

PÁLFI EDINA

Parlamentek Európában: közös nyelv, eltérő gyakorlat

Beszámoló „A parlamenti törvényhozás európai gyakorlatai” című műhely-konferenciáról

A Parlamenti Kutatások Központjának szervezésében, idén már második alkalommal várta az érdeklődőket az Országház, a Parlamentarizmus Napja alkalmából. A rendezvényt tavaly, hagyományteremtő szándékkal indították el a szervezők, az esemény időpontját az első szabadon választott parlament 1990. május 2-ai alakuló ülésének napjához igazítva. Az előző évhez hasonlóan idén is az Országház főemeleti Varga Béla terme biztosította a nagyszerű helyszínt a rendezvénynek, amely a nagy érdeklődésre való tekintettel meg is telt. A 2016-os Parlamentarizmus Napjának hívószava a bemutatkozás volt – maga a rendezvény, május 2. jelentősége, a Parlamenti Szemle első száma és a Parlamenti Kötetek című sorozat első kötete kerültek bemutatásra – 2017-re a rendezvény műhely-konferenciává alakult, amelynek témája a parlamenti törvényhozás európai gyakorlata volt. A rendezvény szervezője és moderátora Szabó Zsolt, a Károli Gáspár Református Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének oktatója, az Országgyűlés Hivatalának munkatársa volt. A műhely-konferencia munkanyelve az angol volt, magyar szinkrontolmácsolással.

A rendezvényt Gulyás Gergely, az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke, a Törvényalkotási Bizottság elnöke nyitotta meg. Hangsúlyozta, hogy az alkotmányjognak egy rendkívül fontos területét képezi a parlamenti jog és örömmel tölti el, hogy az idei évben nemzetközi kitekintés lehetőségével is bővült a parlamenti konferencia, hiszen az Egyesült Királyságból, Németországból és Portugáliából is kiváló gyakorlati ismeretekkel rendelkező szakemberek tisztelegtek meg az eseményt részvételükkel.

Gulyás Gergely a brit parlamentarizmus hagyományait egy frappáns hasonlattal érzékeltette: jól mutatja a brit parlamentarizmus hagyományait, hogy a meghívott brit előadó úr akkor kezdett el dolgozni a brit parlamentben, amikor ő született. Majd elmondta, hogy mi, magyarok is büszkék lehetünk arra, hogy a magyar parlamentarizmusnak hosszú évszázadokra visszanyúló hagyományai vannak. De, ha csak a modern parlamentarizmus történetét vesszük górcső alá, akkor is a '48-49-es szabadságharcotól számíthatjuk a parlamentarizmus időszakát. Az áprilisi törvények által megteremtett felelős kormány, valamint miniszteri felelősség, a mai napig meghatározza a magyar közjogi intézményrendszert. Így elmondhatjuk, hogy most már az elmúlt 27 év történetének feldolgozására van lehetőségünk, igaz, be kell vallanunk, hogy a magyar parlamenti viták számtalan kritikára adhatnak okot, de való-

színűleg ez a világ többi táján is így van. A parlamentben az ország legfontosabb ügyeiről születik döntés, ezért fontos, hogy ezeket a döntéseket demokratikus viták előzzék meg. Hangsúlyozta, hogy a modern magyar parlamentáris hagyomány – amely 1990. május 2-án kezdődött – ma már a magyar jogtörténet része. Rámutatott arra, hogy a jelen megértéséhez elsősorban az 1990 utáni törvényalkotási tapasztalatokat kell megértenünk, hiszen a parlamentáris demokrácia a világon mindenhol fejlődik és változik. Gulyás Gergely szerint azért kell tanulmányoznunk, összehasonlítanunk a különböző európai országok parlamenti gyakorlatát, hogy a számunkra legmegfelelőbb gyakorlatot kialakíthassuk. Továbbá fontos megvizsgálni azokat a – részben külföldről átvett – intézményeket is, amelyek csak az elmúlt években váltak a magyar parlamentarizmus részévé.

Gulyás Gergely végezetül kiemelte, hogy nem szabad elfelejtenünk azt, hogy május másodika azért ünnepnap, mert nagyon hosszú idő után jöhetett létre az általános, titkos választójog alapján szabadon megválasztott parlament. Amikor a demokratikus intézményrendszerrel vitatkozunk, tudnunk kell, hogy a szabad vita lehetőségét, a szabadon választott Országgyűlés május 2-i megalakulása tette lehetővé. Tehát mindannyiunk számára közös kiindulási pont május 2-a, noha a magyar közgondolkodásban, a politikai gondolkodásban még mindig nem vert kellően erős gyökeret, még annak ellenére sem, hogy új Alaptörvény preambuluma is kimondja, hogy ez az a nap, amikortól hazánk demokratikus rendjének kezdetét számítjuk. Új időszámítást kezdtünk ekkor, mert ettől a naptól kezdve megszűnt Magyarországon az illegitim parlamentarizmus és felváltották olyan intézmények, amelyek demokratikus választójog alapján jöttek létre. Ez önmagában is ok az ünnepségre, az ünnepség pedig okot ad arra, hogy ennek keretében tudományos vitákat rendezzünk, mely során megvizsgálhatjuk a nemzetközi gyakorlatot.

Az első előadó Paul Evans volt, aki 1981 óta dolgozik a brit parlamentben, jelenleg alsóházi főtanácsadóként a bizottsági rendszerért felelős. A brit törvényhozás működését szélesebb perspektívába helyezve az alkotmány történeti jellegéből és az alkotmánybíráskodás hiányából vezette le a teljes parlamenti szuverenitást. Kitért az angol jogrendszer másik – a parlamenti szuverenitást is érintő – sajátosságára, a common law-ra, tisztázva a bírói szokásjog és a statute law viszonyát: ha a parlament elfogad egy törvényt, akkor azzal kvázi megszünteti a szokásjogot, így csak azokon a területeken hivatkozhatnak a bíróságok a common law-ra, ahol nincs írott jog. Evans a brit parlamentarizmus másik fő jellemzőjeként a bikameralizmust emelte ki, a két kamara viszonyát akként jellemezve, hogy a gyakorlatban az Alsóház „egyenlőbb” mint a Lordok Háza. A brit parlament bizottsági rendszerét tömören ismertette az előadó: a bizottságok két főtípusa a jogalkotásban részt vevő bizottságok csoportja, a másik a vizsgálóbizottságoké, a két típus között pedig nincs átfedés.

Törvényjavaslatok osztályozásában is két nagy csoportot különböztetett meg Paul Evans: az egyik a „public bill”, amely a lakosság egészét érinti, a másik a „private bill”, amely egy konkrét ügyben, vagy csupán egy adott terület lakosait érinti csupán, és igen ritkán fordul elő. A „public bill” törvényjavaslatoknak is további két altípusa van, amelyek az előterjesztők szerint különülnek el. Az egyik a mi-

niszteri indítvány, amelyet a kormány nevében egy miniszter indítványoz; a másik típusa az egyéni képviselői indítványok fajtája, amelyet bármelyik ház képviselője kezdeményezhet.

Ezt követően a brit parlament működésének, különösen a törvényalkotási eljárás legfontosabb jellemzőit ismertette a hallgatósággal Paul Evans. A törvényalkotási folyamatot a pingpongozáshoz hasonlította, mivel a Lordok Háza és az Alsóház egymás között oda-vissza küldözgeti a törvényjavaslatokat. Az Alsóház 1911 óta felülbíráhatja a Lordok Házának döntését. A törvényalkotás utolsó mozzanata a királyi szentesítés (Royal Assent), melyre azután kerül sor, hogy a két ház megegyezett egy törvényjavaslat szövegében.

Paul Evans még a törvényalkotás folyamatának főbb jellemzőivel foglalkozott, mely során rámutatott a két ház közötti különbségekre is. Elmondta, hogy a századforduló óta az Alsóházban a kormány által benyújtott valamennyi törvényjavaslat „programozásra” kerül, azaz egy időrendet kapcsolnak hozzá. Tehát a törvényalkotási folyamat fontos jellemzője annak ütemezettsége. Kitért a bizottságok szerepére is: 15–30 tagú – nem állandó – bizottságok (public bill committees) foglalkoznak a törvényjavaslatokkal. A házelnök (Speaker) jogköre, hogy kontrollálja a törvényjavaslatok módosítását, ő dönt arról, hogy mely módosító javaslat kerül a Ház elé. A Lordok Házában nincs ilyen kontroll, ott a bizottsági elnöki pozíció semleges jellegű, a viták során a lordok egymásnak adnak szót, magukat kontrollálják, az elnök nem avatkozik közbe. A Lordok Házában nincs ütemterv sem, ott addig tárgyalnak egy törvényjavaslatot, ameddig kedvük tartja – és általában élnek is ezzel a lehetőséggel. Ütemterv híján nagyobb mozgástér a jellemző és a kormánynak is kisebb a beleszólása a parlamenti munka ezen részébe.

A brit törvényalkotás folyamata három nagy szakaszból, olvasatból áll. Az első olvasat csak formalitás, a törvényjavaslat bejelentése. A második olvasatban történik az első érdemi vita, ezt követően kerül a bizottsághoz a törvényjavaslat. A bizottság a törvényjavaslatot részletesen megvizsgálja, ennek időtartama egy-három hónap is lehet, attól függően, hogy mennyire volt bonyolult a benyújtott javaslat. Majd egy formális harmadik olvasat következik, mely után a Lordok Házához kerül a törvényjavaslat. Ezt követi – a korábban már említett – „pingpong-szakasz”, amelynek célja, hogy végül a törvényjavaslat minden egyes részét megvitassa, majd mindenben megállapodjon a két ház. A vizsgálóbizottságok a korábban elfogadott törvényekkel is foglalkozhatnak, azok végrehajtását ellenőrzik.

A második előadó Andrea Eriksson volt, aki a Bundestag Parlamenti Jogi Főosztályán dolgozik, a házelnök és az alelnökök jogi tanácsadójaként, továbbá a jogalkotási folyamatok előkészítésében vesz részt. A parlamenti tisztségét megelőzően a berlini Freie Universität-en oktatott alkotmányjogot, nemzetközi jogot, valamint európai uniós jogot.

Andrea Eriksson kiemelte Németország szövetségi államszerkezetét, majd ismertette azokat a szerveket, amelyek szövetségi szinten részt vesznek a törvényalkotásban: a német törvényeket a Bundestag hozza, ez a legfontosabb jogalkotó szerv – amely a Bundesrat (Szövetségi Tanács) mint felsőház részvételét is igénylő jogalkotó

si folyamat során – dönt valamennyi törvény tárgyában. Az említetteken kívül a szövetségi elnöknek van még fontos szerepe a jogalkotásban. A parlament részére a törvényjavaslatokat a szövetségi kormány törvénykezdeményezési joga nem kizárólagos, de az esetek 80%-ában a kormány nyújtja be a törvényjavaslatokat. Egyéni képviselők nem, de a képviselők öt százaléka, vagy legalább ekkora frakció nyújthat be még törvényjavaslatot.

A Bundestagban a törvényalkotás folyamatának időtartama nem meghatározott, ez az adott törvényen, és az adott bizottságon múlik: nincs olyan időbeli korlátozás életben, amely előírná, hogy mikor kell életbe léptetni egy törvényt. Hangsúlyozta, hogy ezzel szemben általában hat hét áll rendelkezésre, de ezt az idő intervallumot bővíthetik további három héttel, vagy ha a törvény sürgős, akkor lecsökkenthetik három héttel.

A Bundestagban a törvényalkotási folyamatot az alaptörvény, valamint az eljárásrend (Geschäftsordnung, azaz a házszabály) szabályozza. Az eljárás az első olvasattal veszi kezdetét a plenáris ülésen, ami általános vitát jelent a törvényjavaslatról. Ezt követően a plenáris ülés döntése értelmében a javaslatot egy vagy akár több bizottság részére is megküldik. Ezt követi a bizottsági szakasz, itt sincs időkorlát, ez a szakasz egy héttől akár három évig is eltarthat. Ebben a fázisban az első lépés, hogy raportört választanak. A raportör az a személy, aki felkészíti a bizottság tagjait az adott törvényjavaslat tárgyalására. Ezt követi a bizottsági vita, amely során – amennyiben a kisebbség ezt kéri – közmeghallgatást tartására is lehetőség nyílik és megvitatják a módosító javaslatokat. Fontos hangsúlyozni, hogy a bizottság nem egy végső döntést hoz, hanem egy beszámolót, ajánlást ír a plenáris ülés részére. A plenáris ülés a döntő hatáskörű szerv, tehát ez fogja a végső döntést meghozni. A bizottságok ülései nem nyilvánosak, ugyanakkor van lehetőség a nyilvános meghallgatásra is, ez jellemzően szakértők bevonásával történik. Ezt követi a második plenáris forduló, amelyet a bizottsági ajánlások alapján tartanak meg, a vita során összegzik a bizottságok véleményét. A vitát követően újra lehetőség van módosító indítványokat benyújtani, bár az előadó szerint ez nagyon ritka, mivel a bizottságokban már megtörténnek a módosítások.

Ezt követően megtartják a plenáris ülésen a módosító javaslatokról történő szavazást. Egy harmadik olvasat közvetlenül ezt követheti, itt még van lehetőség módosító indítványok benyújtására, de Andrea Eriksson kiemelte, hogy ő még erre nem látott precedenst, ez inkább egy végső korrekciós lehetőségnek felel meg. Előadása végén még kiemelte, hogy a német parlamenti jog nem ismeri a gyorsított eljárás fogalmát. Ugyan vannak lehetőségek, amivel egy eljárást gyorsítani lehet, de ami az időkeretet illeti, minden nagyon „nyitott”, politikai egyeztetés tárgya. A parlament napirendjéről a frakcióvezetőkől és a Ház vezetéséből álló Öregek Tanácsa (Ältestenrat, megfelel a mi Házbizottságunknak) dönt.

A konferencia harmadik előadója, Ana Paula Bernardo a portugál parlament (Assembleia da República) Plenáris Ülést Támogató főosztály vezetője. Kiemelte, hogy Portugália és Magyarország között hasonlóság van a tekintetben,

hogy mindketten átélték a demokráciába történő átmenetet, hasonló a parlament felépítése (egykamaras) és hasonlóság van a népességszámot illetően is.

Országuk 1974 óta működik demokratikusan, de az előadó úgy fogalmazott, hogy ők „még mindig tanulnak”. Szerinte minden ország törvényalkotási eljárásában léteznek kisebb-nagyobb hibák, és úgy érzi, hogy a portugál törvényalkotás, főleg a törvények minősége a továbbiakban is javítandó.

A törvényalkotás folyamatát a portugál alkotmány és a házszabály is rögzíti. A parlamentben az eljárásrendet ugyanakkor konszenzus alapján megváltoztathatják, ennek következtében „bizonyos formákat félre tehetnek”. A törvényalkotás menete egyszerű: törvényjavaslatot benyújthatnak a képviselők és az állampolgárok is (ehhez harmincötezer aláírás szükséges), és természetesen törvényjavaslat érkezik a kormányzat részéről is. A statisztikák alapján elmondható, hogy a legtöbb javaslatot a kormány nyújtja be. A folyamat lényege egyszerű: először egy bizottság megfontolja, megvitatta a benyújtott javaslatot, majd plenáris vita következik, szavaznak a módosításokról, majd a plenáris ülésen egy zárószavazás következik. Ezt követően a házelnök aláírja a törvényjavaslatot, a köztársasági elnök kihirdeti, a miniszterelnök ellenjegyzzi és a közlönyben megjelenik.

A portugál jogintézmény ismeri a gyorsított eljárást, de ez csak informálisan működik, nem használják, mert több szakértő véleménye szerint ilyenkor az eljárás csak hosszabb lesz.

Portugáliában jellemző, hogy sokkal gyakoribb egy már hatályban lévő törvény módosítása, mint új törvény alkotása. Ezért a törvényhozásukat meglehetősen sok kritika is éri, mivel a törvények az állandó jellegű, viszonylag rövid időn belüli módosítások miatt elvesztik stabilitásukat, ez pedig kihatással lehet a jogbiztonságra.

2007-ben új eljárásrend lépett életbe, ami újdonságként a bizottsági technikai jelentés intézményét is megteremtette. A törvényjavaslatok ellenőrzését parlamenti tisztviselők végzik, az ő feladatuk, hogy az elnök számára véleményezzék jogi, formai, gazdasági és egyéb szempontból a törvényjavaslatokat. Ezt a folyamatot a házszabály nem szabályozza. A Ház szakértői által készített technikai feljegyzés elkészítése azért nagy felelősség, mert az végigkíséri a törvényjavaslatot, továbbá nyilvános, azt bárki megtekintheti.

A bizottságoknak is nagyon fontos szerepük van a törvényalkotásban, megtárgyalják a technikai jegyzetet, arról egy riportőr által jelentést tesznek a plenáris ülésen is, továbbá a javaslat végső szövegezését is ők készítik elő. A bizottságok munkájuk során kapcsolatot ápolnak az állampolgárokkal, vitákat folytatnak, a szakpolitika alakításába is bevonják az érintetteket. A bizottságok feladata az adatgyűjtés, a konzultáció az érintettekkel, a szakpolitika képviselőivel, a miniszterekkel is. A bizottságon múlik a törvényalkotási folyamat ideje is, hogy az hosszabb vagy rövidebb lesz.

Az elhangzott előadásokat, kérdéseket és válaszokat Smuk Péter, a Széchenyi István Egyetem Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszékének vezetője összegezte zárszavában. Megköszönte a részvételt az előadóknak, és a Parlamenti Kutatószok Központjának nevében a szervezőnek, hogy sikerült ilyen magas színvonalon

megszervezni a konferenciát és már hagyományt teremteni a parlamentarizmus napja alkalmából. Elmondta, hogy a három nagyon izgalmas előadást, a különböző törvényalkotási modelleket hallva a közös parlamenti nyelv fogalma merült fel benne többször is. Noha különbözőek is az európai országok parlamenti hagyományai, eljárásai, az alkotmányos rendszerek, a parlamenti jognak van egy közös nyelve, van egy közös terminológiája és értékrendje. Mi is ismerjük a „közjogi pingpongot”, még akkor is, ha a mi parlamentünk nem kétkamarás, az is ismerős lehet, hogy még a harmadik olvasat után is lehetnek módosítások, ismerjük a bizottságok szerepét a törvényalkotásban, és hogy azok miért fontosak, azt is tudjuk hogy az ellenzék védelme mit jelent, még a sürgető feladatok miatt mindig szűkösen rendelkezésre álló időkeretekben is. Tudjuk, hogy mi a jogállamiság és a házszabály tisztelete, beszélhetünk formális szabályokról, melyek a minőségi jogszabályalkotás garanciái.

1990. május másodika szakmai köztudatba épülésének irányába mutató fontos mérföldkő volt az idei rendezvény is, amellyel a „Parlamentarizmus napja” újabb lépést tett a hagyománnyá válás felé. Az Alaptörvényben is szereplő dátum szellemiségéhez talán egy szakmai fórum életre hívása illik a legjobban: a parlamentarizmus ünnepe az, ha az alkotmányjog – különösen a parlamenti jog –, a politika művelőinek-gyakorlóinak, kutatóinak, illetve ezen területek iránt érdeklődőknek lehetősége nyílik egy tudományos, szakmai konferencián összegyűlni, eszmét cserélni. A magyar parlamentáris hagyományok ápolása nemcsak a képviselők és a parlamenti tisztviselők, hanem az akadémiai szféra felelőssége is, hiszen a tudomány egyik legfontosabb feladata a kihívások azonosítása, amelyekre megoldást akár a külföldi jó gyakorlatokban is lelhetünk. A színvonalas, neves külföldi előadókat felvonultató műhely-konferencia e célok eléréséhez nagyban hozzájárult.

Kulcsszavak: Egyesült Királyság, Németország, Portugália, törvényalkotási modellek, összehasonlító alkotmányjog

PÁLFI EDINA

PhD hallgató,

Széchenyi István Egyetem,

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar,
Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék;
palfiedina@citromail.hu