

PARLAMENTI JOGUNK NYOMORÚSÁGA

BEVEZETÉS*

Ha a magyarországi jogállamiság 2010 óta folyó rendszerszintű lebontásáról, illetve az ország politikai és jogrendszerének tekintélyelvű átalakulásáról az európai integrációs intézmények körében, a nyugati sajtóban és közvéleményben, továbbá a politikatudományi és alkotmányjogi szakirodalomban kialakult széles körű konszenzust valóságos folyamatok következményének – s nem Soros György, valamilyen nemzetközi háttérhatalom vagy a hazai balliberális ellenzék által gerjesztett világméretű összeesküvés eredményének – tekintjük, akkor jogos az a felvetés, hogy az autoriter átmenetnek az Országgyűlés intézményét is érintenie kellett. Az új alkotmány elfogadása és a jogrendszer jelentős átalakítása a parlament közreműködése nélkül elképzelhetetlen lett volna, ezért észszerű az a feltételezés, hogy az autoritárius átmenetnek az Országgyűlésre is hatással kellett lennie.

Ennek alapján a magyar parlamenti jog elmúlt évtizedben történt változásainak áttekintése során kétféle feltételezésből indulhatunk ki, nevezetesen, hogy

- 2010 óta a magyar parlamenti jogban lényeges változások történtek;
- e változásoknak illeszkedniük kellett a kormánytöbbség hatalomkoncentrációjához, csökkentve az Országgyűlés szerepét a hatalommegosztás rendszerében, ugyanakkor a parlamentet eszközként használva a politikai akarat jogi transzformációjához.

Az alábbiakban csak a parlamenti jog legfontosabb változásai-val foglalkozom,¹ azaz az elemzés nem teljes körű, ám erre nincs is szükség; a fenti hipotézisek megerősítéséhez vagy cáfolatához elegendő az alapvető szervezeti és működési jellemzők áttekintése. Fontos megjegyezni azt is, hogy a „parlamenti jog” kifejezést széles értelemben használom, beleértve az egyes parlamenti intézmények és eljárások tényleges működését, vagy egyszerűbben, a parlamenti gyakorlatot is.

Mint ismert, az Országgyűlés jogállásának esetleges átalakítása semmilyen jogi akadályba nem ütközött, mert a Fidesz–KDNP kormánykoalíció mind

a három, 2010 óta megtartott országgyűlési választáson több mint kétharmados, azaz alkotmányozó parlamenti többséget szerzett, s e széles felhatalmazást teljes mértékben ki is használta: 2010–2011 során a korábbi alkotmányt összesen 12 alkalommal módosította, majd 2011-ben új Alaptörvényt fogadott el (amit azóta már kilenc alkalommal változtattott meg), és lényegében a teljes közjogi rendszert újrászabályozta.

VÁLTOZÁSOK AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZERVEZETI RENDJÉBEN

A plénum

Kevesebben kevesebbet: a képviselői létszám csökkentése

Ami az Országgyűlés szervezeti rendjét illeti, fontos kiemelni, hogy az Országgyűlés annak ellenére megmaradt egykamarás parlamentnek, hogy többször is felmerült egy alapvetően korporatív típusú második kamara létrehozásának a gondolata,² ráadásul a 2011-es alkotmányozásra jelentős hatással volt a második világháború előtti történeti alkotmány felélesztésének törekvése, amelyből ugyancsak a kétkamarás Országgyűlés helyreállítása következett volna. Bár e retrográd megoldás dogmatikailag aligha lett volna igazolható³ akár 2010 előtt, akár pedig utána, s erre komoly kísérlet nem is született, a dogmatikai igazolhatóság szempontjai az Alaptörvény elfogadásának folyamatában sem játszottak különösebb szerepet, vagyis az ötlet elvetése mögött nyilván politikai megfontolások álltak.

Az országgyűlési képviselők számának 200-ra való leszállítása a jobboldali pártok 2010-es választások előtti kampányának része volt, s az Országgyűlés létszáma a 2014-ben kezdődött ciklustól valóban lecsökkent, 386-ról 199-ra. Ez nemcsak szimbolikus lépés volt (azt jelképezve, hogy az állam saját magán is spórol), hanem politikai hozadék is lehetett, hiszen nyilván népszerű intézkedés volt, ennél is fontosabb azonban, hogy a frakció-

A VÁLASZTÁSOK TISZTASÁGÁVAL KAPCSOLATOS ANOMÁLIÁK NAGYBAN HOZZÁJÁRULTAK AZ ORSZÁGGYŰLÉS LEGITIMÁCIÓJÁNAK VÉLHETŐ CSÖKKENÉSÉHEZ

* A tanulmány alapjául szolgáló kutatás az NKFIH FK 129018. számú, *A jogrendszer reagálóképessége* című projekt (kutatásvezető: Gárdos-Orosz Fruzsina) támogatásával valósult meg.

fegyelem fenntartása könnyebb kisebb létszámú képviselőcsoport esetében. Mivel azonban, mint látni fogjuk, a plenáris ülés jelentősége rendkívüli módon lecsökkent, ugyanakkor a bizottságok száma és tag-sága nem változott lényegesen, a képviselői létszám csökkentése önmagában nem növelte a parlamenti működés hatékonyságát.

A tisztességtelen választások ára: legitimációs problémák

Ennél lényegesebbek voltak a választási rendszert érintő változások, amelyek elemzése azonban messze túlfeszítené e tanulmány kereteit. Azt mégis fontos megemlíteni, hogy a választások tisztaságával kapcsolatos anomáliák nagyban hozzájárultak az Országgyűlés legitimációjának vélhető csökkenéséhez, a választási rendszer kirívó aránytalansága pedig jelentős mértékben torzította a magyar törvényhozás képviseleti jellegét. Ez önmagában is problémát jelent, még azt figyelembe véve is, hogy konszolidált alkotmányos demokráciákban is előfordulnak aránytalan választási rendszerek. Magyarországon azonban a parlamenti képviselet alacsony legitimációjához a választási rendszer olyan elemei is hozzájárulnak, amelyeknek az alkotmányossága erősen vitatható, mint például az egyenlő választójog elvének sérelme (a határon túli magyar állampolgárok választójoga által), a határon túli, illetve a külföldön tartózkodó állampolgárok szavazási módjának eltérései,⁴ az ún. győzteskompenzáció⁵ vagy a választásokon induló pártok alapvető esélyegyenlőtlensége. Többek szemében a választási rendszer olyan, a kormánypárti többség által egyoldalúan megszavazott módosításai is rontották az eredmények hitelességét, amelyek ugyan formálisan nem alkotmánysértők (mint az egyéni választási kerületi határok manipulatív újraszabása, azaz az ún. *gerrymandering*, amennyiben az nem sértette a választókörzetek arányosságára vonatkozó követelményt,⁶ vagy az egyfordulós rendszerre való áttérés), de amelyek nem versenysemleges, illetve konszenzusos módon, hanem a kormánypártok érdekei szerint kerültek elfogadásra.

Fogalmilag az egyenlő választójog elvének sérelmét jelenti a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képvisellete is, amit 2011-ben vezettek be.⁷ A rendszerváltás óta élt az a mítosz, hogy a nemzeti kisebbségek saját jogú parlamenti képviselétének biztosítása alkotmányos követelmény, aminek egy rövid életű

1990. évi alkotmánymódosítás, valamint több alkotmánybíróági határozat⁸ félremagyarázása volt az oka. Először 2014-ben lett volna lehetőség arra, hogy valamelyik nemzetiség kedvezményes mandátumot szerezzen, de erre akkor nem, csak 2018-ban került sor, amikor a német kisebbség nevében került be egy képviselő, Ritter Imre az Országgyűlésbe – hogy a korábbi elvi fenntartásokat látványosan igazolja, hiszen a valóságban nem saját nemzetiségét képviseli (ami egyébként a gyakorlatban nem is lenne lehetséges), hanem a kormánypártok lojális szavazója.

A plenáris ülések jelentőségének csökkenése

Habár a képviselők plenáris ülése az Országgyűlés fő döntéshozó szerve, Magyarországon a parlament plénuma alapvetően formális szerepet játszik; a törvényalkotás folyamatában az alkotmányos demokráciák körében különleges eljárási szabályok miatt eleve nincs lehetősége arra, hogy érdemi befolyást gyakoroljon a törvények tartalmára, így a Kormány vagy a kormánypárti képviselők által benyújtott törvényjavaslatokat automatikusan megszavazza, míg az ellenzéki kezdeményezésű javaslatok általában eleve nem kerülnek elé.

A Fidesz hagyományosan rendkívül centralizált és fegyelmezett frakciója, illetve az ellenzék megosztottsága és eszköztelensége mellett a parlament egyáltalán nem gyakorolja a végrehajtó hatalmat ellenőrző funkcióját. A parlament előtt beszámolóra kötelezett tisztségviselők éves jelentéseit az Országgyűlés gyakran meg sem tárgyalja, vagy azokat legfeljebb formálisan jóváhagyja. Az ellenőrző funkció elenyészését talán a 2020 márciusában bevezetett veszélyhelyzet parlamenti kezelése mutatja legszemléletesebben, amikor az Országgyűlés külön – súlyosan alkotmánysértő⁹ – törvényben mondott le arról az alkotmányos kötelezettségéről, hogy rendkívüli jogrend esetén folyamatosan ellenőrizze a szükségrendeleti kormányzást.

Az Országgyűlés plenáris ülése azt a funkcióját is alig képes teljesíteni, hogy a közügyek nyilvános megvitatásának fóruma legyen. Ebben jelentősen akadályozza ugyanis a parlamenti nyilvánosság korlátozottsága, a közmédiумok folyamatos kormánypárti propagandája, valamint a plenáris viták során a kormánypárti és ellenzéki képviselők közti ellenséges viszony, amely rendkívül kedvezőtlenül hat a parlamenti beszéd általános stílusára.

Különleges sajátossága a magyar Országgyűlés plénumának, hogy hatásköre nem kizárólagos. Mint-hogy azonban az Országgyűlés, alkotmányos jogál-lása szerint a törvényhozó hatalom testületi szerve – amelynek tagjai önállóan nem gyakorolnak hatásköröket –, formálisan is felborítja a parlamenti jog belső logikáját, ha egy parlamenti szervnek tényleges, kifelé irányuló hatásköre van. A törvényhozó hatalom ugyanis egységes szerkezetű államban oszthatatlan, végrehajtási típusú jogköröket pedig a hatalommegosztás elve alapján nem célszerű, illetőleg nem alkotmányos az Országgyűlésre bízni. Márpedig az Országgyűlési törvény szerint az Országgyűlés állandó bizottságainak lehetnek az Alaptörvényben vagy törvényben meghatározott hatáskörei,¹⁰ amint arra konkrét példa is akadt, amikor az Országgyűlés 2012-ben úgy módosította a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvényt, hogy felhatalmazta a parlament Gazdasági bizottságát azon vállalkozások kijelölésére, amelyek az ún. letelepedési kötvény lejegyzését bonyolíthatják¹¹ (ezt a hatáskört a bizottság 2017-ig gyakorolta is). A bizottság tevékenységét – átláthatatlansága, illetve egyes döntései miatt – mindvégig a korrupció gyanúja lengte körül,¹² ami nyilván nem növelte az Országgyűlés tekintélyét. De a bizottság botrányos működésétől függetlenül is, ha ez parlamenti hatáskör lett volna, akkor azt az Országgyűlésnek mint testületi szervnek (azaz a plénumnak) kellett volna ellátnia, ha pedig végrehajtó típusú jogkörnek minősült volna (ahogy annak kellett volna minősülnie), akkor egy parlamenti bizottságnak – az ellenőrzésen kívül – semmi keresnivalója nem lett volna egy ilyen feladat- és hatáskör ellátásában.

Összességében tehát nem lehet csodálkozni azon, ha a magyar Országgyűlést a nemzetközi közvéleményben gyakran csak „pecsétnyomogató” parlamentnek tekintik.¹³

A parlamenti bizottságok A Törvényalkotási bizottság mint antiparlamentáris szerv

2010 óta jelentős változások történtek a bizottsági rendszerben. A legfontosabb talán a Törvényalkotási bizottság létrehozása volt, amelynek meghatározó szerepe lett a törvényhozási eljárásban. Ez önmagában csupán technikai jellegű változásnak tekinthető (más országokban is van példa hasonló, kiemelkedő

jelentőségű bizottságokra), fontos viszont, hogy ez a bizottság egy olyan törvényalkotási eljárás kulcsfontosságú szereplője, amilyenre alkotmányos demokráciákban nincs példa. Lényegét tekintve a Törvényalkotási bizottság Magyarországon nem a törvényhozás technikai szerve, vagy az alkotmányosság őrzője, mint egynemely észak-európai országban,¹⁴ hanem a parlamenti többség olyan örökutója, amely hatékony politikai szűrőszerepet játszik az egész folyamatban. Habár a politikai többség számára nem kívánatos törvényjavaslatok vagy módosító javaslatok kiszűrésére már a rendes bizottsági szakasz is alkalmas, ez a grémium egyfajta törvényhozási szuperbizottságként működik, amely azt biztosítja, hogy az Országgyűlés elé csak a többség által támogatott javaslatok egybeszerkesztett változata kerüljön. A Bi-

zottság – s rajta keresztül a plénum – elé már eleve csak olyan törvényjavaslatok, illetve az azok módosítására irányuló javaslatok kerülnek, amelyek többségi támogatást élveznek. A Törvényalkotási bizottság azonban ezt követően felülbíráhatja a szakbizottsági – akár többségi – álláspontot, mivel az övé az utolsó szó, hiszen az

Országgyűlés elé már csak az általa támogatott módosító javaslatokból készített egységes módosító javaslat(csomag), illetve az azzal egybeszerkesztett törvényjavaslat-szöveg kerül.

Egy ilyen kiemelt jelentőségű bizottság létjogosultságát elvileg többféle funkció is igazolhatja, mint például a törvényjavaslatok alkotmányossági vagy kodifikációs szempontú ellenőrzése. A Törvényalkotási bizottság azonban nem azért rendelkezik különleges előjogokkal a törvényhozás folyamatában, hogy őrködjön az elfogadásra kerülő törvények jogszerűsége vagy belső koherenciája fölött. A plenáris ülés munkáját speciális módon „segíti” úgy, hogy azt teljesen formálissá teszi. Lényegében véve ez a bizottság egyfajta „kisparlament”, amely – általában zárt ajtók mögött – elvégzi a plenáris ülés feladatait; dönt az eredeti törvényjavaslatok módosításairól és az elfogadásra szánt törvény végleges szövegéről. Az erről szóló javaslatainak részletes vitájára a plenáris ülésnek már nincs módja – a Törvényalkotási bizottság által az Országgyűlés plénuma elé terjesztett ún. összefoglaló módosító javaslatra, illetve az abban foglalt módosítások és a törvényjavaslat egybeszerkesztett változatára az országgyűlési képviselők együttes ülése – formailag az Országgyűlés döntéshozó szerve, a plenáris ülés – csak rábólinthat, vagy egészében utasíthatja el; a valóságban aligha tehet mást, mint rányomja a pe-

csétet az elébe tett dokumentumra, akármit tartalmazzon is az.

A Törvényalkotási bizottság léte és működése ezért kiüresíti az Országgyűlés döntéshozó szervének, a képviselők együttes ülésének szerepét, s ezáltal önmagában jelképezi az Országgyűlés eljelentéktelenedését. Igaz, annak más jelei is vannak...

A nem létező vizsgálóbizottságok

...Itt van mindjárt a vizsgálóbizottság intézménye. A vizsgálóbizottságok Magyarországon sohasem töltötték be azt a funkciót, amelyet ez az intézmény eredetileg szolgálna, vagyis a mindenkori végrehajtó hatalom ellenőrzését a Kormány tevékenységi körébe tartozó konkrét ügyek vizsgálatán keresztül. 1990 és 2010 között több mint száz ügyben kezdeményezték az Országgyűlésben vizsgálóbizottság létrehozását, de összesen csak 25 alakult meg, amelyeknek több mint fele jelentéstétel nélkül fejezte be munkáját, az elkészült jelentések közül pedig csak hatot fogadott el a parlament. Az azonban csak az első Orbán-kormány ideje (1998–2002) alatt fordult elő először, hogy egyetlen ellenzéki kezdeményezésű vizsgálóbizottság létrehozását sem szavazta meg az Országgyűlés. Erős érvek szólnak persze amellett, hogy ezzel nem érte túl nagy veszteség a magyar demokráciát, hiszen tényleges haszonnal eddig még egyetlen vizsgálóbizottság tevékenysége sem járt, működésük általában a botránypolitizálás körébe tartozott. A gyakorlatban nem a végrehajtó hatalom tevékenységének ellenőrzésére szolgáltak;

működésük az aktuális többséggel szembeni politikai oldal korábbi kormányainak, illetve politikusaiknak utólagos politikai felelősségre vonására irányult. 2010 óta pedig a felállított vizsgálóbizottságok minden esetben az ellenzékkel szembeni politikai kampány eszköze volt. 2010 és 2014 között például hét vizsgálóbizottságot hozott létre az Országgyűlés, s valamennyi a 2002 és 2010 közötti szocialista-szabaddemokrata, illetve szocialista kormányok tevékenységét „vizsgálta”. Ezek a bizottságok többnyire látszattevékenységet folytattak, mint például az a jelentős sajtókampány mellett létrehozott vizsgálóbizottság, amelyet az „Európa több országát érintő lehallgatási botrány magyarországi szálainak, valamint a külföldi befolyásszerzési törekvéseknek a feltárására” hoztak létre, de amely csupán háromszor, összesen kb. két órát ülésezett, s munkáját jelentés nélkül fejezte be.

A KÉPVISELŐI JOGÁLLÁST 2010 ÓTA ÉRINTŐ VÁLTOZÁSOK LEGINKÁBB AZ ELLENZÉKI JOGOK TENDENCIASZERŰ CSÖKKENTÉSÉRE, ILLETVE KORLÁTOZÁSÁRA IRÁNYULTAK

Mivel a parlamenti gyakorlat szerint a vizsgálóbizottságokat mindig is a politikai ellenfél előző kormányának leleplezésére hozták létre, logikus volt, hogy a 2014-ben, illetve 2018-ban kezdődött parlamenti ciklusok idején egyetlen vizsgálóbizottság sem alakult, hiszen mindkét ciklusban a korábbi kormánypártok, vagyis a Fidesz és a KDNP koalíciója alakított kormányt.

A bizottságok mint a kormánytöbbség szervei

Az állandó bizottságok szerepe elvileg megnövekedett, mivel a törvényjavaslatok részletes vitáját 2014 óta már nem az Országgyűlés plenáris ülése, hanem a kijelölt szakbizottság folytatja le. Ez elvileg felértékelte a bizottságok közreműködését a törvényalkotás folyamatában, a Törvényalkotási bizottság azonban, mint láttuk, teljes körű kontrollt gyakorol az egész eljárás fölött, így a valóságban az állandó bizottságok új szerepköre nem a törvényhozás minőségének javítását, hanem a parlament plénumának eljelentéktelenítését szolgálja. A bizottságok gyakran nem is a funkciójukat betöltve működnek. Ezt a már említett, Rogán Antal által vezetett Gazdasági bizottság esete is jól példázta, akárcsak az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság tevékenysége. 2010-ben az új kormánytöbbség egyik első teendője az alkotmánybírák addigi konszenzusos jelölési módjának felváltása volt egy olyan módszerrel, amely a jelölőbizottság összetételét a parlamenti pártterőviszonyoknak megfelelően határozta meg, ami az alkotmánybírói tisztséget is a poli-

titikai zsákmányrendszer részévé tette, s megteremtette a jogi alapjait a testület politikai kiválasztottakkal való feltöltésének. A bizottság a későbbiekben ennek megfelelően csupán adminisztratív feladatokat látott el, olyan je-

lölteket is támogatva, akik nyilvánvalóan vagy valószínűleg még a formális feltételeknek sem feleltek meg.

Az Országgyűlés tisztségviselői

A magyar Országgyűlés számos különlegessége közül az egyik, hogy tíz éve olyan elnöke van, aki számos megnyilvánulása szerint a parlamentáris demokrácia őszinte, meggyőződéses ellensége. A magyar parlamenti jogban nem az angolszász *Speaker*-típusú házelnöki rendszer honosodott meg, hanem az a kon-

tinentális modell, amelyben ez a tisztség a politikai zsákmányrendszer része, amelyet többnyire vezető politikusok töltenek be.¹⁵ Ennek ellenére a házelnökök e rendszerben is kötelesek a parlamenti ülések részrehajlás nélküli vezetésére, minthogy ők pozíciójukban nem saját pártjukat, hanem a törvényhozás egész szervezetét képviselik.¹⁶

Az Országgyűlés elnöke, Kövér László azonban több alkalommal szélsőséges, kirekesztő kijelentéseket tett a parlamenti ellenzékéről, kifejezve azt a véleményét, hogy „az ellenzék nem a magyar nemzet része”,¹⁷ „bazaáruló”,¹⁸ egyes tagjairól, hogy „ők a demokrácia salakja”¹⁹ stb. Kövér szerint a fékek és elensúlyok rendszere „hülyeség”, és „az a baj, hogy egyesek komolyan veszik, hogy fékezni kell a demokratikus akarát eredményeképp létrejött kormányt”.²⁰ Témánk szempontjából nagyobb súllyal esik latba, hogy hasonló színvonalú és hangvételű nézeteket többször a plenáris ülések levezető elnökeként is képviselt, így „primitív, ostoba fajánaknak” minősített egy – az e megnyilvánuláshoz hasonlóan a parlamentbe nem illő akciót végrehajtó – ellenzéki képviselőt,²¹ illetve gyakran nyilvánvalóan részrehajló módon vezette a parlament üléseit, gúnyosan, például „demagógának”²² minősítve ellenzéki felszólalásokat, megakadályozva ellenzéki kérdéseket és interpellációkat, és szinte kizárólag ellenzéki képviselőkkel szemben alkalmazva a parlamenti fegyelmi jog szankcióit – több esetben jogellenesen.²³ Kövér László több alkalommal utasított rendre ellenzéki képviselőket a Kormány neki nem tetsző bírálatai miatt, illetve vonta meg a szót tőlük hasonló okok miatt.²⁴ A parlament elnöke ezt többször is az Országgyűlés méltóságának megőrzésével indokolta, ám azt csak az ellenzéki képviselőkkel szemben találta védendőnek, ezzel szemben nem lépett fel az Országgyűlés tekintélyének és intézményének védelmében az olyan látványos visszaélésekkel szemben, mint például amikor 2018 decemberében több országgyűlési képviselőt erőszakkal távolítottak el az állami televízió székhez.

A magyar Országgyűlésnek valós szerepéhez képest kirívóan bonyolult eljárási szabályai vannak, amelyek szakszerű alkalmazása vélhetően egy Kövér Lászlónál jóval rátermettebb és felkészültebb politikus számára is valós kihívást jelentenének; ám az Országgyűlés elnökének gyakori megnyilvánulásai arról tanúskodnak, hogy itt nem csupán képességbeli hiányosságról, hanem a demokratikus elkötelezettség hiányáról van szó.

Az Országgyűlés más tisztségviselőinek kevés szerep jutott az elnök mellett. Tartalom nélküli historizálás volt a funkció nélküli háznagyi tisztség visszaállítása 2013-tól csupán azért, mert a Horthy-korszakban is volt ilyen tisztség (korábban a történeti magyar közjogban viszont nem volt ismert).

Az Országgyűlés szervezeti rendjében egyedül a Parlamenti Őrség ért el fejlődést, amelynek létszáma ma már meghaladja a parlamenti képviselőkéét; így e rendészeti szerv esetében igaz, hogy mindegyik parlamenti tag mellé oda lehetne állítani egy őrt.

A képviselői jogállás

A képviselői jogállást 2010 óta érintő változások leginkább az ellenzéki jogok tendenciaszerű csökkentésére, illetve korlátozására irányultak.

Ezek közül kiemelendők a szinte kizárólag az ellenzéki képviselőkkel szemben alkalmazott súlyosabb fegyelmi büntetések, mint a pénzbírság vagy az ülésnapról való kizárás. A parlamenti fegyelmi jog modernizálása régóta szükséges volt, mert a korábbi szabályok hiányosak és esetlegesek voltak. Ennek részeként a fegyelmi szankciók között megjelent a pénzbírság, az ülésnapról való kizárás, sőt, a képviselői jogok felfüggesztése is. Ahogy az utóbbi két ciklus alatt a mellőzöttsége és sikertelensége miatt mindinkább frusztrálttá vált ellenzék egyre radikálisabb üléstermi eszközöket alkalmazott a tiltakozás

és a figyelemfelkeltés érdekében, úgy vált egyre gyakoribbá a fegyelmi büntetések alkalmazása. A házbizottsági konszenzus hiánya miatt a fegyelmi jog a gyakorlatban Kövér László kizárólagos eszköze lett a tiltakozások elfojtására. Különösen az egyébként is kétes legitimitású (mert a képviselői megbízatás feltételeinek biztosítására szolgáló tiszteletdíjat vonja el) pénzbírságot kedvelte az Országgyűlés elnöke.

Ugyancsak az ellenzék mozgásterét szűkítette az a gyakorlat, hogy a kormánypárti képviselők is aktívan éltek az interpellációs joggal, amely eredeti rendeltetése szerint a végrehajtó hatalom ellenőrzésének egyik (ellenzéki) eszköze, ám amely az ilyen esetekben a kormány teljesítményének méltatását vagy az ellenzéki pártok (vagy korábbi kormányok) bírálatát szolgálta.

2014-ben került be az országgyűlési törvénybe az a szabály, amely megtiltotta a képviselőknek az Országgyűlés plenáris vagy bizottsági ülésén a „tárgyi,

képi vagy hanghordozó útján történő szemléltetést”, sőt, bármilyen szemléltetést a Házbizottság (vagy annak konszenzusos döntése hiányában) az Országgyűlés elnökének engedélyéhez kötötte.²⁵ E szabályozás, illetve a keretei között kialakult magyar parlamenti gyakorlat nyilvánvalóan ellentétben áll a strasbourgi bíróság joggyakorlatával,²⁶ amit én ugyan alapvetően hibásnak tartok,²⁷ ez azonban nem változtat azon, hogy a jelenlegi hazai szabályozás és gyakorlat igazolhatatlan módon sérti a parlamenti képviselők szólásszabadságát.

Az ellenzéki jogok formális szűkítését is jelentette a közérdekű adatok hozzáféréseinek folyamatos szűkítése (költségtérítéshez kötésével, illetve az adatszolgáltatás határidőinek kiterjesztésével),²⁸ valamint a közintézményekbe való belépéshez való jog korlátozása.²⁹ 2020-tól a képviselők már csak az állami szervek vezetőitől „előzetesen egyeztetett módon” kérhetnek tájékoztatást, akik az utóbbi időben a közvetlen megkereséseket már gyakran elutasították, látva, hogy az Országgyűlés nem áll ki saját tagjai jogosítványainak védelmében. Mint ismert, az utóbbi korlátozások előzménye az volt, hogy néhány ellenzéki képviselő 2018. december 16-án a Munka Törvénykönyvének (a sajtóban „rabszolgatörvénynek” nevezett) módosítása kapcsán egy ötponos követelést akart beolvasztani a közszolgálati televízióban. Töbüket azonban másnap reggel az intézmény biztonsági őrrei erőszakkal eltávolították az épületből, késő este pedig már több másik képviselő épületbe való bejutását is megakadályozták. A képviselők tájékozódáshoz való jogának, illetve mint hivatalos személyek személyes szabadságának nyilvánvaló, súlyos megsértése ellenére azonban a Központi Nyomozó Főügyészség, majd a Legfőbb Ügyészség nem csupán elutasította az érintett képviselők által tett feljelentést,³⁰ hanem a képviselőkkel szemben indított büntetőeljárás. Ezzel az ügyészség nyíltan a jogsértők pártjára állt, hiszen több kép- és hangfelvétel került nyilvánosságra arról, hogy az MTVA székházának biztonsági őrrei több országgyűlési képviselőt nem engedtek be az épületbe (azaz egy közintézménybe), illetve a már bent tartózkodó képviselőkkel szemben személyi szabadságot korlátozó kényszert alkalmaztak, illetve erőszakkal eltávolították őket, noha a közintézménybe való belépés, az ott tartózkodás, valamint a helyszíni ellenőrzés az országgyűlési képviselők sarkalatos törvényben biztosított joga volt. Mindezek ellenére az Országgyűlés nem vizsgálta ki az ügyet, sőt az eset következményeként a fent említett módon korlátoz-

ta saját tagjainak jogosítványait. A közintézményekbe való belépés utólagos korlátozása egyfajta hallgatólagos beismerése volt annak, hogy a képviselőkkel szembeni fellépésnek nem voltak meg a jogi alapjai, ennél is fontosabb azonban, hogy az Országgyűlés az eset kapcsán saját tagjainak ellenőrzési jogosítványait csökkentette.

2019 végén az Országgyűlés a frakciókra vonatkozó szabályozást is szigorította.³¹ A képviselők országgyűlési képviselőcsoportokhoz való csatlakozásának joga a rendszerváltás óta korlátozott volt, sértve a szabad mandátum elvét. Az 1990-es évek elején még meggyőzően lehetett érvelni amellett, hogy a frakcióváltás lehetőségének akadályozása az akkor még kialakulatlan pártrendszer stabilizálását szolgálta. E korlátozások fenntartása mellett azonban ma már csupán olyan aktuális hatalmi-politikai érdekek szólhatnak, amelyek megtörik a parlamentarizmus közjogi logikáját. Ez a szabályozás vált még korlátozóbbá azzal, hogy a frakcióját elhagyó képviselő számára az egész megbízatásának idejére megtiltja, hogy másik képviselőcsoporthoz csatlakozzon – vélhetően egy esetleges ellenzéki pártfúzió megakadályozása érdekében.

VÁLTOZÁSOK AZ ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSI RENDJÉBEN

Házzsabályi változások

Az Országgyűlés 2012-ben szakított azzal az 1848 óta töretlen közjogi hagyománnyal, amely szerint házzsabályait országgyűlési határozati formában fogadja el. A házzsabályok jogforrási jellege nem elvi kérdés, ám az feltűnő, hogy a második világháború előtti ún. történeti alkotmány tiszteletére oly szívesen hivatkozó kormánypártok még azt a kevés közjogi hagyományt sem őrizték meg, amely 1945 után még megmaradt.

2012 óta az Országgyűlés működési szabályait két, különböző szintű és természetű jogforrás tartalmazza: egyrészt az Országgyűlésről szóló sarkalatos törvény,³² másrészt az ún. „határozati házzsabály”, amely a korábbi teljes parlamenti ügyrendekhez hasonlóan országgyűlési határozati formában került elfogadásra.³³ A működési szabályok kettébontásának indoka az volt, hogy a házzsabályok olyan rendelkezéseket is tartalmaznak, amelyek nem csupán a tárgyalási rendre vonatkoznak, hanem egyrészt érintik az országgyűlési képviselők jogállását

(mint például a parlamenti fegyelmi jog vagy a képviselők juttatásai), amelyek más személyek jogait érinthetik (mint az elnök rendészeti jogköre), vagy más, speciális jogviszonyokat rendeznek (mint az Országgyűlés nevének és jelképeinek használata), amelyek ezért törvényi szabályozást igényelnek, míg a klasszikus (belső) szervezeti és működési szabályok továbbra is országgyűlési határozatban állapíthatók meg. A házszabályok szétosztása mégsem sikerült konzekvens módon; az Országgyűlési törvény számos rendelkezést tartalmaz például az Országgyűlés szervezeti rendjére, és valamiért sok eljárási szabály is belekerült.

A törvényhozási eljárás Általában

A törvényalkotás alkotmányossági mércéi 2010 óta jelentősen enyhültek, valójában azonban soha nem is voltak túlságosan szigorúak. Amíg az Alkotmánybíróság kezdeti működésének eufóriájában még határozottan, elvi élel jelentette ki, hogy „[a] jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák”, s „[c]sak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály”,³⁴ néhány évvel később pedig azt is jelezte, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére”,³⁵ ezek az elvek a gyakorlatban sohasem érvényesültek teljes körűen. Az AB már a kezdetektől megengedhetőnek tartotta, ha bizonyos eljárási szabályokat az Országgyűlés a törvényalkotás során nem tart be akkor sem, ha a jogalkotás törvényi szabályai azt megkövetelik (mint például a társadalmi szervek véleményének kötelező kikérését a jogszabály-előkészítés során), később pedig a „közjogi érvénytelenség” fogalmának megalkotásával elvi szintre emelte, hogy csak az „olyan súlyos eljárási szabálytalanság” jelent alkotmányellenességet, „amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével”.³⁶ Összességében az alkotmányossági követelmények relativizálását jelentette az a gyakorlat, amely csak akkor minősítette alkotmányellenesnek a törvényhozási eljárást, ha annak során olyan eljárási szabályt sértettek meg, amit közvetlenül az Alkotmány ír elő,³⁷ hiszen ugyanakkor ez azt is jelentette, hogy az Országgyűlésnek nem feltétlenül kell betartania az alkotmányszövegben nem (hanem például „csak” a jogalkotási törvényben vagy a Házszabályban) megállapított eljárási követelmé-

nyeket. Ez az alkotmánybírósági gyakorlat töretlenül fennmaradt máig is.³⁸

Ilyen előzmények után nem volt meglepő, hogy 2010 óta a törvényalkotási eljárás egyre kötetlenebbé, a jogalkotási követelmények teljesítése egyre rugalmasabbá vált, jóllehet elvileg épp az alkotmányozó többség jogalkotási teljhatalma indokolta volna e követelmények szigorúbb betart(at)ását. Igaz, a kormányzati akarat minél gyorsabb és akadálymentesebb parlamenti keresztülvitelét olyan házszabályi változások biztosították, amelyek lényegesen átalakították az Országgyűlés működési rendjét.

Az Országgyűlés eltiltása a törvényjavaslatok részletes megvitatásától

Az európai országok parlamentjei közül a magyar az egyetlen,³⁹ amelynek nincs lehetősége a törvényjavaslatok részletes megvitatására.⁴⁰ Demokratikus államokban példátlan, hogy egy országgyűlésnek ne legyen módja arra, hogy az elé terjesztett törvényjavaslatok részleteit is megtárgyalja. A magyar országgyűlés házszabályai szerint azonban a törvényjavaslatok részletes vitáját csak az arra kijelölt állandó bizottság folytatja le, nem pedig a képviselők plenáris ülése, amely elvileg a parlament döntéshozó szerve. Ezáltal az Országgyűlésnek Magyarországon nincs joga a törvényjavaslatokhoz benyújtott egyes módosító javaslatok megvitatására, mert csak a Törvényalkotási bizottság által támogatott módosító indítványok összeszerkesztett, egységes javaslatáról tárgyalhat. Ebben a tekintetben az eljáró állandó bizottságok valójában már nem a parlament tanácsadó és véleményező, hanem helyettesítő szervei. Ez az eljárási rend lényegében intézményesítette a plenáris ülés pecsétnyomogató jellegét. Jogi értelemben ezért Európában a magyar országgyűlés törvényalkotási jogosítványai a leggyengébbek.

A politikai kontextus ismerete nélkül tulajdonképpen érthetetlen lenne, hogy egy parlament hogyan fogadhatta el saját jogosítványainak ilyen mértékű megcsönkítését. Amikor az Országgyűlés 2014-ben arról vitázott, hogy milyen indokok alapján mondjon le a törvényjavaslatok tényleges megvitatásának jogáról, a kormánypárti képviselők azzal érveltek, hogy a tapasztalatok szerint a plenáris viták haszontalanok és alacsony színvonalúak voltak, továbbá nem hatékony szakmai diskurzusok, hanem a kormánypárti és az ellenzéki képviselők politikai küzdelmének színterét

A POLITIKAI VITÁK KIFOGÁ-
SOLÁSA EGY POLITIKAI ALA-
PON DÖNTŐ, KÉPVISELETI TÍ-
PUSÚ SZERV ESETÉBEN ÉPP
OLYAN ABSZURD, MINT HA
VALAKI A BÍRÓSÁGOK SZEMÉ-
RE VETNÉ, HOGY TÚL SOKAT
JOGÁSZKODNAK

jelentették. Ez igen meghökkentő érvé-
lés a legfőbb népképviselői szerv tekintetében, amelynek a köz-
ügyek nyilvános megvitatása és a különböző politi-
kai vélemények megjelenítése a
legfontosabb funkciói közé tartoz-
nak.⁴¹ A politikai viták kifogáso-
lása egy politikai alapon döntő,
képviselői típusú szerv esetében
épp olyan abszurd, mint ha vala-
ki a bíróságok szemére vetné,
hogy túl sokat jogászokdnak.
Másképp ha ez az érvé-
lés tartha-
tó lenne, az a parlament egész in-
tézmenyét megkérdőjelezné, s
olyan ígérennyel kellene hogy jár-
jon, amely szerint a törvényalko-
tásnak kizárólag szakmai alapon folyó technikai-ad-
ministratív folyamatnak kellene lennie. Ezzel szem-
ben a törvényjavaslatok második plenáris olvasatának
kiiktatása súlyosan sérti a parlamenti nyilvánosságot,
és alkotmányellenes is, amennyiben az Országgyű-
lésnek olyan törvényjavaslatokról kell döntenie, ame-
lyeket részleteiben nem volt módja megtárgyalni, no-
ha az Alaptörvény a törvényhozó hatalmat az Or-
szággyűlésre (értve ezalatt a parlamenti képviselő-
közös testületi szervét) ruházta. A parlamenti bizott-
ságok az Országgyűlés munkaszervei, önállóan nem
képviselői szervek, s ezért nem is léphetnek a parla-
ment helyébe – klasszikus szerepkörük a plenáris ülés
és a parlamenti döntések előkészítése, amely szerep
legfeljebb a javaslatlétre terjedhet ki.⁴²

A törvények legitimitásának szükséges, de nem
elégészes feltétele, hogy azokat a nép által demokra-
tikusan választott képviselők fogadják el. Ugyanilyen
szükséges követelmény az is, hogy a törvények e kép-
viselők szabad vitájának és akarathatározásának
eredményeként szülessenek meg. Ha azonban az Or-
szággyűlés a törvényjavaslatok általános vitája során
csak azok szükségességét és alapelveit vitathatja meg
(de részletes szabályait nem), akkor e feltétel aligha
teljesül.

A blokkszavazás

A törvényjavaslatok zárószavazásának főszabály sze-
rinti módja, az ún. blokkszavazás logikusan illeszke-
dik a részletes plenáris vita kiiktatásához. Ezt a mo-
dern demokráciák körében többnyire nem ismert,
vagy csak kivételesen alkalmazott szavazási módot⁴³
2014-ben vezették be. Ennek értelmében az Ország-
gyűlés nem szavazhat a törvényjavaslatokhoz benyű-
jtott módosító indítványokról, hanem csak a Törvény-
alkotási bizottság által támogatott valamennyi mó-
dosító javaslatot tartalmazó egységes javaslatot

fogadhatja el vagy utasíthatja vissza. Ugyanez igaz a
törvényjavaslatok szövegére is, mert a parlament csak
az összes támogatott módosítással korrigált norma-
szövegről *en bloc* szavazhat.

Mint utaltam rá, ez a szavazá-
si mód többnyire ismeretlen a mo-
dern parlamenti jogokban, csak
néhány országban kivételesen al-
kalmazzák, mint például Francia-
országban (*vote bloqué*),⁴⁴ jóllehet
az még ott is heves politikai viták-
hoz szokott vezetni. A blokksza-
vazás mellőzésének a parlamenti
eljárásrendekben két fő oka van.
Az egyik az, hogy e szavazási
mód felettebb antidemokratikus,

mert korlátozza a parlamentet abban, hogy az általa
legjobbnek vélt törvényszöveget fogadja el, s ezáltal
olyan formális szerepre kárhóztatja, amely aligha te-
kinthető valódi törvényalkotó tevékenységnek, mert
közreműködése az elé terjesztett törvényjavaslatok
jóváhagyására vagy elutasítására korlátozódik. A má-
sik ok az, hogy ez a szavazási mód rendkívüli mér-
tékben csökkenti a törvényhozás hatékonyságát, mi-
vel a parlament szükségszerűen nem képes az ere-
deti törvényjavaslatok módosításokkal korrigált leg-
jobb verziójának elfogadására, hiszen csak egészében
fogadhatja el vagy vetheti el az elé került normaszö-
veget. Ha a képviselők csak az egész javaslatról sza-
vazhatnak, akkor nem tudják érvényre juttatni valós
preferenciáikat, hanem ún. stratégiai szavazásra
kényszerülnek, ami azt jelenti, hogy legfeljebb az ál-
taluk vélt legrosszabb döntés (például kormánypárti
képviselőknél vélhetően a kormány törvényjavaslatai
elutasításának) elkerülésére lehetnek képesek, nem
pedig a legjobb törvényszöveg elfogadására.⁴⁵ Ilyen
eljárásban még az is előfordulhat, hogy a parlament
egy olyan szövegvariációt (az eredeti és a módosí-
tó javaslatok olyan kombinációját) szavaz meg, ame-
lyet a stratégiai szavazás kényszere nélkül egyébként
egyetlen képviselő sem fogadna el.

Az Országgyűlés döntéshozó szervének, a képvi-
selők együttes ülésének megfosztása a törvényjavas-
latok részletes megvitatásának jogától, valamint a tör-
vényjavaslatok blokkszavazása külön-külön, és így
együttesen is alkotmányellenes. A korábbi alkot-
mánybírói gyakorlat szerint „a demokratikus jogál-
lam” még feltételezte „a demokratikusan elfogadott el-
járási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntés-
hozatalt”,⁴⁶ „a törvényjavaslatok megvitatása (a
képviselői beszédjog) meghatározó jelentőséggel” bírt,⁴⁷ s
az Alkotmánybíróság még 2011-ben is megsemmi-
sített egy olyan törvényt, amelynek egyes rendelkezé-
sei a részletes vita lezárása utáni módosító javaslat

elfogadásával kerültek a törvénybe, azon az alapon, hogy így az Országgyűlésnek nem volt módja a javaslat érdemi megvitatására.⁴⁸ Ehhez képest 2014 óta az Országgyűlés által megszavazott összes törvényt olyan eljárásban fogadták el, amelynek során az Országgyűlésnek nem volt lehetősége azok részletes szabályainak (egyes konkrét rendelkezéseinek) érdemi megvitatására, illetve az azokról való döntésre.

Ha a rendszerváltástól 2011-ig érvényesült alkotmányos követelmények szerint akarnánk megítélni a magyar országgyűlés törvényalkotási tevékenységét, akkor valamennyi, 2014 óta elfogadott törvényt alkotmányellenesnek kellene tartanunk.

A PARLAMENT TÖRVÉNYALKOTÁSI TEVÉKENYSÉGE 2010 UTÁN

A magyar Országgyűlést az általa elfogadott törvények magas száma miatt gyakran „törvénygyár” típusú parlamentnek nevezik⁴⁹ (amelyben a jogalkotási tevékenység dominál a „vitaparlamenti” jelleggel, illetve a végrehajtó hatalom ellenőrzésével szemben), s ezt a percepciót mindig csak erősítette a kormánypártok és az ellenzéki pártok ellenséges viszonya, s az ebből eredő parlamenti beszédmód és vitastílus, ami nem tette alkalmassá az Országgyűlést, hogy a közügyek nyilvános és észszerű megvitatásának fóruma legyen. E tendenciák az elmúlt évtizedben még erőteljesebbé váltak.

A magyar jogrendszer 2010 utáni lényeges átalakítása az Országgyűlés által elfogadott törvények ugrásszerű növekedésével járt: amíg a 2006–2010-es parlamenti ciklusban összesen 589 törvény született, addig a 2010-től 2014-ig tartó ciklus idején 859 törvényt fogadtak el, majd 2014 és 2018 között 730-at.⁵⁰

Általános tapasztalat szerint azonban a törvényalkotás színvonala folyamatosan romlott, amit az ennek mérésére szolgáló mutatók is alátámasztani látszanak. Így például az elfogadott törvények között a módosító törvények aránya exponenciálisan növekedett, így a 2010 és 2014 közti ciklusban 62,6%-ra nőtt az előző parlament egyébként ugyancsak egészségtelenül magas, 55,3%-os arányához képest. Ez ugyan részben épp a korábbi jogrendszer átszabásának volt a következménye, csak hogy ahogy haladunk előre az egymás utáni három Orbán-kormány idejében, a módosító törvények egyre inkább a már 2010 után elfogadott törvények megváltoztatására irányultak (a 2014–2018-as ciklusban az összes törvény

csaknem 70%-a nem új, hanem egy korábbi törvény módosítása volt).

További beszédes adat a plenáris és bizottsági ülések alakulása. A 2014–2018-as ciklusban a parlament plenáris ülésének ülésideje radikálisan – 35%-kal – csökkent. Kézenfekvő magyarázatnak tűnik, hogy az erőteljes visszaesés annak volt köszönhető, hogy a törvényjavaslatok részletes vitáját ebben a ciklusban már a kijelölt bizottságban, és nem a plénumon folytatták le.⁵¹ Csakhogy a bizottságok összesített ülésezési ideje még nagyobb arányban csökkent, az előző, 2010-ben kezdődő ciklus bizottsági ülésidejének 55,8%-ára! Az egy törvény- vagy határozati javaslatra jutó bizottsági ülésideje az előző ciklushoz képest mintegy 40%-kal csökkent. Ha pedig ezt az adatot az előző, szocialista kormányzás parlamentjéhez viszonyítjuk, akkor egy átlagos törvényjavaslatra fordított bizottsági ülésideje a 2010 előtti egyharmadára esett vissza, úgy, hogy a törvényjavaslatok érdemi vitáját már (csak) a kijelölt bizottságban kellett lefolytatni. 2014 és 2018 között az összes bizottsági ülésideje úgy esett a 2006–2010 közti ciklus alig több

mint felére, hogy ez idő alatt kb. negyedével több törvényt kellett (volna) megvitatni. Mindez azt jelenti, hogy 2010 után jóval több törvényt jóval kevesebb idő alatt vittek keresztül a parlamenten (kisebbségi mértékben ugyan, de ez a 2010–2014-es ciklus forradalmi parlamenti jogalkotására is igaz).

A felgyorsult törvényalkotást a Kormány számára fontos törvényjavaslatok kivételes és sürgős eljárási szabályai is elősegítették, amelyek közül kiemelendő e két eljárási forma összevonása 2012-ben (amely azonban a következő ciklustól megszűnt), amely azt is lehetővé tette, hogy egy törvényjavaslatot az Országgyűlés már a benyújtását követő napon elfogadjon.

Mindemellett a törvények előkészítő (parlamenti eljárás előtti) szakasza is nagyon sokszor jelentősen lerövidült. A 2010-ben a „Nemzeti Együttműködés Rendszerének” nevezett kormányzás a korábbiakhoz képest jóval kevesebb energiát folytatott a törvényjavaslatok előzetes társadalmi vitájára, az érintettek bevonására, illetve azt gyakran teljesen mellőzte. Ennek volt közismert technikája, hogy a kormányzat – minisztériumok, más központi közigazgatási szervek vagy az általuk megbízott szereplők, azaz ügyvédi irodák, szakértők, pártapparátusok – által elkészített törvényjavaslatokat kormánypárti képviselők „vették a nevükre”, azaz nyújtották be az Országgyűlésnek, mert így elkerülhető volt a jogalkotási törvény (és a Kormány ügyrendje) által megkívánt egyeztetési fo-

lyamat. Amíg a Fidesz–KDNP-kormányzást megelőző ciklusban az összes elfogadott törvény 80,64%-át a Kormány nyújtotta be – ami már megfelelt a nyugat-európai parlamentekben szokásosnak mondott kb. 80-90%-os aránynak⁵² –, s azoknak csak 8%-át terjesztették be kormánypárti képviselők, addig a második (2010–2014 közti) Orbán-kormány csak az elfogadott törvények 66%-át nyújtotta be a parlamentnek. Mégsem kell a Kormány sikertelenségére vagy gyengeségére következtetnünk, mert a sikeres törvényjavaslatok kb. 31%-a viszont kormánypárti képviselők javaslatára született meg (úgy látszik, ilyen technikákra a 2014–2018-as ciklusban már kevésbé volt szükség: akkor az elfogadott törvényeknek már a 77,4%-a származott formálisan is a Kormánytól, de a kormánypárti képviselőkre még így is a sikeres törvényjavaslatok csaknem 20%-a jutott).

Érdemes megjegyezni, hogy az ellenzék 2010 után a törvényalkotási folyamatban még annyira sem rúgott labdába, mint korábban: 2010 és 2014 között összesen csak három, 2014 és 2018 között pedig csak egy olyan törvényt fogadott el az Országgyűlés, amit ellenzéki képviselő(k) nyújtott(ak) be (az ezeket megelőző ciklusban még 15 ilyen törvény volt).

A parlamenti jogalkotás színvonalát azonban nemcsak közvetve, kvantitatív adatok alapján ítéltethetjük meg, hanem erre kvalitatív mutatókat is használhatunk. Az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységében ugyanis számos olyan jelenség, sőt, tendencia figyelhető meg, amelyek kodifikációs hibának, esetleg visszaélésnek tekinthetők, s külön-külön is, de összességükben is rontják a törvényhozás színvonalát.

2010 óta például látványosan elszaporodtak az ún. saláta- vagy omnibusz-törvények. Az a jogszabályszerkesztési megoldás, amely egy törvénnyel több más, eltérő szabályozási tárgyú törvényt egyszerre módosít, más országokban is ismert, és Magyarországon a rendszerváltás óta is voltak hagyományai. Az Alkotmánybíróság még 1995-ben az ún. „Bokros-csomag” alkotmányossági felülvizsgálatával foglalkozó határozatának indokolásában csak „kényszer szülte kivételként” tartotta elfogadhatónak ezt a kodifikációs módszert.⁵³ Az alkotmányossági mércék később persze e tekintetben is lazultak, ugyanakkor azt a megoldást, amely a költségvetési törvénnyel módosított más törvényeket, az AB – a költségvetési törvény speciális alkotmányos státusa miatt – alkotmányosértőnek minősítette, s kimondta, hogy a költségvetésről az Országgyűlésnek más törvényektől elkülönített módon, önállóan kell döntenie.⁵⁴ A jogbiztonság követelménye azonban Magyarországon

sosem volt olyan fontos vagy erős, hogy az alkotmányos gátat szabjon az olyan gyakorlatnak, amely egy füst alatt az időközben felgyűlt törvénymódosítási igények tucatjait elégitette ki, megnehezítve a jogszabályi változások követését, vagy amely egyes népszerűtlen vagy vitákat kiváltó rendelkezéseket ilyen salátatörvényekben eldugva vitt keresztül a parlamenten. A 2012. évi CCVIII. törvény például 45 korábbi törvényt módosított, amelyek között semmilyen tartalmi összefüggés nem volt (módosításuk költségvetési, illetve „egyéb célú” volt). Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény pedig 78 törvényt módosított, amelyek szabályozási tárgyai között szintén semmilyen kapcsolat nem volt. Ugyanakkor, amíg a módosítások jelentős része ágazati törvények kisebb

módosításaira irányult, a törvény valójában a bírósági törvény generális revízióját is tartalmazta, amelynek nyilvánvalóan önálló törvénnyel kellett volna megtörténnie. Igazi jogalkotási szörnyesülött volt a veszélyhelyzet meg-

szűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvény is, amelynek 410 paragrafusa a veszélyhelyzet idején hozott átmeneti szabályok sorsáról rendelkezett, felhasználva az alkalmat bizonyos mentességek, kedvezmények tetszőleges meghosszabbítására, illetve a kormányzati jogkörök kiterjesztésére is.

Hasonlóképpen a jogbiztonság háttérbe szorulását, illetve a törvényalkotás minőségi romlását mutatják az olyan törvények is, amelyeket differenciált időbeli hatállyal léptettek életbe.⁵⁵

A törvényalkotás integritását, illetve a törvény mint jogforrás jogi jellegét súlyosan sértő gyakorlat a személyre szabott törvények elfogadása is. A törvény – mint jogszabály – természete szerint normatív aktus,⁵⁶ vagyis nem egyedi, konkrét ügy eldöntésére szolgáló jogi eszköz. Ez nem csupán valamiféle jogelméleti elemzési szempont, hanem – elvileg – fontos alkotmányos követelmény, hiszen nyilvánvalóan sérti a hatalommegosztás elvét, ha az Országgyűlés törvénnyel intéz el egyedi ügyeket, másrészt az ilyen gyakorlat az egyéni jogvédelem indokolatlan korlátozásához, sőt, megszűnéséhez vezethet, mivel kizárja a hatékony rendesbírói jogorvoslatot, sőt, a valóságban az alkotmánybíróságit is. Az erre vonatkozó alkotmányos követelményt az Alkotmánybíróság egy 2007-es határozatában fogalmazta meg a legvilágosabban, kimondva, hogy „...a jogalkotás diszfunkcionális, ha a jogalkotó normatív szabályozási tárgykörben [...] egyedi döntést hoz. A normatív aktus

szükségképpen eleme ugyanis az, hogy a címzettek köre szélesebb, s nem közvetlenül és konkrétan meghatározott egy vagy több személy, vagyis a rendelkezés nem valamely konkrét egyedi ügyre vonatkozik. Ha a jogalkotó a hatályos jogszabály alkalmazását, vagy a jogszabály normatív módon történő módosítását kerüli meg az egyedi döntés jogszabályi formába öntésével, a megoldás visszaélásszerűvé válik.⁵⁷ Ennek megfelelően a korábbi alkotmánybírói gyakorlat néhány esetben meg is semmisített olyan jogi normát, amely egyedi ügyekről rendelkezett,⁵⁸ ám ez a gyakorlat roppant következetlen volt, mára pedig teljesen elfelejtődött.

Az egyedi ügyek elintézésére hozott törvényalkotás mostanra igen gyakorivá vált,⁵⁹ különösen a konkrét személyekre szabott, számukra különleges mentességek biztosítása érdekében alkotott törvények formájában. Habár az ilyen törvények sosem nevesítik a kedvezményezett személyt (érintett tisztségüket viszont igen), az egyéni privilégiumokat biztosító törvények nemcsak elfogadásuk politikai kontextusa alapján ismerhetők fel, hanem alkalmi jellegük, észszerű indok nélküliségük, illetve diszkriminatív természetük, valamint egyedi címzettjük pontos beazonosíthatósága szerint is. E törvények gyakran arra szolgáltak, hogy a kormánypártok bizalmasainak állami tisztségekbe való kinevezésével szembeni jogi akadályokat elhárítsák (mint pl. az ún. „lex Mocsai”⁶⁰ vagy a „lex Décsi”⁶¹ esetében), vagy megbízást idejüket meghosszabbíthassák (pl. „lex Polt”⁶²), vagy számukra anyagi jellegű kedvezményeket biztosítsanak („lex Szász”⁶³). Néhány esetben azonban ezt a módszert konkrét személyekkel szemben is alkalmazták (aminek emblematikus példája a „lex Biszku”⁶⁴ volt).

A törvényalkotás sötét oldalához tartozik a gazdasági versenybe való olyan beavatkozások egész sora, amelyek nem közérdekből születtek, hanem bizonyos magánérdekeket szolgálták, rendszerint politikai megfontolások – klientúra-építés, a kormányhoz hű hazai nagyvállalkozók helyzetbe hozása – alapján. Az elmúlt tíz évben erre számos példát lehetett látni a dohánytermékek kis- és nagykereskedelmének újraszabályozásától a szerencsejáték-piac újra felosztásáig, egész ágazatok és érdekek – mint például a környezetvédelem vagy a régészeti értékek feltárása – leépítésétől meghatározott gazdasági érdekcsoportok – például a turizmus vagy az élsport – preferálásáig, amelyek során a parlamenti törvényalkotás instrumentalizálódása volt megfigyelhető többnyire jól körülhatárolható politikai és magánérdekek támogatása céljából.

A példák szinte végtelen sorából kiemelve, a dohánytermékek kiskereskedelmének, illetve a szerencsejáték-piac törvényhozási eszközökkel való átalakítása remekül példázza ezeket a folyamatokat. Miután egy 2012-ben elfogadott törvény⁶⁵ állami monopóliumba vette a dohánytermékek kiskereskedelmét, és kb. egyhatedére csökkentette az ún. értékesítési pontok számát, koncessziós szerződések révén újraosztották a dohánytermékek árusítására szóló kiskereskedelmi engedélyeket. Jellemző módon, az Alkotmánybíróság szerint ez alkotmányos módon történt.⁶⁶ Ezzel szemben a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága a korábbi kiskereskedelmi jogosítványok törvénnyel való, kompenzáció nélküli megsértését olyan tulajdonjogi sérelemnek minősítette, amely ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. (a tulajdonjogot védő) cikkével.⁶⁷ A másik esetben azt követően, hogy 2011 novemberében az Országgyűlés ötszörösére emelte a játéktermekben elhelyezett nyerőgépek után fizetendő adót, illetve bevezette az ún. játékadót, törvénnyel a piaci résztvevők számára költséges, ún. szerver alapú szerencsejáték-szervezési kötelezettséget írt elő, majd – egy év elteltével – egy újabb, rendkívüli eljárásban meghozott törvénnyel betiltotta a nyerőgépek működtetését, azaz azonnali hatállyal visszavonta a pénznyerő automaták üzemeltetésére vonatkozóan korábban kiadott engedélyeket.⁶⁸ Így a szerencsejáték-szervezés is állami monopóliumba került, amely jogokról azonban az állam – (kaszinó üzemeltetésére szóló) koncessziós szerződések formájában – lemondott. A luxembourgi Európai Bíróság, előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában hozott ítélete szerint azonban az „átmeneti időszak előírása nélkül” megötszörösített adó sérti a vállalkozás szabadságát, és kártérítési jogigényt alapoz meg az érintettek számára, amelyről azonban a nemzeti bíróságoknak kell dönteniük.⁶⁹

Végül meg kell említeni a törvényalkotással kapcsolatos alkotmányossági aggályokat is, még akkor is, ha a kizárólag a kormánypártok által delegált, illetve megválasztott tagokból álló Alkotmánybíróság mércéi szerint ebből a szempontból a helyzet nem romlott lényegesen a korábbiakhoz képest. Mindenesetre a törvényalkotás alkotmányos követelményei az utóbbi tíz esztendőben legalábbis jelentősen megváltoztak, ami azt jelenti, hogy az esetek többségében az újabb törvényhozás egy része a korábbi standardoknak nem felelt volna meg. A visszaható hatályú jogalkotás tilalma, vagy a szerzett jogok védelme (bizalomvédelem elve)

SZÁMOS OLYAN JELENSÉG, SÖT, TENDENCIA FIGYELHETŐ MEG, AMELYEK KODIFIKÁCIÓS HIBÁNAK, ESETLEG VISZSAÉLÉSNEK TEKINTHETŐK

bizonyosan sokkal kevésbé szigorú követelmények ma Magyarországon, mint voltak 2010 előtt.⁷⁰ Különösen feltűnő az Országgyűlés folyamatos, sőt, mára már hagyományosnak mondható – és érthetetlen módon az Alkotmánybíróság által sem kifogásolt – azon alkotmánysértő törvényalkotási gyakorlata, amely egyazon törvényben megkülönböztet sarkalatos, illetve nem sarkalatos (azaz sima többséghez kötött) rendelkezéseket. Az Alaptörvény ugyanis nem ismeri a „sarkalatos törvényi rendelkezés” kategóriáját; az alkotmányszöveg 76 alkalommal utal sarkalatos törvény(ek)re, de mindig egységes jogszabályként; a törvényhozási tárgyak egy részét „rendes” vagy „sima”, másik részét sarkalatos törvényi formában rendeli szabályozni. Az Alaptörvény T cikkének (4) bekezdésében határozza meg a sarkalatos törvény fogalmát,⁷¹ amely – nyilvánvalóan a jogbiztonság érdekében – egyértelműen kizárja azt a lehetőséget, hogy ugyanannak a törvénynek legyenek egyszerű, illetve minősített többséggel elfogadandó részei.

AZ ORSZÁGGYŰLÉS HELYE ÉS SZEREPE A MAGYAR KÖZJOGI ÉS POLITIKAI RENDSZERBEN 2010 ÓTA

Ahogy már utaltam rá, az Országgyűlés alkotmányos jogállását a 2010 utáni változások csak csekély mértékben érintették. Ha azonban az alkotmányos szabályozást és gyakorlatot tágabb kontextusba helyezzük, első ránézésre arra a következtetésre juthatunk, hogy a parlament közjogi, illetve politikai szerepe sem változott sokat. Egyes tendenciák elvileg erősítették, mások azonban gyengítették az Országgyűlés helyét a magyar államszervezetben. A törvényhozó hatalom kiterjesztését eredményezhette volna az alkotmánybírósági tevékenység súlypontjának áthelyezése a közhatalmi szervek kontrolljától a bírói hatalom ellenőrzésére, a valóságban az Alkotmánybíróság közjogi semlegesítése, elsősorban a közpénzügyi törvények alkotmányossági normakontroll alóli kivonása, az *actio popularis* megszüntetése, illetve az Alaptörvény hatályba lépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatálytalanítása által. A parlament hatalmának gyakorlati növekedéséhez vezethetett volna a független ellenőrző, a törvényhozó hatalom ellensúlyaként működő szervek – így főleg az Alkotmánybíróság, a Nemzeti Választási Bizottság, az Állami Számvevőszék, az alapvető jogok

biztos, az Országos Bírósági Hivatal, a Legfőbb Ügyészség, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság – megszállása, a politikai zsákmányrendszer részévé tétele, vagyis a kormányzathoz politikailag lojális emberekkel való feltöltése. Hasonló hatással járhatott volna az országos népszavazások érvényességéhez szükséges részvételi arány felemelése a választójogosultak – 1997 óta előírt – 25%-áról több mint felének érvényes szavazatára, valamint a Nemzeti Választási Bizottság referendumokat ellehetetlenítő gyakorlata is. A 2010 és 2020 közötti időszak nagyobb részében érvényesülő kétharmados többség pedig elvileg korlátlanra tehetné volna az Országgyűlés hatalmát.

Nyilván ennek alapján többen a 2010 utáni közjogi változásokat egy olyan paradigmaváltásként értelmezték, amelynek lényege a korábbi „jogi alkotmányosságról” a „politikai alkotmányosságra” való átmenet lett volna,⁷² vagyis egy olyan átalakulás, amelynek során alkotmányossági kérdésekben is a végső szó a demokratikus legitimitációval rendelkező népképviselői szervé, nem pedig az Alkotmánybíróságé. Ez a felfogás azonban nemcsak a politikai alkotmányosság elméletének téves hazai adaptációja miatt elhibázott,⁷³ hanem azért is, mert az Országgyűlés hatalmának több, korábban nem ismert – közjogi típusú – korlátja jelent meg. Ilyen például a Költségvetési Tanács intézményének olyan átalakítása, amely e szervnek vétőjogot adott az éves költségvetés elfogadása tekintetében. A parlament költségvetési jogának egy nem választott testület jóváhagyásához kötése, amely ráadásul akár az Országgyűlés feloszlásához is vezethet, alkotmányos demokráciákban példátlan. De az Alaptörvény által bizonyos

A TÖRVÉNYALKOTÁS SÖTÉT
OLDALÁHOZ TARTOZIK A
GAZDASÁGI VERSENYBE
VALÓ OLYAN BEAVATKOZÁSOK
EGÉSZ SORA, AMELYEK NEM
KÖZÉRDEKBŐL SZÜLETTEK,
HANEM BIZONYOS MAGÁN-
ÉRDEKEKET SZOLGÁLTAK

szakpolitikai tárgykörökben előírt sarkalatos követelmények is korlátozhatják a parlament törvényhozó hatalmát olyan körülmények között, amikor a kormányoldalnak nincs kétharmados többsége.

De a magyar Országgyűlés csekély, már-már jelentéktelen szerepe a közpolitikai döntéshozatalban elsősorban nem ezen

okok következménye, hanem egyrészt a parlament fellett a Kormány által gyakorolt rendkívül erős politikai kontroll, másrészt a parlamenti ellenzék gyengesége. A Fidesz hagyományosan centralizált párt, amelynek parlamenti képviselőcsoportjában nagyon erős a frakciófegyelem. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján a Kormány, parlamenti többségére támaszkodva bármilyen tartalmú döntést nehézségek nélkül képes keresztülvinni az Országgyűlésen.

Ezzel szemben a parlamenti ellenzék 2010 óta széttöredezett, illetve megosztott. Fontos megjegyezni, hogy a parlamenti ellenzék a jelenlegi magyarországi

parlamentarizmus szerves része, amely ugyan hangozó és kommunikációjában konfrontatív, alapjában véve mégis lojális parlamenti szereplőként viselkedik, amelynek országgyűlési jelenléte és szereplése az elmúlt évtizedben végső soron az egyik legitimitációs forrása volt a közjogi és politikai rendszer radikális átalakításának. Bár az ellenzéki pártok mind a 2014-es, mind pedig a 2018-as általános választások tisztességességét megkérdőjelezték, ez nem akadályozta őket a választási eredmények elfogadásában, illetve parlamenti részvételükben, ahogy az ellenzéki jogok súlyos korlátozásai, illetve az ellenzéki pártokkal szembeni szisztematikus diszkrimináció sem. A magyar parlamenti ellenzék jól jellemzi, hogy 2014-ben nem ellenezte a plénum megfosztását a törvényjavaslatok részletes megvitatásának jogától, ahogy 2020-ban is kész lett volna hozzájárulni a Kormány veszélyhelyzet idejére szóló korlátlan felhatalmazásához (lemondva ezzel az Országgyűlés alkotmányos kötelezettségéről), ha azt a parlamenti többség hajlandó lett volna valamilyen határidőhöz kötni.

ZÁRSZÓ

Összességében a magyar parlamenti jog, illetve az Országgyűlés törvényalkotó tevékenysége mind szakmai színvonalában, mind pedig alkotmányossági standardjait illetően jelentősen leépült 2010 óta. Minderre lényegében változatlan parlamenti szerkezeti struktúrában került sor, míg a parlamenti eljárási szabályok tekintetében a többségi elv és a kisebbségvédelem egyensúlya az előbbi javára bomlott meg.

Meg kell azonban jegyezni, hogy éppúgy, mint néhány más alkotmányos szerv (leginkább az Alkotmánybíróság) működése esetében, ez a folyamat nem 2010-ben, hanem sokkal korábban kezdődött. A magyar Országgyűlés intézménye lényegét tekintve az 1990-es dicsőséges megalakulástól, a parlamentarizmus létrejöttétől kezdett leépülni. Formális-jogi értelemben először ez csak kisebb jelentőségű dolgokban mutatkozott meg (például az érdekképviseleti szervek kiiktatásával a törvény-előkészítés folyamatából, vagy a képviselői mentelmi joggal való visszaélések formájában), a politikai kultúra folyamatos romlása, a kormánypártok és az ellenzék közötti viszony ellenségessé válása, a parlamenti korrupció bizonyos formáinak bevetté válása viszont alighanem szükségszerűen vezetett a működés színvonalának és

A KORMÁNYTÖBBSÉG AKARATÁVAL SZEMBEN MINDEN TÉNYLEGES ELLENSÚLY MEGSZÜNT

alkotmányosságának csökkenéséhez.

A 2010-es kormányváltás mégis cezúrát jelent, nemcsak politikai értelemben, hanem a parlamenti jog tekintetében is, aminek az volt az oka, hogy a kormánytöbbség akaratával szemben minden tényleges ellensúly megszűnt.⁷⁴ Mindezek eredményeként a magyar országgyűlés a parlamentek egy klasszikus – politikatudományi szempontú – osztályozása szerint a „minimális”, illetve „marginális” jelentőségű törvényhozások közé tartozik⁷⁴ számos olyan intézményi és – formális, illetve informális – működési jellemzővel, amely idegen az alkotmányos demokráciákban megszokott formáktól és gyakorlatoktól.

JEGYZETEK

1. A változások, illetve a hatályos parlamenti jog általános áttekintésére lásd *Parlamenti jog. Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*, szerk. DUKÁN Ildikó – VARGA Aida, Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018.
2. Az ezzel kapcsolatos vitákról lásd a *Szükség van-e két-kamarás parlamentre az új Alkotmányban?* (szerk. TÉGLÁSI András, Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011) című kötet tanulmányait.
3. SZENTE Zoltán: A két-kamarás országgyűlés illúziói, *Világosság*, 1996/11, 64–72; JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára?, *Politikatudományi Szemle*, 2011/1, 7–30.
4. UNGER Anna: A demokratikus választások alkotmányos és politikai ismérvei és a magyar választási rendszer, *Fundamentum*, 2014/4, 11–12.
5. MÉCS János: A győzteskompenzáció alkotmányosságáról – a pozitív töredékszavazatok megítélése az egyenlő választójog tükrében, *Arsboni*, 2014. szeptember 4., <https://arsboni.hu/a-gyozteskompenzacio-alkotmanyossagarol-a-pozitiv-toredekszavazatok-megitelese-az-egyenlo-valasztojog-tukreben/>.
6. GYŐRI Gábor: A magyar választási rendszer: állandósult változás, *Fundamentum*, 2014/4, 51.
7. 2011. évi CCIII. törvény.
8. A 35/1992. (VI. 10.) és a 24/1994. (V. 6.) és 45/2005. (XII. 14.) AB határozatok a nemzeti kisebbségek képviseletével kapcsolatban csak általában utaltak alkotmányellenes mulasztásra, de implicit módon nem állapították meg *sui generis* parlamenti képviselet biztosítására vonatkozó alkotmányos követelményt.
9. Lásd ehhez SZENTE Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái, *Állam- és Jogtudomány*, 2020/3, 115–139.

10. 2012. évi XXXVI. törvény 15. § (1) bek.
11. 2012. évi CCXX. törvény.
12. Lásd erről a K-Monitor jelentését: <https://k-monitor.hu/adatbazis/cimkek/letelepedesi-kotveny-biznisz>.
13. Lásd például Kim Lane SCHEPPELE: Autocratic Legalism, *The University of Chicago Law Review*, 2018/2, 552.
14. SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*, 2. kiad., Budapest, Atlantisz, 2010, 108–126.
15. SZENTE (14. vj.) 152–153.
16. Még Magyarországon is. 2012. évi XXXVI. törvény, 2. § (2) bek. f) pont.
17. Hvg.hu: Kövér: A balliberális ellenzék nem a magyar nemzet része, *Hvg.hu*, 2020. április 29., https://hvg.hu/itthon/20200429_Kover_A_balliberalis_ellenzek_a_globalista_nemzetellenes_halozat_resze.
18. CSEPREGI Botond: Kövér László ciklusindító nagyinterjúban hazaárulózta, pocskondiázta az ellenzék, *Zoom*, 2018. május 12., <https://zoom.hu/hiv/2018/05/12/kover-laszlo-ciklusindito-nagyinterjuban-hazaaruozta-pocskondiazta-az-ellenzeket/>.
19. SARKADI Zsolt: Kövér Tordairól és Hadházyról: Ők a demokrácia salakja, *444.hu*, 2019. december 21., <https://444.hu/2019/12/21/kover-tordairol-es-hadhazyrol-ok-a-demokracia-salakja>.
20. ILLÉS Gergő: Az önkormányzati választás nem volt tiszta, az okostelefon tömegpusztító fegyver: elmerültünk Kövér László univerzumában, *Azonnali.hu*, 2019. október 23., https://azonnali.hu/cikk/20191022_kover-laszlo-nem-volt-tiszta-az-onkormanyzati-valasztas.
21. NÉMET Tamás: Kövér Hadháznak: Primitív, ostoba fajankó, *Index.hu*, 2019. október 21., <https://index.hu/belfold/2019/10/21/kover-hadhazynak-primitiv-ostoba-fajanko/>.
22. MTI: Az MSZP kordában tartaná Kövér humorát, *Index.hu*, 2012. december 17., <https://index.hu/belfold/2012/12/17/az-mszp-kordaban-tartana-kover-humorat/>.
23. ECtHR, Case of *Karácsony and Others v. Hungary* (Application no. 42461/13 and 44357/13); ECtHR, Case of *Szél and Others v. Hungary* (Application no. 44357/13); ECtHR, Case of *Szanyi v. Hungary* (Application no. 35493/13).
24. Lásd például: MTI: Kövér László Szabó Timeának: Szégyellje magát, nem a kocsmában van, *Magyar Nemzet*, 2019. április 1., https://magyarnemzet.hu/belfold/kover-laszlo-szabo-timeanak-szegyellje-magat-on_nem-a-kocsmaban-van-6472613/.
25. 2014. évi XIV. törvény, 26. §.
26. Lásd a 23-as végjegyzetet.
27. SZENTE Zoltán: Emberi jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről, *Állam- és Jogtudomány*, 2015/2, 74–90.
28. LIGETI Miklós: A közérdekű adatok megismerhetőségének buktatói, *Infokommunikáció és Jog*, 2015/1, 26–30.
29. 2019. évi CVIII. törvény, 28. §.
30. Központi Nyomozó Főügyészség 1. Nyom. 671/2018/6-I. számú határozat; Legfőbb Ügyészség KSB. 74/2019/13-23-I.
31. 54/2019. (XII. 17.) OGY határozat.
32. 2012. évi XXXVI. törvény.
33. 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.
34. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.
35. 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122.
36. 3/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997, 33, 39–40; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128; 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 332, 345.
37. 39/1999. (XII. 21.) AB határozat.
38. Lásd például: 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, 15/2019. (IV. 17.) AB határozat.
39. Más parlamenti rendszerekben – kivételesen – legfeljebb arra van mód, hogy a törvényjavaslatok vitájának bizottsági szakasza előtt ne kerüljön sor plenáris vitára. LIEVEN DE WINTER: Government Declarations and Law Production, in *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation Across Western Europe*, eds. Herbert DÖRING – Mark HALLERBERG, Farnham, Ashgate, 2004, 45.
40. Ennek fényében legalábbis sajátos Orbán Balázs véleménye, amely szerint a részletes vita kizárólagos bizottsági hatáskörbe utalása „egy modern parlamentarizmusban egyébként kívánatos eljárásrend felé tett lépésnek tekinthető”. ORBÁN Balázs András: Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014, *Pro Bono Publico*, 20014/4, 82.
41. Sven-Oliver PROKSCH – Jonathan B. SLAPIN: *The Politics of Parliamentary Debate. Parties, Rebels, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 17.
42. Wolfgang ISMAYR: Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union im Vergleich, in *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*, Hrsg. Wolfgang Ismayr, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, 33.
43. A kamaránkénti egységes, összesített szavazás elsősorban a középkori és kora újkori rendi gyűlések tipikus határozathozatali módja volt. Lásd ehhez: SZENTE Zoltán: *A parlamentek története. A korai rendi gyűlések kialakulásától a modern népképviselői törvényhozásokig*, Budapest, Országház Könyvkiadó, 2018.
44. Pierre AVRIL – Jean GICQUEL: *Droit parlementaire*, 3^e, Paris, Montchrestien, 2004, 177–178.
45. Bjørn Erik RASCH: Parliamentary Floor Voting Procedures and Agenda Setting in Europe, *Legislative Studies Quarterly*, 2000/1, 6.
46. 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.

47. 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 246.
48. 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 440, 457.
49. SZENTE Zoltán: Az Országgyűlés húsz éve, in *Magyarország politikai évhuszadkönyve: kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában*, szerk. SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László, Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 2009, DVD-formátumú kiadvány, elérhető: http://www.politikai-evkonyv.hu/online/mp20/1-04_szente.html; SMUK Péter: *Magyar közjog és politika 1989–2011*, Budapest, Osiris Kiadó, 2011, 410–415.
50. A fejezetben közölt adatok forrása: <https://www.parlament.hu/>.
51. Összehasonlító adatok az Országgyűlés tevékenységéről. 2006–2010., 2010–2014., 2014–2018. ciklus. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2018. 2. <https://www.parlament.hu/documents/10181/56582/%C3%96sszehasonl%C3%ADt%C3%B3+adatok+a+2014-18%2C+2010-14%2C+2006-10.+ciklus%C3%B3/532418f3-5a26-464c-64d5-160c9b560070>.
52. DAVID M. OLSON: *Democratic Legislative Institutions. A Comparative View*, Armonk – New York – London, M. E. Sharpe, 1994, 84; MARTIN BRUNNER: *Parliaments and Legislative Activity Motivations for Bill Introduction*, Wiesbaden, Springer, 2013, 9.
53. 42/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH, 1995, 185–187.
54. 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101, 108.
55. A kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény rendelkezései például kilenc különböző időpontban léptek hatályba.
56. JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2007, 139–140.
57. 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007, 120, 126.
58. 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65–67; 45/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997, 311, 318.
59. Lásd például a 2011. évi CLXXXVI. törvényt, amely Esztergom Város Önkormányzata egyes intézményeinek átvételéről szól.
60. 2014. évi XXXVI. törvény.
61. 2020. évi VII. törvény.
62. 2010. évi CXXI. törvény.
63. 2010. évi CXXIV. törvény.
64. 2011. évi CCX. törvény.
65. Lásd a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvényt.
66. 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat.
67. *Vékony v Hungary*, Judgement of 13 January 2015, no. 65681/13.
68. Lásd a Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvényt, amely – 80 másik törvény mellett – módosította a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvényt.
69. Lásd a C 98/14. sz. *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft. és társai kontra Magyar Állam* ügyet.
70. Lásd ehhez például: HALMAI Gábor: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. A pártos alkotmánybíráskodás első éve, *Fundamentum*, 2014/1–2, 36–64; GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Rendhagyó alkotmányossági mércék az Alkotmánybíróság „devizahiteles” határozataiban, in *Jog és politika határán. Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után*, szerk. GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán, Budapest, HVG-ORAC, 2015.
71. „A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”
72. Lásd PÓCZA Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban, *Kommentár*, 2012/5, 35–51; ANTAL Attila: Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon, *Politikatudományi Szemle*, 2013/3, 48–70; STUMPF István: Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonyának változásai 2010-től – bírói aktivizmus, parlamenti szupremácia, alkotmányos identitás, *Parlamenti Szemle*, 2019/1, 15. Hasonló megközelítésben tárgyalja a 2010 utáni alkotmányos változásokat István STUMPF: *Reinventing Government – Constitutional Changes in Hungary*, Budapest, Gondolat, 2017, és PÓCZA Kálmán: A magyar parlament a hatalommegosztás rendszerében, in *A magyar közjog alapintézményei*, szerk. CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András, Budapest, Pázmány Press, 2020, 799–863.
73. Cáfolatára lásd Kovács Ágnes: Fényevők? A hazai alkotmányelmélet esete a politikai konstitucionalizmussal, *Fundamentum*, 2015/2–3, 19–40; és Gábor HALMAI: Populism, authoritarianism and constitutionalism, *German Law Journal*, 2019/3, 304.
74. A 2010 utáni változások apologetikus igazolására lásd például SZABÓ Zsolt: A parlamenti jog változásai, *MTA Law Working Papers*, 2014/25; és ORBÁN 40. vj.
75. Lásd ehhez Michael MEZEY: *Classifying Legislatures*, in *Legislatures*, ed. Philip NORTON, New York – Oxford, Oxford University Press, 1990, 151–157.