

ENYEDI KRISZTIÁN

## Szófia beszéd?

### Részletes vita az Igazságügyi Bizottság gyakorlatában (2014–2018)

*A dolgozat célja a 2014-ben hatályba lépett, teljesen új struktúrájú részletes vita gyakorlati működésének bemutatása és értékelése. E vizsgálathoz mind feladatkörét, mind összetételét, mind aktivitását tekintve ideális terepként szolgál az Országgyűlés Igazságügyi bizottságának gyakorlata. Ezért vizsgálódásom alapjául az Igazságügyi bizottság által a 2014–2018-as ciklusban lefolytatott összes törvényjavaslat részletes vitájának meghatározott szempontrendszer szerint elvégzett szisztematikus feldolgozása szolgált. Az elemzésemben arra fókuszáltam, hogy a Bizottság miként élt az új vizsgálati jogosítványokkal, és mennyiben járult hozzá a törvényjavaslatok tartalmának alakításához.*

*A dolgozat a vizsgálódások során arra következtetésre jut, hogy a részletes vita új szabályozása és a megnövekedett jogosítványok ellenére az Igazságügyi bizottság nem tudott a törvények tartalmát meghatározó markáns szakmapolitikai fórummá válni. A részletes viták lefolyását továbbra is döntően a Kormány határozza meg. A bizottság szinte mindig a kormány nyilatkozata szerint dönt a módosító javaslatokról.*

*Mivel a részletes vita érdemben a törvények tartalmát kevésbé határozza meg, az legfeljebb a szakmai és a tágabb értelemben vett politikai nyilvánosságnak szól. A külvilágnak szóló politikai üzenetek megfogalmazásának terepéül azonban sokkal inkább az Országgyűlés plenáris ülése, mintsem a bizottságok alkalmasak. Ezért feltehetően a plenáris ülés által folytatott részletes vita megszüntetésének is jelentős szerepe van abban, hogy a 2014–2018-as ciklusban látványosan csökkent a benyújtott képviselői módosító javaslatok száma. Márpedig benyújtott módosító javaslatok hiányában a részletes vita is teljesen kiüresedik.*

## 1. Bevezetés

A 2010–2014-es parlamenti ciklusban két lépcsőben teljesen megújult a magyar Országgyűlés működését szabályozó joganyag, felváltva az 1994-ben megalkotott, és kisebb-nagyobb módosításokkal öt ciklust kiszolgált 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot (a továbbiakban: HSz.)<sup>1</sup> szabályrendszerét. Az Alaptörvényre és a parla-

<sup>1</sup> 1994-ben a hárszabályt megállapító 46/1994. (IX. 30.) OGY határozatot a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról címmel fogadták el. Mivel az Ogytv. is megállapít hárszabályt, ezért a 36/2012. (IV. 19.) OGY határozat a címét „egyes hárszabályi rendelkezésekről” címre módosította.

menti jog tárgykörében meghozott alkotmánybíróági határozatokra tekintettel a HSz. egyes rendelkezéseit törvényi szinten szabályozták újra az *Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényben* (a továbbiakban: Ogytv.)<sup>2</sup>. Alapvetően az Országgyűlés szerveire és tisztségviselőire vonatkozó szabályok kerültek törvényi szintre, míg a parlamenti eljárások, köztük a törvényalkotási eljárás menetét továbbra is a HSz. határozta meg. Ebben gyökeres változást a 2014. évi országgyűlési választások előtt megalkotott *az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat* (a továbbiakban: HHSz.) hozott. A HHSz. az új Országgyűlés alakuló ülésének napján, 2014. május 6-án lépett hatályba, így a 2014–2018-as ciklusban a parlamenti munka már az új eljárási szabályok szerint kezdődött meg. A HHSz. az elmúlt húsz év jogalkalmazási tapasztalatai alapján nem csupán finomította vagy továbbfejlesztette a törvényalkotási eljárás szabályait, hanem azokat teljesen új alapokra helyezte. Így a törvényalkotás menete és az abban részt vevők (kormány, bizottságok, képviselők stb.) eljárási jogosítványai lényegesen módosultak. E változások közül a HHSz. megalkotásakor mind az előterjesztő képviselők, mind a parlamenti jog tudományos művelői is elsősorban a részletes vitára vonatkozó szabályozás teljes átalakítását és a Törvényalkotási bizottság felállítását emelték ki.<sup>3</sup>

A törvényalkotási eljárás szakaszokra bontásának az Alkotmánybíróság garanciális jelentőséget tulajdonít.<sup>4</sup> Ez biztosítja ugyanis a transzparenciát, a képviselőkön keresztül a társadalom felől érkező impulzusok becsatornázását, azaz elősegíti az Országgyűlés képviseleti funkciójának kiteljesülését. A törvényalkotási eljárásban a részletes vita a törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatok megvitatásának szakasza.<sup>5</sup> A korábbi házszabállyal szemben a részletes vitát a HHSz. alapján immár teljes egészében az Országgyűlés állandó bizottságai folytatják le a plénum helyett. A HHSz.-ben teljesen új intézményként megjelenő Törvényalkotási bizottság pedig az állandó bizottságokban lefolytatott részletes viták eredményeinek szintetizálására hivatott.

Jelen dolgozat célja a teljesen új struktúrájú részletes vita gyakorlati működésének bemutatása és értékelése. A vizsgált parlamenti ciklusban 14 állandó bizottság működött az Országgyűlésben, és a Mentelmi bizottságot leszámítva mindegyik folytatott le részletes vitákat. Az állandó bizottságok által lefolytatott összes részletes vita elemzése nyilvánvalóan meghaladná egy rövid tanulmány kereteit. A vizsgálat ezért a törvényalkotás szempontjából kiemelkedőnek tekinthető állandó bizottság, az Igazságügyi bizottság tevékenységére fókuszál.

<sup>2</sup> PETRÉTEI József: „A magyar Országgyűlésre vonatkozó szabályozás alaptörvényi, törvényi és határozati házszabályi szinten” *Kodifikáció* 2014/2. szám 5-6. o.

<sup>3</sup> Lásd: a 2.4. pontot.

<sup>4</sup> 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011/440.

<sup>5</sup> A határozati javaslatok többségének megtárgyalása néhány eltéréssel a törvényjavaslatok vitájának eljárásrendjét követi. A dolgozat a könnyebb érthetőség érdekében következetesen a törvényalkotási eljárás tekintetében jellemzi a részletes vitát.

E kitüntetett figyelem több tényezővel indokolható. Az Igazságügyi bizottság feladatkörébe tartoznak az államszervezetre és az alapjogok gyakorlására vonatkozó alapvető törvények és a jogász szakmai szempontból legjelentősebb témák (polgári jog, büntetőjog, közigazgatási jog alapvető kódexei). Ennek megfelelően ebben a bizottságban jellemzően nagyobb számban foglalnak helyet jogász végzettséggel és jelentős joggyakorlattal rendelkező képviselők.<sup>6</sup> Mint azt a későbbiekben látni fogjuk a HHSz. a részletes vita fontos elemének tekinti az Alaptörvénnyel és a nemzetközi joggal való összhang vizsgálatát, aminek érdemi megítélésére feladatköréből és összetételéből adódóan az Igazságügyi bizottság tűnik a leginkább alkalmasnak. E kiemeltnek látszó szerepet az Országgyűlés hivatalos oldalán lekérhető statisztikai adatok is alátámasztják. Az Igazságügyi bizottság dobogós helyen szerepel azon a listán, amely azt mutatja, hogy az egyes bizottságokat mennyi törvényjavaslat részletes vitájának lefolytatására jelölte ki a házelnök.<sup>7</sup> Az Igazságügyi bizottság a 2014–2018-as ciklusban 152 törvényjavaslat esetében volt kijelölt bizottság. Ennél csak Gazdasági bizottság (198 törvényjavaslat) és a Külügyi bizottság (187 törvényjavaslat) volt több alkalommal kijelölt bizottsági szerepkörben.<sup>8</sup> A Gazdasági bizottság kiemelt szerepét az adja, hogy az összes gazdaságpolitikai vonatkozású törvényjavaslat a feladatkörébe tartozik. A Külügyi bizottságnak azonban a részletes viták lefolytatása tekintetében koránt sincs akkora jelentősége, mint amit a statisztika sugall. A Külügyi bizottság ugyanis szinte kizárólag nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslatokat tárgyal, amihez módosító javaslatot csak rendkívül korlátozottan lehet benyújtani. Ennek megfelelően az egész ciklusban mindössze 15 részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot nyújtott be. Az e tekintetben „dobogós” bizottságokhoz képest a többi állandó bizottság aktivitása jóval alacsonyabb a részletes viták lefolytatása szempontjából. A sorban következő Kulturális bizottság 57 törvényjavaslat esetében volt részletes vita lefolytatására kijelölt bizottság, míg a sor végén a Nemzeti összetartozás bizottsága található, amit mindössze egyetlen törvényjavaslat esetében jelölt ki a házelnök.

Tehát az Igazságügyi bizottság mind feladatkörét, mind összetételét, mind aktivitását tekintve megfelelő terepnek tűnik a részletes viták gyakorlatára irányuló vizsgálathoz. Ennek érdekében az elemzés az összes olyan törvényjavaslat értékelésére kiterjed, amelyek részletes vitáját az Igazságügyi bizottság folytatta le a 2014–2018-as ciklusban.

Ha a részletes vita új szabályainak, illetve gyakorlatának bemutatása mellett annak kritikai elemzésére is vállalkozni szeretnénk, előjáróban rögzítenünk kell, hogy a vizsgálatot milyen mérce, milyen normatív elvárásokra tekintettel kíván-

<sup>6</sup> 2018. május 7-én a 2014-ben választott Országgyűlés mandátumának lejártakor az Igazságügyi bizottság 13 tagjából 8 jogász volt.

<sup>7</sup> A HHSz. 32. § (1) bekezdése szerint a „házelnök a törvényjavaslat benyújtását követően a részletes vita lefolytatására egy állandó bizottságot jelöl ki”.

<sup>8</sup> Az adatok az Országgyűlés honlapjáról ([www.parlament.hu](http://www.parlament.hu)) elérhető iromány-nyilvántartó rendszerből származnak.

juk elvégezni. Az értékelés eredménye ugyanis attól függ, milyen követelményeket támasztunk a törvényalkotási eljárással szemben.

E kérdés azért is élesen vetődik fel, mert a parlamentek gyakorlati funkciójának megítélése is meglehetősen ambivalens mind a választópolgárok körében, mind a jogirodalomban. Miközben ugyanis a parlamentáris demokráciák alkotmányaiban olvasható szövegszerű rendelkezések fényében – különös tekintettel a népszuverenitás elvének hangsúlyozására – a parlamentek tűnnek a politikai döntéshozatal központjának, addig a mindennapi tapasztalat szerint ezt a szerepet ténylegesen a végrehajtó hatalom élén álló kormányok töltik be. Stabil kormánypárti többség esetén a szavazások is pusztá formáságnak látszanak: a kormány által benyújtott törvényjavaslatokat érdemi megfontolást nélkülöző vitát követően szinte automatikusan megszavazza a parlament. A napi sajtót olvasókban könnyen kialakulhat az a benyomás, hogy az alkotmányos szövegek sugallta kép és a tényleges politikai működés között jelentős eltérés van.<sup>9</sup> E benyomás megalapozottságát sok esetben az alkotmányjogászok is visszaigazolják. Miközben elismerik és méltatják a parlament alkotmányos rendszerben betöltött szerepét, magának a törvényalkotási eljárásnak kevésbé tulajdonítanak gyakorlati jelentőséget.<sup>10</sup> Ez a népszuverenitás elvének közkeletű értelmezése alapján első ránézésre nem látszik különösebben aggályosnak. A parlamentáris rendszerekben a képviseleti elv alapján a végrehajtó hatalom autoritása a parlamenti többség felhatalmazásán keresztül ugyancsak a néptől származik.<sup>11</sup> Ebből következően homogén parlamenti többség esetén a többség bizalmát élvező kormány előterjesztéseinek parlamenti elfogadása sem lehet kérdéses. Tehát, ha a parlament működésének lényegét akként tekintjük, hogy a parlamenti többség által meghozott döntések a népakaratot testesítik meg, akkor a kormány javaslatainak szinte automatikus megszavazása nem vet fel problémát.

Azonban már magát a kiindulópontot, a népet mint homogén egységet kezelő megközelítést is erőteljes kritikák övezik, amiből következően a parlament

<sup>9</sup> Sente Zoltán például arra hívta fel a figyelmet, hogy könnyen a valóságtól teljesen eltérő képet kaphatunk, ha csupán a parlamenti jog rendelkezéseire támaszkodunk, és nem vesszük figyelembe a politikai rendszer egyéb jellegzetességeit. Lásd: SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 2010). 333. o.

<sup>10</sup> Sente Zoltán szerint az elfogadott törvények nagy száma ellenére a parlament törvényhozó funkciója relatíve háttérbe szorult, és gyakorlati szempontból nem tekinthető a parlament legfontosabb szerepének. Lásd: SZENTE (9. l.) 49 és 302. o. Pokol Béla a modern parlamentek funkcióinak elemzése során akként foglalt állást, hogy a törvények tartalmának kialakításában – amit az adminisztráció feletti kontrollal együtt a politikaképzési funkcióként határozott meg – a legtöbb európai parlament csak csekély mértékben vesz részt. E funkció ellátását a parlamenti többség bizalmát élvező kormányok vették át. Pokol Béla: *A magyar parlamentarizmus* (Budapest: Cserépfalvi 1994). 55–57. o., 61. o.

<sup>11</sup> Minden állami szerv származtatja autoritását. A származtatási láncnak a politikai autoritás eredeti forrásáig, azaz a népszuverenitás elve alapján a népig kell visszavezetnie, így a kormány autoritása is a néptől származik. Lásd: GYÖRFI Tamás: „Népszuverenitás – a (2) bekezdés magyarázata” in JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég Kiadó 2009.) 215. o.

többségi elv alapján meghozott döntései sem azonosíthatóak valamilyen egységes népakarattal.<sup>12</sup> A kritikákra figyelemmel indokolt, hogy a törvények legitimitását ne pusztán abból eredeztessük, hogy azt közvetlenül a nép által felruházott hatalommal rendelkező parlament alkotta. Ehhez szolgálnak vonzó kiindulópontot azok az elméletek, amik magában a minden érdeket bevonó és mérlegelő jogalkotási eljárásban keresik a jog legitimitásának forrását.<sup>13</sup> Eszerint a törvények legitimitásának az átruházási aktus – amelynek során a szuverén nép a választások révén felhatalmazza a parlamentet mint törvényhozót a szuverenitás gyakorlására – csak az egyik eleme. További szükséges feltétel, hogy a társadalom sokszínűségét, érték- és érdektagoltságát reprezentatívan visszatükröző parlament a törvények megalkotása során a társadalom minden rétegének méltányos érdekeire tekintettel legyen.<sup>14</sup> A törvények csak e feltételek együttes teljesülése esetén tarthatnak igényt az egész társadalom részéről elfogadásra. Mindezek alapján a XXI. századi parlamentnek elsősorban nem az a szerepe, hogy az egymást racionális vitában meggyőzni akaró képviselők fóruma legyen, hanem a társadalom különböző szféráiban zajló kommunikációs folyamatok fókuszává kell válnia. A parlamenten kívüli kommunikációs folyamatok jelentőségének elismeréséből következik, hogy a parlamenten és a kormányon kívüli szereplők (kormánytól független állami szervek, önkormányzatok, érdekvédelmi és civil szervezetek) véleményének becsatornázására intézményesített formákat indokolt biztosítani.

Mint azt a későbbiekben látni fogjuk, az új házsabályi rendelkezések megalkotásáról folytatott parlamenti vita során – bár más-más megközelítésből – mind az előterjesztő kormánypárti, mind az ellenzéki képviselők a törvényjavaslatok Országgyűlésben folytatott érdemi megvitatásának szükségességéből indultak ki. Az új szabályozást értékelő jogtudományi elemzések is azokat a követelményeket kérik számon, amelyek érvényesítése alkalmassá teheti az Országgyűlést a fent kifejtett, ambiciózusabban meghatározott funkció betöltésére.<sup>15</sup> Ezért a részletes vita szabályozásának és gyakorlatának elemzését is e megközelítésből indokolt elvégezni.

<sup>12</sup> Sok gondolkodó a szuverenitás fogalmát eleve inkoherensnek tartja, ami államelméleti jogtudományi elemzés céljára használhatatlan. Lásd: GYÖRFI (11. lj.) 211. o.

<sup>13</sup> E megközelítésen alapuló egyik legnagyobb hatású elméletet Jürgen Habermas dolgozta ki az 1992-ben megjelent *Faktizität und Geltung* című könyvében [Angolul lásd: Jürgen HABERMAS: *Between Facts and Norms Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (ford. William Rehg) (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press 1996.)]. Habermas deliberatív demokrácia-elméletében nemcsak a társadalomban zajló informális kommunikációt és a törvényalkotást kapcsolta össze sajátos módon, hanem a népszuverenitás elvét is teljesen új alapokra helyezte.

<sup>14</sup> Habermas híres diskurzus elve szerint csak az a törvény tarthat számot legitimitációra, amit ésszerűen el tud fogadni minden polgár egy diszkurzív vélemény- és akaratformáló eljárásban. Lásd: Jürgen HABERMAS: *Between Facts and Norms Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (ford. William Rehg) (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press 1996.) 135. o.

<sup>15</sup> A HHSz. parlamenti vitájáról és a HHSz. jogirodalmi megítéléséről lásd: 2.4. pontot.

## 2. A részletes vita új alapokra helyezése

### 2.1. A részletes vita funkciója

A vizsgálati szempontok meghatározásához először a részletes vita menetét érdemes áttekintetni, és tisztázni annak funkcióját, különös tekintettel a HHSz. megalkotásakor megfogalmazott elvárásokra.

Mint azt már rögzítettük, a részletes vita a törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatok megvitatásának szakasza. Ez a vitaszakasz a képviselői módosító javaslatok benyújtására meghatározott határidő lejárta után és az általános vitát követően kezdődik meg. A képviselők az általános vitában a plenáris ülésen ekkorra már megvitták a törvényjavaslat időszerűségére, céljára, alapvető koncepciójára stb. vonatkozó szempontokat, azaz megtörtént a javaslat politikai értékelése, az egyes frakciók álláspontjainak rögzítése. E tekintetben a korábbi HSz. és a HHSz. nem tartalmaz lényeges eltérést.<sup>16</sup> A módosító javaslatok megvitatásának menete, és azok további eljárási sorsa azonban teljesen megváltozott a HHSz. hatálybalépésével. E változások bemutatását megelőzően a későbbi értékelés megalapozásaként ezért röviden érdemes áttekinteni a korábbi HSz. rendelkezéseit is.

### 2.2. Részletes vita a korábbi HSz.-ben<sup>17</sup>

A HSz. szerint az általános vitát a módosító javaslatok bizottsági tárgyalása követte, amelynek eredményét a bizottság „ajánlás” formájában nyújtotta be a plenáris ülésen lefolytatandó részletes vitához.<sup>18</sup> A bizottsági ajánlás a törvényjavaslat szakaszainak sorrendje szerint összeszerkesztve tartalmazta az összes módosító javaslatot és az annak támogatásáról tett előterjesztői és kormányzati nyilatkozatot, valamint a feladatkörrel rendelkező bizottság(ok) állásfoglalását.

A bizottsági tárgyalás gyakorlata a következő volt:

A bizottság minden feladatkörét érintő módosító javaslatot egyesével vitatott meg, és foglalt róluk állást az ajánlástervezet sorrendjében.<sup>19</sup> A bizottság elnöke először a törvényjavaslat előterjesztőjét, majd – ha nem a Kormány volt az előterjesztő – a Kormány képviselőjét nyilatkoztatta arról, támogatják-e a módosító javaslatot. Ezt követően a módosító javaslat előterjesztője kapott szót, akinek lehetősége volt kérdést feltenni az előterjesztőhöz, illetve a kormány képviselőjéhez. Ezt követően

<sup>16</sup> A plenáris ülésen az általános vita karaktere lényegét tekintve nem változott érdemben, ugyanakkor a HHSz. számos új rendelkezése hatással van rá („kétperces hozzászólások visszaszórítása, bizottsági általános vita megszüntetése, módosító javaslatok benyújtási határidejének eloldása az általános vita végétől stb.)

<sup>17</sup> A részletes vita bemutatása a HSz. 2014. május 5-én hatályban volt legutolsó szövegváltozatán alapul.

<sup>18</sup> HSz. 95. § (1) bekezdés, 102. § (2)–(3) bekezdés.

<sup>19</sup> A tartalmilag összefüggő pontokat az Országgyűlés Hivatalának szakapparátusa az ajánlástervezetben feltüntette, ezeket a bizottság egyben vitatta meg.

bizottság tagjai és a tárgyalási joggal rendelkező meghívottak is bekapcsolódhattak a vitába. A felvetődött kérdések érdemi, szakmai megvitatását jelentősen elősegítette, hogy a bizottsági ülésen rendszerint nemcsak a minisztériumok politikai, hanem szakmai vezetői is részt vettek. Oldalukon pedig ott ültek a törvényjavaslat kidolgozásában, illetve parlamenti gondozásában közreműködő köztisztviselők, akik vezetőik felkérésére az ülésen maguk is szóbeli felvilágosítással szolgálhattak a bizottság tagjai számára. Az ülés során a bizottsági tagoknak is lehetőségük volt konzultálni saját frakciójuk jelen lévő szakértőivel. Ha a módosító javaslat valamely bizottságban megkapta a leadott szavazatok egyharmadát, akkor arról a plenáris ülésnek az előterjesztő támogatásának hiányában is szavaznia kellett.<sup>20</sup>

A plenáris ülés a részletes vitát<sup>21</sup> a bizottsági ajánlás alapján ún. ajánlási pontonként<sup>22</sup> vagy több ajánlási pontot összevonva folytatta le.<sup>23</sup> A részletes vita lezárásáig volt lehetőség „kapcsolódó módosító” javaslat benyújtására a törvényjavaslat azon szakaszaihoz, amiket érintett valamely módosító javaslat.<sup>24</sup> Másként fogalmazva a részletes vita alatt álló szakaszokhoz lehetett „kapcsolódó módosító” javaslatot benyújtani. A részletes vitát követően a bizottságok a fent bemutatott eljárásrendet alkalmazva a kapcsolódó módosító javaslatokat is megvitaták, amiről „kiegészítő ajánlásban” tájékoztatták a plenáris ülést.<sup>25</sup> A kiegészítő ajánlás benyújtását követően dönthetett a plenáris ülés a módosító javaslatokról (ideértve a kapcsolódó módosító javaslatokat is).<sup>26</sup>

### 2.3. Részletes vita a HHSz-ben

A HHSz. egyik legradikálisabb újítása, hogy megszüntette a plenáris ülésen folytatott részletes vitát.<sup>27</sup> A képviselői módosító javaslatok megvitatása megáll az állandó bizottságok szintjén. Az állandó bizottságok a fent bemutatott, korábbi házszabály hatálya alatt kialakult gyakorlatnak megfelelően vitatják meg a képviselői módosító javaslatokat. A részletes vitát lefolytató bizottság az általa támogatott módosító javaslatokat „részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatként” terjeszti a Törvényalkotási bizottság elé. A bizottság a képviselői módosító javaslatokat nemcsak változatlan formában, hanem az általa szükségesnek tartott „változtatásokkal fenntartva” is belefoglalhatja a „részletes vitát lezáró módosító javaslatába”. Arra is lehetősége van, hogy a támogatott képviselői módosító javaslatok mellett további módosításra irányuló szándékot is megfogalmazzon. Ez lényegé-

<sup>20</sup> HSz. 106. § (1) bekezdés b) pont.

<sup>21</sup> A plenáris ülésen részletes vitát megelőzően az Országgyűlés plenáris ülése szavazással döntött a törvényjavaslat részletes vitára bocsátásáról. Lásd: HSz. 104. §.

<sup>22</sup> Az összefüggő ajánlási pontokat egyben tárgyalták a részletes vitában.

<sup>23</sup> HSz. 105. §.

<sup>24</sup> HSz. 102. § (1) bekezdés.

<sup>25</sup> HSz. 102. § (4) bekezdés.

<sup>26</sup> HSz. 106. §.

<sup>27</sup> A részletes vitaszakasz szabályozását lásd a HHSz. 29. alcímében.

ben nem újdonság, mert bizottsági módosító javaslat benyújtására a korábbi HSz. is adott lehetőséget. A HHSz.-ben szabályozott részletes vita egy tekintetben azonban valóban több, mint a módosító javaslatok korábban alkalmazott bizottsági megtárgyalása. A HHSz. 44. § (1) bekezdése a részletes vitát lefolytató bizottság kötelezettségévé teszi annak vizsgálatát, hogy a benyújtott törvényjavaslat megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, illeszkedik-e a jogrendszer egységébe, megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, valamint a jogalkotás szakmai követelményeinek. A bizottság e vizsgálat eredményéről, illetve a benyújtott képviselői módosító javaslatok értékelése során tett megállapításairól „jelentést” köteles benyújtani. A részletes vitát az Országgyűlés elnöke által kijelölt állandó bizottság köteles lefolytatni.<sup>28</sup> A kijelölt bizottság mellett saját döntése alapján bármelyik állandó bizottság részletes vitát folytathat le ún. „vitához kapcsolódó bizottságként” a törvényjavaslat egésze vagy meghatározott szerkezeti egységei vonatkozásában.<sup>29</sup> Az erre vonatkozó bejelentést még az általános vita megkezdése előtt meg kell tennie a bizottságnak.<sup>30</sup> A vitához kapcsolódó bizottságok mozgásterét szűkítő szabály, hogy a tárgyaló bizottság csupán azokról a módosító javaslatokról foglal állást, amelynek tárgyalását a benyújtó képviselő kifejezetten tőle kérte. Amennyiben a képviselő tárgyaló bizottságot nem jelöl meg, akkor a módosító javaslatról a kijelölt bizottságnak kell állást foglalnia.<sup>31</sup>

A részletes vita akkor ér véget, amikor minden bizottság benyújtotta a részletes vitáról szóló jelentését. A képviselői módosító javaslatokról ezt követően már nem folyik vita az Országgyűlésben. Az eljárás következő szakaszában a Törvényalkotási bizottság már csak a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat vitatja meg<sup>32</sup>, ami alapján – döntése szerint további módosításra irányuló szándékot is tartalmazó – összegző módosító javaslatot nyújthat be. A törvényalkotási eljárás záró szakaszában a plenáris ülés csupán a bizottsági jelentéseket és az összegző módosító javaslatot vitatja meg meglehetősen szűkös időkeretben, amelynek során további módosító javaslat benyújtására már nincs lehetőség.<sup>33</sup> Az Országgyűlés a zárószavazást megelőzően képviselői módosító javaslatokról nem, csak a Törvényalkotási bi-

<sup>28</sup> HHSz. 32. § (1) bekezdés.

<sup>29</sup> HHSz. 32. § (2) bekezdés. E szabály alól kivételt képez költségvetés és a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló tárgyalása, mert e törvényjavaslatokat a Mentelmi bizottság kivételével minden állandó bizottság köteles megtárgyalni [HHSz. 92. § (3) bekezdés].

<sup>30</sup> A bejelentést annak az ülésnek a megnyitására teheti meg a bizottság, amely ülés tervezett napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának megkezdése szerepel. A bejelentésben tételesen meg kell jelölni, hogy a vitához kapcsolódó bizottság a törvényjavaslat mely részeinek részletes vitáját kívánja lefolytatni [HHSz. 32. § (2) bekezdés].

<sup>31</sup> HHSz. 41. § (4) bekezdés.

<sup>32</sup> Részletes vitát lezáró módosító javaslat hiányában a Törvényalkotási bizottság a törvényjavaslatot nem tárgyalja, kivéve, ha ezt az előterjesztő vagy a Kormány kezdeményezi [HHSz. 46. § (4) bekezdés].

<sup>33</sup> A bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitájának szabályait lásd a HHSz. 47. §-ában. E vitát követően csak az előterjesztő és a Kormány nyújthat be szigorú feltételek mellett zárószavazást előkészítő módosító javaslatot [HHSz. 51–52. §].

zottság összegző módosító javaslatáról dönt. E képviselői módosító javaslatokat negligáló szabályt csupán az enyhíti, hogy minden képviselőcsoport kérheti legfeljebb három darab képviselői módosító javaslat fenntartását.<sup>34</sup>

## 2.4. Az új szabályozással szembeni várakozások

Az HHSZ előterjesztői<sup>35</sup> a részletes vita szabályainak teljesen új alapokra helyezését a módosító javaslatokról történő állásfoglalás „szakmaiságának erősítésével” indokolták.<sup>36</sup> Az előterjesztői expozéjában Gulyás Gergely (Fidesz) „a szakmaibb és érdemibb” viták elősegítésével magyarázta a változtatások szükségességét. Álláspontjuk szerint ugyanis „sokszor a részletes vita az általános vitában elhangzott érvek megismétlődését hozta magával”. Márpedig a HHSZ.-szel szemben „minimális célkitűzésként” jelölték meg, hogy az elősegítse „a tartalmasabb és a jelenleginél kevésbé öncélú közéleti vitákat”<sup>37</sup>. Elvi szinten az ellenzéki frakciók sem vitatták azt a kiindulópontot, hogy a részletes vita számúzhető a plenáris ülésről. Ugyanakkor elvárásként fogalmazták meg, hogy ez esetben a bizottsági ülések nyilvánosságát a plenáris ülésekhez hasonló módon kell biztosítani.<sup>38</sup> Az ellenzék részéről elhangzott olyan vélemény is, ami a képviselői jogok csorbitását látta abban, hogy a képviselői módosítói javaslatokról a plenáris ülés egyáltalán nem dönt.<sup>39</sup> E tekintetben ugyanakkor a HHSZ. eredetileg előterjesztett szövege módosult a parlamenti vitában: utóbb az Alkotmányügyi bizottság módosító javaslata<sup>40</sup> alapján került bele a három módosító javaslat fenntartásának lehetősége.<sup>41</sup>

A HHSZ. hatálybalépésekor a parlamenti joggal foglalkozó elméleti szakemberek is többnyire megértően fogadták a részletes vita új szabályozását.<sup>42</sup> Orbán Balázs tanulmányában üdvözölte, és a nemzetközi trendekbe illeszkedő törekvés-

<sup>34</sup> HHSZ. 48. §.

<sup>35</sup> A HHSZ. előterjesztői: Rogán Antal (Fidesz), Dr. Gulyás Gergely (Fidesz), Dr. Cser-Palkovics András (Fidesz), Harrach Péter (KDNP), Dr. Rétvári Bence (KDNP), Dr. Rubovszky György (KDNP).

<sup>36</sup> Lásd a 44–46. §-hoz fűzött részletes indokolást.

<sup>37</sup> Lásd Gulyás Gergely (Fidesz) 2013. december 10-én elhangzott előterjesztői expozéját.

<sup>38</sup> Lásd dr. Bárándy Gergely és dr. Schiffer András 2013. december 10-én elhangzott vezérszónoki felszólalásait.

<sup>39</sup> Lásd Balczó Zoltán 2013. december 10-én elhangzott vezérszónoki felszólalását.

<sup>40</sup> 2010-2014/H/13253/45. számú módosító javaslat 36. pontja.

<sup>41</sup> Erre figyelemmel Szabó Zsolt nem látja alkotmányosan aggályosnak a módosítókról való végleges döntés jogának áttelepítését a bizottságokhoz. Lásd: Szabó Zsolt: „A parlamenti jog változásai” MTA Law Working Papers 2014/25. 7. o.

<sup>42</sup> Lásd: DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): *Parlamenti jog* (Budapest: Országgyűlés Hivatala 2018) 267. oldalán az MTA TK Jogtudományi Intézet „A parlamenti jog átalakulása” című, 2014. március 20-ai rendezvénye alapján közölt leírást: „A jogtudomány képviselői közül egyesek a változás kapcsán a plénum tehermentesítését és a törvényalkotási folyamat lassításának esélyét, illetve a korábban tapasztalt kiüresedett viták szakmaisága növelésének lehetőségét látják megvalósulni, míg mások a parlamenti tárgyalások legitimitációjára vonatkozó kétségüket fogalmazzák meg vagy kiemelik, hogy a megoldás külföldi példa nélküli.”

nek tartotta a bizottsági munka hangsúlyosabbá tételét a törvényalkotási eljárásban. Álláspontja szerint e változások alkalmasak lehetnek arra, hogy a magyar Országgyűlésben is megforduljon a bizottsági munka kiüresedése irányába mutató tendencia, a Törvényalkotási bizottság felállításával pedig „a minőségi jogalkotás felé is sikerülhet lépéseket tenni”<sup>43</sup>. A magyar politikai rendszert átfogóan bemutató, 2015-ben kiadott kötetben megjelent írásában Gyulai Attila is azt várta az új HHSz.-től, hogy „erősebb szerepet kapnak a bizottságok, és a plenáris ülés szavazóegységként való működtetése helyett ott nagyobb hangsúly helyeződhet a politikai vitákra”<sup>44</sup>. Szabó Zsolt a parlamenti jog változásairól közölt írásában megállapítja, hogy a „változtatások szándéka a »meddő vitaparlamenttől« a »professzionális munkaparlament« felé mutat”. A HHSz. legitim céljának tekintette, hogy a „rendkívül csekély érdeklődésre számot tartó részletes viták bizottsági szintre tolásának célja a hatékonyság mellett az Országgyűlés tekintélyének növelése, a munka komolyságának érzékeltetése a választópolgárokkal”. Ugyanakkor finom kritikát fogalmazott meg a HHSz. előterjesztőinek „öncélú viták” visszaszorítására irányuló törekvéseivel szemben. Rámutatott arra, hogy a képviselői álláspont kifejtése nem a törvényalkotáshoz való hozzájárulás, hanem az valóban „öncél”, mégpedig a képviselői részvételi jog és véleménynyilvánítási szabadság gyakorlása.<sup>45</sup> Smuk Péter pedig kifejezetten kritikus álláspontot foglalt el a részletes vitaszakasz bizottsági szintre helyezésével összefüggésben, ami véleménye szerint a „demokratikus viták szélesítésének értéke” miatt nem támogatható.<sup>46</sup> Smuk Péter eleve a parlamenti jog módosításának egyik szempontjaként tekinti, hogy „ami működik, ne rontsák el, visszafogni a kreativitást”. Ennek a követelménynek szerinte a HHSz. nem tesz eleget „a törvényalkotási eljárás „bizottságosításával és követhetetlen új fogalomrendszerével”<sup>47</sup>. Bárándy Gergely a 2010–2014 között végbement közjogi fordulatot bemutató monográfiájában ugyancsak a képviselői részvételi jogok csökkenése miatt kritizálta a részletes vita új szabályozását.<sup>48</sup>

A bizottságok számára a HHSz.-ben biztosított eljárási jogosítványok, valamint az előterjesztői szándék és a részletes vita szabályainak jogirodalmi értékelése alapján elméleti szinten a következőképpen írható le a HHSz.-en alapuló ideális részletes vita lefolyása:

<sup>43</sup> ORBÁN Balázs András: „Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014” *Pro publico bono – Magyar közizgatás: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem közizgatás-tudományi szakmai folyóirata* 2014/4. 92. o.

<sup>44</sup> Gyulai Attila ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy a törvényalkotást jellemző tendenciákra ezek a szabályozási változások nem lesznek hatással, mert a törvényalkotás alapvető politikai feltételei változatlanok maradtak. Lásd: GYULAI Attila: „Az Országgyűlés” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet 2015) 147. o.

<sup>45</sup> SZABÓ Zsolt (41. lj.) 6. o.

<sup>46</sup> SMUK Péter: „Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások” *MTA Law Working Papers* 2014/14. szám 5. o.

<sup>47</sup> SMUK (46. lj.) 3. o.

<sup>48</sup> BÁRÁNDY Gergely: *Centralizált Magyarország – megtépzott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010–2014)* (Budapest: Scolar 2014) 116. o.

A bizottság nem csupán a képviselői módosító javaslatokat, hanem az előterjesztő által benyújtott törvényjavaslat egészét értékeli a HHSz. 44. § (1) bekezdésében meghatározott szempontok alapján. Amennyiben szükséges, az észlelt hiányosságok orvoslása érdekében a részletes vitát lezáró módosító javaslatban módosítást fogalmazhat meg. Hárszabályszerűség és szakmai szempontok alapján értékeli a képviselői módosító javaslatokat, amelynek során nem csupán azok támogatásáról vagy elvetéséről dönthet, hanem a felvetett probléma kezelése érdekében meg is változtathatja a képviselői módosító javaslatot („módosításokkal fenntartja”), vagy további módosításra irányuló szándékot fogalmazhat meg. Továbbá más állami szervek, illetve a törvényjavaslat tárgyalását figyelemmel kísérő más szereplők (közttestületek, civil szervezetek stb.) hozzá eljuttatott észrevételeit is lehetősége van saját kezdeményezéseként előterjeszteni a részletes vitát lezáró módosító javaslatban.

### **3. Részletes vita az Igazságügyi bizottság eljárásában**

#### **3.1. Vizsgálati szempontok**

A következőkben azt vesszük górcső alá, hogy ezen ideális eljárási rend mennyiben tükröződik vissza az Igazságügyi bizottság által lefolytatott részletes vitákban, illetve igazolódtak-e a HHSz. hatálybalépésekor megfogalmazott elvárások és kritikák.

A részletes vitára vonatkozó általános érvényű megállapítások levonása érdekében az Igazságügyi bizottság (a továbbiakban: IÜB) által a 2014–2018-as ciklusban lefolytatott összes törvényjavaslat részletes vitáját indokolt előre meghatározott szempontrendszer alapján áttekíteni. Mivel az új szabályozás melletti legfontosabb érv a bizottságok jelentőségének és a részletes viták szakmaiságának növelése volt, ezért az elemzés vizsgálati szempontjai a következők voltak:

- Az IÜB kijelölt bizottságként vagy vitához kapcsolódó bizottságként folytatta-e le a részletes vitát. E szempont vizsgálatával mérhető a bizottság aktivitása azaz, hogy az IÜB saját kezdeményezésére hány alkalommal próbált meg befolyást gyakorolni a törvényjavaslat megalkotásának folyamatára a részletes vita lefolytatásán keresztül.

- Mivel a törvényjavaslat egészének a HHSz. 44. § (1) bekezdésében előírt kötelező jogi kontrollja a részletes vita egyetlen tartalmilag teljesen új eleme, ezért ennek vizsgálata különösen indokolt. Az IÜB jegyzőkönyvei alapján rögzíthető, hogy e hatáskör gyakorlása során hány esetben volt érdemi hozzászólás és vita, valamint a megállapított aggályok kezelésére tett-e módosító javaslatot az IÜB.

- A HHSz. 44. § (1) bekezdése szerinti vizsgálaton túl a valódi érdemi részletes vita előfeltételezi a képviselői módosító javaslatok benyújtását, amely tény rögzítése és figyelembevétele feltétlenül indokolt.

- A célként megjelölt élénk bizottsági szakmai vita azt feltételezi, hogy bizottság nem egyszerűen csak tudomásul veszi az egyes képviselői módosító javas-

latokról alkotott előterjesztői, illetve kormányálláspontot, hanem módosító javaslatokban megjelenő felvetések megvitatása és végiggondolása eredményeként a benyújtott képviselői javaslatokat a bizottság aktívan alakítja, saját módosítási ötletekkel gazdagítja, továbbá hatékonyan becsatornázza az Országgyűlésen és a kormányzaton kívül megjelenő szakmai észrevételeket. Ezen aktivitás az alábbi paraméterek vizsgálatával értékelhető:

- Hány módosító javaslatot támogatott az IÜB az előterjesztői állásponttal szemben?
- Hány alkalommal tartott fenn változtatásokkal képviselői módosító javaslatot?
- Hány esetben fogalmazott meg az IÜB további módosításra irányuló szándékot? E saját kezdeményezések a bizottsági vita eredményeként vagy valamely vita előtt kidolgozott és a bizottság rendelkezésre bocsátott tervezet alapján kerültek be a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatba?

A fent bemutatott szempontrendszer szerinti vizsgálat eredményét az interneten közzétett összefoglaló táblázat mutatja be.<sup>49</sup> Vizsgálandó kérdés tovább, hogy tetten érhető-e az Országgyűlésen és a kormányzaton kívül szereplők hatása az IÜB által lefolytatott részletes vitákban. Ezért minden esetben, amikor az IÜB saját maga is „további módosításra irányuló szándékot” fogalmazott meg, vizsgálni szükséges, hogy sikeresen csatornázott-e be „külsős” szereplőktől érkező szakmai javaslatokat, észrevételeket.

### 3.2. Az IÜB mint vitához kapcsolódó bizottság

A táblázatba foglalt adatok áttekintése alapján számos szembeötlő megállapítás adódik. Rendkívül látványos például, hogy az IÜB szinte semmilyen érdeklődést nem tanúsít a feladatköréhez csupán érintőlegesen kapcsolódó törvényjavaslatok iránt. Szinte csak és kizárólag azon törvényjavaslatok részletes vitáját folytatja le, ami az Országgyűlés elnökének kijelölés vagy a HHSz. rendelkezése alapján kötelessége. Miközben a vizsgált időszakban az IÜB 122 esetben kijelölt bizottságként folytatott le részletes vitát, addig mindössze 10 esetben járt el vitához kapcsolódó bizottságként. Ez a szám önmagában is beszédes, amit tovább árnyal, hogy ebből nyolc törvényjavaslat költségvetésről, illetve a költségvetés végrehajtásáról szól, amit HHSz. szerint minden bizottság köteles megtárgyalni.<sup>50</sup> Tehát az IÜB valóban saját kezdeményezésére az egész ciklusban mindössze két törvényjavaslat részletes vitájának lefolytatására „jelentkezett be” vitához kapcsolódó bizottságként<sup>51</sup>. A részletes vita ráadásul mindkét esetben kimerült a törvényjavaslat HHSz.

<sup>49</sup> Összefoglaló táblázatot lásd: <https://drive.google.com/file/d/1fBuou92gi5O93QA4IcDc64j3e0OF8xC/view?usp=sharing>

<sup>50</sup> HHSz. 92. § (3) bekezdés és 99. §.

<sup>51</sup> Az IÜB vitához kapcsolódó bizottsági szerepkörben a nemzeti utasadat-információs rendszer létrehozása érdekében, és a bünygyi, illetve rendészeti tárgyú együttműködés keretében történő információcsere

44. § (1) bekezdése szerinti vizsgálatában, ugyanis egyetlen képviselő sem kérte, hogy módosító javaslatát az IÜB tárgyalja meg, és a bizottság további módosításra irányuló szándékot sem fogalmazott meg.

### 3.3. A HHSz. 44. § (1) bekezdése szerinti vizsgálat

Mindez átvezet a következő kérdés vizsgálatához nevezetesen, hogy az IÜB milyen gyakorlatot alakított ki a HHSz. 44. § (1) bekezdésében foglalt vizsgálati kötelezettség teljesítésére. A jegyzőkönyvek alapján a részletes vita rendszerint három jó látható szakaszra különült el. Az IÜB jellemzően az első szakaszban folytatta le a HHSz. 44. § (1) bekezdése szerinti vizsgálatot és szavazással döntött a törvényjavaslat megfelelőségéről. Ezt követően foglalt állást a képviselői módosító javaslatokról, és végül döntött saját módosítási kezdeményezéseiről (a HHSz. szóhasználatával élve a „további módosításra irányuló szándék megfogalmazásáról”). A HHSz. 44. § (1) bekezdése szerinti vizsgálat során az IÜB elnöke először az előterjesztőt, majd – ha nem a Kormány volt az előterjesztő – a Kormány képviselőjét nyilatkoztatta arról, hogy a törvényjavaslat megfelel-e a HHSz.-ben foglalt követelményeknek. Ezt követően kaptak szót a bizottság tagjai, illetve a tárgyalási joggal rendelkező meghívottak. A felszólalások elhangzását követően az IÜB elnöke szavazásra bocsátotta a HHSz. 44. § (1) bekezdése szerinti megfelelőség kérdését. A mellékletben foglalt táblázat tartalmazza, hogy ebben a szakaszban az előterjesztő, illetve a Kormány képviselőjének nyilatkozatán túl elhangzott-e további érdemi hozzászólás. Mint látható, a vizsgált 132 részletes vita során ilyen érdeminek tekinthető hozzászólásra mindössze 10 törvényjavaslat esetében került sor. A bizottság tagjainak aktivitása azonban ténylegesen még ennél is kisebb volt, mert a tízből három esetben nem a bizottság tagjai, hanem más állami szervek képviselői tettek a HHSz. 44. § (1) bekezdésében meghatározott szempontrendszer szerinti észrevételeket (az Országgyűlésen és a kormányzaton kívüli szereplők befolyásának kérdését a későbbiekben részletesen megvizsgáljuk<sup>52</sup>). A maradék hét esetben az észrevételeket egyetlen ellenzéki képviselő, Bárándy Gergely (MSZP) vetette fel. Három alkalommal azt kifogásolta, hogy a Kormány a törvénytervezetet előzetesen nem egyeztetette az előírásoknak megfelelően más állami és érdek-képviselői szervekkel.<sup>53</sup> Két esetben fogalmazott meg alkotmányossági aggályokat, egy alkalommal pedig a törvényjavaslat salátatörvény jellegét sérelmezte, továbbá a

szabályozásával összefüggésben szükséges egyes törvények módosításáról szóló T/3404. számú törvényjavaslatához (kihirdetve a 2015. évi XXXV. törvényként) és a Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló T/10536. számú törvényjavaslatához (kihirdetve a 2016. évi LXVII. törvényként).

<sup>52</sup> Lásd a 3.5. pontot.

<sup>53</sup> Az előzetes egyeztetések hiányát az egységes elektronikusártya-kibocsátási keretrendszerről szóló T/1761. számú, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló T/3018. számú, valamint az egyes jogállási törvények módosításáról szóló T/3019. számú törvényjavaslatok esetében kifogásolta Bárándy Gergely (MSZP).

2013. évi zárszámadásról szóló törvényhez pedig írásba foglalt kisebbségi véleményt adott le.<sup>54</sup>

Érdemi hozzászólás hiányában az összes többi törvényjavaslat esetében a HHSz. 44. § (1) bekezdése szerinti vizsgálat merő formalitásnak bizonyult. Különösen igaz ez az előterjesztő nyilatkoztatására, hiszen a törvényjavaslatot nyilvánvalóan azzal a meggyőződéssel nyújtotta be, hogy az megfelel a HHSz.-ben előírt követelményeknek. Ezzel ellentétes nyilatkozat aligha képzelhető el anélkül, hogy az előterjesztő nyomban ne tenne javaslatot az előterjesztés módosítására vagy napirendről való levételére. A bizottság tagjai között e szakaszban valódi vita még abban a néhány esetben sem alakult ki, amikor a törvényjavaslat megfelelősége tekintetében érdemi észrevétel hangzott el. Nem létező vita pedig értelemszerűen nem eredményez a bizottsági ülésen megfogalmazódó módosítási javaslatot. A táblázatban ezért mindössze két törvényjavaslatnál szerepel, hogy e vizsgálat alapján az IÜB módosító javaslatot nyújtott be. Valójában azonban e módosítási szándékok sem a bizottság ülésén fogalmazódtak meg, hanem már maga az előterjesztő – ami mindkét esetben a Kormány volt – képviselője eleve kidolgozott módosító javaslattal érkezett az IÜB ülésére, ami legalább részben reagált az előtte már korábban is ismert aggályokra.

### 3.4. A képviselői módosító javaslatok vizsgálata

A HHSz. újításai ellenére a részletes vita megtartotta fő karakterét nevezetesen, hogy a középpontjában továbbra is a képviselői módosító javaslatok megvitatása áll. Az IÜB jegyzőkönyveiből egyértelműen látható, hogy e tekintetben a részletes vita lefolyása lényegét tekintve nem különbözik a módosító javaslatok 2014 előtti zajló bizottsági tárgyalásának már bemutatott menetétől.<sup>55</sup> Olyannyira nem, hogy annak sorvezetőjéül a régi „bizottsági ajánlástervezettel” azonos szerkezetű „háttéranyag” szolgál. A kitöltött „háttéranyag” részletes vitáról szóló jelentéshez csatolásával ad tájékoztatást a bizottság a képviselői módosító javaslatokról kialakított álláspontjáról. Azaz lényegében a korábbi részletes vitához készített ajánlást nyújtja be csak más elnevezéssel. A korábbi gyakorlattal egyezően a vitával töltött idő legnagyobb részében az ellenzéki képviselők faggatják az előterjesztőt, illetve a Kormány képviselőit, hogy miért nem támogatják az általuk vagy a frakciótársaik által beterjesztett módosító javaslatokat. E vitába pedig a kormánypárti képviselők is sokszor szívesen bekapcsolódnak az ellenzéki módosítási elképzelések kritizálva. Természetesen a pezsgő vita előfeltétele, hogy legyenek megtárgyalha-

<sup>54</sup> Alkotmányos aggályokat az egyes jogállási törvények módosításáról szóló T/1767. számú törvényjavaslat és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról szóló T/5137 számú törvényjavaslat részletes vitájában fogalmazott meg. A „salátatörvény” jelleget a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény és egyes törvények eljárásjogi kérdésekkel összefüggő módosításáról szóló T/12719. számú törvényjavaslatnál sérelmezte.

<sup>55</sup> Lásd a 2.2. pontot.

tó képviselői módosító javaslatok. E tekintetben az aktív bizottsági munkában bízóknak nincs okuk az örömrre. A benyújtott módosító javaslatok száma ugyanis a korábbi ciklusokhoz képest meredeken lezuhant 2014–2018 között.<sup>56</sup> Ugyanakkor még így is a törvényjavaslatok közel kétharmada esetében volt megtárgyalandó módosító javaslat az IÜB előtt.

Ugyanakkor a vizsgált paraméterek alapján e viták meglehetősen meddőnek tűnnek. Vita ide vagy oda, a végeredmény az esetek döntő többségében az, hogy az IÜB többségi szavazással szinte automatikusan tudomásul veszi az előterjesztői, illetve kormányálláspontot. Csupán 10 törvényjavaslathoz benyújtott összesen 16 képviselői módosító javaslat<sup>57</sup> esetében döntött úgy az IÜB, hogy az előterjesztő nyilatkozata ellenére támogatja azokat. Ez többnyire kormánypárti képviselők módosító javaslatai esetében fordult elő, ellenzéki módosító javaslatot az egész ciklus alatt mindössze három törvényjavaslat részletes vitájában karolt fel az IÜB.<sup>58</sup>

A képviselői módosító javaslatok változtatásokkal történő fenntartása is egyike azon új HHSz.-ben foglalt lehetőségeknek, amivel az IÜB szinte egyáltalán nem él. Erre mindössze három módosító javaslat esetében került sor. Ugyan apró halmazokról beszélhetünk, de a változtatásokkal fenntartott módosító javaslatok és az előterjesztő ellenében felkarolt ellenzéki módosító javaslatok tekintetében figyelemre méltó közös halmaz van: két alkalommal ellenzéki módosító javaslatot tartott fenn az IÜB, egy esetben pedig kormánypárti módosítót tartott fenn változtatásokkal.<sup>59</sup>

Arányait tekintve az előterjesztő által támogatott indítványokkal együtt sem sok képviselői módosító javaslat vált részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat részévé. A képviselők 87 IÜB által tárgyalt törvényjavaslathoz nyújtottak be módosító javaslatot, azonban az IÜB csak 38 törvényjavaslathoz nyújtott be olyan részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot, amelynek legalább egy pontja képviselői módosító javaslalon alapult. A befogadott és a kormánypárti többség által megszavazott képviselői módosító javaslatok alacsony száma azonban sajnos

<sup>56</sup> Az Országgyűlés honlapján lekérdezhető statisztika szerint a képviselők a 2014–2018-as ciklusban összesen 5468 módosítót nyújtottak be, szemben a 2010–2014-es ciklus 16 205 és a 2006–2010. közötti ciklus 13 659 képviselői módosító javaslatával (ideértve a kapcsolódó módosító javaslatokat is).

<sup>57</sup> A feldolgozás során azokat a háttéranyagban szereplő módosítási pontokat tekintjük egy módosító javaslatnak, amelyeket szoros tartalmi összefüggésük miatt az Országgyűlés Hivatalának háttéranyagban tett jelzése alapján az IÜB egyszerre tárgyalta, és szavazta meg.

<sup>58</sup> Az előterjesztővel szemben az IÜB Teleki László (MSZP) a *Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről* szóló T/1794. számú törvényjavaslathoz és a *Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről* szóló T/4730. számú törvényjavaslathoz benyújtott, valamint Gyüre Csaba (Jobbik) az *ügyvédi tevékenységről* szóló T/15371. számú törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatát karolta fel.

<sup>59</sup> Az IÜB Teleki László (MSZP) a *Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről* szóló törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatát (T/1794/69.), Salacz László (Fidesz) az *egyed polgári és büntetőügyekben eljáró bíróságok illetékességéről* szóló törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatát (T/6244/5.), Gyüre Csaba (Jobbik) az *ügyvédi tevékenységről* szóló törvényjavaslathoz beadott módosító javaslatát (T/15371/8) tartotta fenn változtatásokkal.

nem a törvényjavaslatok előkészítettségének alaposságára vagy a társadalmi viták mélységére utal. Az IÜB ugyanis az előterjesztő javaslatára „további módosításra irányuló szándékot” (lásd a 3.5. pontot) több mint kétszer annyi esetben, 78 törvényjavaslathoz fogalmazott meg.

A HHSz. alapján az állandó bizottságoknak a benyújtott módosító javaslatok házsabályszerűségét is vizsgálniuk kell. E feladat különösen illeszkedik az IÜB profiljába, hiszen az ügyrendi kérdések és a HHSz. értelmezése is a feladatkörébe tartozik. Ebből a szempontból az előzetes szakmai értékelést már az Országgyűlés Hivatalának apparátusa elvégzi, és a háttéranyagban jelzi, ha a módosító javaslat házsabályszerűsége tekintetében aggály merült fel. A bizottság a jelzés alapján dönt a házsabályszerűség kérdésében. A 2014–2018-as ciklus folyamán az IÜB 16 módosító javaslat házsabályellenességét állapította meg, minden esetben a háttéranyagban foglalt jelzés alapján. A házsabályellenesség oka mindegyik módosító javaslat esetében az ún. „túlterjeszkedés” volt. A túlterjeszkedés azt jelenti, hogy a módosító javaslat kiterjed a törvényjavaslat által nem érintett törvény rendelkezéseire (ún. külső túlterjeszkedés), vagy – ha a törvényjavaslat törvény módosítására irányul – a törvény módosítással nem érintett részeire (ún. belső túlterjeszkedés)<sup>60</sup>. Mind a külső, mind a belső túlterjeszkedés csak akkor megengedett, ha az valamely szabályszerű módosító javaslat tartalmával való összefüggése vagy Alaptörvénnyel, nemzetközi vagy uniós jogból eredő kötelezettséggel való összhang vagy a jogszabályi koherencia érvényesítése miatt az nyilvánvalóan szükséges [ezek a HHSz. 44. § (1) bekezdésében meghatározott követelmények]. Fontos új garanciális szabálya a HHSz.-nek, hogy a házsabályszerűnek talált külső túlterjeszkedő módosító javaslatot a bizottság köteles a többi módosító javaslattól elkülönítetten benyújtani. Az ekként benyújtott módosító javaslat házsabályszerűségről a plenáris ülés dönt. Ha a módosító javaslatot házsabályszerűnek találja, akkor le kell folytatni annak újabb általános vitáját, majd ezt követően a „kiegészítő részletes vitát”.<sup>61</sup> Az IÜB gyakorlatában a túlterjeszkedés megítéléséről szinte soha nem bontakozott ki érdemi vita. A hivatali apparátus háttéranyagban foglalt jelzését vita nélkül szinte automatikusan megszavazza a bizottság többsége. Ez alól egyetlen kivételt Szél Bernadett (LMP) az egyes törvényeknek a gyermekek fokozottabb védelme érdekében szükséges módosításáról szóló T/16168. számú törvényjavaslathoz benyújtott módosító javaslatának vitája képezte, amelynek tárgyalásakor a képviselő asszony hevesen vitatta a házsabályellenesség megállapításának szükségességét. Mindez persze nem változtatott a szavazás kimenetén, miszerint az IÜB a háttéranyagban felvetetteknek megfelelően megállapította a túlterjeszkedést. Az IÜB az egész ciklus alatt mindössze egyetlenegyszer döntött ún. külső túlterjeszkedő módosító javaslat támogatásáról, és folytatott le kiegészítő részletes vitát. Ekkor Hadházy Ákos (LMP) a *burkolt pártfinanszírozás megakadályozásáról és*

<sup>60</sup> A HHSz. 42. §-a csak a „külső túlterjeszkedést” nevezi túlterjeszkedő módosító javaslatnak.

<sup>61</sup> A túlterjeszkedő módosító javaslat benyújtása esetén követendő eljárás szabályait a HHSz. 51. alcíme határozza meg.

az átlátható kampányfinanszírozás biztosításáról szóló T/15329. számú törvényjavaslat-hoz előterjesztett túlterjeszkedő módosító javaslatát nyújtotta be az IÜB.<sup>62</sup> Valódi vita azonban ezt a döntést sem előzte meg, a túlterjeszkedő módosító javaslat benyújtását az előterjesztő és a Kormány is támogatta.

### 3.5. Külső impulzusok és a „további módosításra irányuló szándék” megfogalmazása

Az IÜB gyakorlatában a képviselői módosító javaslatok megvitatásának szakaszától élesen elkülönül a „további módosításra irányuló szándék” benyújtásáról való döntés. A „további módosításra irányuló szándék” megfogalmazásának lehetősége a részletes vita funkciójára tekintettel megfogalmazott előzetes várakozásaink szerint azt a célt szolgálja, hogy a bizottságban kialakult szakmai vita eredményei, illetve a bizottságot a szakma részéről érő impulzusok becsatornázhatóak legyenek a törvényalkotási eljárásba. Ezzel szemben Szabó Zsolt már az új HHSz. hatálybalépésekor arról írt, hogy az új szabályok megerősítik majd azt a korábbi gyakorlatot, miszerint a Kormány saját módosítási szándékai bizottsági módosító javaslatként fognak megjelenni.<sup>63</sup> A kutatás során összeállított<sup>64</sup> táblázat meghökkenítő mértékben igazolja vissza ezt a hipotézist. Az IÜB 2014–2018-as ciklusban megtartott üléseinek jegyzőkönyvei alapján egyetlen esetben sem állapítható meg, hogy a „további módosításra irányuló szándék” az ülésen kibontakozó szakmai vita eredménye lett volna. Az IÜB a „saját” módosító javaslatairól mindig az előzetesen hozzá eljuttatott írásos tervezet alapján döntött, és azt változatlan formában nyújtotta be. Az írásbeli tervezeteket az IÜB pontosan ugyanolyan eljárási rend szerint tárgyalta meg, mint a szabályszerűen benyújtott képviselői javaslatokat. Az írásbeli tervezetek pedig szinte száz százalékban jegyzőkönyvben dokumentáltak az előterjesztőtől származtak. Arra ugyan akad példa, hogy a képviselői módosító javaslatban foglalt felvetések megjelennek „további módosításra irányuló szándékként”, azonban ezek sem a bizottsági vitákban elhangzottakra figyelemmel, hanem azért, mert annak szükségességét az előterjesztő már előzetesen belátta, és bizottsági benyújtására írásban javaslatot tett.<sup>65</sup> A bizottsági vita során arra is többször történt utalás, hogy az előterjesztő a módosító javaslatok be-

<sup>62</sup> Lásd az IÜB 15329/8. számú túlterjeszkedő módosító javaslatát.

<sup>63</sup> Szabó Zsolt (41. lj.) 2. o.

<sup>64</sup> Lásd 49. lábjegyzetet.

<sup>65</sup> Lásd például Bárándy Gergely (MSZP) az európai uniós és a nemzetközi bűnügyi együttműködést szabályozó törvények, és ehhez kapcsolódóan más törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló T/147683. számú törvényjavaslathoz benyújtott 14683/4. módosító javaslatát. A képviselő által felvetett probléma megoldására az Igazságügyi Minisztérium más megfogalmazást javasolt, amit az IÜB „további módosításra irányuló szándékként” nyújtott be a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatában.

nyújtását a kormányzaton kívüli szereplők Országgyűlés felé megfogalmazott észrevételeire tekintettel kezdeményezte.<sup>66</sup>

Az előterjesztő módosító javaslatok benyújtása tekintetében érvényesülő dominanciája már csak azért is meglepő, mert a HHSz. 40. §-a főszabályként kifejezetten tiltja, hogy az előterjesztő saját előterjesztéséhez módosító javaslatot nyújtson be.<sup>67</sup> Ezzel összhangban a HHSz. 29. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy az *„írománynak tárgyalásra, határozathozatalra, illetve a házszabályi rendelkezésekben előírt feladat teljesítésére, kötelezettség végrehajtására alkalmasnak kell lennie”*. A jogalkotási törvény jogszabályok előkészítésére vonatkozó rendelkezéseivel együttesen olvasva<sup>68</sup> e tilalom nyilvánvalóan azt a célt szolgálja, hogy az előterjesztő a jogszabályok szerint megfelelően leegyeztetett, általa *„készre jelentett”*, kihirdetésre teljesen alkalmas törvényjavaslatot terjesszen az Országgyűlés elé. A törvényjavaslat alakítása, a törvénytervezet előkészítésének folyamatában figyelmen kívül maradt szempontok és érdekek becsatornázása ezt követően az Országgyűlés feladata. Az ezt szolgáló vitákban az előterjesztő részvétele, érvei és a számára biztosított eljárási jogosítványok ugyan kiemelkedő jelentőséggel bírnak, de maga immár nem *„írhatja”* tovább a törvényjavaslatot. Ezzel szemben a parlamenti gyakorlatban a részletes vitában megfogalmazódó bizottsági módosító javaslatok kifejezetten és nyíltan felvállalva az előterjesztői módosítás tilalmának megkerülését szolgálják.

Az *„előterjesztői módosítók”* benyújtásának módja a ciklus elején állandóan visszatérő vitát generált az IÜB ülésein. Gyakran fordult elő, hogy az előterjesztő tervezetét csak az ülés napján küldte ki a bizottság titkársága, vagy azokat a képviselők előzetesen meg sem kapták, hanem az ülés elején nyomtatva osztották ki.<sup>69</sup> Ilyen körülmények között nemhogy érdemi társadalmi vagy szakmai vita nem

<sup>66</sup> Például a Kormány képviselője az Országos Bírósági Hivatal észrevételeire hivatkozott a *büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról* szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló T/1707 számú törvényjavaslat, a *közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvényt módosításokról* szóló T/6410. számú törvényjavaslat, a *polgári perrendtartásról* szóló 1952. évi III. törvény, valamint egyéb eljárási jogi és igazságügyi törvények módosításáról szóló T/6980. számú törvényjavaslat esetében. A *csőd-eljárásról és a felszámolási eljárásról* szóló 1991. évi XLIX. törvény jogharmonizációs célú módosításáról szóló T/16275. számú törvényjavaslat részletes vitájában többek között a Kúria javaslatára figyelemmel kezdeményezett az előterjesztő bizottsági módosítót. Bándi Gyula az alapvető jogok biztosának helyettese pedig az IÜB 2017. október 9-i ülésén szembesült azzal, hogy aggályai egy részének eloszlására az előterjesztő nevében a Belügyminisztérium bizottsági módosító benyújtását kezdeményezte.

<sup>67</sup> A részletes vitára kijelölt bizottság saját törvényjavaslatához nyújthat be módosítót. Az előterjesztő benyújthatja továbbá az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival történő egyeztetési eljárás eredményét átvett módosító javaslatot, a zárószavazást előkészítő módosító javaslatot és az államadósság-szabálynak való megfelelést biztosító indítványt.

<sup>68</sup> Lásd a *jogalkotásról* szóló 2010. évi CXXX. törvény IV. fejezetét.

<sup>69</sup> Ezt a jelenséget a bizottság ellenzéki tagjai többek között az alábbi törvények esetében kritizálták: *egyes törvényeknek a kormányzati szerkezetalakítással összefüggő módosításáról* (T/263), a *büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról* szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról (T/1707)

tud kialakulni a módosító javaslatokról, hanem a felkészülési idő szinte teljes hiánya miatt a képviselők törvényalkotási eljárásban gyakorolható részvételi joga is pusztá formalitássá válik. Az ismételten előforduló méltatlan helyzetek kialakulását egy idő után nemcsak az ellenzéki, hanem a kormánypárti tagok sem tartották tolerálhatóak, ezért Rubovszky György bizottsági elnök javaslatára az IÜB 2015. november 23-ei ülésén határozatot fogadott el arról, hogy a „további módosításra irányuló szándék” benyújtására vonatkozó kezdeményezéseket az ülést megelőző munkanap végéig meg küldeni az IÜB titkárságának. Ennek hiányában az elnök a módosítás tervezetét nem terjeszti elő, és nem bocsátja szavazásra.<sup>70</sup>

Időnként nemcsak az előterjesztők, hanem az ellenzék részéről is voltak próbálkozások arra, hogy az IÜB saját kezdeményezésként nyújtson be módosítást a részletes vita alatt álló törvényjavaslatához. A határidőben beérkező tervezeteket a bizottság elnöke vitára bocsátotta. Azonban a benyújtást a kormánypárti többség minden esetben leszavazta.<sup>71</sup>

A vitás kérdésekben a szakmai állásfoglalást az IÜB még abban az esetben sem vállalta fel, amikor azt más állami szervek kifejezetten kezdeményezték az előterjesztővel fennálló és a törvény-előkészítés szakaszában feloldhatatlannak bizonyult nézeteltérések miatt. Feltehetően ez az egyik oka annak, hogy az Országgyűlésen és a kormányzaton kívülről meglehetősen csekély számban érkeztek az IÜB-höz dokumentált, hivatalos észrevételek és megkeresések. E téren messze a legaktívabb az Országos Bírósági Hivatal (a továbbiakban OBH volt). Az OBH a kormányzati törvény-előkészítés során be nem fogadott módosítási javaslatait rutinszerűen juttatta el az IÜB-höz, és ilyenkor az OBH elnöke az OBH e feladattal megbízott tisztségviselője útján a bizottság ülésén élt is a törvényben biztosított tanácskozási jogával.<sup>72</sup> Több törvényjavaslat részletes vitáját az OBH észrevételeinek és az arra adott minisztériumi álláspontnak a megvitatása tette valóban érdemivé.<sup>73</sup> Az OBH mellett még a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság

<sup>70</sup> Lásd: az Országgyűlés Igazságügyi bizottságának a módosítási javaslatok, kezdeményezések benyújtásáról szóló 9/2014-2018. számú határozatát. A határozatban az IÜB a következőképpen rendelkezett: „A bizottság egyhangúlag úgy határozott, hogy a bizottsági módosító javaslat benyújtására irányuló kezdeményezés legkésőbb a bizottsági ülést megelőző munkanap munkaidő végéig érkezzen meg a bizottság titkárságára. Az ezen időpontot követően érkező kezdeményezéseket a bizottság nem tárgyalja.”

<sup>71</sup> Lásd például a büntetőeljárásról szóló T/13972. számú törvényjavaslatához az ügyvédi tevékenységről szóló T/15371. számú törvényjavaslatához a bizottság MSZP-frakcióhoz tartozó tagjai által benyújtott módosító javaslatot.

<sup>72</sup> Az Országos Bírósági Hivatal elnökének a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 76. § (1) bekezdés f) pontja biztosít tanácskozási jogot az alábbiak szerint: „Az OBH elnöke általános központi igazgatási feladatkörében [...] meghívottként részt vesz az Országgyűlés bizottságainak ülésén a bíróságokat közvetlenül érintő jogszabályokra vonatkozó napirendi pont megtárgyalásakor.”

<sup>73</sup> Az Országos Bírósági Hivatal képviselője jelen volt, és felszólalt a következő törvényjavaslatok részletes vitájában: a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (T/3018), az igazságügyi szakértőkről szóló törvényjavaslat (T/9782), a polgári perrendtartásról szóló törvényjavaslat (T/11900). Ezen túlmenően Handó Tünde az Országos Bírósági Hivatal elnöke írásban javaslatokat küldött a következő törvényjavaslatok részletes vitájához:

elnöke élt többször megkereséssel az IÜB irányába, illetve jelent meg az ülésein.<sup>74</sup> Egy alkalommal pedig Bándi Gyula, az alapvető jogok biztosának helyettese jelent meg, és kért szót egy részletes vita során.<sup>75</sup>

Minden esetben, amikor az írásban beérkezett vagy az ülésen szóban elhangzott észrevételek, nem egyeztek a kormányzati állásponttal, az IÜB kormánypárti oldaláról rendre az volt a reakció, hogy folytassák az egyeztetéseket a Kormányval, melynek eredményét a részletes vita lezárását követően a Törvényalkotási bizottság tudja majd benyújtani.<sup>76</sup>

A részletes viták során a szakmai kamarákkal sem alakult ki intenzív párbeszéd. Kivételes pillanatnak számított, amikor a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke, Bánáti János megjelent, és aktívan részt is vett az új ügyvédi törvény részletes vitájában.<sup>77</sup> A Magyar Közjegyzői Kamara egyetlen alkalommal küldött észrevételeket, amiket azonban sem az előterjesztő, sem az IÜB nem támogatott.<sup>78</sup>

---

*a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvény módosításokról szóló törvényjavaslat (T/6410), A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, valamint a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (T/7406), a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról szóló (T/10528), a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslat (T/12234), az egyes büntetőjogi tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslat (T/14232).*

<sup>74</sup> A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság elnöke a következő törvények részletes vitájában vett részt: *a nemzeti utasadat-információs rendszer létrehozása érdekében, és a bűnügyi, illetve rendészeti tárgyú együttműködés keretében történő információcserre szabályozásával összefüggésben szükséges egyes törvények módosításáról szóló törvényjavaslat (T/3404), az e-kártya megvalósításához szükséges egyes törvények, valamint az állami és önkormányzati szervek elektronikus információ-biztonságáról szóló 2013. évi L. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (T/4857), Magyarország 2017. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló törvényjavaslat (T/10536)* Emellett állásfoglalást küldött a következő törvényjavaslatok részletes vitájához: *a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (T/3018), a népszavazás kezdeményezéséről, és európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (T/9894).*

<sup>75</sup> Bándi Gyula az alapvető jogok biztosának helyettese (a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes) az IÜB 2017. október 9-ei ülésén jelent meg, és fejtette ki a *belügyi feladatokat érintő és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvényjavaslattal (T/17458)* egyes rendelkezéseivel kapcsolatos aggályait.

<sup>76</sup> Például 2016. május 24-én a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat (T/10528.)* részletes vitájában az Országos Bírósági Hivatal elnökének javaslatait azzal az indokolással nem bocsátotta vitára az IÜB elnöke, hogy azt az Igazságügyi Minisztérium nem látta, így arról nem tud nyilatkozni. Hasonlóképpen Péterfalvi Attila, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke is hiába érvelt a részletes vita alatt álló törvényjavaslat (T/10528) módosításának szükségessége mellett az IÜB 2016. május 18-ai ülésén, Vas Imre (Fidesz) a kormánypárti bizottsági tagok nevében a következőképpen reagált alkotmányossági észrevételeire: *„Most e tárgykörben nincs módosító indítvány, úgyhogy a bizottság e tekintetben módosító indítvány benyújtásáról nem tud dönteni. Elnök úr álláspontját nyilván meg fogjuk fontolni, és legkésőbb a TAB-ülésem lehet még hozzá módosító indítványt benyújtani. De köszönjük szépen elnök úr állásfoglalását, álláspontját.”*

<sup>77</sup> Az ügyvédi tevékenységről szóló törvényjavaslat (T/15371, kihirdetve a 2017. évi LXXVIII. törvényként) részletes vitáját 2017. május 23-án folytatta le az IÜB.

<sup>78</sup> A Magyar Országos Közjegyzői Kamara a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvény módosításokról szóló T/6410. számú törvényjavaslat részletes vitájához küldött javaslatot. A benyújtott törvényjavaslat 166. §-a a *hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény* módosí-

Az állami szerveken kívül mások esélyt sem nagyon kaptak arra, hogy hatást gyakorolhassanak a részletes vitákra. Kevés jegyzőkönyvekben dokumentált nyoma van civil szervezetektől érkező megkereséseknek. A ciklus folyamán civil szervezetek képviselőinek meghallgatását egy részletes vita esetében kezdeményezték ellenzéki oldalról<sup>79</sup>, azonban a bizottság többsége nem támogatta, hogy szót kaphassanak a civil szervezetek. Egy alkalommal a Társaság a Szabadságjogokért nevű civil szervezet írásbeli megkeresést küldött az IÜB-nek egy részletes vitához, amit a bizottság elnöke, Rubovszky György (KDNP) ki sem osztott arra hivatkozva, hogy az megítélése szerint „az általános vita része lehetett volna” és aminek „semmi köze a lefolytatandó részletes vitához”<sup>80</sup>. Mindezek fényében kevéssé meglepő, hogy az érintettek véleményüket nem szabályos hozzászólás formájában, hanem „performansz” révén próbálják meg a bizottság tudomására hozni. Ilyenre a 2014–2018-as ciklusban egy esetben került sor, 2017. április 25-én a *külföldről támogatott szervezetek átláthatóságáról* szóló T/14967. számú törvényjavaslat részletes vitájában. Amint a részletes vitát az elnök megnyitotta bizottsági jegyzőkönyv leírása szerint az alábbi eseménysor történt: *„A teremben tartózkodó, megközelítőleg húszfős látogatói csoport feláll. Fehér pólót viselnek, rajta piros szívből „civil” felirattal. Mindegyikük kezében tábla, a következő feliratokkal: »Nem a civilek megbélyegzésére«; »Szót kérünk«. Ketten-ketten egy magyar, illetve egy EU-s zászlót feszítenek ki.”* A bizottság elnöke emiatt 20 perc tárgyalási szünetet rendelt el. Az ülésterem előtt ugyan felsorakozott az Országgyűlési Őrség, azonban végül az IÜB a demonstrálók jelenlétében lefolytatta a részletes vitát.

#### 4. Következtetések

Az IÜB 2014–2018-as ciklusban folytatott gyakorlatának fényében immár megalapozottabb értékelést lehet megfogalmazni a HHSz. részletes vitára vonatkozó rendelkezéseiről. Az új szabályozás bevezetésekor megfogalmazott elvárásokat összesítve a gyakorlati tapasztalatokkal meglehetősen lehangoló kép tárul elénk.

Még az a közkeletű értelmezés sem látszik tarthatónak, miszerint a HHSz. a részletes vitát a plenáris ülésről a bizottságokba helyezte át. E sokszor hangozta-

---

tásában akként rendelkezett, hogy a leltározást közjegyző végezze, ha a jegyző a törvényes határidőn belül a hagyatéki leltárt nem készíti el, és erről a közjegyző értesül. A közjegyzői kamara azt javasolta, hogy a leltár elvégzése csak lehetőség és ne kötelezettség legyen. A javaslatról az IÜB a 2015. október 16-ai ülésén folytatott részletes vitán szavazott, és azt egyetlen képviselő sem támogatta.

<sup>79</sup> Bárándy Gergely (MSZP) a *büntetőeljárásról* szóló törvényjavaslat 2017. március 28-án lefolytatott részletes vitájában kezdeményezte azon civil szervezetek meghallgatását, amely szervezetek javaslatai képviselői módosító javaslatokként a részletes vita tárgyát képezték.

<sup>80</sup> Lásd a *népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról* szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény módosításáról szóló T/9894. számú törvényjavaslat részletes vitáját az IÜB 2016. április 18-ai ülése jegyzőkönyvének 5. oldalán. Ugyanehhez a napirendi ponthoz dr. Schöpflin György európai parlamenti képviselőtől, valamint Péterfalvi Attilától, a NAIH elnökétől érkezett írásbeli megkereséseket kiosztották az IÜB tagjainak.

tott állítás ugyanis azt sugallja, mintha a bizottságokban valami más, szakmaibb és jelentőségtejtjesebb eljárás folyrna, mint 2014 előtt, amikor a bizottságok feladata csupán a plenáris ülés részletes vitáinak előkészítése volt. A valóság azonban az, hogy ilyen többlet alig mutatható ki. A HHSz. 44. § (1) bekezdése szerinti vizsgálat pusztá formáságnak bizonyult, amit senki nem vesz komolyan. A módosító javaslatok házszabályszerúségének vizsgálata ugyancsak pusztá formalitás, ami csupán azt a célt szolgálja, hogy ráüsse a pecsétet az Országgyűlés Hivatalának szakmai értékelésére. A legnagyobb hiányosság, hogy a bizottság meg sem kísérel olyan mélyreható szakmai vitát folytatni, ami megalapozhatná saját módosító javaslatok megfogalmazását. Látványosan hiányzik ehhez a kormányzattól független állami szervekkel és szakmai szervezetekkel történő párbeszéd is.

Az érdemi vitától, illetve a valódi saját bizottsági kezdeményezések benyújtásától való kategorikus elzárkózást tanúsítja az az IÜB-határozat, miszerint „további módosításra irányuló szándékat” a bizottság csak az előzetesen leadott írásos tervezet alapján nyújt be. E határozat meghozatalát megelőző vitában éppen egy kormánypárti képviselő, Répássy Róbert (Fidesz) érvelt akként, hogy a HHSz. nem tartalmazza a bizottsági vita, illetve a bizottsági tagok indítványkezdeményezési jogának korlátozását. Az IÜB e meglehetősen alaposággal kifejtett érvek ismeretében is az önkorlátozás mellett döntött. E tekintetben fontos fejlemény ugyanakkor, hogy a 2018. évi országgyűlési választásokat követően megkezdődött új ciklusban az IÜB enyhítette a vita során felvetett módosítási kezdeményezések benyújtásától való teljes elhatárolódást. A 2018. június 11-én elfogadott *a módosítási kezdeményezések benyújtásának határidejéről szóló 1/2018-2022. számú határozat* szerint benyújthatóak „a bizottsági ülés során felmerült problémák kezelésére a bizottsági tagok által az ülésen közvetlenül kezdeményezett, valamint a kizárólag a HHSz. 44. § (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek való megfelelés biztosítására irányuló javaslatok”.

Valójában persze nem ezen „önkorlátozó” bizottsági határozatok az okai annak, hogy a bizottságok a „további módosításra irányuló szándék megfogalmazásának” joga ellenére a saját kezdeményezésekkel ténylegesen nem formálják a törvényjavaslatok szövegét. Teljesen kimunkált normaszöveg bizottsági vita hevében ugyanis valóban nem alkotható. Így amennyiben a vitában a bizottság tagjai döntésre is jutnak valamely további módosító javaslat kidolgozásának szükségességéről, azt az IÜB titkárságának szövegszerűen ki kellene dolgoznia, ami értelemszerűen csak a következő bizottsági ülésen tárgyalható. A „kétolvasatos” részletes vita gondolata azonban láthatóan nagyon távol áll az IÜB-től. A jegyzőkönyvek tanúsága szerint a kormánypárti többség kötelességének érezte, hogy egy ülésen lezárja a részletes vitát, míg az esetlegesen fennmaradt rendezetlen kérdések kezelését a Törvényalkotási bizottságtól várták el.

A bizottság által megfogalmazható módosítási lehetőség így szinte kizárólag az – egyébként tiltott – előterjesztői módosító javaslatok benyújtásának formai keretét adja. Ráadásul úgy, hogy azért jogi és politikai értelemben sem vállalja senki a felelősséget. A formálisan a Kormány által benyújtott előterjesztések esetén a Kormány ügyrendje alapján pontosan azonosítható, ki a felelőse az indítványnak. A képviselői

önálló indítványokat és módosító javaslatokat is névvel és arccal vállalja az azt előterjesztő képviselő. A „további módosításra irányuló szándék” megfogalmazására tett javaslatokat azonban rendszerint úgy küldték ki a bizottság tagjainak, hogy annak forrása, előkészítője nem volt azonosítható. Egy esetben még arra is volt példa, hogy a bizottság tagjainak kiosztott és vitára bocsátott módosító tervezetről senki nem tudta megmondani, kitől ered, és mi célt szolgál.<sup>81</sup> Az pedig sokszor csak az előterjesztő szóbeli indokolásából derült ki – ha kiderült egyáltalán –, hogy pontosan kinek a kezdeményezésére és milyen megfontolásból kéri az előterjesztő a bizottságot a törvényjavaslat módosítására. Arra pedig szinte elvi lehetőség sincs, hogy e módosítási javaslatokról a döntés előtt az Országgyűlésen kívül társadalmi és szakmai vita bontakozzon ki, hiszen azok tartalmáról még a bizottság tagjai is közvetlenül az ülést megelőző estén szereznek tudomást. Ennek ismeretében pedig nyugodtan zárójelbe is tehetjük a HHSz. képviselői módosító javaslatok benyújtására vonatkozó szabályait, amiknek egyébként a transzparenciát és a megfontolt, szakmailag megalapozott döntéshozatalt kellene szolgálniuk.

Az előterjesztő által kezdeményezett bizottsági módosító javaslatok nagy száma (a vizsgált 122 törvényjavaslatból 78 esetében nyújtott be az IÜB „további módosításra irányuló szándékot”) ugyanakkor azt is mutatja, hogy a törvényalkotási eljárás által biztosított nagyobb nyilvánosság ma is olyan nyomást jelent, ami az előterjesztőt a korábban elfoglalt szakmapolitikai álláspontjának felülvizsgálatára készítheti. Feltehetően a kormánypárti frakciókon keresztül zajlanak le azok az egyeztetések, amik eredményeként a minisztériumok kidolgozzák azokat a módosításokat, amelyek benyújtását végül az előterjesztők a bizottságoktól kéri. Bár a látszat az, hogy a törvényalkotási eljárást is a kormány uralja, ennek ellenére az Országgyűlés és annak bizottságai aligha tekinthetők a kormányzati akarat puszta végrehajtóinak. A részletes vitára vonatkozó adatok és elhangzó előterjesztői és kormánypárti felszólalásokból inkább azt feltételezhetjük, hogy az érdemi viták és egyeztetések a formális parlamenti üléseken kívül zajlanak, amelyekben az ellenzék értelemszerűen szinte semmilyen szerepet nem játszik. A Kormány és a kormánypárti frakciók szoros szakmai együttműködése parlamentáris kormányforma esetében aligha kifogásolható. Ugyanakkor kívánatos volna, ha ennek az együttműködésnek az eredménye képviselői módosító javaslatok formájában, nem pedig a politikai felelősséget elmaszató eljárásban a bizottságokon keresztül kerülnének az Országgyűlés plénuma elé.

Megjegyzendő továbbá, hogy az előterjesztő által kezdeményezett módosításként megjelenő javaslatok sok esetben az Országgyűlés Hivatala kodifikációval foglalkozó munkatársainak észrevételein alapultak, és csupán jogtechnikai és

---

<sup>81</sup> Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényjavaslat (T/12233) részletes vitájában terjesztett elő a bizottság elnöke olyan hozzá érkezett, egy pontból álló módosító javaslatot a versenyfelügyeleti eljárást illetően, amiről sem az előterjesztő Igazságügyi Minisztérium képviselői, sem a bizottság tagjai nem tudtak. A módosító javaslatról végül nem döntött az IÜB, miután az üléssteremben annak előterjesztését senki nem kérte.

nyelvhelyességi pontosításokat takartak. Ez a normaszövegeken végzett „lektori” munka a minőségi jogalkotás szempontjából rendkívül fontos, aminek azonban a törvényalkotási eljárásban meg kellene találni a pontos helyét. A jogalkotási folyamat átláthatóságát ugyanis jelentősen rontja, hogy a sokszor nagyon jelentős kormányzati társadalompolitikai és szakmapolitikai módosítók megbújnak az Országgyűlés Hivatalának szintisztán kodifikációs-technikai módosítóinak tömkelegében. Ez mind a képviselői jogok gyakorlása, mind a törvényjavaslatokat övező közéleti viták szempontjából problémás.

Fentiekből következően a részletes vita egyetlen valóban érdemi mozzanata a képviselői módosító javaslatok megvitatása maradt, ami teljes egészében a 2014 előtt bevett metódus szerint zajlik. Azaz a HHSz. szerint lefolytatott részletes vita a gyakorlatban semmivel sem több, mint a képviselői módosító javaslatok 2014 előtt is végzett bizottsági értékelése. Azonban a korábbi Hsz. szerinti bizottsági eljárás pusztán előkészítése volt a későbbi plenáris ülésen lefolytatott részletes vitának. A bizottságokban lefolytatott kötetlenebb, szakmaibb vita a képviselők számára felkészülésként szolgált a plenáris vitára. A bizottsági vita tapasztalatai alapján a képviselőknek lehetőségük volt mind a szakmapolitikai álláspontjuk finomítására, mind a kapcsolódó módosító javaslatok benyújtása révén a korábbi módosító javaslatok korrigálására. A bizottság és a plénum vitája ekképpen szorosan összefonódott, amelynek középpontjában a módosító javaslatokat benyújtó képviselők és az általuk képviselt szakmapolitikai álláspontok voltak.

Mivel a HHSz. a képviselői módosítók korábbi Hsz. alapján végzett bizottsági értékeléséhez a gyakorlatban érdemben semmit nem tesz hozzá, ezért az új szabályozás nem a részletes vita bizottsági szintre helyezését, hanem egészen egyszerűen a plenáris ülésen folytatott vita egyszerű megszüntetését jelenti. Ráadásul úgy folytatják a korábbi bizottsági gyakorlatot, hogy az egész eljárás legfőbb funkciója veszett el, hiszen az nem egy későbbi plenáris vita előkészítését szolgálja, hanem csupán a Törvényalkotási bizottság eljárásának előkészítését. Ezen az értékelésen semmit sem enyhít a plenáris ülés számára kitalált új műfaj, a bizottsági jelentések és az összegző javaslat vitája. Ugyanis az – mint ahogy elnevezése is mutatja – elméletileg sem a képviselői módosító javaslatokról szól (bár persze azok is szóba hozhatók), és a vitatott pontokhoz módosító javaslat már nem nyújtható be (csak rendkívül szűk körben záró módosító). Ekkora már a képviselői módosító javaslatok sorsa eldőlt, hiszen már az Országgyűlés előtt fekszik a Törvényalkotási bizottság törvényalkotási eljárásban felvetődött összes vitás kérdést lezáró összegző módosító javaslata. Az összegző módosító javaslatban nem szereplő képviselői módosító javaslat fenntartásáról, illetve az összegző módosító javaslat egyes pontjairól külön szavazást kérni pedig csak szűk keretek között lehet.<sup>82</sup> Ezzel szemben

---

<sup>82</sup> A HHSz. 48. § (2)–(5) bekezdése alapján a képviselőcsoportok vezetői törvényjavaslatonként összesen három indítványt tehetnek, amelyben az összegző módosító javaslatban nem szereplő képviselői módosító javaslat fenntartását vagy az összegző módosító javaslat egyes pontjairól külön szavazást kezdeményezhetik.

a korábbi HSz. alapján a plenáris ülésen folytatott részletes vita értelemszerűen megelőzte a módosító javaslatokról történő szavazást.

Ha a Kormány által kidolgozott módosító javaslatok kritikátlan benyújtását nem tekintjük a parlamenti törvényalkotási munkában kiemelkedő értéknek, akkor a részletes vita legfőbb funkciójának továbbra is az egyes képviselői módosító javaslatok nyilvánosság előtti ütköztetését tarthatjuk. Mivel a módosítókról hozott bizottsági döntést a gyakorlatban szinte mindig az előterjesztő határozza meg, ezért a részletes vita a szakmai és a tágabb értelemben vett politikai nyilvánosságnak szól. A külvilágnak szóló politikai üzenetek megfogalmazásának terepéül azonban sokkal inkább az Országgyűlés plenáris ülése, mintsem a bizottságok alkalmasak.

Feltehetően a plenáris ülés által folytatott részletes vita megszüntetésének is jelentős szerepe van abban, hogy a 2014–2018-as ciklusban látványosan csökkent a benyújtott képviselői módosító javaslatok száma. Korábban mind a kormánypárti, mind az ellenzéki képviselők jelentős számú módosító javaslatot nyújtottak be. Az egyes képviselők nevéhez köthető kérdésekről pedig elégséges bizottsági támogatás esetén közvetlenül a plenáris ülés döntött, és az Országgyűlés honlapján ráadásul könnyen visszakereshető módon szerepelt e szavazások eredménye. A képviselők szempontjából a plenáris ülés dokumentáltsága és ebből következően a politikai kommunikációs értéke is más. A plenáris ülésen elhangzott hozzászólások megjelennek az adott képviselő Országgyűlés honlapján szereplő adatlapján, ahol az egy kattintással olvasható és a rögzített videófelvétel megtekinthető. A bizottsági ülések esetében azonban csupán csak egy jegyzőkönyv áll rendelkezésre. Így a bizottsági üléseken való képviselői aktivitás a külvilág számára utóbb szinte láthatatlan. Ezért a helyben vagy az adott szakmai közegben jól kommunikálható ügyek esetén a képviselők is törekedtek arra, hogy a részletes vitában saját módosító javaslattal és mondanivalóval legyenek jelen. A minisztériumok is sokkal inkább a kormánypárti képviselőkkel „adatták be” saját módosító javaslataikat (az előterjesztői módosító javaslat benyújtása korábban is tiltott volt), akik részéről erre feltehetően nagyobb volt a fogadókészség is. A HHSz.-ben kialakított új eljárási rendben azonban a saját témákkal szereplés lehetősége és kényszere is csökkent. Az általános vita legtöbbször megmarad a nagypolitika szintjén, partikuláris szempontok kidomborítására kevésbé ad lehetőséget. Ennek terepe a módosító javaslatok bemutatása lenne, amire azonban a bizottsági eljárás alig ad felületet. Ráadásul ezen a ponton a javaslatok sorsa is eldől, még a támogatott módosítók is elveszítik kapcsolatukat a képviselővel. Tehát HHSz. alig biztosít lehetőséget arra, hogy a képviselők a plénum és a nagy nyilvánosság előtt nevükhöz kapcsoljanak számukra fontos ügyeket. A módosító javaslatok hiányában pedig a részletes vita teljesen kiüresedik.

Fenti megfontolások miatt a részletes vita kívánatos helye egyértelműen a plenáris ülésen van.<sup>83</sup> A bemutatott nyomós indokokkal szemben nem tűnik elégséges súlyú igazolásnak az az érvelés, miszerint a plenáris ülésen folytatott vitákat korábban érdektelenség övezte. Ha valóban a vitában részt vevő képviselők száma lenne a mérvadó, akkor akár az általános vita megszüntetése mellett is lehetne érvelni. Azonban a parlamenti vita legitimációs ereje nem a vitában részt vevő képviselők számából, hanem a különböző álláspontok megjelenítésének lehetőségéből és a parlamenti többség által preferált, az eljárás végén törvényerőre emelkedő szabályozási tartalom nyilvánosság előtti igazolásából ered.

A gyakorlati tapasztalatok fényében összegzőképpen megállapítható, hogy a részletes vita teljesen új alapokra helyezése nem igazolta vissza az előzetes várakozásokat, miközben mind az Országgházban, mind azon kívül tovább szűkítette a törvényjavaslatok nyilvános társadalmi és szakmai vitája kibontakozásának lehetőségét. Ennek következtében az Országgyűlés ma még kevésbé képes arra, hogy az elvárásoknak megfelelően a szabályozást kívánó életviszonyokról a társadalom különböző szféráiban zajló kommunikációs folyamatok fókuszává váljon. Ezzel pedig a törvényalkotási eljárás legitimációs erejét csökkenti, illetve az elfogadott törvények legitimációját erodálja.

## Felhasznált irodalom

BÁRÁNDY Gergely: *Centralizált Magyarország – megtépzott jogvédelem. A hatalommegosztás rendszerének változásairól (2010–2014)* (Budapest: Scolar 2014)

DUKÁN Ildikó – VARGA Aida (szerk.): *Parlamenti jog* (Budapest: Országgyűlés Hivatala 2018)

GYÖRFI Tamás: „Népszuverenitás – a (2) bekezdés magyarázata” in JAKAB András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja I.* (Budapest: Századvég Kiadó 2009.)

GYULAI Attila: „Az Országgyűlés” in KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után* (Budapest: Osiris – MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet 2015)

Jürgen HABERMAS: *Between Facts and Norms Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* [ford. William Rehg] (Cambridge, Massachusetts: The MIT Press 1996.)

ORBÁN Balázs András: „Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014” *Pro publico bono – Magyar közigazgatás: a Nemzeti Köszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata* 2014/4.

PETRETEI József: „A magyar Országgyűlésre vonatkozó szabályozás alaptörvényi, törvényi és határozati házsabályi szinten” *Kodifikáció* 2014/2. szám

<sup>83</sup> Smuk Péter is a véleménynyilvánítás szabadsága szempontjából jutott arra a következtetésre, hogy nem támogatható az a megoldás, miszerint a bizottsági szinten folyik a részletes vitaszakasz. Lásd: 46. lábjegyzet.

POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus* (Budapest: Cserépfalvi 1994).

SMUK Péter: „Sarkalatos átalakulások – Parlamenti jogi átalakítások” *MTA Law Working Papers* 2014/14.

SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 2010).

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

**Kulcsszavak:** törvényalkotási eljárás, magyar Országgyűlés, parlamenti bizottságok, parlamenti vita, módosító javaslatok

ENYEDI KRISZTIÁN

*PhD hallgató*

Debreceni Egyetem

Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

enyedikrisztian@gmail.com