrészt a parlamenti szerepek gyakran felcserélődnek, másrészt pedig a többség–kisebbség szempontjai mellett más érdekeket és törésvonalakat is figyelembe kellene venni a minőségi jogalkotás érdekében.

4. Bárány Tibor – Gulyás Gergely: Az új házzsabállyal kapcsolatos tapasztalatok, a Törvényalkotási bizottság működése

A Házzsabályon túl „Elmélyítő szemeszterének” utolsó előadásán Gulyás Gergely, az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke és a Törvényalkotási bizottság elnöke, valamint Bárány Tibor, a Törvényhozási Igazgatóság főigazgató-helyettese adott elő. A moderátor Tóth Zita, a Törvényhozási Igazgatóság Kodifikációs főosztályának vezetője volt, aki a két előadó mellett szintén részt vett az új Házzsabály előkészítésének munkálataiban, ami lehetőséget adott arra is, hogy frontális előadások helyett egy kötetlenebb beszélgetés során kaphassunk bepillantást a parlamenti jog megújításának kulisszái mögé.

A személyes bevezető részből megtudhattuk, hogy Gulyás Gergely nem készült politikai pályára, ügyvéd szeretett volna lenni. A politika iránt ennek elle-

nére mindig is érdeklődött, és a Szájer Józseffel valamint Balog Zoltánnal történő közös munkának köszönheti, hogy végül képviselő lett. Bárány Tibor elmondta, hogy alapvetően hivatalnoknak és közigazgatási szakembernek tartja magát. Személyes motivációi kapcsán György Istvánt, az Államigazgatási Főiskola oktatóját említette, aki nagy hatással volt rá: előbb közigazgatási jogra oktatta, majd rövid ideig a főnöke is volt.

Tóth Zita első kérdése a Hárszabály megalkotásának körülményeire vonatkozott. Gulyás Gergely elmondta, hogy a politika oldaláról 2010, illetve az Alaptörvény 2011-es elfogadása után generális újraszabályozási igény jelent meg, ami ugyanakkor lényegesen nem változtatott a magyar államberendezkedésen. Emellett voltak olyan adósságok, amelyekkel mindenképpen kezdeni kellett valamit, mint az Országgyűlés létszámának csökkentése, vagy a nemzetiségi képviselőbiztosítása. A legfőbb ok azonban mégsem ez volt Gulyás Gergely szerint, hanem az, hogy a parlamentarizmus színvonala egyre csökkent Magyarországon, egyre inkább kiüresedtek a viták.

Bárány Tibor a politikai érvek mellett jogtechnikai indokokra is felhívta a figyelmet. Az 1994-ben elfogadott Hárszabály teljes felülvizsgálatára soha nem került sor. A későbbiekben házbizottsági, ügyrendi bizottsági állásfoglalások sora alakította a gyakorlatot, amelyeket az újraszabályozás során át kellett tekinteni. A 2012-ben elfogadott országgyűlési törvény pedig teljesen új helyzetet teremtett, ezért szabályozási oldalról is mindenképpen szükséges volt a kodifikáció.

Tóth Zita kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott az Országgyűlés önszabályozási autonómiájával, és arról kérdezte Gulyás Gergelyt, hogy az alkotmányos alapelvek és korlátok mennyiben befolyásolták a kodifikációt. Az Országgyűlés alelnöke válaszában elsőként az egyenlő mandátum elvét említette, amely a módosító javaslatokról történő szavazás kapcsán merült fel az elfogadás idején. Álláspontja szerint ugyanakkor a kritikák nem voltak megalapozottak, hiszen bár korábban a módosító javaslatokról szinte korlátozás nélkül lehetett szavazni, azonban a korábbi hárszabály sem tette lehetővé ezt, ha egy indítvány a bizottságban nem kapott legalább egyharmados támogatást. Gulyás Gergely szerint, ha ez eddig sem okozott alkotmányossági problémát, és nem sértette az egyenlő mandátum elvét, akkor ez megítélése szerint ezután sem változott.

Bárány Tibor a kodifikációs munkák kapcsán elmondta, hogy komoly előkészítő munkák zajlottak a háttérben. Átvizsgálták 1990-től az Alkotmánybíróság gyakorlatát, és a testület által kidolgozott alkotmányossági elvekhez próbálták igazítani a szabályozást. A szabad mandátum elve, a parlamenti szólásszabadság, a kisebbségvédelem, a parlamenti működés hatékonysága és a demokratikusan elfogadott eljárási szabályok, volt az az öt alapelv, amelyek alapján az alkotmánybírósági döntéseket elemezték.

Emellett számba vették az összes parlamenti jogi jogintézményt, száznál is többet azonosítottak be, amelynek a felülvizsgálatát el kellett végezni. Bárány Tibor szerint számos jogintézmény elavult volt, vagy funkcióját veszítette. Ösz-

szességében elmondható, hogy kiemelt általános cél volt egy megfontolt jogalkotás kialakítása, amely garantálni tudja a minőségi törvényhozást.

Végül Bárány Tibor két aspektusra hívta fel a figyelmet, amelyet a kodifikáció kapcsán érvényesítettek. Nemzetközi összehasonlítások eredményeire is támaszkodtak a Törvényhozási Igazgatóság munkatársai, valamint nagyon komoly munka zajlott annak érdekében, hogy erős informatikai támogatást kapjon a jogalkotás. A projekt ParLex néven fut, és Bárány Tibor reményét fejezte ki, hogy a közeljövőben a nagyközönség számára is megismerhetővé válik.

Gulyás Gergely a moderátor kérdésére elmondta, hogy az egyik koncepcionális döntés a kodifikáció során az volt, hogy lassítani szerették volna a törvényalkotási eljárást. Bár megállapította, hogy világjelenség, hogy a szakmai apparátusával a kormány mindenhol egyre nagyobb szerepet játszik a jogalkotásban, a magyar parlament által 2010 után diktált tempót azonban nem ennek tudja be. Abban a gazdasági helyzetben szükségszerű volt a gyors törvényhozás, ami a ciklus további részében sem hagyott teljesen alább.

Emiatt a cél az volt az új Házzsabállyal, hogy egy olyan törvényalkotási rendhez térjenek vissza, amelyben több korlátja van a módosító indítványok megfogalmazásának, több idő van a parlamenti tárgyalásra, és ezen belül nagyobb jelentősége van a bizottsági szakasznak. Az volt ugyanis a tapasztalat, hogy a bizottsági vitákban több konstruktivitás van, és a részletes vita sok szempontból az általános vita megismétlődését hozza magával. Gulyás Gergely az elmúlt két és fél év tapasztalatai alapján úgy látja, hogy a részletes vita intézménye senkinek nem hiányzik.

Az Országgyűlés alelnöke örömet fejezte ki, hogy bár az ellenzék dolga mindenhol az, hogy kritizálja a kormánytöbbség döntéseit, mégis a házzsabály egy-egy részletkérdéstől eltekintve nem vált a politikai napirend legfontosabb témájává, és az ellenzék sem akarta azzá tenni, a pártok nem vitték túlzásba a kritikájukat.

A Törvényalkotási bizottság kapcsán elmondta, hogy bár voltak olyan hangozok, amelyek az új intézmény túlhatalmától tartottak, ezeket azért nem tartja megalapozottnak, mert egy parlament soha nem csupán jogi keretek között működik, hanem minden szegmensét nagyon erősen áthatja a politikum. Ebből pedig az következik, hogy még egy rendkívül erős kormánytöbbség mellett is negatív hatása lenne annak, ha a Törvényalkotási bizottság kiüresítené a szakbizottságok módosító javaslatait. Ezért Gulyás Gergely szerint a politikai logika a legnagyobb garancia arra, hogy a Törvényalkotási bizottság megtalálja a helyét a jogalkotásban.

Bárány Tibor hozzátette, hogy a Törvényhozási Igazgatóságnak kötelessége, hogy állandóan figyelje a Házzsabály működését, ennek megfelelően készítettek is elemzéseket arról, hogy két év távlatában hogyan vizsgáljuk az új rendszer, és számos pozitív fejleményt, eredményt állapítottak meg. Ilyen volt például a napirend-kiegészítés intézménye, ami állandó kritika tárgyát képezte a korábbi házzsabály esetében az ellenzék részéről, mivel így az ülés előtt is fel lehetett kérni javaslatokat a napirendre. Ez az új házzsabályban teljes egészében megszűnt.

Szintén örvendetes fejlemény többek között, hogy sikerült megtalálni a nemzeti-ségi szószólók, és a Nemzetiségi bizottság helyét az Országgyűlésben, vagy az is, hogy sikerült megoldani a feltorlódott beszámolók problémáját. A 2014-es ciklus elején hetven ilyen beszámoló volt, mára gyakorlatilag nincs hátraléka az Országgyűlésnek.

Az előadás végén Tóth Zita olyan kritikákkal szembesítette a két előadót, amelyet a Hárszabályon túl korábbi előadói fogalmaztak meg a megújult parlamenti jog kapcsán. Elsőként Smuk Péter és Ilonszki Gabriella véleményét idézte, amely problémásnak minősítette, hogy a vizsgálóbizottságok létrehozásához már nem elegendő a képviselők egyötöde.

Gulyás Gergely úgy vélte, hogy egy vizsgálóbizottság működése sem volt produktív az elmúlt bő negyed évszázadban. Nem csupán jogi értelemben nem vezettek sehová, de politikai értelemben sem állapítható meg, hogy valamelyik oldal kézzelfogható előnyökhöz jutott volna ilyen módon. Gulyás Gergely sokkal inkább úgy látja, hogy a vizsgálóbizottságok a gyakorlatban kifejezetten színvonalatlan politikai karaktergyilkosságok terepévé és eszközévé váltak mindenféle érdemi munka nélkül. Ezért kifejezetten örült annak, hogy ötpárti konszenzussal szüntették meg a vizsgálóbizottságok konszenzus nélküli létrehozatalának lehetőségét, ezt a magyar politika érettségének egyik bizonyítékaként értékeli.

Végül a moderátor a strasbourgi bíróság ítéletéről kérdezte Gulyás Gergelyt, amely a fegyelmi jogi szabályozás, illetve a jogorvoslati lehetőségek hiánya miatt elmarasztalta a magyar államot. Az Országgyűlés alelnöke elmondta, hogy azóta a jogszabályi rendelkezések módosultak, és a jogorvoslati lehetőség ma már biztosított. A bíróság ítéletében ennek tényét azóta elismerte, az új szabályozással kapcsolatban pedig elmarasztalás még nem született.

NÉMETH MÁRTON

doktorandusz,

Eötvös Loránd Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar,

nemmarc@gmail.com