

III.5. AZ ÖNÁLLÓ KÉPVISELŐI INDÍTVÁNYOK SZEREPE A TÖRVÉNYHOZÁSBAN

Kiss Rebeka

A parlamentáris demokráciákban a jogszabályok megalkotására irányuló jogalkotás döntően a választópolgárok által, demokratikus elvek alapján, meghatározott időközönként ismétlődő választások keretében legitimációval felruházott parlamenti népképviselő¹ feladata. E hatalmat a törvényhozás az alkotmányban vagy alaptörvényben meghatározott szabályok szerinti hatalomgyakorlása során kibocsátott törvények megalkotásának és elfogadásának folyamatában gyakorolja (Badura 1996: 463).

Ugyannakkor e viszonylag tág keretek között – s amint e kötet a benyújtott törvényjavaslatok és az elfogadott törvények eltérésének okait feltáró III.3. fejezete, valamint a frakciókormányzásról szóló III.4. fejezete rámutatott –, 2010 után a parlamenti jogalkotás alapvetően más karaktert mutatott, mint a rendszerváltást követő két évtizedben. Ennek egyik legfontosabb, szabad szemmel is látható jellemzője az önálló képviselői indítványok számának rohamos emelkedése volt. Nem egy esetben ezek a törvényjavaslatok nagy volumenű, alapvető politikai-társadalmi-gazdasági átalakulással járó tervezetek voltak.

A kormány politikai akaratát szembevetően egy számára kedvezőbb módon juttatja érvényre oly módon, hogy kihasználja az önálló képviselői indítványok kapcsán a jogalkotó által teremtett sza-

¹ Magyarország Alaptörvényének 1. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés.

bályozási kedvezményeket. Mivel nem kormányelőterjesztésekként kerülnek benyújtásra a tervezetek, elmaradhatnak ezek kapcsán a hatásvizsgálatok, a kezdeményezésekről folytatott előzetes egyeztetések és véleményezések is. A képviselők sokszor nem tudják, milyen tartalmú törvénytervezetet nyújtanak be az Országgyűlésnek, hiszen javaslataikat valószínűsíthetően legtöbb esetben nem maguk készítik elő. Természetesen az, hogy az önálló képviselői indítványokat pontosan ki és hogyan dolgozza ki a gyakorlatban ingoványos terület,² és egy-két nyilvánvaló esettől eltekintve kívülállóként ezt nem is lehet egyértelműen bizonyítani. Annyi azonban megállapítható, hogy a kormánypárti képviselők által a törvénykezdeményezés kapcsán elhagyott jogalkotás-előkészítési folyamat valójában a jog megkerülésére szolgál (Horváth 2016).

A kötetben több helyen is bemutattuk, hogy az ehhez hasonló elkerülési manővereknek milyen hatása lehet a jogalkotás minőségére. Csak néhány ilyen hatást felidézve: a törvényjavaslatok megnövekedett számának köszönhetően kevesebb idő jut egy javaslat megtárgyalására és érdemi vita lefolytatására; a sürgős vagy kivételes eljárási rendben tárgyalt törvények esetén az ellenzéki képviselőknek nincs ideje az érdemi véleményalkotásra, módosító javaslatok benyújtására stb. Az országgyűlési munka társadalmi megítélését is rontja a parlament „törvénygyár”-jellege. Sokszor a nagy mennyiségű normaszöveg és a gyors ütemű jogszabályalkotás lehetővé se teszi, hogy az előterjesztések tényleges tartalmát a róluk szavazó képviselők érdemben megismerjék (Gyulai 2015: 142–143).

Az alábbiakban a jogalkotás minőségét érdemben befolyásoló ún. frakciókormányzási gyakorlat egy részelemét, az egyéni képviselői indítványok rendszerszerű jogalkotási használatát vizsgáljuk meg – a kötet kvantitatív fejezeteit kiegészítő – kvalitatív módszertannal. Megvizsgáljuk, hogyan lettek elfogadva egyes nagy horderejű, a társadalom széles rétegét érintő, mindennapi életet befolyásoló, ön-

² Informális források alapján ezt a munkát ügyvédi irodák vagy egyéb lobbiszervezetek végzik, ahogy ezt a kötet IV.1. fejezete is kiemeli.

álló képviselői indítványként benyújtott törvények. A fejezetben több, különböző ciklusban elfogadott törvényjavaslat útját fogjuk végigkövetni. Kiválasztásuknál figyelembe vettük az adott szabályozási kör társadalmi jelentőségét, valamint a javaslat jellegét, a törvényalkotási eljárás során alkalmazott tárgyalási módot, a törvényelőkészítés során felmerülő problémák esetleges jelenlétét, nem utolsósorban pedig a közvélemény általi fogadtatásukat.

A vizsgált törvényjavaslatok kiválasztásánál figyelembe vett szempontokat a Salgó László Péterrel, az Igazságügyi Minisztérium jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkárával folytatott interjú keretében feltárt, az önálló képviselői indítványokkal kapcsolatban felmerülő legfontosabb problémák adták (ezek részletezését ld. alább).

AZ EGYÉNI KÉPVISELŐI INDÍTVÁNYOK HATÁSA A JOGALKOTÁS MINŐSÉGÉRE

AZ ELŐZETES HATÁSVIZSGÁLAT HIÁNYA

Mivel az országgyűlési képviselőknek alkotmányos joguk a törvénykezdeményezés, e joguk szűkítését eredményezné az általuk alkotott törvénytervezetek előkészítésének szigorú szabályozása vagy benyújtásának korlátozása. Bár a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.), a jogszabály előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (továbbiakban: Jet.), valamint a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban: Jszer.) rendelkezéseinek szabályait a képviselők által benyújtott javaslatok esetében is alkalmazni kell, ezek általánosságban nem írnak elő a kormány által benyújtott törvénytervezetekhez hasonló előzetes eljárási követelményeket.

Ugyanakkor a Jat.-ba foglalt előzetes hatásvizsgálatra szükség lenne mind az új területek szabályozási igényének felmerülése esetén, mind a már meglévő rendelkezések módosítása alkalmával, amikor

akár a korábbi jogszabály utólagos hatásvizsgálata során szerzett információkat is fel lehetne használni a hatályos jogszabályok módosítása során (Gyűrű 2012: 86; Szűcs 2007: 608–610). Így pusztán a tartalmi-közpolitikai minőség javítása céljából a hatásvizsgálati eljárásra az önálló képviselői indítványok esetében is éppolyan szükség lenne, mint a kormányelőterjesztések gyakorlatában. Ugyanakkor törvényi előírás hiányában erre jellemzően nem kerül sor, és a szabályozás kapcsán mellőzik a részletes célmeghatározásokat.³ A folyamat eredménytermékei olykor silány minőségű, tartalmilag üres jogszabályok lesznek (Gajduscheck 2016: 799).

AZ EGYEZTETÉS ÉS VÉLEMÉNYEZÉS HIÁNYA

A képviselőknek is lehetőségük lenne a társadalom tagjait bevonni véleményezésen és egyeztetésen keresztül a tervezet kidolgozásának fázisába, ugyanakkor a gyakorlatban ez nem túl gyakori részükről. Ugyanakkor hasonlóan a hatásvizsgálat helyzetéhez, az eljárások kötelezővé tétele korlátozná a képviselők törvénykezdeményezési jogát. Erre hivatkozott Répássy Róbert, az akkori Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium igazságügyért felelős államtitkára is egy az Országgyűlés 2010. december 21-i ülésnapján, a plenáris ülésen lefolytatott vita keretében: „[...] amennyiben az ellenzék kívánja, hogy a jövőben csak olyan törvényjavaslatokról tárgyaljon a Ház, amelyet előzetesen egyeztettek az országgyűlési képviselők, akkor kérjük a Házsabály módosítását. Van erre lehetőség, amennyiben egy önkorlátozást vállalnak.”⁴

Az egyéni képviselői indítványok ugyanakkor nem csak a hatásvizsgálat és a társadalmi egyeztetés hiányán kapcsán nem felelnek meg a Jt. és a Jst. valamint a Jszt. normáinak, ennek ellenére jog-

³ Az előzetes hatásvizsgálat 2010 utáni kormányzati alkalmazását a kötet II.2. fejezete taglalja.

⁴ Az Országgyűlés adott ciklusa 62. ülésnapjának (2010.12.21.) 87. felszólalása.

szerűségüket az Alkotmánybíróság gyakorlata nem kérdőjelezi meg, az így kihirdetett jogszabályok nem válnak közjogilag érvénytelen-né (minderről bővebben ld. a IV.4. fejezetet). Közjogi érvénytelenséget csak a jogállamiság részét képező döntéshozatali eljárási szabályok megsértése miatt előállt alkotmányellenesség eredményez, melynek körébe a szerkesztési hibák, továbbá a nem pontos megfogalmazás, nehezen érthetőség, átláthatatlanság vagy logikailag kevésbé követhetőség miatt diszfunkcionálisnak tűnő jogszabályok nem tartoznak.⁵

Így tehát ahhoz, hogy közjogilag érvénytelennek minősüljön egy jogszabály, szükséges az is, hogy a törvény alapvető jogot, vagy alaptörvényi rendelkezést sértsen. Márpedig ezeknek a feltételeknek sem az előzetes hatásvizsgálatot elmulasztó, sem az egyeztetési eljárásokat mellőző törvények nem felelnek meg, ahogy arra a vonatkozó alkotmánybírói határozatok is rámutatnak. A teljesség igénye nélkül:

- A közjogi érvénytelenség tételének meghatározásaként a szakirodalom a 11/1992. (III. 5.) AB határozatot hivatkozza. A határozat az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett és politikai okokból nem üldözött súlyos bűncselekmények üldözhetőségéről szóló törvény alkotmányellenességének indokolásában kimondja: „Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működik alkotmányosan a jogszolgáltatás.” Vagyis meghatározza, hogy közjogilag akkor lesz érvénytelen egy jogszabály, ha az annak megalkotásához vezető eljárás során az eljárási szabályok sérülnek.
- A 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a hozzá benyújtott indítványok kapcsán a Hárszabály vonatkozásában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg. A megsemmisítés kapcsán az Alkotmánybíróság a közjogi érvénytelenségről így fogalmazott: „A megsemmisítés

⁵ 7/2004. (III. 24.) AB határozat.

alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata.”

- A 99/2011. (XI. 17.) AB határozat esetében az indítványozó indokolása szerint a jogalkotó elmulasztott eleget tenni a Jat.-ban meghatározott, a jogszabály-előkészítésre vonatkozó hatásvizsgálat végzési követelményének, valamint sérelmezte a jogalkalmazó szervek, társadalmi szervezetek és az érdekképviseleti szervek bevonásának elmaradását adott jogszabály-tervezet előkészítésének folyamata során. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság kimondta: „[...] a Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés nem alkotmányi szabály. Ennek a szabálynak a megsértése feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának a kárát fogja eredményezni, de közvetlen alkotmány sértéshez csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alkotmány valamely rendelkezését. A törvényjavaslat előkészítése körébe tartozó társadalmi-szociológiai követelmények teljesítése, illetve azok elmulasztása az Alkotmány rendelkezéseivel nem hozható közvetlen összefüggésbe, s az nem vezet a jogállamiság és a jogbiztonság sérelméhez.”

Mint ahogy azt kötet több fejezetében bemutattuk, azáltal, hogy az Alkotmánybíróság fenntartja bemutatott gyakorlatát, a társadalmi egyeztetés és véleményezés intézménye továbbra is *lex imperfecta* jelleggel funkcionál.

KODIFIKÁCIÓS ÉS JOGDOGMATIKAI ZAVAROK

A jogrendszert alkotó összes jogszabály belső kapcsolatrendszerét a jogalkotónak nem könnyű feladat megfelelően átlátni, ugyanakkor adott tervezet körültekintő előkészítésével, a szűkebb értelemben kapcsolódó joganyagok feltérképezésével kiküszöbölhető lenne számos jogdogmatikai zavar. Ugyanakkor a törvényjavaslatok esetén nem ritkák a súlyos kodifikációs hibák, így például találkozhattunk

már olyan törvénnyel is, amelyik a kihirdetését megelőző időpontban léptette hatályba magát (ld. Mátyás 2013b).

Nem állítható, hogy kormányelőterjesztések kapcsán hasonló probléma ne jelentkezhetne, de abból kifolyólag, hogy ezeket egy szakképzett apparátus készíti elő, az ilyen anomáliák gyakorisága feltételezhetően alacsonyabb, mint az önálló képviselői indítványoknál. Ráadásul a kormány törvényjavaslatai esetében a Jszt. megsértése a köztársasági elnök gyakorlata alapján visszaküldési ok, vagyis ha az elfogadott, kihirdetni kívánt jogszabály súlyosan sérti többek között a Jszt.-ben foglalt szerkesztési, szövegezési vagy felépítési követelményeket,⁶ az államfő az Alaptörvény által biztosított politikai vétőjával él. Ez azt jelenti, hogy az elfogadott törvényt nem írja alá és nem rendeli el annak kihirdetését, hanem megfontolásra és újratárgyalásra visszaküldi az Országgyűlésnek.⁷

Mint ahogy azt a III.3. fejezet is megállapította, számos benyújtott módosító javaslat pont az említett hibák korrigálása okán kerül benyújtásra, és statisztikai adatok is alátámasztják, hogy azok sokszor kisléptékű (jogtechnikai vagy nyelvhelyességi, helyesírási) hibák kijavítását szolgálják. Mindemellett a képviselők által benyújtott törvényjavaslatokhoz több módosító indítványt fogadnak el, ami indokolható lehet azok alacsonyabb fokú előkészítettségével is.

MENNYISÉG ÉS GYORSASÁG A MINŐSÉG ROVÁSÁRA

E kötet megjelenése előtt több tanulmány is készült, amely a törvényalkotás ütemét vizsgálja. Így mérte többek között a Policy Solutions politikai elemző és tanácsadó intézet a *Törvénygyártók* címmel indított projektsorozatában a jogalkotás sebességét. Indikátornak az elfogadott törvények számát, a sürgős és kivételesen sürgős tárgyalási rendben vitatott javaslatok megoszlását, az elő-

⁶ Jszt. 2.§ – 8.§-ai.

⁷ Magyarország Alaptörvénye 6. cikk (5) bekezdés.

terjesztett törvényszövegek hosszát, valamint az előterjesztések benyújtása és elfogadása között eltelt időintervallumot használták.⁸ A Korruptió Kutatóközpont Budapest (CRCB) az előbbieken túl minőségi mutatóként vizsgálta az adott évben benyújtott módosító és új törvényjavaslatok számát, egyenes arányosságba állítva a módosító javaslatok magas számát az eredeti, módosítani kívánt javaslat minőségével.⁹

A kötet III.1. fejezete a törvényjavaslatok száma és a törvényalkotás minősége kapcsolatának vizsgálata során szintén megállapította, hogy 2010 és 2018 között a törvényalkotás tempója erőltetett ütemű volt, melynek következtében az egyes törvényjavaslatok – főként a kormányhoz, illetve kormánypárti képviselőkhez köthető javaslatok – a korábbi ciklusokhoz viszonyítva jóval kevesebb időt töltek napirenden. Külön-külön, az egyes mutatók kapcsán nem állapítható meg, hogy a törvényjavaslatok minősége romlott-e, azonban ezek komplex vizsgálatával következtetni lehet arra, hogy az előkészítetlenül benyújtott, majd gyors ütemben tárgyalott törvényjavaslatok esetében az átlagos minőség csökkent-e.

AZ INDOKOLÁSI KÖTELEZETTSÉG KISKAPUI

Végezetül az önálló képviselői indítványok kapcsán az egyetlen valóban kötelező, jogszabályban meghatározott kritérium a jogszabály indokolási kötelezettsége. Annak szövegszerű megléte azonban nem jelenti automatikusan azt, hogy az tartalmilag is megfelel a JAt. szabályainak. Az indokolást az előkészítőnek kell a tervezethez csatolnia, melyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat, amelyek indokoltá teszik a szabályozást, valamint az elérni

⁸ Policy Solutions: *Törvénygyártók*. <https://www.torvenygyartok.hu/elemzesek>

⁹ *A magyar törvényhozás minősége 1998–2002 – leíró statisztikák*. CRCB, Budapest, 2014. http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2014/02/trvh_2013_risport_140214_1410.pdf

kívánt célokat, illetve a várható hatásokat.¹⁰ Általában ugyanakkor az indokolás csak megismétli a tervezet szakaszait, rosszabb esetben pedig az ellenoldalt kifigurázó szövegeket, vagy éppen fényképeket láthatunk indokolásként,¹¹ esetenként a normaszöveg helyén is (bár ez – különösen az elfogadásra kevésbé esélyes ellenzéki törvényjavaslatok esetében – tekinthető a legitim politikai eszköztár részének is) (Pintér & Szabó 2014: 37–43).

Részben az indokolások problematikájának orvoslására 2018-ban „A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvénynek az Alaptörvény hetedik módosításával összefüggő módosításáról” címmel nyújtott be törvényjavaslatot a kormány. Az Országgyűlés a törvényjavaslatot 2019. márciusában el is fogadta. Ez többek között létrehozta a *Magyar Közlöny* mellékleteként az *Indokolások Tárá*t, melynek első száma 2019. március 29-én jelent meg. Az ehhez fűzött remények és célok megvalósulását, valamint a bevezetés és alkalmazás kapcsán jelentkező hatásokat ugyanakkor csak megfelelő idő elteltével lehet majd vizsgálni.

A VIZSGÁLT TÖRVÉNYJAVASLATOK ELEMZÉSE

A fent bemutatott szempontok mind-mind az önálló képviselői indítványok törvényként való elfogadásának minőségi problémáira hívják fel a figyelmet. E szempontok figyelembevételével választottunk ki esttanulmányként való mélyebb vizsgálatra hét törvényjavaslatot, melyek legfontosabb jellemzőit a III.23. táblázat foglalja össze. Annak érdekében, hogy átfogó képet kapjunk az önálló képviselői indítványok gyakorlatáról a rendszerváltás után, a vizsgált 1994 és 2019 közötti időszakból ciklusonként egy-egy esetet vetünk górcső alá.

¹⁰ Jat. 18.§ (1) bekezdés.

¹¹ T/6958/53. és T/6958/133. sz. indítványok.

III.23. táblázat A fejezetben vizsgált törvényjavaslatok jellemzői

Törvényjavaslat száma	Törvényjavaslat címe	Ciklus	Jelleg	Tárgyalási mód
T/3121.	Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény módosításáról	1994–1998	Módosító	Normál
T/5474.				Sürgős
T/3797.	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról	1998–2002	Módosító	Normál
T/14626.	A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény és az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról	2002–2006	Módosító	Sürgős
T/4119.	A pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről	2006–2010	Új	Sürgős
T/4190.				Sürgős
T/3652.	A népegészségügyi termékadóról	2010–2014	Új	Sürgős
T/1914.	Az üzletek nyitvatartásáról	2014–2018	Új	Normál
T/2600.	A lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról	2018–	Módosító	Kivételes

A hét törvényjavaslat közül négy irányult már a jogrendszer részét képező törvény módosítására, három pedig új szabályozás megalkotásának céljából került benyújtásra. Tárgyalási mód tekintetében megállapítható, hogy a minta többségét sürgős eljárásban tárgyalta az Országgyűlés. A kötet III.2. fejezetének III.12. táblázatában bemutatott adatok alapján a képviselői önálló indítványok nem rendes eljárás keretében történő tárgyalása egyáltalán nem szokatlan. 1994 és 2018 között az elfogadott 3706 törvényjavaslat közül 2935 normál eljárásban (79,2%), 638 sürgős (17,2%), 51 kivételes és sürgős (1,4%), 41 kivételes tárgyalási módban (1,1%), szintén 41 pedig házszabálytól eltérve (1,1%) került megtárgyalásra.

AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK JOGÁLLÁSÁRÓL SZÓLÓ 1990. ÉVI LV. TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvényt az 1994 és 1998 közötti parlamenti ciklusban két alkalommal kívánták módosítani. Az első indítványt Bihari Mihály, a Magyar Szocialista Párt (MSZP) képviselője nyújtotta be 1996. szeptember 23-án. A törvényjavaslat a korábban T/1871. irományszámon már 1995. december 21-én Bihari Mihály (MSZP), Hankó Faragó Miklós (SZDSZ), K. Csontos Miklós (FKGP), Rubovszky György (KDNP) és Sepsey Tamás (MDF) képviselők által előterjesztett, a komplex összeférhetetlenségi szabályok megalkotására irányuló indítvány helyett került ismételt benyújtásra.

Bihari Mihály a napirendi pont előadója felszólalásában kiemelte, hogy a törvényjavaslat megalkotását egy egyéves, a képviselők között zajló, elhúzódó vita előzte meg, ami után a benyújtók a legtöbb kérdés vonatkozásában meg tudtak egyezni. A javaslat előkészítő vitája a komplex összeférhetetlenségi szabályok megalkotására irányult, hiszen több képviselő is úgy gondolta, az összeférhetlenségi szabály valamiféle *deus ex machina* jellegű intézmény, amely a közéleti tisztaságot, a korrupciómentes politikai életet, a gazdasági és politikai pozíciók összefonódásának tilalmát egyszerre biztosíthatná. Azonban – mint Bihari megállapította – önmagában az összeférhetlenségi törvény ezt a sok különböző célt nem tudja elérni, csak egyéb jogintézményekkel együtt.

A T/1871. irományszámú ötpárti előterjesztés benyújtói közül időközben az SZDSZ képviselője, Hankó Faragó Miklós aláírását visszavonta és saját indítványt nyújtott be. A négy benyújtó később belátta, szinte megoldhatatlan feladat elé állítaná a bizottságokat és a parlament plenáris ülését is azzal, hogy egy kilenc pontban, kilenc helyen, összesen 25 variációt tartalmazó indítványt terjesztenek a parlament elé. Így végül átdolgozásra visszakérték a törvényjavaslatot, majd T/3121. irományszámon Bihari Mihály nyújtotta be újra, melyet expozéjában a parlamenti demokrácia konszolidációjának

termékeként említett. Maradtak azonban olyan nyitott kérdések, amelyeket az egyéves vita után sem tudtak lezárni, ennek következtében a benyújtott indítványt a normál tárgyalási rendben több mint fél éven át vitatták. A törvényjavaslatához mindemellett közel 100 darab nem önálló indítvány került benyújtásra (ld. III.24. táblázat).

III.24. táblázat. A T/3121. indítvány kapcsán benyújtott javaslatok megoszlása

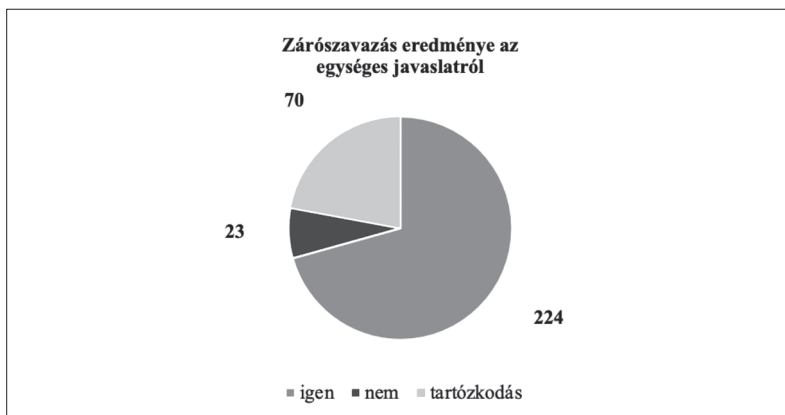
Benyújtó	Módosító javaslat			Pontosítás			Kapcsolódó módosító javaslat			Összesen
	+	–	Nincs szavazás	+	–	Nincs szavazás	+	–	Nincs szavazás	
SZDSZ	3	3	1	1	–	–	4	–	5	17
FKGP	1	1	2	–	–	–	–	–	–	4
MDF	2	6	7	–	–	–	–	–	–	15
FIDESZ	–	2	9	–	–	–	–	–	2	13
MSZP	2	2	10	2	–	–	14	4	9	43
Mentelmi Bizottság	–	–	1	–	–	–	–	–	–	1
Alkotmányügyi Bizottság	4	–	–	–	–	–	–	–	–	4
Összesen	12	14	30	3	–	–	18	4	16	97

Megjegyzés: A táblázatban azok a javaslatok, melyekről szavaztak és azokat el is fogadták, „+” jelzéssel, azok a javaslatok, melyekről szavaztak, de azokat elutasították, „–” jelzéssel kerültek feltüntetésre.

A legtöbb (összesen 43) nem önálló indítványt épp a kormánypárti (MSZP) képviselők nyújtották be, ezekből 18 került elfogadásra. A 97 nem önálló indítvány közül 33, vagyis az indítványok 34%-a került elfogadásra. A javaslatok 18,5%-át szavazás keretében utasították el, 47,5% vonatkozásában nem volt szavazás az önálló indítványokról. Az önálló indítványhoz 5 bizottsági módosító javaslat is

érkezett. Az 1996. december 17-i ülésnapon fogadta el végül az Országgyűlés „Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény módosításáról szóló” törvényjavaslatot. A zárószavazás eredményét a III.17. ábra szemlélteti.

Másnap az Országgyűlés elnöke azt alá is írta, azonban 1997. január 2-án a köztársasági elnök az elfogadott törvényt aláírás helyett az Alkotmány 26. § (2) bekezdése alapján visszaküldte az Országgyűlésnek. Az így ismét tárgysorozatba vett törvényjavaslathoz 31 módosító javaslat érkezett be. Az Alkotmányügyi Bizottság ezeket megtárgyalta, azonban a módosító javaslatok közül egyikkel sem értett egyet az előterjesztő, és a javaslatok egyike sem kapott egyhármados támogatást a bizottságban. Így az Alkotmányügyi Bizottság állásfoglalása a törvényjavaslatot a korábban a köztársasági elnök által alá nem írt, változatlan formában javasolta megszavazni.



III.17. ábra. Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló javaslat (T/3121.) elfogadása¹²

¹² A fejezetben közölt táblák és ábrák a szövegben megadott források alapján saját illusztrációk.

Ezzel egyidőben 52 képviselő előzetes normakontroll indítványt nyújtott be alkotmányellenesség megállapítása céljából az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozók indokolása szerint a törvényjavaslat sértette az Alkotmány 70/A.§ (1) bekezdésében biztosított jogegyenlőség elvét, a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságának elvét, továbbá az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság elvét. Mindemellett álláspontjuk szerint a törvényjavaslat korlátozta a gazdasági versenyt, továbbá sértette a magántitok és a személyes adatok védelmének alapelvét is.¹³

Az Alkotmánybíróság az 1997. április 29-én meghozott határozatában megállapította, hogy „az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 1990. évi LV. törvény 24. § (2) bekezdésének második mondata, – amely szerint »A 13. §-ban meghatározott összeférhetlenségi szabályokat a jelenleg mandátummal rendelkező képviselők mandátumuk elnyerésekor fennálló tisztségeinek vonatkozásában nem kell alkalmazni [...]« alkotmányellenes, ezért azt megsemmisíti.”¹⁴

Az Alkotmánybíróság számos korábbi határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. §-ának (1) bekezdését, mely kimondja: „A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” Az Alkotmánybíróság szerint az e szakaszban meghatározott alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki. A jogalanyok közötti megkülönböztetés abban az esetben alkotmányellenes, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási

¹³ 30/1997. (IV. 29.) AB határozat.

¹⁴ 30/1997. (IV. 29.) AB határozat rendelkező része.

kör alá vont jogalanyok – jelen esetben az országgyűlési képviselők – között.¹⁵

Az alkotmánybíróági határozat meghozataláig a zárószavazás elnapolására érkezett ügyrendi javaslat előterjesztésére került sor. Később, 1997. február 25-én zárószavazás keretében az Országgyűlés kétharmados többséggel, változatlan szöveggel ismét elfogadta a törvényjavaslatot, majd 1997. február 27-én a köztársasági elnök aláírta a törvényt, így a *Magyar Közlöny* 1997. évi 20. számában március 5-én 1997. évi V. törvényként kihirdették. Ezzel azonban még nem ért véget a ciklusban a képviselői összeférhetetlenséggel kapcsolatos, egyéni képviselői indítványokra építő jogalkotás.

A T/5474. irományszámú törvényjavaslatot 1998. február 9-én Demeter Ervin (MDF), Hack Péter (SZDSZ), Kónya Imre (Néppárt – MDNP), Szájer József (Fidesz MPP), Toller László (MSZP) és Torgyán József (FKgP) nyújtották be. A törvényjavaslat különlegessége, hogy hatpárti indítványként került az Országgyűlés elé, amit csak fokoz, hogy egy intenzív kampányidőszak közepén tárgyalta a T. Ház.

A napirendi pont előadója, Hack Péter a benyújtás sajátos jellegét felszólalásában azzal indokolta, hogy az 1990-ben megalkotott és elfogadott jogalkotási törvény óta született, a különböző hivatások belső szabályait tartalmazó szaktörvények sorában hibásan nem került módosításra az addig hatályos képviselői jogállásról szóló törvény. Az egyes pártok képviselői és szakértői is elérkezettnek látták arra az időt, hogy az újonnan keletkezett jogalkotási fejlemények megjelenjenek a képviselői jogállásról szóló törvényben, így a benyújtott indítvánnyal a módosítandó törvény jogalkotási törvényvel való összhangjának megteremtését kívánták előremozdítani.¹⁶

Az indítvány benyújtását, bejelentését, az illetékes bizottság kijelölését és a javaslat tárgysorozatba vételét követően sürgős tárgya-

¹⁵ Ehhez ld. részletesen: 9/1990. (IV. 5.) AB határozat; 21/1990. (X. 4.) AB határozat; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat.

¹⁶ Az Országgyűlés adott ciklusának 338. ülésnapjáról készült hivatalos jegyzőkönyve alapján.



*III.18. ábra. Az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló
második javaslat (T/5474.) eredménye*

lasi rendben való megvitatás kezdeményezése érdekében sürgősségi javaslatot nyújtottak be 1998. február 17-én a képviselők. Az általános, majd részletes viták lefolytatását követően a beérkezett 8 darab módosító javaslatról szavaztak a plenárison, majd a koherencia zavarról folyó tárgyalást követően az Országgyűlés 1998. március 16-án elfogadta a törvényjavaslatot (ld. III.18. ábra).

Mint látható, e törvényjavaslat tekintetében nem különíthető el élesen többségi és kisebbségi álláspont, annak elfogadását a képviselők nagy része támogatta, az általános és a részletes vita során elhangzott felszólalások, valamint a törvényjavaslat kapcsán benyújtott módosító javaslatok is a részletszabályok kérdéseinek megvitatására, átalakítására irányultak. Ennyiben a törvényjavaslat tárgyalása a klasszikus munkaparlamenti folyamatot tükrözte. Három nappal később az Országgyűlés elnöke, majd a köztársasági elnök az elfogadott törvényt aláírta, végül április 1-jén 1998. évi XXXII. törvényként a *Magyar Közlöny* 28. számában kihirdetésre került.

Az 1994–1998-as országgyűlési ciklusban két alkalommal módosított törvény zárószavazási eredményét összevetve első ránézésre

úgy tűnhet, hogy – az egyik fontos eljárási minőségi mércének tekinthető – konszenzus kialakítása csak a második törvényjavaslat esetében jött létre. Megjegyzendő azonban, hogy míg az első módosítás egy átfogó és komplex, az összeférhetetlenségi szabályokat átalakító indítvány volt, addig a második módosítás csak rövidebb kiegészítéseket és jogharmonizációs pontosításokat eszközölt.

Ami a stabilitási minőségi kritériumot érinti, a törvényt hatályba lépését követően több alkalommal módosították, majd az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény azt hatályon kívül helyezte, átvéve és újraszabályozva annak rendelkezéseit. A jogbiztonság e tekintetben évtizedes távlatban nem érvényesült, hiszen ez nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (Bánáti, Réti, & Tóth 2010: 19). Másfelől a demokratikus parlamentáris rendszerekben az eltérő színezetű kormányok megfelelő felhatalmazással rendelkeznek ahhoz, hogy közpolitikai irányváltásokat hajtsanak végre, így minőségi szempontból elsősorban a parlamenti ciklusokon belüli módosításokat érdemes figyelembe venni (ld. IV.1. fejezet). Miközben az 1994–1998-as időszakban a vizsgált jogszabály többször is módosult, azt is mérlegelni kell, hogy ez jelentős részben még a rendszerváltás jogi reformjainak kontextusában történt meg.

Össességében első példánk ismertetése olyan szempontból is hasznos, hogy világossá tegye a szubsztantív értelemben vett képviselői jogalkotás és a frakciókormányzáshoz köthető, a képviselőket a kormány eszközöként használó törvényhozás közötti különbséget. A rendszerváltás utáni második ciklusban érdemi eljárási korlátozást jelentett az előzetes normakontroll intézménye, valódi ellensúlyt adott a köztársasági elnök és a többpárti benyújtás, a konszenzusos szavazások a későbbi évtizedektől eltérő politikai kultúra meglétére utaltak. Az egyéni képviselői indítványok alkalmazása különösen indokolt volt egy olyan esetben, ahol a képviselők saját jogállásukat határozták meg, mely nyilvánvalóan nem elsődlegesen a kormány felelőssége. Másfelől a kissé rendezetlen folyama-

tok, a befogadott módosítások – köztük sok kormánypárti – nagy száma arra utal, hogy valódi autonómiája volt az Országgyűlésnek a jogalkotásban.

A POLGÁRI TÖRVÉNYKÖNYVRŐL SZÓLÓ 1959. ÉVI IV. TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (továbbiakban: régi Ptk.) módosítását indítványozó T/3797. irományszámú – a médiában Lex Répássy és Lex Fideszként ismert – javaslatot Répássy Róbert, Rubovszky György, Vitányi István, Szabó Erika, Fazekas Sándor és Gyimesi József, a Fidesz – Magyar Polgári Párt képviselőcsoport tagjai 2001. február 12-én nyújtották be. A törvényjavaslat megvitatására az Alkotmányügyi Bizottság, a Kulturális és Sajtó Bizottság, valamint az Emberi jogi, Kisebbségi és Választási Bizottság került illetékes bizottságként kijelölésre.

A törvényjavaslat benyújtásának oka a Polgári Törvénykönyv személyiségi jogok védelmére vonatkozó alábbi rendelkezéseinek módosítási szándéka volt: „Ha valakiről napilap, folyóirat (időszaki lap), rádió, televízió vagy filmhíradó valótlan tényről közöl vagy híresztel, illetőleg való tényeket hamis színben tüntet fel – a törvényben biztosított egyéb igényeken kívül – követelheti olyan közlemény közzétételét, amelyből kitűnik, hogy a közlemény mely tényállításai valótlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben, illetőleg melyek a való tények (helyreigazítás).”¹⁷ Továbbá a régi Ptk. meghatározta, hogy az eset körülményeihez képest milyen igényeket támaszthat az, akit személyhez fűződő jogában megsértenek.

A bíróság személyiségi jogok megsértése esetén a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhatott, ha a kártérítés

¹⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 79.§ (1) bekezdése, a törvényjavaslat benyújtásakor hatályos (2001.01.01.–2001.05.30.) normaszövege szerint.

összege nem állt arányban a jogsértő magatartás súlyosságával.¹⁸ A törvényjavaslat a válaszadás jogának nevezett intézménnyel¹⁹ kívánta kiegészíteni a fenti rendelkezéseket, aszerint, hogy akinek a személyhez fűződő jogát megsértették, az egyéb polgári jogi igényeken kívül követelheti a saját véleményének vagy értékelésének a közzétételét is. A javaslat háttérében a korabeli vitákból egyértelműen kideríthető módon a nyomtatott és elektronikus média egyensúlyának kiegyenlítésének célja volt, mely a rendszerváltás óta a magyar jobboldal egyik fő célkitűzéseként jelent meg.

Répassy Róbert, a napirendi pont előadója az előterjesztői expozé keretében hivatkozott az Alkotmány 54.§ (1) bekezdésére, az 59.§ (1) bekezdésére, valamint a 61.§ (1)-(2) bekezdéseire, hangsúlyozva azt, hogy mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításhoz, továbbá az állam védi és elismeri a sajtó szabadságát. A törvényjavaslat előterjesztői már az indítványozáskor hangsúlyozták, hogy az alkotmány értelmezésére jogosult testület, vagyis az Alkotmánybíróság előzetes alkotmányossági vizsgálatának kezdeményezését fogják kérni a törvény kihirdetése előtt a köztársasági elnöktől.

Az illetékes bizottságok megvitatták a törvényjavaslatot, melyekről a plenáris ülés résztvevői is meghallgathatták a beszámolókat. Az Alkotmányügyi Bizottság álláspontját Pokol Béla, a bizottság elnöke ismertette. A bizottság többségi álláspontja szerint a sajtószabadságot és a véleménynyilvánítás szabadságát a hatályos szabályozásnál tágabban kell értelmezni és biztosítani. Álláspontjuk indokaként megfogalmazta, saját véleményét csak az tudja a nyilvánosság elé tárni, aki számára rendelkezésre áll hozzá közel álló médium, ez azonban nem biztosított és nem elérhető mindenki számára

¹⁸ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 84.§ (2) bekezdése, a törvényjavaslat benyújtásakor hatályos (2001.01.01.–2001.05.30.) normaszövege szerint.

¹⁹ A magyar jog a mai napig nem ismeri a válaszadás jogának intézményét, azonban azt például Franciaországban már 1887-ben bevezették és a demokratikus közvélemény egyik garanciájának tekintik.

egyenlően.²⁰ Felszólalásában a képviselő hivatkozott az Alkotmánybíróság már korábban kifejtett álláspontjára is, mely szerint: „a szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.”²¹

A bizottság kisebbségi véleménye szerint azonban az indítvány alkotmányellenes a válaszadás joga intézményének bevezetése miatt.²² Az Emberi jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottság többségi álláspontját Hargitai János ismertette. Felszólalásában a két alkotmányosan védett alapjog – a sajtószabadság és az azzal összefüggő véleménynyilvánítás szabadságának, valamint az emberi méltósághoz való jog és az ember jó hírnevéhez való jogának – összefonódásáról beszélt. Kifejtette, hogy a magyar jogrend és az Alkotmány nem csak a fenti szabadságjogokat védi, hanem magát a kommunikációs folyamatot is, ennek védelméhez pedig arra van szükség, hogy a két alkotmányosan védett alapjog közül egyik se tudja legyőzni a másikat. Ennek biztosításához elengedetlennek tartják az emberi méltósághoz való jog védelmének erősítését a javaslatban megfogalmazott intézmények jogrendbe illesztésén keresztül.²³ A bizottság kisebbségi álláspontját Kiss Gábor mutatta be. Felszólalásában a törvényjavaslat előzményeire hívta fel a figyelmet.

²⁰ Az Országgyűlés adott ciklusának 197. ülésnapja 92. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

²¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat indokolása.

²² Wiener György nem jelent meg az ülésen, így az Alkotmányügyi Bizottság kisebbségi álláspontja nem került kifejtésre.

²³ Az Országgyűlés adott ciklusának 197. ülésnapja 96. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

A választási jog intézményének bevezetésére irányuló javaslatok egészen 1998-ig nyúlnak vissza. Pokol Béla ekkor nyújtotta be a Lex Pokolként elhíresült indítványát (amelyet később visszavont). A javaslat ekkor a sajtóhelyreigazítással, a választás jogával és az ellenvélemény szabad közlésével kapcsolatos Ptk. módosítási szándékkal került az Országgyűlés elé. A 2001 elején újra beterjesztett törvényjavaslat kapcsán a Magyar Újságírók Országos Szövetsége is megfogalmazta a maga kritikus véleményét, jelezve, hogy annak elfogadása esetén Alkotmánybírósághoz kívánnak fordulni.²⁴ A Fidesz a Pokol-féle javaslatot nem támogatta, így került februárban újra a plénum elé új formában a törvényjavaslat.²⁵ Kiss Gábor felhívta azonban a figyelmet arra, hogy a Lex Fidesz szövegezése lényegében nem sok differenciát tartalmaz a Lex Pokolhoz képest.²⁶

A Kulturális és Sajtó Bizottság alelnöke, Pető Iván ismertette a bizottság kisebbségi véleményét.²⁷ A törvényjavaslatot nem csak fölöslegesnek, de kártékonynak is tartotta. Indokolásában kifejtette, ezt egyrészt arra alapozzák, hogy a személyiségi jogok és szabadságjogok szembekerülése esetén nem lehet egy alkalmi Ptk. módosítással megnyugtató eredményre jutni, továbbá e jogok között nem lehet az előterjesztők kívánságai szerinti hierarchiát felállítani, éppen ezért álláspontjukban az előterjesztői expozéban elhangzottakhoz kapcsolódó alkotmányos kétségeket is megfogalmaztak.

Másrészt Pető szerint egy olyan módosításról volt szó, amelynek a gyakorlatban csak minimális következménye lett volna, így ez a hatályos törvény alkalmazhatóságát nehezítené csak. A kisebbség megfogalmazta, a személyiségi jogok kellőképpen védettek, nincs

²⁴ MTI (2001) A „Lex Répássy” ügyben a köztársasági elnökhöz fordul a MÚOSZ. <https://www.jogiforum.hu/hirek/1180>

²⁵ Vikman László: A lex Pokol-törvényjavaslat. *Jogi Fórum*, 2001.05.14. <https://www.jogiforum.hu/publikaciok/90>

²⁶ Az Országgyűlés adott ciklusának 197. ülésnapja 98. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

²⁷ Szentgyörgyvölgyi Péter nem jelent meg az ülésen, így a Kulturális és Sajtó Bizottság többségi álláspontja nem került kifejtésre.

szükség azok további védelmére, így álláspontjuk szerint a törvényjavaslatban megfogalmazottak rendkívül erőteljes eszközökhöz nyúlnak nagyon szerény várható eredmények érdekében, ugyanakkor rendkívül hátrányos célokat szolgálnak, mindezt feleslegesen.²⁸ A többségi és kisebbségi álláspontokat, a vitában elhangzott érveket a III.25. táblázat foglalja össze.

III.25. táblázat. A többségi és kisebbségi álláspont a T/3797. irományszámú törvényjavaslat kapcsán

<i>Többségi álláspont</i>	<i>Kisebbségi álláspont</i>
a hatályos szabályozásnál kiterjesztőbb értelmezésre van szükség	a jogrendszerbe beépíteni kívánt válszadás jogának intézménye alkotmányellenes
az Alkotmány az egész kommunikációs folyamatot kell védje, nem csak a véleménynyilvánításhoz való jogot	a törvény megfogalmazásának módja nem megfelelő
egyik alkotmányos jog sem győzhet a másik felett	a törvényjavaslat fölösleges
az emberi méltósághoz való jog védelmét erősíteni kell	nem lehet hierarchiát felállítani az egyes alapjogok között
	túl erőteljes eszközökhöz nyúl a törvényjavaslat előterjesztője

A részletes vita keretében a törvényjavaslathoz beérkező 3 módosító javaslatot összevontan tárgyalta meg az Országgyűlés. Az önálló indítvány elfogadásáról az Országgyűlés 210. ülésnapján, 2001. május 29-én szavaztak a képviselők. Az Országgyűlés 171 igen, 124 nem szavazattal, 4 tartózkodás mellett fogadta el a törvényjavaslatot, a leadott szavazatok 57,19%-a volt a támogató szavazat. Így a szavazati arány a törvényjavaslat általános és részletes vitájának lefolytatása során elhangzott különböző álláspontokat követte. Az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt 2001. június 11-én a

²⁸ Az Országgyűlés adott ciklusának 197. ülésnapja 94. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

köztársasági elnök a benyújtók kérésének megfelelően egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata céljából megküldte az Alkotmánybíróságnak.

Az AB megállapította, hogy a válaszadás jogának a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 79.§-ának újonnan beiktatott (2) bekezdésben meghatározott szabályozási módja alkotmányellenes, így az Országgyűlés által 2001. május 29-én elfogadott törvényt meghozott határozatával részben alkotmányellenesnek minősítette.²⁹ A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság saját gyakorlata alapján kifejtette, hogy „a sajtószabadság korlátozása általában nem ellentétes az Alkotmánnyal, ha ilyen rendelkezés szükséges és az elérni kívánt cél fontossága arányban van az alapvető jog sérelmével, az államnak egy másik alapvető jog védelmére vonatkozó kötelezettsége pedig alapja lehet a sajtószabadság korlátozásának”,³⁰ ezért egy alapvető jog korlátozásának vizsgálatakor meghatározó szerepe van a nemzetközi egyezményekben vállalt kötelezettségek vizsgálatának.³¹ Az Alkotmánybíróság az alábbi nemzetközi egyezmények szabályait vette alapul az ügy elbírálásakor: (a) Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya; (b) Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény.

Mindemellett az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalához figyelembe vette az Emberi Jogok Európai Bizottságának, illetőleg az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatában kialakult elveket is.

Az Alkotmánynak a törvényjavaslat megvitatása idején hatályos normaszövege még csak a köztársasági elnököt ruházta fel azzal a jogosultsággal, hogy a törvényt – ha annak valamelyik rendelkezését alkotmányellenesnek tartja – aláírás előtt véleményezésre küldje

²⁹ 57/2001. (XII. 5.) AB határozat rendelkező része.

³⁰ 57/2001. (XII. 5.) AB határozat indokolása.

³¹ 23/1990. (X. 31.) AB határozat; 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

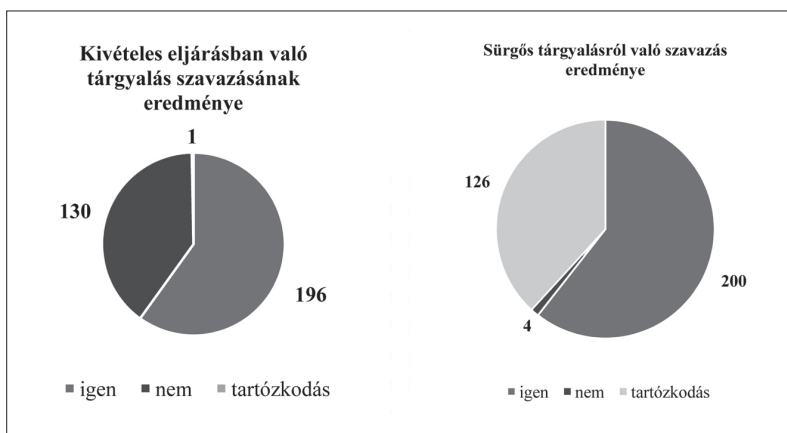
meg az Alkotmánybíróságnak.³² Ez indokolta azt, hogy bár maga a benyújtó is felvetette azt, hogy a javaslat elfogadása esetében megfontolandónak tartja a törvény alkotmányellenességének vizsgálatát, előzetes normakontroll eljárást nem kezdeményezhetett. Ennyiben a képviselők maguk is tevőleges szerepet játszottak abban, hogy a jogszabály tartalmi minőségi kritérium szerinti vizsgálata megtörténjen.³³ Ezzel együtt az első példával szemben ez már egy klasszikus többségi parlamentáris folyamat volt, ahol a jogszabályt csak a kormánypártok támogatták, s így a kormány által való benyújtás legalábbis mérlegelhető opció lett volna.

A KÖZBESZERZÉSEKRŐL ILLETVE AZ ÁLLAMHÁZTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

A törvényjavaslatot T/14626. irományszámon Bakonyi Tibor és Gy. Németh Erzsébet, az MSZP képviselői 2005. február 21-én nyújtották be az Országgyűlésnek. Illetékes bizottságnak a Költségvetési és Pénzügyi Bizottságot jelölte ki az Országgyűlés elnöke (ehhez később a Számvevőszéki Bizottság, az Önkormányzati Bizottság, valamint a Gazdasági Bizottság is csatlakozott). A javaslat tárgysorozatba vételére február 28-án került sor. Az indítványozók a törvényjavaslat kivételes eljárásban való tárgyalását kezdeményezték, továbbá kérték, hogy amennyiben az Országgyűlés nem fogadja el a kivételes eljárásban történő tárgyalást, akkor döntsön a sürgős tár-

³² 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 26. § (4) bekezdés.

³³ Később, az előzetes eljárás kezdeményezésére jogosultak köre az Alaptörvény hatályba lépésével szélesedett ki, azzal, hogy arra a köztársasági elnök mellett az Országgyűlés is jogosultságot szerzett. A kezdeményező körének kiszélesítése az Alkotmánybíróság álláspontja szerint lehetőséget teremt az előzetes normakontroll két fő funkciójának érvényesülésére, így a parlament tekintélyének védelmére és az alkotmányellenes törvény jogrendszerbe illesztésének megakadályozására. Bővebben ld. 16/1991. (IV. 20.) AB határozat.



III.19. ábra. A T/14626. törvényjavaslat tárgyalási rendjére vonatkozó szavazások eredményei

gyalásról.³⁴ A hatályos Hárszabály értelmében kivételes eljárásban történő tárgyalás elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők négyötödének támogató szavazatára volt szükség.³⁵ A javaslat kapcsán lefolytatott szavazások eredményét az III.19. ábra foglalja össze.

Az Országgyűlés – ismét csak a kormány–ellenzék dichotómiát követve – az előterjesztés kivételes eljárásban történő tárgyalásával nem értett egyet, melyet így sürgős tárgyalási móddal fogadott el. Bakonyi Tibor expozéjában kifejtette, hogy egy korábban a köztársasági elnök által az Országgyűlésnek megfontolásra visszaküldött, majd az előterjesztők által visszavont javaslat új szöveggel benyújtott változata a T/14626. irományszámú indítvány, ez indokolja a normál eljárástól való eltérést.

³⁴ A törvényjavaslat benyújtásakor hatályos Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 125.§ (2) bekezdése alapján.

³⁵ A törvényjavaslat benyújtásakor hatályos Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 125.§ (1) bekezdése.

A módosítással az előterjesztők célja a hatályos közbeszerzési törvény³⁶ egyértelműsítése volt az által, hogy a javaslat a törvény hatálya alól kivonta volna azokat a szerződéseket, amelyek csak a jogi látszat szintjén felelnek meg a Ptk.-ban meghatározott követelményeknek. Ezek közül a leglényegesebb az volt, hogy a szerződéshez legalább két olyan, egymástól független félre van szükség, akik, illetve amelyek között a kölcsönös és egybehangzó akaratnyilvánítás folytán a szolgáltatás és ellenszolgáltatás lényeges elemeiről meg egyezés jön létre.³⁷ Ilyenek például az önkormányzatok és az általuk alapított közszolgáltató vállalkozások esetében megkötött szerződések. A közbeszerzési törvény módosításával összefüggésben az államháztartási törvény szabályainak felülvizsgálatát is indokoltnak tartották az előterjesztők, hiszen a módosítani kívánt törvénynek összhangban kellett állnia az állami és önkormányzati tulajdonú vállalkozásokra vonatkozó tulajdonosi hatáskörök szabályozásaival.

A törvényjavaslat általános és részletes vitáján elhangzott felszólalások során nem volt élesen elkülöníthető többségi és kisebbségi álláspont, a törvényjavaslat kapcsán megfogalmazott kisebbségi álláspont főként technikai módosítások törvényjavaslatba illesztését tartotta szükségesnek, melyek beépítése mellett támogatásáról tudta volna biztosítani az indítvány előterjesztőit. A kívánt módosítások ugyanakkor nem kerültek beépítésre a törvényjavaslatba, így a zárószavazás során a Fidesz képviselőinek nagy része tartózkodott (ld. III.26. táblázat).

A képviselők így a két hónapig tartó tárgyalás után sem jutottak konszenzusra egy ilyen, alapvetően jogtechnikai jellegű módosítás pontos szövege kapcsán. Ráadásul az elfogadott, majd kihirdetett törvény csupán két évig volt hatályban, az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény hatályon kívül helyezte azt. A javaslat jó példa arra, amikor nem tartalmi-közpolitikai indokok szólnak a képví-

³⁶ 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről (hatály: 1995.11.01.–2004.05.01.).

³⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 205.§-a.

III.26. táblázat. A szavazatok megoszlása képviselőcsoportok szerint

Frakció	Igen	Nem	Tartózkodás	Igazoltan távol	Nem szavazott
MSZP	170	2	0	0	6
Fidesz	3	0	111	0	49
SZDSZ	19	0	0	0	1
MDF	1	0	1	2	4
független	1	0	10	5	0
Összesen:	194	2	122	7	60

selői benyújtás mellett, hanem az a tény, hogy a köztársasági elnök azt megfontolásra visszaküldte, így a kormánypárti frakció ezzel a megoldással kívánta a jogalkotási folyamatot gyorsítani.

TÖRVÉNYJAVASLAT A PÁRTFINANSZÍROZÁS ÁTLÁTHATÓVÁ TÉTELÉRŐL

Bár a pártok retorikájában legalábbis széleskörű egyetértés van abban, hogy a párt- és kampányfinanszírozás átlátható rendszerének megteremtése elengedhetetlen a tiszta közélethez, a valós viszonyokhoz illeszkedő és a kimondott célok elérését biztosító jogszabályok megalkotása során nem járt sikerrel a T. Ház. A III.27. táblázat alapján látszik, hogy 1998 óta szinte folyamatosan, legalább 12 alkalommal nyújtottak be képviselők módosító javaslatokat a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényhez.

A 2006–2010-es parlamenti ciklusban az Országgyűlés tárgysorozatában két törvényjavaslat is szerepelt a fentiek rendezésére. A pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről szóló törvényjavaslatot T/4119. irományszámon Puch László és Tóbiás József, az MSZP képviselői először 2007. október 15-én nyújtották be. A törvényjavaslat sürgős tárgyalását a Házszabály 92.§ (1) bekezdése alapján

III.27. táblázat. A párfinanszírozás átláthatóbbá tétele kapcsán benyújtott törvényjavaslatok

Ciklus	Iromány-szám	Törvényjavaslat címe	Benyújtó(k) neve, képviselőcsoportja
1998–2002	T/374.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989.évi XXXIII. törvény módosításáról és az 1990.évi országgyűlési választásokon minősített pártok részére központi székház juttatásáról szóló 1991.évi XLIV. törvény módosításáról	Fenyvessy Zoltán (MIÉP)
1998–2002	T/1311.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény	Bernáth Varga Balázs (FKGP)
1998–2002	T/1439.	A pártok finanszírozására vonatkozó egyes törvények módosításáról	Bauer Tamás (SZDSZ)
1998–2002	T/1984.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989.évi XXXIII. törvény módosításáról	Gyürk András (Fidesz) Rogán Antal (Fidesz)
2002–2006	T/3956.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról	Bóhm András (SZDSZ) Dávid Gyula (MSZP) Németh Zsolt (MDF) Répássy Róbert (Fidesz)
2006–2010	T/237.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, valamint ezzel összefüggésben egyes más törvények módosításáról	kormány (igazságügyi és rendészeti miniszter)
2006–2010	T/4190.	A pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről	Tóbiás József (MSZP) Puch László (MSZP)
2010–2014	T/5781.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról	Turi-Kovács Béla (Fidesz)

<i>Ciklus</i>	<i>Iromány-szám</i>	<i>Törvényjavaslat címe</i>	<i>Benyújtó(k) neve, képviselőcsoportja</i>
2010–2014	T/7394.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXI-II. törvény, valamint a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény, és a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény módosításáról	Szili Katalin (független)
2010–2014	T/12785.	A párt- és kampányfinanszírozás szabályainak megsértésére vonatkozó szankciókról	Baracska József (független) Ficsor Ádám (független) Gyurcsány Ferenc (független) Kolber István (független) Molnár Csaba (független) Oláh Lajos (független) Szűcs Erika (független) Vadai Ágnes (független) Varju László (független) Vitányi Iván (független)
2010–2014	T/13024.	A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény módosításáról	Karácsony Gergely (független) Dorosz Dávid (független)
2010–2014	T/15329.	A burkolt pártfinanszírozás megakadályozásáról és az átlátható kampányfinanszírozás biztosításáról	Halász János (Fidesz) Kósa Lajos (Fidesz) Répássy Róbert (Fidesz) Vas Imre (Fidesz)

kezdeményezték, melyhez a szükséges sürgősségi javaslatot 51 országgyűlési képviselő írta alá. Ezt követően azonban az előterjesztők a törvényjavaslatot visszavonták, majd 2007. október 27-én új változatot nyújtottak be T/4190. irományszámon.

Az Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottság október 29-én a törvényjavaslatot tárgysorozatba vette. Az akkor hatályos Házszabály 99.§ (2) bekezdése alapján az előterjesztés sürgős tárgyalásba vételéhez a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogató szavazatára volt szükség. A sürgős tárgyalásba vételről való szavazás keretében az Országgyűlés az előterjesztést 292 igen szavazattal, 8 nem ellenében, tartózkodás nélkül sürgős tárgyalásba vette.

Az Országgyűlés 2007. november 7-én megkezdte a törvényjavaslat általános vitáját. A napirendi pont előadója, Puch László expozéjában felhívta a figyelmet a pártok gazdálkodásáról szóló törvény megreformálásának szükségszerűségére, kiemelve, hogy a párt- és a kampányfinanszírozást egy 1989-ben elfogadott törvény szabályozza, annak újragondolása folyamatosan napirenden van. Úgy vélte, hogy mind szakmai, mind szélesebb civil körök egyre erőteljesebben foglalmazták meg igényüket egy átláthatóbb, ellenőrizhetőbb pártfinanszírozás és -gazdálkodás létrejöttével kapcsolatosan.

Korábbi, el nem fogadott törvényjavaslatok is bemutatására kerültek, többek között a pártok számviteli kötelezettségét előíró szabályozás, amely eltörölte volna a választókerületenkénti kampányra elkülöníthető egymillió forintos felső határt. Az előterjesztők az új törvényjavaslat kidolgozásának folyamatába az Eötvös Károly Közpolitikai Intézetet³⁸ is bevonták, majd a tárgyalások és előkészületek után úgy vélték, ideje a törvényjavaslatot ismét az Országgyűlés elé terjeszteni, bízva annak sikerében.³⁹

A plenáris vitán (ld. III.28. táblázat) Tukacs István, az MSZP képviselője a Költségvetési, Pénzügyi és Számvevőszéki Bizottság

³⁸ <http://www.ekint.org/>

³⁹ Az Országgyűlés adott ciklusának 107. ülésnapja 132. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

álláspontját tolmácsolta, miszerint az átláthatóság és a pártok működésébe vetett bizalom fenntarthatósága miatt fontosnak és szükségszerűnek látták az indítvány elfogadását, még akkor is, ha előreláthatólag nagy összegű és folyamatos költségvetési kiadást jelentett volna a javaslat elfogadása.⁴⁰ Szintén a kormánypártok részéről Gusztos Péter (SZDSZ) üdvözlendőnek tartotta a kampányszámla bevezetését és az Állami Számvevőszék erősebb ellenőrző jogosítványait a törvényjavaslatban. Felhívta a figyelmet a hatályos törvény betarthatatlan szakaszaira, így a jelöltenként elkölthető összeg keretének megemelése mellett érvelt.⁴¹

*III.28. táblázat. Többségi és kisebbségi álláspont
a T/4190. törvényjavaslat kapcsán*

<i>Többségi álláspont</i>	<i>Kisebbségi álláspont</i>
a hatályos szabályozás reformja régóta napirenden van, szakmai és civil szervezetek támogatják a módosítást	nem növelhető a költségvetési forrás, a pártok kampánycöltségeit kell csökkenteni
a transzparenciához elengedhetetlen a szabályozás újragondolása, átalakítása	átgondolandó a pártok kampányban való részvételének korlátozási lehetősége
a bizalom fenntarthatóságának alapja az átláthatóság	sükségszerű a burkolt támogatások kiszűrése
elengedhetetlen a kampányszámla bevezetése, a jelöltenként elkölthető összeg megemelésére van szükség	esélyegyenlőséget kell biztosítani

Az ellenzéki Fidesz nem támogatta a javaslatot. Répássy Róbert kijelentette, hogy bár osztják a pártfinanszírozás megreformálásának szükségességére vonatkozó véleményeket, a törvényjavaslattal bevezetni kívánt korrupciómentes kampányfinanszírozást nem a költ-

⁴⁰ Az Országgyűlés adott ciklusának 107. ülésnapja 136. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

⁴¹ Az Országgyűlés adott ciklusának 107. ülésnapja 140. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

ségvetési forrás növelésével, hanem a pártok kampányköltségeinek drasztikus csökkentésével látják megvalósíthatónak. A törvényjavaslat elfogadása esetén a pártok állami támogatása a háromszorosára emelkedett volna: a hatályos törvényben meghatározott 2,5 milliárd forint/éves támogatás helyett 7,5 milliárd forintra, a választási évben pedig 10 milliárd forintot meghaladó összegre.⁴² Az MDF részéről Hock Zoltán a tisztaságcso magként elhíresült törvények közül a vitatott indítványt tartotta az egyetlen kidolgozott, konzisztens, a társadalmi elvárásokat tükröző törvényjavaslatnak. Szintén kiemelte a kampányszámla intézményének fontosságát, a kampányban való részvétel korlátozásának lehetőségét, továbbá a burkolt támogatások kiszűrését, illetve az esélyegyenlőség megteremtésének alkotmányos követelményét.⁴³

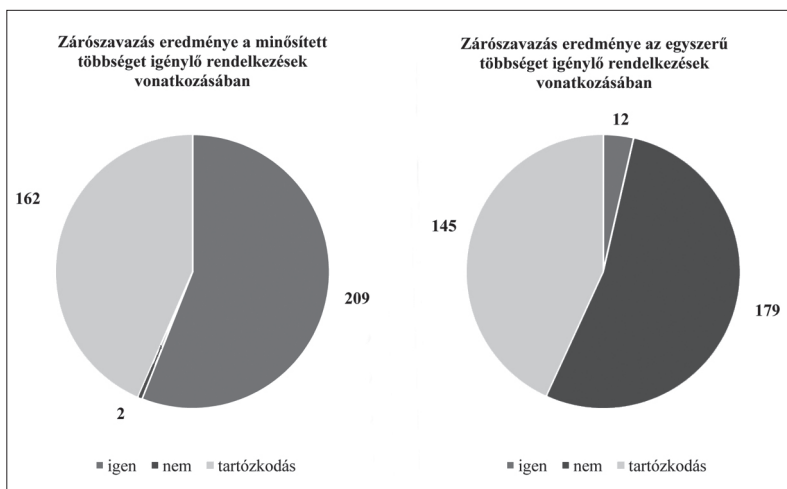
A törvényjavaslatához az általános vitát követően 11 módosító javaslat érkezett, ezek megvitatása a bizottságokban 2007. november 12-én megkezdődött, a tárgyalás befejezése azonban 2009. november 30-ig húzódott. A törvényjavaslat egyes szakaszainak elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatára lett volna szükség. Hosszas tárgyalássorozat után, az Országgyűlés adott ciklusának 248. ülésnapján határozathozatalra került sor. A javaslat minősített többséget igénylő rendelkezéseiről az Országgyűlés név szerinti szavazással döntött: 209 igen szavazattal, 2 nem ellenében, 162 tartózkodás mellett a rendelkezéseket nem fogadta el. Az egyszerű többséget igénylő szakaszt az Országgyűlés 12 igen szavazattal, 179 nem szavazat ellenében, 145 tartózkodás mellett szintén elutasította.

A minősített többséget igénylő rendelkezések kapcsán a tartózkodó képviselők nagy része a Fidesz képviselő csoport tagja volt. Az egyszerű többséget igénylő szavazás a kétharmados részek elutasítása után már formalitás volt: a leadott 12 támogató szavazat az SZDSZ

⁴² Az Országgyűlés adott ciklusának 107. ülésnapja 138. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

⁴³ Az Országgyűlés adott ciklusának 107. ülésnapja 146. felszólalásáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

képviselőcsoporttól, valamint a független képviselők részéről érkezett, míg az MSZP 176 képviselője és három független képviselő nem támogatta e rendelkezéseket. A szavazás eredménye azért is érdekes, mert az előterjesztők az MSZP frakció tagjai voltak, az egyszerű többséget igénylő rendelkezés vonatkozásában tartott szavazás eredménye szerint azonban pont az MSZP képviselőcsoport nem támogatta az önálló indítvány elfogadását.⁴⁴



III.20. ábra. A pártfinanszírozás átláthatóvá tételéről szóló T/4190. javaslat szavazási eredményei

Össességében elmondható, hogy a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvényt hatályba lépése óta 17 alkalommal módosították, ugyanakkor az apróbb módosítások a párt- és kampányfinanszírozás átlátható rendszerének megteremtését és átfogó megreformálását nem eredményezték. Szemben a képviselői jogállással és összeférhetetlenséggel kapcsolatos korábbi, konszen-

⁴⁴ Az Országgyűlés adott ciklusának 248. ülésnapjáról készült hivatalos jegyzőkönyv alapján.

zusus javaslatlalt, itt már a két korábbi kormánypárt között sem volt egyetértés. Mint a dátumokból látható, ez már a Bajnai-kormány időszaka volt (mely kormányt hivatalosan csak az MSZP támogatta, az SZDSZ csak egyes parlamenti szavazások kapcsán), miközben az eredeti javaslat még a koalíciós időkben született.

Az eset általánosságban reprezentatív az MSZP–SZDSZ-kormányok időszakai kapcsán, amikor is az Országgyűlés autonómiája a koalíciós, illetve kisebbségi kormányokkal szemben számottevő volt, s ennyiben szubsztantív értelemben is – nem csak formálisan – közpolitika-alkotóként léptek fel a képviselők. Az egységes hatalmi tömb hiánya ugyanakkor rávilágít a képviselői indítványok elfogadásának kockázataira is, különösen, ha a parlamenti tárgyalás és egyeztetés több éven át zajlik.

TÖRVÉNYJAVASLAT A NÉPEGÉSZSÉGÜGYI TERMÉKADÓRÓL

A többéves tárgyalás szöges ellentétét mutatta a népegészségügyi termékadóról (népszerű nevén: a chipsadóról) szóló javaslat elfogadási folyamata. A T/3652. irományszámú törvényjavaslatot Kovács József és Font Sándor, a Fidesz képviselőcsoport tagjai nyújtották be 2011. június 24-én. Maga a törvényjavaslat 11 szakaszból állt, míg a hozzá csatolt általános és részletes indokolás szövege 2,5 oldal, amely tulajdonképpen a javaslat szakaszait ismételte meg. Lényegi, szakmai indokolásról így nem beszélhetünk.

A Ház 104. ülésnapj napirendjének elfogadása előtt a házelnök bejelentette, hogy a Fidesz képviselőcsoportja sürgősségi indítványt nyújtott be, 81 támogató képviselő aláírásával, azzal a tartalommal, hogy a nevezett törvényjavaslatot az ülés napirendjére tűzzék, és azt sürgős tárgyalás keretében tárgyalja az Országgyűlés. Ezt 283 igen szavazattal, 49 nem ellenében, tartózkodás nélkül elfogadta a Ház, azaz az ellenzék egy része (a Jobbik) is támogatta. Az általános vita hajnali 2 óra körül kezdődött (!) és nagyjából 3 órán át tartott,

amely idő alatt a képviselők a népegészségügy számos kérdését érintették.

Az előterjesztői expozé keretében Font Sándor részben a törvényjavaslat általános indokolását, valamint annak további kifejtését adta elő. A napirendi pont előadója kiemelte, hogy a magyar lakosság nemzetközi összehasonlításban kedvezőtlen egészségügyi mutatókkal rendelkezik, melyen a benyújtott törvényjavaslat a halálozási esetek mögött meghúzódó egyik okának megcélzásával, a magyar lakosság egészségesebb táplálkozás felé orientálásával javítana. A javasolt termékadó bevezetése évente hozzávetőlegesen 20 milliárd forintos bevételt hozott volna az állam számára, melyet az egészséges életmód propagálására és az egészségügyi ellátórendszerre kívántak volna fölhasználni.

A javaslat benyújtását megelőzően a felszólaló állítása szerint négy minisztérium végzett komoly munkát. Az előzetes egyeztetések során a gyártók érdekképviselői szervezetei sérelmezték a csökkentett termelés okozta várható munkahelymegszűnéseket és bevételkiesést. Aggályaitak ugyanakkor a kormány nem osztotta, mondván a betegségek gyógyítása több pénzt vesz el az államkasszából, ezért hosszabb távon kifizetődőbb a szabályozás módosítása. A törvény elfogadására irányuló indokolás ezeken túl más országok sikeres gyakorlatait mutatta ki. A III.29. táblázat összefoglalja a törvényjavaslat bevezetését támogató többségi és a javaslatot nem támogató kisebbségi oldalon megjelenő legfontosabb érveket-ellenérveket.

Az általános vita lezárására 4 óra 40 perckor, részletes vitára pedig a beérkezett módosító javaslatok következtében a következő ülésnapon került sor. Az önálló indítványhoz június 27-én 19 módosító, június 28-án 5 kapcsolódó módosító javaslat érkezett. Ezeket az illetékes bizottságok megvitatták, majd részletes vitára bocsátó ajánlást nyújtottak be. A T/3652. számú törvényjavaslat részletes vitája az Országgyűlés 105. ülésnapján 22 órakor vette kezdetét, és egy óra alatt le is folytatták. A módosító irományokról július 4-én született döntés. Az önálló indítványhoz kettő zárószavazás előtt-

III.29. táblázat. A többségi és kisebbségi álláspont
a T/3652. irományszámú törvényjavaslat kapcsán

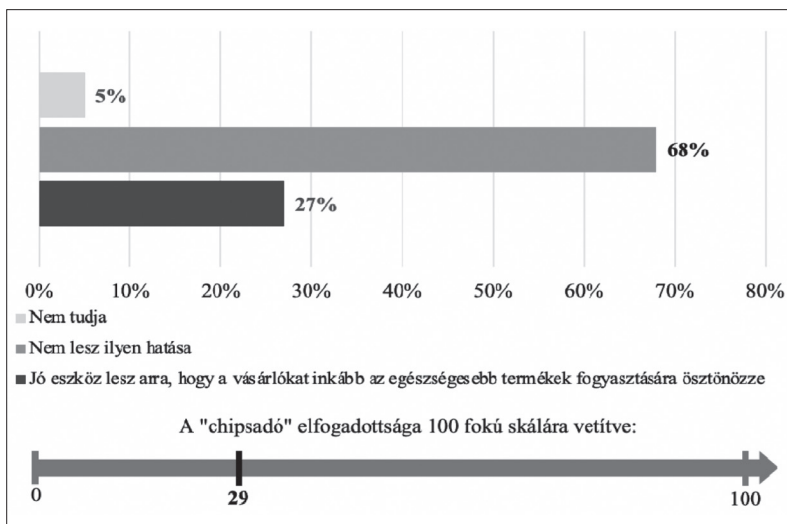
Többségi álláspont	Kisebbségi álláspont
fontos probléma a súlyos betegségek, halálozások magas száma, a cukor és só csökkentése egészségesebb táplálkozáshoz vezet	a cukor és só más egészségtelen anyagokkal kerül helyettesítésre a termékben, összességében csak ezek kivonása nem vezet egészségesebb táplálkozáshoz
az egészségügy színvonalát növeli	az egészségügyi színvonalat máshogy is lehet növelni
a magyar piacok „megtisztítása”, egészséges, bio, ökológiai szarmazású termékek előtérbe helyezése	az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező fogyasztók nem tudnak drágább, de jobb minőségű élelmiszert megvenni, ugyanakkor a gyengébb színvonalú termékekhez ezzel drágábban jutnak hozzá
költségvetési bevételnövekedés	akár költségvetési hiányt is okozhat: • hiányzó adóbefizetések • hiányzó áfa-bevételek • kieső termékek és munkavállalók
a vállalkozások tudnak alkalmazkodni, exportra továbbra is tudnak termelni	nincs garancia arra, hogy a bevételeket teljes egészében erre fordítaná majd az állam
	munkahelyek számának csökkenése, hazai vállalatok számára is bevételkiesés

ti módosító javaslat érkezett, ezt az Alkotmányügyi Bizottság tárgyalta. Július 11-én az új módosító javaslatok miatt zárószavazást folytatott le a Ház, majd határozott a két módosítóról, melyeket elfogadtak. Ezt követte a zárószavazás, melynek során a képviselők 255 igen, 54 nem és 36 tartózkodó szavazat mellett elfogadták a javaslatot.

A törvényjavaslat elfogadására az Országgyűlésnek csupán 12 munkanapra volt szüksége. A törvény sürgős kihirdetését is megszavazták a képviselők. Az elfogadott törvény szövegét az Országgyűlés elnöke július 13-án, a köztársasági elnök július 18-án írta

alá. Másnap a *Magyar Közlönyben* a népegészségügyi termékadóról szóló 2011. évi CIII. törvény kihirdetésre került, 2011. szeptember 1-jén hatályba is lépett. Rohammunkáról volt tehát szó, melynek fényében nem meglepő, hogy a törvénynek kevés olyan pontja van, amelyet azóta ne módosítottak volna.⁴⁵

Érdeemes megvizsgálni a szabályozással kapcsolatban a társadalom véleményét is. Közvéleménykutatások alapján a társadalom kétharmada szerint a kivetett termékadó nem fogja a vásárlókat az egészségesebb élelmiszerfogyasztásra ösztönözni. A válaszok megoszlását az III.21. ábra szemlélteti.



III.21. ábra. Vélemények a népegészségügyi termékadó fogyasztásra gyakorolt hatásáról

Megjegyzés: Saját szerkesztés a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet kutatása alapján.

⁴⁵ Az Országgyűlés adott ciklusa 104., 105. és 108. ülésnapjainak hivatalos jegyzőkönyvei alapján.

Az ábráról leolvasható, hogy a válaszadók 68% úgy vélte, a bevezetendő szabályozások a vásárlókat nem fogja egészségesebb fogyasztásra ösztönözni. A megkérdezettek 27%-a vélte úgy, hogy a népegészségügyi termékadó bevezetése megfelelő eszköz, és üdvözlendő hatásai lesznek a vásárlók fogyasztási szokásai tekintetében. A maradék 5% a feltett kérdés vonatkozásában nem tudott választ adni, vagy nyilatkozni a rendelkezés várható hatásai tekintetében. A megkérdezettek nagy része tartott attól, hogy a „chipsadó” bevezetése az élelmiszerárak további emelkedését valószínűsíti. A válaszokat összegezve a piackutató közleményében megállapította, hogy a „chipsadó” elfogadottsága egy 100 fokú skálára vetítve 29 pont, ami kimondottan alacsony értéknek mondható.

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy az Országgyűlés kevesebb, mint két hét alatt fogadott el egy olyan egyéni képviselői törvényjavaslatot, melynek tárgya nyilvánvalóan a kormány (a pénzügyekért vagy az egészségügyért felelős miniszteri) benyújtását indokolta, s amelynek vitáját az Országgyűlés méltóságát csorbító módon folytatták le, az elfogadottsága pedig a közvéleménykutatások alapján alacsony volt. Érdemi vitáról vagy a konszenzusra való törekvésről nem volt szó. A javaslat így összességében a jogalkotás tartalmi, formai és eljárási minőségi feltételeit is megszegte, miközben szövege már a cikluson belül, majd ezt követően is többször és több helyen változott. Ennyiben pedig a frakciókormányzás mint de facto rendeleti kormányzás állatorvosi lovának tekinthető.

TÖRVÉNYJAVASLAT AZ ÜZLETEK NYITVA TARTÁSÁRÓL

A 2014 őszén KDNP-s képviselők által benyújtott T/1914. számú, az üzletek nyitvatartásáról szóló (a sajtóban többek között „vasárnap boltzár” néven ismert) törvényjavaslat szabályozási tárgya évek óta megosztja a magyar közvéleményt. Az indítvány benyújtásakor felmerült kérdésként, hogy az előterjesztők mire alapozzák a szabályozni kívánt területre vonatkozó megállapításait, valamint hogy

reprezentatív piackutatások és gazdasági mutatók elemzése nélkül hogyan kerülhet elfogadásra egy ilyen volumenű törvényjavaslat.

E kérdésekre a válaszokat okkal kereshetnénk a törvényjavaslat indokolásában, hiszen itt szükséges bemutatni azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat, amelyek indokolttá teszik a szabályozást, valamint az elérni kívánt célokat, illetve a várható hatásokat. Ennek ellenére az alapvetően rövid törvényszöveghez kapcsolódó általános indokolás csupán egy, a részletes indokolás kettő oldal terjedelmű és nem ad a fenti kérdésekre kielégítő választ. De vajon valóban nem támaszkodhattak előzetes hatásvizsgálatra a benyújtó képviselők?

A törvényelőkészítése kapcsán itt is feltételezhető a minisztériumok háttérmunkája, vagyis bár egyéni képviselők nyújtották be a javaslatot, az előterjesztést megelőző munkálatok nem feltétlenül hozzájuk köthetőek. 2015-ben tette közzé a Nemzetgazdasági Minisztérium a már 2011-ben elkészült tanulmányt, melyet az M. S. Concord Tanácsadó és Szolgáltató Bt. készített, s amelyet így előzetes hatásvizsgálatnak tekinthetünk. Ennek eredménye alapján 2011-ben a lakosság 54%-a nem támogatta az üzletek vasárnapi bezárását (M. S. 2011).

A mindezek fényében már benyújtásakor széles körben vitatott törvényjavaslatot Harrach Péter és kilenc, a Kereszténydemokrata Néppárt képviselőcsoportjához tartozó országgyűlési képviselő közösen terjesztette elő 2014. november 6-án (majd a javaslathoz november 11-én újabb 6 KDNP-s képviselő csatlakozott benyújtóként). A Gazdasági Bizottság általi tárgysorozatba vételt követően a plenáris általános vitájára december 3-án kerül sor. Harrach Péter expozéjában a vasárnapi pihenőnap fontosságára, a kereskedelem ésszerű működésére, a munkavállalók testi és lelki egészségének megőrzésére, valamint a család védelmére, közösségmegtartó erejének erősítésére hívta fel képviselőtársai figyelmét. A javaslatához 12 módosító javaslatot nyújtottak be, így került sor a részletes vitára, melyet a Gazdasági Bizottság folytatott le. Ezt követte a Törvényalkotási Bizottság ülése, amely bizottsági módosító javaslatot korri-

gáló összegző módosító javaslatot és összegző jelentést nyújtott be az Országgyűlés elnökének. Ebben többek között a javaslat átnevezését – „a kereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról” – indítványozták.⁴⁶ 2014. december 16-án a Törvényalkotási Bizottság összegző módosító javaslatáról szavaztak, majd ezt követően a zárószavazásra került sor.

A kormánypártok (két képviselő kivételével) elfogadták a javaslatot, az ellenzéki Jobbik tartózkodott, míg a többi ellenzéki képviselő nemmel szavazott. A törvény a *Magyar Közlönyben* december 30-án lett kihirdetve, mint 2014. évi CII. törvény a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról. Záró rendelkezése értelmében hatályba 2015. március 15-én lépett, ezzel csupán három és fél hónapot hagyva az új szabályozásra való felkészülésre. A jogalkotási minőség számos kritériumának figyelmen kívül hagyása ugyanakkor megpecsételte a törvény sorsát a végrehajtási szakaszban. A 2010 utáni időszak kevés pálfordulásának egyikeként a törvényt a korábban azt hatályba léptető Fidesz–KDNP többség 2016. évi XXIII. törvény 4.§ a) és b) pontja hatályon kívül helyezte, a törvényjavaslatához fűződő 53/2015 (III. 17.) kormányrendelettel együtt.

A LAKÁSTAKARÉKPÉNZTÁRAKRÓL SZÓLÓ 1996. ÉVI CXIII. TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSA

Utolsó vizsgált esetünk a képviselői indítványokkal való visszaélés egyik legekleatásabb példája. Bánki Erik, a Fidesz képviselőcsoport tagja 2018. október 15-én 10 óra 55 perckor nyújtotta be T/2600. irományszámú indítványát a ParLex rendszeren keresztül, „A lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról” címmel. A módosító indítvány alapjául szolgáló törvényt még a

⁴⁶ Az Országgyűlés adott ciklusa 36., 40. és 41. ülésnapjainak hivatalos jegyzőkönyvei alapján.

Horn-kormány idején, 1996. augusztus 30-án az akkori pénzügyminiszter, Medgyessy Péter nyújtotta be. A szabályozás a lakás-előtakarékosági tevékenységre specializálódott, zárt rendszerben, szakosított hitelintézetként működő lakástakarékpénztárak hosszú távú, stabil működésének kialakítását tűzte ki célul.⁴⁷

Saját módosító javaslatának benyújtásakor Bánki a változtatás szándékát azzal indokolta hogy a kérdéses megtakarítási forma nem szolgálta eredményesen az otthonteremtési célokat, azok csak a lakástakarékpénztárak extraprofitjához járultak hozzá. A törvényjavaslat tárgysorozatba vételét követően az előterjesztő kivételességi kérelmet nyújtott be 45 képviselőtársának ajánló aláírásával, melyben indítványozta, hogy a javaslat összevont vitájára 2018. október 16-án, a napirend előtti felszólalásokat követően, első napirendi pontként kerüljön sor. Egyúttal azt is kérte, hogy a módosító javaslatok benyújtására a kivételes eljárást elrendelő döntés meghozatalát követő harmadik óráig legyen lehetőség, illetve, hogy az összegző módosító javaslatról történő döntésre, továbbá a zárószavazásra szintén október 16-án kerüljön sor. A módosító javaslatok előterjesztésére a HHSZ. 62.§ (4) bekezdése szerint, a kivételes eljárást elrendelő döntés meghozatalát követően legalább három órát kell biztosítani. Az előterjesztő kérelméből láthatjuk, hogy a minimális határidőt kérvényezte, így nem sok esélye volt más képviselőnek érdemi módosítást megfogalmazni és előterjeszteni.

Az Országgyűlés október 15-én délután 14 óra 30 perckor elfogadta a kivételességi javaslatot. A részletes vitát kivételes eljárás esetén minden esetben a Törvényalkotási Bizottság folytatja le. Mivel módosító javaslat az eredeti önálló indítványhoz nem érkezett, a Törvényalkotási Bizottság csak a bizottsági ülésen a kormánypárti képviselők részéről elhangzott módosító javaslatokat tárgyalta. Ezek mindegyike kodifikációs és nyelvhelyességi pontosítás volt. Ugyanakkor még a rohamtempójú eljárás sem teszi lehetővé, hogy az összevont vitára (az általános vita, az összegző jelentés és az ösz-

⁴⁷ Az 1996. évi T/2840 irományszámú törvényjavaslat indokolása szerint.

szegző módosító javaslat együttes vitája) a kivételes eljárást elrendelő ülésnapon kerüljön sor.

A HHSZ. 63.§ (1) bekezdése szerint erre legkorábban a kivételes eljárás elrendelését követő ülésnapon – jelen esetben ez a Ház 30. ülésnapja – van lehetőség. Valamint a HHSZ. 63.§ (2) bekezdése szerint az összevont vitában elsőként a törvényjavaslat előterjesztője szólalhat fel 15 perces időkeretben. Az összevont vita október 16-án 9 óra 20 perckor, az előterjesztő expozéjával nyílt meg, majd a kormány álláspontját ismertették. Mindezek után a Törvényalkotási Bizottság többségi (6 percben), majd a kisebbségi véleményének előadása hangzott el (7 percben). Ezt követte vezérszónoki és kétperces hozzászólások köre.

A törvényjavaslat és annak kivételes eljárásban való tárgyalása felháborodást keltett az ellenzékben. Az éles vita során az előterjesztést diszkriminatívnak, korrupciógyanúsának és életellenesnek nevezték, továbbá a várható piaci pánikra hívták fel az előterjesztőt és a kormánypártok figyelmét. Az összevont vitát követően az Országgyűlés döntött az összegző módosító javaslatról. Végül 12 óra 35 perckor – alig több, mint egy nappal a törvényjavaslat előterjesztését követően – zárószavazásra került sor a törvényjavaslat összegző módosító javaslattal módosított szövegéről.⁴⁸ A törvényjavaslatot csak a Fidesz és a KDNP jelenlevő képviselői, valamint a német nemzetiségi képviselő támogatta.

A Magyar Közlöny 161. számában a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXIII. törvény október 16-án kihirdetésre került, másnap hatályba is lépett, ezzel minimális felkészülési időt sem biztosítva a jogalanyok számára. Az ellenzéki képviselők által a vita során említett piaci pánik a társadalom körében meg is jelent, a törvény hatályba lépése előtt megrohamozták a hitelintézeteket, hogy utolsó nap tudjanak

⁴⁸ Az Országgyűlés adott ciklusa 29. és 30. ülésnapjainak hivatalos jegyzőkönyvei alapján.

olyan lakás-előtakarékossági szerződést kötni, amelyhez még jár a 30%-os állami támogatás.

A vizsgált törvényjavaslat sürgős jellegére tekintettel az ellenzéki képviselőknek nem volt kellő ideje az érdemi véleményalkotásra, módosító javaslatok benyújtására. Mindez egy nagy jelentőségű törvényjavaslat kapcsán történt, mely egy két évtizede fennálló pénzügyi szolgáltató intézmény-típus – ennek állami támogatásának – kivezetéséről döntött. A javaslat előkészítése, tárgyalása és elfogadása így (az egyéni képviselői benyújtó dacára) a törvényhozás autonómiájának antitézise – maga a megtestesült rendeleti kormányzás.

KÖVETKEZTETÉSEK

A fejezetben bemutatott esettanulmányok, ezek időbeli sorrendje jól jelzi, hogyan alakult át a képviselői indítványok használata a jogalkotás során a rendszerváltás után. Az egyes irományok nagyon különbözőek voltak közpolitikai tárgyuk, a körülöttük folyó politikai viták intenzitása és sok más szempont szerint is. De tárgyunk szempontjából az volt a legfontosabb eltérésük, hogy a képviselői autonómia megnyilvánulásaként értelmezhetjük-e őket, vagy épp ellenkezőleg, a de facto rendeleti kormányzás jeleként.

Ennek során vizsgáltuk, hogy pártállástól függetlenül támogatták-e az adott javaslatot a képviselők, illetve, hogy a megfelelő tartalmi, formai és eljárási minőségi jellemzők (így különösen a hatásvizsgálatok) érvényesültek-e. A negyedik, stabilitási szempont kapcsán a IV.1. fejezet kvantitatív elemzése azt mutatta ki, hogy pusztán a képviselői benyújtás nem eredményezte a cikluson belüli módosítás valószínűségének növekedését. Ugyanakkor hangsúlyozandó: nem is feltételeztük, hogy a frakciókormányzás jegyei a teljes rendszerváltás utáni időszakra jellemzőek lettek volna. Másfelől, ha csak a 2010–2014-es időszak adatait vizsgáljuk, szignifikáns és negatív hatást találtak a szerzők az akkor elfogadott törvények cikluson belüli módosítása kapcsán.

Mindezek fényében mind a kvantitatív, mint az e fejezetben közölt kvalitatív elemzés arra utal, hogy a 2010 utáni három ciklus során a képviselői indítványok eljárási előnyeivel nem csak éltek, de ezekkel gyakran vissza is éltek a kormánypártok. A népegészségügyi termékadóról szóló törvényjavaslat sürgős, valamint a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény módosításáról szóló törvényjavaslat kivételes tárgyalásának szükségessége kétséges volt a törvényjavaslatok mellé csatolt indokolások, illetve a benyújtott sürgősségi és kivételességi indítványok alapján. Ráadásul olyan nagy horderejű – így többek között adózást érintő – indítványokról volt szó, melyek esetében elvárható a kormánypártok részéről, hogy az általuk támogatott kormány nyújtsa be őket. Összességében tehát a képviselői indítványok vizsgálata közelebb vihet minket a jogalkotási minőség romlásának megértéséhez.

A MAGYAR JOGALKOTÁS MINŐSÉGE

Parlamenti Kötetek

Sorozatszerkesztő

Erdős Csaba • Szabó Zsolt

A magyar jogalkotás minősége

Elmélet, mérés, eredmények

Szerkesztette

SEBŐK MIKLÓS – GAJDUSCHEK GYÖRGY –
MOLNÁR CSABA

Gondolat Kiadó – Társadalomtudományi Kutatóközpont –
MTA Kiválósági Kutatóhely
Eötvös Loránd Kutatási Hálózat
Budapest, 2020

A kézirat előkészítését és a kötet megjelenését támogatta:
Társadalomtudományi Kutatóközpont – MTA Kiválósági Kutatóhely
Eötvös Loránd Kutatási Hálózat
NKFIH FK 123907 (Sebők Miklós)
NKFIH FK 129018 (Gárdos-Orosz Fruzsina)
Bolyai János Kutatási Ösztöndíj (Bíró-Nagy András, Sebők Miklós)
Mesterséges Intelligencia Nemzeti Laboratórium
OPTED H2020, Grant agreement: 951832



Szakmai lektor
Bartha Attila • Jakab András

© Szerzők, 2020
Szerkesztés © Sebők Miklós, Gajdushek György,
Molnár Csaba, 2020

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

A kiadó könyvei nagy kedvezménnyel az interneten is megrendelhetők.
www.gondolatkiado.hu
facebook.com/gondolat

A kiadásért felel a két kiadó vezetője
Olvasószerkesztő Fedinec Csilla
Tördelő Lipót Éva

ISBN 978 963 556 001 1
ISSN 2498-5171

TARTALOM

Előszó (Sebők Miklós – Gajdusчек György – Molnár Csaba)	9
---	---

I. ELMÉLETI KÉRDÉSEK ÉS MÉRÉSI LEHETŐSÉGEK

SEBŐK MIKLÓS – MOLNÁR CSABA

I.1. A jogalkotás minősége: elméleti alapok és mérési lehetőségek	19
--	----

GAJDUSЧEK GYÖRGY

I.2. A jogalkotási minőség jogi és társadalomtudományi fogalma	59
--	----

KÁDÁR KRISZTIÁN

I.3. A jogalkotás minőségének vizsgálata a nemzetközi „governance” indikátorrendszerekben	93
--	----

II. A JOGSZABÁLYOK ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS INTÉZMÉNYI KÖRNYEZETE

GAJDUSЧEK GYÖRGY – HAJNAL GYÖRGY

II.1. A közigazgatási jogszabály-előkészítésről. Kritikai áttekintés	121
---	-----

ERDŐS CSABA – SZABÓ ZSOLT

- II.2. A normatív keretek változása és hatása a minőségi
törvényalkotásra 161

BÍRÓ-NAGY ANDRÁS – LAKI GERGELY

- II.3. Európaizáció és a törvények minősége Magyarországon 195

III. A JOGSZABÁLYOK PARLAMENTI TÁRGYALÁSA ÉS ELFOGADÁSA

MOLNÁR CSABA – M. BALÁZS ÁGNES

- III.1. A törvényjavaslatok számának hatása a törvényalkotás
minőségére 225

MOLNÁR CSABA – SALLAY GERGELY

- III.2. A törvényjavaslatok elfogadásának módja és hossza
mint az eljárási minőség jellemzője 246

SEBŐK MIKLÓS – BERKI TAMÁS – BOLONYAI FLÓRA –
MOLNÁR CSABA – M. BALÁZS ÁGNES – SZABÓ LÁSZLÓ

- III.3. A benyújtott törvényjavaslatok változásának okai
a parlamenti szakaszban 261

SEBŐK MIKLÓS – ARTNER ZSÓFIA

- III.4. A „frakciókormányzás” mint de facto rendeleti
kormányzás 290

KISS REBEKA

- III.5. Az önálló képviselői indítványok szerepe
a törvényhozásban 305

RONTÓ RENÁTA

- III.6. A zárószavazás előtti módosító javaslatok szerepe
a törvényhozásban 349

MOLNÁR CSABA

III.7. Elfogadott ellenzéki törvényjavaslatok	362
---	-----

IV. A JOGSZABÁLYOK VÉGREHAJTÁSA ÉS ÉRTÉKELÉSE

SEBŐK MIKLÓS – KUBIK BÁLINT GYÖRGY – MOLNÁR CSABA –
SALLAY GERGELY

IV.1. A törvények stabilitása mint minőségi jellemző. Egy kvantitatív elemzés	379
--	-----

SEBŐK MIKLÓS – KUBIK BÁLINT GYÖRGY – MOLNÁR CSABA –
CSORDÁS NOÉMI

IV.2. A joganyag szerkezete. A törvények és rendeletek hálózatának jellemzői	399
---	-----

POKORNYI ZSANETT

IV.3. A rendeleti kormányzás szakpolitikai eltérései	421
--	-----

STUMPF ISTVÁN

IV.4. A közjogi érvénytelenség mint a jogalkotási minőség mérceje	439
--	-----

V. EPILÓGUS

GYÖRY CSABA – SEBŐK MIKLÓS

A jogalkotás minősége különleges jogrend idején	461
---	-----

Függelék	475
----------	-----

A szerzőkről	499
--------------	-----

Felhasznált irodalom	503
----------------------	-----