



---

**MTA Law Working Papers  
2014/25**

**A parlamenti jog változásai**

*Szabó Zsolt*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

## Szabó Zsolt:\* A parlamenti jog változásai

### 1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változás a kétharmadoság tárgykörében?

Az Országgyűlési törvény (Ogytv.), 2012 áprilisi elfogadását követően a parlamenti jog művelői már több elemzést szenteltek. Smuk Péter tanulmánya<sup>1</sup> például remekül összefoglalja a parlamenti jog változásait, különös tekintettel a képviselői jogállásra, vagy a fegyelmi jog szabályozására.

Emiatt vázlatomban a parlamenti jog 2014 februárjában elfogadott újabb házsabályreformra, az Ogytv. módosítására, és a határozati házsabály újraalkotására koncentrálok, ezek között is elsősorban a fő parlamenti funkciók, a törvényalkotás és a parlamenti ellenőrzés változásaira. Az alábbiakban kifejtettek a szerző magánvéleményét tükrözik.

A parlamenti jog reformjának egyik fő kérdése, hogy hatására hogyan fog megváltozni a parlament működése, betöltik-e rendeltetésüket az új szabályok. Ennek próbája a gyakorlat lesz, ezért az alábbiakban a szabályozásból kiolvasható változásokat foglalom össze. Elsőként a sarkalatosság változásait tekintem át a parlamenti jog területén.

1. Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – a házsabály elfogadásához a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatát írja elő, a változást a „házsabályi rendelkezések” jogforrási fogalom megjelenése jelentette. A házsabály már nem egyetlen jogforrást, dokumentumot jelent, hanem több „kútfője” van: törvényi (Ogytv.) és országgyűlési határozati (HHSz). Az Ogytv. nem minden rendelkezési minősül azonban házsabályinak, emellett vannak az Alaptörvény alapján sarkalatos rendelkezései is. Ilyenek:

- *Magyarországon élő nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában:* korábban nem léteztek ilyen szabályok, a szabályozással az Országgyűlés egy korábbi AB-határozatnak kívánt eleget tenni. A nemzetiségek előzetes önkéntes regisztráció alapján, kedvezményes kvóta alapján nemzetiségi képviselőt választhatnak, akik a későbbiekben nem csatlakozhatnak frakcióhoz. A nemzetiségi képviselőt választani nem képes nemzetiségek érdekeit szószóló képviseli, aki nem teljes jogú tagja az Országgyűlésnek. A nemzetiségi bizottság a jövőben a nemzetiségi érdekek legmagasabb parlamenti fóruma lesz, nem teljes jogú kvázi-állandó bizottságként.
- *Országgyűlési képviselői tisztséggel összeférhetetlen közhivatalok és egyéb összeférhetlenségi esetek meghatározása:* 2014 tavaszától a képviselői jogállás minden más keresőtevékenységgel összeférhetetlen.
- *Országgyűlési képviselők jogállására és javadalmazására vonatkozó részletes szabályok* (nincs változás a sarkalatosságban): lényegében a régi szabályok élnek tovább.

---

\* Egyetemi adjunktus, KRE ÁJK; jogi munkatárs, Országgyűlés Hivatala.

<sup>1</sup> Smuk Péter: A Tisztelt Ház szabályai (In: Kodifikáció és közigazgatás, 2012/2)

- *Az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezések:* korábban nem léteztek ilyen szabályok, a szabályozással az Országgyűlés egy korábbi AB-határozatnak kívánt eleget tenni. A kérdést az Ogytv. 14. alcíme (32-38.§) szabályozza.
- *az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettsége:* korábban nem léteztek ilyen szabályok, a szabályozással az Országgyűlés egy korábbi AB-határozatnak kívánt eleget tenni, a kérdést az Ogytv. 10. alcíme (24-27.§) szabályozza.

2. Az új HHSz legfontosabb újítása a törvényalkotási eljárás alapvető újraszabályozása. Az új típusú eljárás öt, egymástól elkülönülő szakaszból fog állni:

- benyújtás és a napirendre vétel,
- általános vita,
- bizottsági részletes vita,
- törvényalkotási bizottság eljárása,
- országgyűlési vita és az ezt követő zárószavazás.

Az egyik legfontosabb változás, hogy a jövőben nem a plenáris ülés, hanem a bizottságok folytatják majd le a törvényjavaslat részletes vitáját. Ennek során a szakbizottság az általa elfogadott képviselői módosító indítványok, valamint saját módosító indítványai alapján részletes vitát lezáró bizottsági módosító indítványt fogad el és nyújt be az Országgyűlésnek. A bizottság tehát „magáévá teszi” az általa támogatott képviselői módosító javaslatokat, és sajátjaként nyújtja be őket. Ez lehetőséget ad a korrekcióra, amire korábban gyakran új módosító, vagy kapcsolódó módosító javaslatot kellett benyújtani (a kapcsolódó módosító javaslat jogintézménye megszűnik). Állandósul az a korábbi, szinte bevett gyakorlattá vált eljárási lehetőség, hogy az érdemi, az előterjesztő által is támogatott módosító javaslatok nagy része bizottsági módosító javaslatként kerül be az elfogadandó törvénybe. A törvényjavaslatot a házelnök által kijelölt egyetlen bizottság köteles megtárgyalni, de szabad döntése alapján bármely bizottság jogosult a javaslat egy részére vagy egészére részletes vitát lefolytatni.

Új szervként létrejön a törvényalkotási bizottság, amely a bizottságokban lezajló részletes vitaszakaszt követően az egyes bizottsági módosító javaslatokat összegzi, ezáltal biztosítja az elfogadandó törvény koherenciáját. Feladata, hogy összegezze a bizottságok módosító javaslatait, majd azokat, figyelemmel az alkotmányossági és jogszabály-szerkesztési elvekre is, összegző módosító javaslatban foglalja össze. Az általa támogatott bizottsági módosító javaslatokról összegző módosító javaslatot nyújt be, amiről a plénum egyben vitázik és szavaz. Elképzelhető, hogy az összegző módosító javaslat plenáris vitája egy korábbi részletes vitára fog hasonlítani. A képviselők kérhetik, hogy a bizottság által elutasított módosító javaslatokról a plenáris ülés szavazzon, ahogyan ez jelenleg is lehetőség bizottság által nem támogatott módosító javaslat esetén. A szabályozásból következően gyakorlatilag megmarad a blokkszavazás jogintézménye, azaz az előterjesztő által támogatott módosító javaslatokat az Országgyűlés egy döntéssel fogja elfogadni.

Megszűnik több olyan közbenső döntés, amely korábban is csak formális volt a gyakorlatban: nem lesz szavazás a bizottságban az általános vitára való alkalmasságról, és a plénumon a részletes vitára bocsátásról.

Módosító benyújtására nem az általános vita lezárásáig, hanem „azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig lesz lehetőség, amely ülés napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának lezárása szerepel” (új HHSz 41.§ (1)). Ez a korábbinál valamivel több időt jelent a módosító javaslat kidolgozására, az nem az általános vita lezárásához, hanem objektív határidőhöz van kötve. A képviselőknek a jövőben meg kell jelölniük, hogy módosító javaslatuk tárgyalását melyik bizottságban kérik. Lehetőség lesz arra is, hogy a Ház előre eldöntse, hogy amennyiben nem érkezik módosító javaslat, akkor az általános vita után rögtön sor kerül a zárószavazásra. Ha azonban akár egyetlen módosító javaslat is érkezik, az általános szabályok lépnek életbe. Ez az eljárás tehát egy konszenzuális hárszabálytól eltérésnek is tekinthető.

Az új rendszerben a bizottságok szerepe tehát megerősödik. Vizsgálni fogják a törvényjavaslatok Alaptörvénynek, nemzetközi kötelezettségeknek való megfelelését, jogrendszerbe illeszkedését, és e szempontok érvényesüléséről jelentést tesznek a plénumnak. A gyakorlat fogja megmutatni, hogy e szerepükhöz fel tudnak-e nőni: valódi hozzáadott értéket tudnak-e majd adni az törvényalkotáshoz, vagy a politikai szócsatákon túl mindössze technikai, kodifikációs, szöveggondozási feladatokat végeznek majd.

Korábban sok problémát okoztak az utolsó pillanatban előterjesztett zárószavazás előtti módosító indítványok, amelyek – a jogintézmény rendeltetésétől eltérően – nem a koherencia-zavarok kiküszöbölésére szolgáltak, hanem a törvényjavaslatok érdemi módosítására. Mivel objektíve nehezen eldönthető, hogy mi szolgál a koherencia-zavar ellen, és mi érdemi módosítás, az új HHSz az AB korábbi álláspontja alapján, a nyilvános plenáris vita lefolytatása érdekében az ilyen javaslatokat visszaparancsolja egy korábbi fázisba: ezekre az általános vita újból megnyílik. Az ilyen módosító javaslatok ugyanis olyan törvények módosítására irányulnak, amelyeket a benyújtott törvényjavaslat nem érintett. Ezt követően második egységes javaslat készül majd, hiszen a „túlterjeszkedő” módosító javaslathoz is lehet majd módosító javaslatot benyújtani.

Az új HHSz csak szűk körben, a valódi koherencia-zavar feloldása, valamint kodifikációs vagy nyelvhelyességi hiba javítása érdekében teszi lehetővé zárószavazást előkészítő módosító javaslat benyújtását. Ebben az esetben is, a törvényalkotási bizottságnak újra össze kell ülnie.

Bizonyos törvényhozáshoz kapcsolódó speciális eljárások részletesebb szabályozást nyernek az új HHSz-ben (köztársasági elnök által visszaküldött, előzetes normakontrollról visszaküldött törvény tárgyalása). A költségvetési eljárás is változik: egyszakaszos lesz, de időben nem rövidül. A Költségvetési Tanács eljárása miatt továbbra is komplex, bonyolult eljárás lesz.

Az új HHSz komplex, minden lehetőséget szabályozni kívánó eljárásrendet hozott létre. Új fogalomrendszere, részletes szabályozása miatt bonyolult szabályrendszernek tűnik, ám ez szükségképpen következik abból a céljából, hogy éppen az volt, hogy a korábban a politikum által megnyitott eljárási kiskapukat lezárja.

2. Az új HHSz szűkebb körben biztosít lehetőséget az általános szabályoktól eltérő, gyorsított törvényalkotásra (sürgős eljárás, kivételes eljárás). Sürgős eljárásban az előterjesztő kérheti az eltérést a HHSz bizonyos határidői alól, kivételes eljárásban az Országgyűlés előre meghatározza bizonyos eljárási lépések (köztük a zárószavazás) időpontját.

A sürgős tárgyalás elrendelése, valamint a törvényjavaslat zárószavazása között legalább hat napnak el kell telnie; sürgős tárgyalás elrendelésére félévente legfeljebb hat alkalommal kerülhet sor.

A kivételes eljárás nem alkalmazható az alaptörvény, nemzetközi szerződést kihirdető törvény, sarkalatos törvény, házsabályi rendelkezés, központi költségvetésről szóló törvény elfogadására, illetve módosítására. Az elrendeléshez szükséges többséget a javaslat kétharmad helyett az összes képviselő több mint felének támogatásához köti, és félévente - a rendes és rendkívüli ülészakra tekintettel biztosított eddigi 12 alkalom helyett - csak négy alkalommal engedi meg.

A jelenlegi gyakorlatban a sürgős eljárás gyakran szolgál gyorsított törvényhozásra, csak 2013-ban 195 sürgősségi javaslat született, és bár ezeknek csak egy részét fogadták el, csak a 2013-ban benyújtott és ki is hirdetett törvények között 20 van, amelyeket egy hét vagy annál rövidebb idő alatt fogadták el, köztük 5 esetben a lehető legrövidebb idő, két nap alatt. Az új HHSz kettő helyett legalább hét napra emeli a törvényalkotáshoz szükséges minimális időt.

3. A parlamenti napirend alakulása terén két kisebb, de fontos változásra hívom fel a figyelmet.

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

Megszűnik a felállva, egyenként szóban történő név szerinti szavazás, ezzel elvész egy frakciójog, valamint egy ellenzéki lehetőség a szavazási folyamat lassítására. Kérdés, hogy a jogintézmény mennyiben töltötte be korábban azt a szerepét, hogy a nyilvánosság előtt élőszóban vállalt szavazattal növelje a honatyák felelősségérzetét. Az időigényes rituálé megszüntetése a szavazatok nyilvánossága miatt azonban garanciális szabályokat nem sért.

4. Szintén változást jelent, hogy a házelnök kifejezett jogot kap a nem előírt formában, a benyújtással elérni kívánt cél elérésére alkalmatlan, vagy az Országgyűlés tekintélyét sértő iromány visszautasítására. Kvázi jogorvoslat, hogy az érintett 5 munkanapon belül kérheti a házsabály értelmezésért felelős bizottság eseti állásfoglalását, majd az Országgyűlés döntését. A gyakorlatban kérdésként merülhet fel, hogy mi történik, ha ez a házelnöki jogkör összeütközésbe kerül a képviselők számára az Alaptörvényben biztosított törvényjavaslat-

kezdeményezési joggal. Bár nem közvetlenül függ össze ezzel a kérdéssel, említést érdemel, hogy a képviselők által benyújtott törvényjavaslatok továbbra sem kerülnek automatikusan tárgysorozatba.

5. A parlamenti ellenőrzés terén az alábbi változásokat kell kiemelni:

Jelentős változás, hogy a vizsgálóbizottságok számára 2012 óta biztosított, nem igazán erős szankcióval garantált vizsgálati jogot minden állandó bizottság megkapja (az együtt nem működő személyről a házelnök tájékoztatja a plenáris ülést és a nyilvánosságot). A vizsgálati jog mellett az állandó bizottságok megöröklik a jelentősnek mondható vizsgálati korlátokat is (pl. interpellációval nem tisztázható kérdésben lehet csak vizsgálni). A következő parlamenti ciklusban megszűnik a kötelező kisebbségi indítvány jogintézménye: a képviselők együtöde a jövőben nem kötelezi a plénumot, csak javaslatot tehet számára vizsgálóbizottság létrehozására. Ezek a változások kiüresíthetik a vizsgálóbizottság intézményét.

Számos jogszabály ír elő beszámolási kötelezettséget az Országgyűlés számára. Ezeket azonban korábban a túlsúlyos napirend miatt az Országgyűlés nem tárgyalta meg. A jövőben – az Alaptörvényben beszámolásra kötelezettek kivételével – lehetővé válik, hogy a plénum valamely bizottságra bízta a beszámoló tárgyalását, sőt annak elfogadását is. Ez a változás is a bizottságok megerősödése felé mutat, melyek immár itt sem döntés-előkészítő, hanem döntési helyzetben vannak.

6. Végül érdemes áttekinteni, hogy melyek azok a szabályok, amelyeket a reform nem érintett, így nem változtak.

- interpellációra, kérdésre továbbra is heti 90 perc biztosított.
- megmarad a napirenden kívüli felszólalások lehetősége a korábban ismert rendszerben,
- megmarad a politikai vita intézménye változatlan szabályozás mellett.
- a határozati házszabálytól (de nem az Ogytv. házszabályi rendelkezéseitől!) eltérni továbbra is 4/5-ös többséggel lehet. Ez a HHSz elfogadása kapcsán kompromisszum eredménye volt, az eredeti javaslatban még 2/3-ad szerepelt.
- a bizottságok belső működése lényegében változatlan maradt, a bizottság elnöknek továbbra sincsenek jelentős jogosítványai, a bizottság maga gyakorol, saját döntéseivel minden bizottságokhoz telepített hatáskört. A bizottsági aktusokhoz tehát bizottsági ülés, és ott meghozott határozat kell. A bizottsági tagok között nincs munkamegosztás, nincs jelentéstevő, aki a bizottság számára alaposabban előkészítene anyagokat) pl. bizottsági módosító javaslatok előkészítése terén). Megmarad a bizottsági tagok helyettesítésének jelenlegi rendszere is, bár számbeli korláttal, meghatározott számú eset keretében.
- az időkeretes vita, felszólalási időkeret jogintézményei, bár szűkebb időkeretekkel, megmaradnak.
- lényegében változatlan az uniós ügyek parlamenti tárgyalása is.

## **2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.**

A 2014 februárjában elfogadott szabályok között számos olyan van, amely a korábbi negatívnak tartott tapasztalatokra reagál. A változtatások szándéka a 'meddő vitaparlamenttől' a 'professzionális munkaparlament' felé mutat. Az elfogadott új házszabályi rendelkezések főállású képviselőket kívánnak meg, akik jelen vannak a plenáris és bizottsági léseken, személyesen vesznek részt a parlamenti folyamatokban, konstruktívan, együttműködően állnak az előterjesztett javaslatokhoz. Az új szabályok nagyobb tudatosságot kívánnak meg a képviselőktől, a belső folyamatok jobb ismeretét. Ezek a folyamatok maguk is megváltoznak: a tervek szerint öncélú vitáktól mentesen, hatékonyan szolgálják majd a parlamenti munkát. Az elmozdulás a gördülékeny, zökkenőmentes, tervezhető jogalkotás felé, ugyanakkor az „élő”, eleven, ezért kockázatos elemek kiszűrésével jár. Megjegyzendő, hogy bár közmegegyezés övezi bizonyos korábbi parlamenti viták (különösen a részletes vita) megítélését, a képviselői álláspont kifejtésének a törvényalkotási eljárásához való hatékony, eredményes hozzájárulás nem kritériuma. A képviselői álláspont kifejtése valóban „öncél”, mércéje nem a törvényalkotáshoz való hozzájárulás, hanem az Alaptörvényben biztosított képviselői részvételi jog és véleménynyilvánítási szabadság. A parlamenti munka nyilvánossága és a képviselői részvételi jogok érvényesülése alkotmányos érték, függetlenül attól, hogy hogyan szolgálja a törvényalkotást.

A törvényalkotási eljárás megváltoztatásának célja volt az eljárás ellenőrzöttebbé tétele, ezzel párhuzamosan bizonyos fokú lassítása is, néhány gyorsítási lehetőség megszüntetésével, minimális tárgyalási idő bevezetésével (ilyen garanciális előírás korábban nem volt!). A viták kikerülésével, záró módosító javaslatokkal becsempészett rendelkezések lehetősége szintén megszűnik. 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.

### **3. A nevezett célokkal egyetért-e?**

A törvényalkotási eljárás megváltozása a korábbi tapasztalatokon alapult, az új szabályok jó része éppen a korábbi anomáliák kiküszöbölését célozza, ezért az iránnyal egyetértek.

### **4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?**

A törvényalkotási eljárás új megoldásai összhangban vannak a célokkal, hatékonyak és alkalmasnak tartom őket azok elérésére.

## **5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?**

Álláspontom szerint igen. Alkotmányossági aggályként az új HHSz vitájában a képviselői módosító javaslatokról történő bizottsági döntés merült fel. Ebben az új szerepben a bizottság már nemcsak a plénum döntését előkészítő segédszerv, hanem döntéshozó testület. Az azonban a korábbi gyakorlatban is előfordult, hogy egy módosító javaslat a bizottsági szakban megrekedt, és nem jutott tovább. A HHSz elfogadását megelőző egyik kompromisszum éppen azt célozta, hogy a képviselő kérhesse a plenáris szavazást a bizottság által elutasított módosító javaslatáról. Így a helyzet lényegében nem különbözik a korábbi gyakorlattól, amely ellen az AB nem emelt kifogást (igaz, nem is kapott erre irányuló indítványt).

## **6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?**

Bár kifejezett uniós vagy nemzetközi hatáskör a parlamenti jogban nincs, figyelemre méltó, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága befogadott egy Magyarország elleni panaszt a parlamenti fegyelmi joggal összefüggésben, az ügy eldöntése a közeljövőben várható. Az EJEE cikkei közül a véleménynyilvánítás szabadsága, és a hatékony jogorvoslathoz való jog lehet érintett.

## **7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?**

Az új HHSz részletes és alapos előkészítése miatt nem tartom valószínűnek, hogy módosítására a közeljövőben szükség lenne, erre nem látok okot. Az esetleges, a gyakorlatból adódó sajátosságok miatt problémákat a házzabályi rendelkezések értelmezésére szolgáló eljárás keretében ki lehet küszöbölni. Mindazonáltal lehetséges, hogy a gyakorlati tapasztalatok alapján hosszú távon további javításra lesz szükség, de nem olyan mértékű módosítások keretében, mint ahogyan a korábbi HHSz esetén gyakorlat volt.



© Szabó Zsolt, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnéyi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: [szalai.akos@tk.mta.hu](mailto:szalai.akos@tk.mta.hu)

ISSN 2064-4515