



**37. Országos Tudományos Diákköri Konferencia
Állam- és Jogtudományi Szekció**

Budapest, 2025. március 24–26.

Rendező intézmény:
*Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar*



Állam- és Jog-
tudományi Szekció

**A törvénykezdeményezés alkotmányossága,
különös tekintettel a tárgysorozatba vételre**

**Kézirat lezárásának dátuma:
2024/11/2**

Tartalomjegyzék

BEVEZETŐ GONDOLATOK	3
I. A kutatás tárgya és a megválaszolandó kérdés	4
II. A dolgozat struktúrája	4
III. A kutatás megközelítésmódja	4
IV. A kutatás relevanciája	5
1. A törvénykezdeményezés tétje	5
2. A tárgysorozatba vétel alkotmányjogi és politikai jelentősége	6
A TÖRVÉNYALKOTÁST MEGHATÁROZÓ ALAPELVEK	7
I. Hatalommegosztás	7
II. Demokrácia	8
III. Jogállamiság	10
IV. A parlament hatékony működésének elve	11
V. Ellenzéki jogok	11
VI. Egyenlő mandátum elve	12
A TÖRVÉNYKEZDEMÉNYEZÉSI JOG ALANYAI	14
I. A törvénykezdeményezési jog tartalma	14
II. Törvénykezdeményezésre jogosultak köre	14
1. Köztársasági elnök	15
2. Kormány	19
3. Bizottság	21
4. Országgyűlési képviselő	23
TÁRGYSOROZATBA VÉTEL	26
1. A tárgysorozat	26
2. Szabályozás	28
2.1. A tárgysorozatba-vételi eljárás menete	29
2.2. A Törvényalkotási Bizottság eljárása, mint jogi kontrollmechanizmus	29
3. A tárgysorozatba vétel jogintézményének funkciója	30
4. Gyakorlat és elméleti aspektusok	31
5. Tárgysorozatba vétel és az alapelvek	33
BEFEJEZŐ GONDOLATOK	36
I. <i>De lege ferenda</i>	36
II. Konklúzió	37
FORRÁSJEGYZÉK	40
1. Bibliográfia	40
2. Jogforrások	43
3. Egyéb	43

Bevezető gondolatok

Az Alaptörvény alapján¹ az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve. Az alkotmány ezen rendelkezése determinálja a parlament alkotmányos funkcióit mind közjogi, mind politikai értelemben. A parlament a népszuverenitás legmarkánsabb manifesztációja, melyben a néphatalom gyakorlásának közvetett formája valósul meg, így a politikai közösség által, demokratikus alapokon nyugvó választások útján felhatalmazott képviselők alkotják a testületet. Ennél fogva az Országgyűlés hatalomgyakorlásának célja a közjó szolgálata.²

Az Országgyűlésnek döntő szerepe van a demokratikus keretek között megvalósuló hatalomgyakorlás, és az állam működőképességének folytonossága tekintetében. Ennek legfontosabb instrumentuma a törvény, amelynek megalkotása a parlament kizárólagos joga, és legklasszikusabb funkciója.³

A törvény normatív aktus,⁴ amely az élet legfontosabb aspektusait, így a társadalmi együttélés kereteit és viszonyrendszerét alakítja. A jogállamiság elvéből olvasható ki azon követelmény, hogy kizárólag olyan népképviselői fórum lehet jogosult a törvények megalkotására, amely alkotmányos legitimitással bír, és rendelkezik olyan, a belső működésére vonatkozó statikus és dinamikus szabályokkal, melyek összhangban vannak az alkotmányos alapelvekkel.⁵

A törvényalkotási eljárás alkotmányossága a parlamenti jog processzuális normarendszerének alkotmányos alapelvekhez fűződő viszonya mentén ítéltető meg, vizsgálva, hogy az egyes szabályok mely alapelvek érvényesülését hivatottak biztosítani, vagy ellentétesek-e azokkal.⁶

A demokratikus törvényhozás meghatározó jellemzője, hogy nyilvános, transzparens, egyenlőségre épülő és reflektál a társadalom különböző csoportjainak, így a politikai értelemben vett kisebbségben lévők érdekeire is.⁷

¹ Alaptörvény 1.cikk (1) bekezdés

² A közjó fogalmának értelmezési lehetőségeiről bővebben: ANTAL Attila: „A közjó és a civilek.” In: ANTAL Attila (szerk.) *A civilek hatalma: A politikai tér visszafoglalása*. Noran Libro Kiadó. Budapest, 2016.; RAWLS, John: *Az igazságosság elmélete*. Osiris Kiadó. Budapest, 1997; SANDEL, Michael: *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge University Press. Cambridge, 1982. SEN, Amartya: *Az igazságosság eszméje*. Osiris Kiadó. Budapest, 2021; SHUMPETER, Joseph: *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge. London, 1994; TAKÁCS Péter: „A közjó, a közakarat és a közérdek az állam kontextusában.” In: LAPSÁNSZKY András, SMUK Péter, SZIGETI Péter (szerk.): *Köz/érdek. Elméleti és szakjogi megoldások egy klasszikus problémára*. Gondolat Kiadó. Budapest, 2017;

³ GRIMMER, Klaus: „Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments.” In.: GRAF VON WESTPHALEN, Raban (szerk.): *Parlamentslehre: Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*. R. Oldenbourg. München – Bécs, 1993. 172. (idézte: SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz. Budapest, 2010. 46.)

⁴ JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus. Budapest – Pécs, 2007. 139.

⁵ PETRÉTEI József: *Kormányzás és Alaptörvény*. Dialóg Campus. Budapest, 2020. 78.

⁶ CHRONOWSKI Nóra, PETRÉTEI József: „Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság.” In.: NASZLADI Georgina (szerk.): *Eljárási alkotmányosság – különös tekintettel az alapjogvédelmi eljárásokra*. K-109319. sz. OTKA kutatás. Pécs, 2018. 6.

⁷ *Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Warsaw, 2023. 9.

I. A kutatás tárgya és a megválaszolandó kérdés

Jelen dolgozat célja a törvényalkotási alapeljárás első szakaszának, így a törvényjavaslat benyújtásától az esetleges tárgysorozatba vételig terjedő része elméleti és gyakorlati dilemmáinak, valamint alkotmányos alapelvekkel kapcsolatos viszonyának elemzése.

Ennek mentén a dolgozatban a következő kérdésre keresem a választ: Hogyan érvényesülnek a törvényhozással kapcsolatba hozható alkotmányos, és további alapelvek a törvényalkotási eljárás vizsgált szakaszában, illetve mely alapelvek érvényre jutását segíthetik elő az egyes aktorok általi törvénykezdeményezések?

II. A dolgozat struktúrája

„*A törvényalkotást meghatározó alapelvek*” című fejezetben azonosítom azon alapelveket, amelyek a kutatás zsinórmértékéül szolgálnak. Ennek keretében vizsgálom az alkotmányosság általános elveit, valamint ezen elvekből kiolvasható, kifejezetten a törvényhozásra és a képviselők jogállására vonatkozó alapelveket, továbbá kibontom, hogy azok mely aspektusai bírnak jelentőséggel a kutatás tárgya tekintetében.

„*A törvénykezdeményezési jog alanyai*” című fejezetben áttekintem a törvénykezdeményezésre jogosultak körét, és az elméleti dilemmák, valamint az alkotmányos alapelvek tükrében vizsgálom a jogkör igazolhatóságát a törvénykezdeményezési jog alanyai vonatkozásában.

A „*Tárgysorozatba vétel*” című fejezetben az alapelvekkel és a bizottsági döntésekkel kapcsolatos adatok összefüggésében vizsgálom a tárgysorozatba vétel törvényalkotási eljárásban betöltött szerepét, jelentőségét, valamint alkotmányosságát.

A dolgozat „*Befejező gondolatok*” című fejezetében reflektálva a kutatási kérdésre összefoglalom az általam tett megállapításokat, valamint *de lege ferenda* javaslatot fogalmazok meg a tárgysorozatba vételhez kapcsolódóan.

III. A kutatás megközelítésmódja

Jelen dolgozat által felvetett témakör két tudományterület, a jogtudomány és a politikatudomány határterületén helyezkedik el, hiszen a parlamenti működést egyszerre közjogi és politikai dinamikák formálják. A kutatási téma interdiszciplináris jellegére figyelemmel kell meghatározni a módszertani kereteket.

- Ahhoz, hogy a kutatási kérdés szempontjából releváns jogintézményeket elemezni tudjam, elsősorban azok jogszabályi környezetének, illetve a vonatkozó szabályozásnak részletes áttekintése szükséges. A szabályozás bemutatása mellett kulcsfontosságú az egyes jogintézmények, eljárások funkciójának azonosítása is, amit a meghatározó nemzetközi és hazai jogirodalmi források elemzése útján végzek el.
- A parlamenti gyakorlat körütekintő bemutatása érdekében, ahol hasznos és szükséges, a vizsgált kérdéskörökhöz kapcsolódó részletes számadatokkal támasztom alá állításaimat és vonok le azokból következtetéseket.
- A mélyebb vizsgálódás érdekében a normatív kereteken túl az egyes jogintézmények és eljárások parlamenti működésben betöltött átfogó szerepét is elemzem alkotmányjogi és politikai kontextusban.
- Kutatásom során nem használtam mesterséges intelligencia alapú programot.

IV. A kutatás relevanciája

1. A törvénykezdeményezés tétje

A törvénykezdeményezési jog Alaptörvényben konstituált alanyai határozzák meg a törvényhozás tartalmát, ugyanis kizárólag a formális kezdeményezési joggal rendelkező aktorok által benyújtott javaslatok hozzák működésbe a parlamenti törvényalkotás mechanizmusait.⁸

A parlamenti törvényhozás alkotmányos keretek között történő megvalósulásának előfeltételé a törvénykezdeményezés, így az döntően befolyásolja a közhatalom gyakorlásának mikéntjét. Az alkotmányos alapelvek érvényesülésének súlyponti instrumentuma a törvény, melynek koncepcionális váza a törvényjavaslatban mutatkozik meg. Az előterjesztés eredete és jellege determinálja a törvényalkotási eljárás politikai kereteit, illetve azt, hogy az adott törvény milyen célt szolgál és milyen értékeket hordoz magában.

Ebből a szempontból kiemelten fontos kérdés, hogy az egyes aktorok milyen logika mentén gyakorolják törvénykezdeményezési jogukat, hogyan valósítják meg közjogi és politikai funkcióikat, és ez hogyan viszonyul az államszervezetben betöltött szerepükhöz.

⁸ PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Osiris. Budapest, 1998. 169.

2. A tárgysorozatba vétel alkotmányjogi és politikai jelentősége

Tekintettel arra, hogy az országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok a kijelölt bizottság támogatásával kerülnek az Országgyűlés tárgysorozatába, így a tárgysorozatba-vételi eljárás alkotmányossága a képviselői törvénykezdeményezés mentén, valamint a kisebbségi jogok kontextusában értelmezendő és vizsgálendő.

Ugyan a tárgysorozatba vétel a törvényalkotási eljárásban betöltött szerepe tekintetében első olvasatra egy technikai, jelentőségében csekély jogintézménynek tűnhet, azonban dolgozatomban igyekszem rámutatni arra, hogy a kisebbségi jogok érvényesülése, ennek mentén pedig a parlament demokratikus hatalomgyakorlása tekintetében meghatározó súllyal bír a törvényhozás processzuális rendszerében.

A tárgysorozatba vétel alkotmányjogi és politikai súlya elsősorban az ellenzéki képviselői törvénykezdeményezés alkotmányos jelentősége mentén ítéltető meg. A képviselői törvénykezdeményezés funkciója a parlamenti kormányzattal szemben politikai ellensúlyképzés, valamint kisebbségben lévő társadalmi szempontok, érdekek döntéshozatalba való becsatornázása. Amennyiben a törvényalkotási eljárás legelső, bemeneti szakaszában a szabályozás, vagy az azzal összefüggő politikai gyakorlat révén diszfunkció alakul ki, az a képviselői törvénykezdeményezési jog, ennek mentén pedig a parlamenti ellenzék szerepének kiüresedését is eredményezheti. A többségitől eltérő értékeket és megközelítésmódokat hordozó törvényjavaslatok érdemi megtárgyalásának hiánya ellentétes a demokratikus hatalomgyakorlás, valamint a pluralizmus elvével, továbbá sérti a kisebbségi jogok védelmének alkotmányos követelményét.

A törvényalkotást meghatározó alapelvek

Az Országgyűlés alkotmányos keretek között megvalósuló hatalomgyakorlásának sarokkövei az egyes, egész jogrendszert átfogó, illetve a kifejezetten törvényalkotásra, valamint a képviselők jogállására vonatkozó alapelvek, melyek egyaránt követelményeket állítanak a törvényalkotási eljárás normái, és a folyamatban résztvevő aktorok irányába.⁹

A következőkben bemutatom, hogy ezen garanciarendszerek milyen jelentéstartalommal bírnak a dolgozat fogalomhasználatában.

A vizsgálat tárgyát és mércéjét jelentő alapelvek kapcsán azonosíthatóak az alkotmányosság általánosan elfogadott elvei, így a hatalommegosztás, a demokrácia, illetve a jogállamiság.

I. Hatalommegosztás

A hatalommegosztás az egyes államhatalmi funkciók elválasztását, ezzel összefüggésben a hatalomgyakorlásban résztvevő állami szervek és tisztviselők feladat- és hatásköreinek elkülönítését, valamint az alkotmányosságból levezethető autonómiáját biztosító garanciarendszer.¹⁰ Ennek megfelelően a közjogi struktúrát egymástól egyértelműen elkülöníthető hatáskörökkel rendelkező, azonban együttműködésre kényszerített alkotmányos intézmények alkotják.¹¹ A hatalmi ágak elválasztásából kirajzolódik egyfajta feladatmegosztás az egyes aktorok között.¹²

A hatalommegosztás elve tömören és klasszikus megközelítésben a Montesquieu által meghatározott hatalmi ágak (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás) elválasztásának alkotmányos követelményeként határozható meg. Ez azonban az alkotmányjog által meghaladott megközelítés, hiszen a modern államok által ellátott komplex feladatösszesség jóval több olyan aktor közreműködését teszi szükségessé, melyek a 18. századi kontextusban nemigen voltak értelmezhetőek.¹³ Ezen túlmenően hatalommegosztás új dimenziói jelentkeznek, akár a parlament belső dinamikái tekintetében is.

⁹ KAZAI Viktor Zoltán: *The equilibrium of parliamentary law-making - A comparative case for the constitutional review of the legislative process*. Central European University Private University. Wien, 2023. 26.

¹⁰ 64/2003. (XII. 15.) AB határozat

¹¹ PETRÉTEI József: „Jogállam és hatalommegosztás.” In.: KISS László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Jannus Pannonius Tudományegyetem. Pécs, 1996. 14.

¹² Ennek tartalmát a dolgozatban részletesebben kibontom.

¹³ SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris. Budapest, 1995. 140.

A hatalommegosztás demokratikus aspektusából kiolvasható részkövetelmény, hogy a magukat eltérő értékrendszer mentén meghatározó, a politikai hatalomgyakorlásban résztvevő aktorok véleménye integrálódjon az állami döntéshozatalba.¹⁴ Ennek meghatározó eszközei a parlamenti kisebbség jogai.

Emellett a hatalomkoncentráció megelőzése és a hatalom kontrollja szempontjából is kiemelt jelentőséggel bírnak a parlamenti kisebbség jogai, ugyanis a parlamentáris rendszerekben a kormány és a parlamenti többség közötti pártpolitikai kötelék miatt relativizálódik a végrehajtó és törvényhozó hatalom elválasztása.¹⁵

II. Demokrácia

A demokrácia közjogi szempontból a hatalomgyakorlás irányába megfogalmazandó mérce, amelynek egyaránt azonosíthatóak társadalmi és politikai aspektusai. Jelen dolgozat témaköréből fakadóan a demokrácia elvének parlamenti jogi fókuszú vizsgálata szükséges, amely elsősorban az Országgyűlés demokratikus és hatékony működésére, valamint a többségi elv és politikai kisebbségvédelem dichotómiájára összpontosít. A továbbiakban a demokrácia fogalmával összefüggésben vizsgálom a politikai és társadalmi pluralizmus, valamint a népképviselési elv érvényesülésének követelményét.

A demokrácia jelentéstartalmának meghatározása a különböző teoretikusokhoz köthető demokráciaelméletek központi kérdése. A többségi elv a modern demokráciák kialakulása óta meghatározza a demokrácia-diskurzust. Már John Lock és a Jean-Jacques Rousseau is arról írt, hogy a politikai kisebbségnek alá kell vetnie magát a többség döntésének.¹⁶¹⁷ A többségi elv politikai döntéshozatali mechanizmusokban való érvényesülése több szempontból igazolható. Egyfelől összhangban áll a képviselési elvvel, a közvetett néprészs vétel koncepciójával, illetve méltányos és pragmatikus szempontok mentén alkalmas a döntéshozatali folyamat nyugvóponttra helyezésére.¹⁸ Ezen megfontolás mentén a modern demokráciák is a többségi elvre épülnek, amely tulajdonképpen azt eredményezi, hogy „(...) az irányít, aki több hellyel

¹⁴ PETRÉTEI József: „Hatalommegosztás.” In.: JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018.

<https://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas#block-759> (utoljára megtekintve: 2024.10.29.) [19]

¹⁵ TAKÁCS Albert: „A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése” In.: MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Osiris. Budapest, 1998. 106-112. Hivatkozta: PETRÉTEI (2018) [25]

¹⁶ LOCK, John: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat. Budapest, 1986. 107.

¹⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződés*. Téka. Kolozsvár, 2001.

¹⁸ BÓDIG Mátyás: „Demokrácia” In.: JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*.

https://ijoten.hu/szocikk/demokracia#_ftnref28 (utoljára megtekintve: 2024.10.29.) [30]

rendelkezik a parlamentben”.¹⁹ Hans Kelsen szerint is a többségi elv érvényesülése a demokrácia alapvető tulajdonsága és szükségszerű feltétele.²⁰ Ezen elvi tétel meghatározza a parlament döntéshozatali metodikáját. Ugyanakkor a hatalom kizárólagos és korlátlan letéteményesként értelmezett többség fogalom ellentétes a demokrácia eszméjével, amelynek meghatározó értéke a pluralizmus és a politikai értelemben vett kisebbség védelme.²¹

A többségi elv magában rejti annak veszélyét, hogy a kisebbségben lévő érdekek és álláspontok kiszorulnak a döntéshozatal szempontrendszeréből. Sartori a következőképpen fogalmaz: „(...) a számok erőt adnak, nem legitimitást. Egy többség mindig és csupán mennyiség; a mennyiség pedig, mint olyan, semmit nem legitimál.”²² A döntések legitimitása nem csupán a többség támogatásából fakad, hanem abból, hogy a kisebbségben lévők is érdemben befolyásolni tudják annak meghozatalának folyamatát.

A parlamenti működés jellegadója, hogy az egymással szemben álló politikai szereplők törvényjavaslatok benyújtása útján saját maguk tematizálhatják a döntéshozatalt. A többségi elvre épülő parlamenti működésnek – a demokrácia alkotmányos alapelvéből fakadóan – egy olyan eljárásra kell épülnie, amely kiegyensúlyozott, mérsékelt és alkalmas a kompromisszum megtalálására.²³

A törvényalkotási eljárás kialakítása során egy többségi alapú, igazságos, méltányos, valamint a kisebbségben lévők érdekeit és jogait tiszteletben tartó, illetve kikényszerítő processzuális intézményrendszert kell kidolgozni. Jonh Rawls „tisztá eljárási igazságosság” koncepciója szerint amennyiben ezen követelményeket az eljárásban résztvevő aktorok betartják és elfogulatlanul működtetik az intézményrendszert, akkor minden esetben helyes eredmény születik.²⁴

Ronald Dworkin úgy véli, hogy a demokrácia magja a morális egyenlőség.²⁵ A morális egyenlőség a parlamenti jog kontextusában álláspontom szerint azt a követelményt támasztja, hogy az ellenzéki képviselők is érdemben alakíthassák és tematizálhassák a döntéshozatalt, tekintettel arra, hogy politikai közösség részét képező, egyenlő erkölcsi cselekvők köre hatalmazta fel őket a képviseletre.²⁶ Ez szoros összefüggésben van az egyenlő mandátum

¹⁹ SARTORI, Giovanni: *Demokrácia*. Osiris Kiadó. Budapest, 1999. 27.

²⁰ KELSEN, Hans: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. J.C.B. Mohr. Tübingen, 1929. 76.

²¹ KUEHNELT-LEDDIHN, Erik Ritter von: *The Menace of the Herd*. Bruce Publis. Milwaukee, 1943. 1.

²² SARTORI (1999) 81.

²³ TÓTH Gábor Attila: *Nemdemokrácia – Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai*. Oriold és Társai. Budapest, 2023. 183.

²⁴ RAWLS, John: *Az igazságosság elmélete*. Osiris Kiadó. Budapest, 1997. 115.

²⁵ DWORKIN, Ronald: *Justice for Hedgehogs*. Harvard University Press. Cambridge, 2011. 390.

²⁶ BÓDIG (2018) [11].

elvével, ugyanis a demokrácia alkotmányos alapelvéből ered a politikai döntéshozatalban való egyenlő részvétel, amely a képviselők útján valósul meg.²⁷

Amennyiben egy adott politikai blokk dominálja a parlamenti döntéshozatalt, és ennek eredményeképpen a kisebbségnek csupán formális értelemben vannak eszközei az alternatívaképzésre, valamint a kormányzat ellenőrzésére, az ellentétes a morális egyenlőséggel.

Más megvilágításban: amennyiben a jogi szabályozás és a politikai gyakorlat kiüresíti a parlamenti kisebbség jogosítványait, az ellentétes a pluralizmus eszméjével, amely a morális egyenlőségből is kiolvasható elv. Robert Dahl a demokrácia lényegét a pluralizmusban látja, és jelentését, valamint funkcióját a világnézetileg diverz politikai hatalomgyakorlásban és az ellensúlyképzésben határozza meg.²⁸

A többségi elv korlátozása szükséges feltétele a demokrácia érvényesülésének. Dolgozatomban a kisebbségi jogok parlamenti döntéshozatalban való érvényesülését a demokratikus hatalomgyakorlás esszenciális elemének tekintem.

III. Jogállamiság

A jogállamiság elve meglehetősen sokrétű fogalom, mely leginkább normatív követelményei irányából értelmezhető.²⁹ Lon Fuller tanulmánya alapján elsősorban a jogállamiságból kiolvasható, a jogalkotásra vonatkozó formai követelményekben ragadható meg, amely az állami hatalomgyakorlás kereteit, korlátait meghatározó garanciarendszer, melyet tartalmi követelmények és politikai szempontok egészítenek ki.³⁰

Formai aspektusából a jogállamiság mércét állít a közhatalmi szervek döntéshozatali mechanizmusai tekintetében, amelynek megsértése akár a jogszabályok közjogi érvénytelenségéhez vezethet. Ennek mentén az Országgyűlés törvényalkotási hatásköre nem korlátlan, hiszen kötik a jogszabályok, és az Alaptörvényben rögzített, illetve annak szellemiségét átható alapelvek. Sartori a következőképpen fogalmaz: „S persze ma nem is attól

²⁷ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz. Budapest, 2010. 164.

²⁸ DAHL, Robert A.: *A Preface to Democratic Theory*. Chicago University Press. Chicago, 1956. 129.

²⁹ A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (a továbbiakban: Velencei Bizottság) 2011-ben bontotta ki a jogállamiság elvét, összegezve az európai közjogi hagyományokat és modelleket. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-e). A Velencei Bizottság ezen alapulvételével alkotta meg a *Rule Of Law Checklist* jelentését 2016-ban. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e)

³⁰ FULLER, Lon: „Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot” (ford. SZILÁGYI István) In.: TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 1995. 115.

vagyunk szabadok, hogy mi hozzuk a törvényeket, amelyeknek alá vagyunk vetve, hanem mert a törvényalkotóknak nem áll szabadságában, hogy kényükre-kedvükre hozzák őket.”³¹

Emellett tartalmi értelemben kiemelendő a jogbiztonság és az egyenlőség elve,³² melyből számos más, a törvényalkotásra vonatkozó alkotmányos követelmény olvasható ki, mint a normavilágosság és a kellő felkészülési idő követelménye, valamint a hátrányos visszamenőleges hatályú jogalkotás, illetve a diszkrimináció tilalma.

Továbbá az előzőkből levezethető, speciálisan a törvényhozásra és a képviselők jogállására vonatkozó alapelvek is azonosíthatóak. Ennek tekintetében vizsgálandó a hatékony működés, az ellenzéki jogok, valamint az egyenlő mandátum elve.

IV. A parlament hatékony működésének elve

A parlament kiemelt szerepet tölt be az állami működés tekintetében, mely megmutatkozik az Országgyűlés Alaptörvényben konstituált feladat- és hatásköreiben. Ennél fogva ezen feladatok ellátása a testület alkotmányos kötelezettsége, melynek elsősorban döntéshozatal révén tesz eleget.³³ A parlamenti jog több olyan jogintézményt szabályoz, melynek funkciója az Országgyűlés hatékonyságának biztosítása. Ebben a körben említhetők például az önálló indítványok tárgyalási rendjére, a frakciók működésére, valamint a határozathozatalra vonatkozó normák.³⁴ A hatékonyság³⁵ egyik meghatározó aspektusa az ésszerű időn belüli döntéshozatal, amely adott esetben konkurál a testület politikai jellegéből fakadó gyakorlatokkal. Ezen problémakör markánsan megmutatkozik a törvényalkotási eljárás dolgozat által vizsgált szakaszában.

V. Ellenzéki jogok

Az ellenzéki (vagy parlamenti kisebbség) jogainak alkotmányos jelentőségére a demokrácia elvének vizsgálata során részletesen kitértem, ezért most csak a következő megállapításokra szorítkozom.

³¹ SARTORI (1999)139.

³² MICHENER, Roger, DICEY, Albert Venn: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis, Liberty Fund. Indianapolis, 1982. 107–110

³³ SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat Kiadó. Budapest, 2008. 79.

³⁴ SOMOGYVÁRI István: A hatékony működést biztosító egyes jogintézmények a fejlett demokráciák hárszabályaiban. *Magyar jog* 1993/5. 269. [idézte: SMUK (2008) 78.]

³⁵ 4/1999. (III. 31.) AB határozat

Álláspontom szerint egy képviselői jog ellenzéki jellege az egyenlő mandátum elve kontextusában, valamint az parlamenti ellenzék funkciója mentén ítéltető meg.

Az ellenzék a demokratikus közjogi-politikai intézményi struktúrában a Kormány és a parlamenti kormányzat ellensúlyát képző személyi és szervezeti politikai ellenerő, melynek legjellemzőbb megvalósulása a parlamenti térben képződik le.³⁶ Az ellenzék a kormányzati politikával szemben kritikus attitűdöt képvisel, célja pedig a hatalom átvétele.

Smuk Péter az ellenzéki jogok négy csoportját határozza meg. Ide sorolhatóak a parlament működésével kapcsolatos ellenzéki jogok, az ellenzék direkt politikai funkcióit támogató jogok, illetve törvényalkotási eljáráshoz, valamint a parlamenti ellenőrzéshez kapcsolódó jogok.³⁷

Az ellenzéki jogok tekintetében elsősorban a képviselőket megillető, a törvényalkotási eljárásához kapcsolódó törvénykezdeményezési jog érvényesülése képezi a vizsgálódás tárgyát, amely ugyan az egyenlő mandátum elve alapján az Országgyűlés valamennyi tagját megilleti, azonban a parlamentáris rendszerek logikájából fakadóan az ellenzéki képviselők esetében mégis nagyobb jelentőséggel bír.

A törvénykezdeményezési jog eszközként szolgál az ellenzéki képviselők számára a társadalomban kisebbségben lévő preferenciák parlamenti döntéshozatalba történő becsatornázására, illetve a többségi hatalom ellensúlyozására.

Kiemelendő azonban, hogy a képviselők indítványtételi jogának létjogosultsága nem magától értetődő,³⁸ a dolgozatban azonban mégis amellett fogok érvelni, hogy ezen jogosultság a politikai pluralizmus megjelenítésével demokrácia elvének érvényre juttatását szolgálja.

VI. Egyenlő mandátum elve

Az egyenlő mandátum elve a képviselők jogállásának egyik meghatározó jellegadója. A demokrácia elvéből, valamint az egyenlő választójogból³⁹ levezethető követelmény azt jelenti, hogy minden, az országgyűlési választásokon mandátumot szerzett képviselőnek azonos jogai és kötelezettségei vannak.

A parlamentek népképviseleti funkciójából fakad, hogy reprezentálniuk kell az eltérő társadalmi, politikai szempontokat, ennek pedig előfeltétele, hogy a különböző nézőpontok

³⁶ PETRÉTEI József: „Ellenzék a parlamentáris demokráciában.” In: ÁDÁM Antal, KISS László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, 1991. 171.

³⁷ SMUK (2008) 104.

³⁸ Ez a dilemma a kormánypárti képviselők esetében még markánsabban megjelenik.

³⁹ KATZ, Alfred: *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg. 1994. 175.

egyenlő módon jelenhessenek meg a döntéshozatalban.⁴⁰ Ugyanakkor az egyenlő mandátum elve nem jelenthet tartalmi és materiális értelemben vett egyenlőséget, hiszen az veszélyeztetné a parlament hatékony működését, illetve a döntéshozatal többségi jellegével is ellentétes lenne, így elsősorban formális értelemben beszélhetünk a mandátum egyenlőségéről.⁴¹ Tekintettel arra, hogy a képviselők jogai nem az emberi jogok dogmatikai keretrendszerében értelmezendők,⁴² az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (a továbbiakban: Házszabály) különbséget tesz az egyes képviselők frakcióhoz való tartozásától függően, annak érdekében, hogy a képviseleti jelleg többségi aspektusa érvényre jusson a parlamenti döntéshozatalban.⁴³

⁴⁰ SZENTE (2010) 165.

⁴¹ SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés tagjainak jogállása.” In.: JAKAB András (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég Kiadó. Budapest, 2009. 691.

⁴² Ezzel ellentétes álláspontra jutott az Jogok Európai Bírósága: Karácsony and Others kontra Hungary, Judgement of 16 September 2014, 42461/13. Az EJEB ezen döntésével szemben kritikával élt Sente Zoltán – bővebben: SZENTE Zoltán: Emberi Jogok-e a parlamenti képviselői jogok? A képviselői szólásszabadság alkotmányjogi jellegéről. *Állam- és Jogtudomány* 2015/2.

⁴³ SZENTE Zoltán: „Az országgyűlés képviselők jogállása, frakciók vs. szabad mandátum.” In.: MÓDOS Mátyás (szerk.): *A Házszabályon túl – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről I. kötet*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2018. 36.

A törvénykezdeményezési jog alanyai

I. A törvénykezdeményezési jog tartalma

A törvénykezdeményezés a törvényalkotási eljárás legelső aktusa, amely szűkebb értelemben törvényjavaslat Országgyűléshez való benyújtásának jogát jelenti.⁴⁴ A törvényjavaslat törvényalkotás céljából benyújtott jogalkotási indítvány, amelynek az alkotmányban, törvényben és a Hárszabályban meghatározott tartalmi és formai kritériumoknak kell megfelelnie.⁴⁵ A törvénykezdeményezés eljárási cselekmények megvalósítására kötelezi az Országgyűlést, így az köteles a parlamenti szabályok szerint kezelni az indítványt, és dönteni róla.⁴⁶

A törvénykezdeményezés jog, nem kötelezettség. Absztrakt tartalmából fakad, hogy az egyes politika-alakító aktorok szabad elhatározásuk mentén élhetnek a törvényjavaslat benyújtásának jogával. Ugyanakkor ezen álláspontot árnyalja a Kormány és a kormánypárti országgyűlési képviselők közötti kapcsolat, valamint az, hogy a kormányszatnak bizonyos körben kötelezettsége a törvénykezdeményezés (erről az „Országgyűlési képviselő”, valamint „Kormány” című alfejezetben később részletesebben írok).

II. Törvénykezdeményezésre jogosultak köre

A törvénykezdeményezésre jogosultak körét az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése konstituálja. Ennek megfelelően törvényjavaslat benyújtására a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság és országgyűlési képviselő jogosult.

A következő táblázat parlamenti ciklusokra lebontva mutatja be a törvényjavaslatok benyújtók szerinti megoszlását, illetve azok eredményét.⁴⁷⁴⁸

⁴⁴ PETRÉTEI (1998) 169.

⁴⁵ SZENTE (2010) 314.

⁴⁶ PETRÉTEI (1998) 170.

⁴⁷ A megoszlási adatok százalékban értendők.

⁴⁸ A köztársasági elnök által benyújtott törvényjavaslatokat a 2. táblázat tartalmazza

Benyújtó	1990-1994		1994-1998		1998-2002		2002-2006	
	<i>száma</i>	<i>megoszlás</i>	<i>száma</i>	<i>megoszlás</i>	<i>száma</i>	<i>megoszlás</i>	<i>száma</i>	<i>megoszlás</i>
Kormány	428	100	470	100	442	100	520	100
ebből elfogadva	350	81,8	434	92,3	397	89,8	470	90,4
Kormánypárti képviselők	118	100	91	100	165	100	170	100
ebből elfogadva	30	28	40	44	37	23,6	68	40
Ellenzéki képviselők	163	100	178	100	211	100	236	100
ebből elfogadva	18	9,8	7	3,9	2	0,9	8	3,4
Kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen	23	100	20	100	6	100	19	100
ebből elfogadva	8	17,4	7	35	3	50	10	52,6
Bizottság	56	100	16	100	34	100	23	100
ebből elfogadva	26	46,4	11	68,8	21	61,8	17	73,9

Benyújtó	2010-2014		2014-2018		2018-2022	
	<i>száma</i>	<i>megoszlás</i>	<i>száma</i>	<i>megoszlás</i>	<i>száma</i>	<i>megoszlás</i>
Kormány	597	100	591	100	536	100
ebből elfogadva	570	95,5	565	95,6	525	97,9
Kormánypárti képviselő	356	100	169	100	54	100
ebből elfogadva	266	74,7	142	84	52	96,3
Ellenzéki képviselő	545	100	602	100	396	100
ebből elfogadva	3	0,6	1	0,2	4	1
Kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen	1	100	6	100	0	0
ebből elfogadva	0	0,0	5	83,3	0	0
Bizottság	22	100	24	100	16	100
ebből elfogadva	20	90,9	17	70,8	16	100

1. táblázat⁴⁹

1. Köztársasági elnök

A köztársasági elnök törvénykezdeményezési joga elméleti és gyakorlati tekintetben számos kérdést vet fel, melyek komplexitásukból fakadóan részletes vizsgálatot igényelnek, ugyanakkor a témakör lehatárolása érdekében ezen aspektusok elsősorban említés szintű megjelölésére szorítkozom.

A köztársasági elnök törvénykezdeményezési joga a parlamentáris rendszer sajátosságainak összefüggésében atipikus konstrukció,⁵⁰ mely az államfő jogállásából és a jogkör

⁴⁹ DUKÁN Ildikó, VARGA Aida (szerk.): *Parlamenti jog – Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2022. 463-464.

⁵⁰ A köztársasági elnök egyaránt törvénykezdeményezési joggal rendelkezik Észtországban [Észtország Köztársaság Alkotmánya 103.§ 5) bekezdés], Litvániában [Litván Köztársaság Alkotmánya 68. cikk], Lettországban [Lett Köztársaság Alkotmánya II. fejezet 47.], Lengyelországban [Lengyel Köztársaság Alkotmánya 118. cikk 1.].

ellenjegyzéshez kötöttségének hiányából fakad,⁵¹ valamint abból következik, hogy az államfő nem visel politikai felelősséget.⁵² Ugyanakkor álláspontom szerint a kezdeményezési jog nem összeegyeztethetetlen a parlamentáris rendszer logikájával, sőt, az államfői szerep betöltése vonatkozásában fontos instrumentumnak tekinthető.

Az Alaptörvény nem korlátozza a 6. cikk (1) bekezdése által nevesített aktorok törvénykezdeményezési jogát. Ennél fogva az Alaptörvény textualista értelmezése alapján az államfő bármely kérdésben jogosult törvényjavaslat benyújtására. Ezzel konkuráló álláspontként Sente Zoltán arra mutat rá, hogy az Alaptörvény kontextuális értelmezéséből az következik, hogy a köztársasági elnök ezen jogát alkotmányos funkciói ellátása érdekében gyakorolja, azaz csak olyan tárgykörben nyújthat be törvényjavaslatot, amely összhangban áll örökös és az egység-kifejező szerepével.⁵³ Továbbá kiemelendő, hogy a köztársasági elnök alkotmányos szerepének megvalósítása céljából, és ne az általános politikai döntéshozatal alakítása érdekében éljen kezdeményezési jogával.⁵⁴ Az államfői kezdeményezésnek politikai és jogi súlya kell, hogy legyen, és valamely funkciója mentén indokolhatónak kell lennie.⁵⁵

A köztársasági elnök egyik legfontosabb funkciója a nemzet egységének kifejezése.⁵⁶⁵⁷ A törvénykezdeményezés eszközként szolgálhat a demokrácia elve mentén, méltányolható társadalmi, közpolitikai vagy alkotmányos érdekek parlamenti döntéshozatalba történő becsatornázására, melynek keretében az államfő fontos feladata, hogy a korlátozottabb érdekérvényesítő képességgel bíró, marginalizált társadalmi csoportok igényeire felhívja a figyelmet, közvetítse és látható tegye azokat a politikai döntéshozatal horizontján. E tekintetben

Ellenpéldaként említhető Románia, melynek alkotmánya nem teszi lehetővé, hogy az elnök törvényjavaslatot nyújtson be. [VARGA Attila: *Román alkotmányjog*. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet. Kolozsvár, 2013. 298.] [Románia Alkotmánya 74. cikk (1) bekezdés]

Az európai parlamentáris rendszeren alapuló közjogi szabályozások vizsgálata során a törvénykezdeményezési jogtól eltérő konstrukció is azonosítható. Az olasz alkotmány alapján a köztársasági elnök üzenettel élhet a törvényhozás irányába [Olasz Köztársaság Alkotmánya 87. cikk]. Ez tartalmát, illetve jogi jellegét tekintve különbözik a formális törvénykezdeményezési jogtól, ugyanis nem kötelezi a parlamentet a javaslat megvitatására, valamint nem alkalmas arra, hogy törvény szülessen belőle. Bragyova András mellett érvelt, hogy Magyarországon is érdemes lenne az elnöki üzenet jogát biztosítani a köztársasági elnöknek a kezdeményezési jog helyett. BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Budapest 1995. 63. o

⁵¹ PETRÉTEI József: *Magyar Alkotmányjog II.- Államszervezet*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2000. 97.

⁵² SZENTPÉTERI NAGY Richard: „A parlamentáris kormányrendszer államfője.” *Politikatudományi Szemle*. 14/3-4. 111-129

⁵³ SZENTE Zoltán: „A törvénykezdeményezési jog a magyar parlamenti jogban.” *Jogtudományi Közöny* 2009/1. 1-8.

⁵⁴ SZENTE (2009) 842.

⁵⁵ CSINK Lóránt: „Mire jó az ellensúly?” In: CSINK Lóránt és SZABÓ István (szerk.) *Az államfő jogállása I*. Pázmány Press. Budapest, 2013. 20.

⁵⁶ 6/1992. (VI. 10.) AB határozat

⁵⁷ Alaptörvény 9. cikk (1)

fontos a köztársasági elnök a nyitottsága és szociális érzékenysége, mely szoros összefüggésben áll szerepfelfogásával.

Adott esetben törvénykezdeményezési joggal nem rendelkező alkotmányos szereplők vagy civil szervezetek is fordulhatnak az államfőhöz. Erre példaként szolgálhat az Országos Bírói Tanács köztársasági elnökhöz intézett levele, melyben az igazságszolgáltatás függetlenségét veszélyeztető állapot feloldását várta.⁵⁸

Az államfő örökös szerepe nem csak az államszervezet rendes működése idejében, hanem bizonyos válsághelyzetek esetében is megmutatkozik. Ennek kapcsán kiemelném, hogy ebben a körben nem a köztársasági elnök különleges jogrenddel összefüggő feladat- és hatásköreire gondolok, hanem más, elsősorban politikai jellegű és közjogi hatással bíró, az általános gyakorlattól eltérő körülmények fennállása esetén történő beavatkozást értem. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a törvénykezdeményezés adekvát eszköze lehet az örökös funkció betöltésének.⁵⁹ Ezen aktusok jellege eltérő lehet, ugyanakkor az államfő ekkor örökös szerepében mutatkozik meg, hiszen egy politikai természetű rendellenesség könnyen közjogi válsághelyzetet eredményezhet. Ilyen esetben köztársasági elnök – a semlegesség követelményével összhangban – konszenzusteremtő, vagy az alkotmányos problémát orvosló törvényjavaslat benyújtásával aktív szereplőként mutatkozhat meg. Példaként említhető a Göncz Árpád által kezdeményezett a közkegyelem gyakorlásáról szóló 1991. évi V. törvény (a továbbiakban: közkegyelemről szóló törvény), amely a „taxisblokádtól” elnevezésű tüntetéssorozatot követő büntetőjogi kérdésekkel kapcsolatos viták megoldási javaslataként született.

Továbbá a köztársasági elnöknek szerepe lehet a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség⁶⁰ orvoslásában.⁶¹ Ezen Alkotmánybíróság által megállapítható jogkövetkezmény problematikája a szankciónélkülisége, így az alkotmány védelmére hivatott testületnek nincsen olyan eszköze, amivel ki tudná kényszeríteni az Országgyűlés törvényalkotását,⁶² illetve nem tisztázott a kötelezettség pontos címzettje sem. Ebben az esetben elképzelhető, hogy nem a Kormány, továbbá nem valamely országgyűlési képviselő vagy bizottság nyújt be törvényjavaslatot az alkotmány-ellenes helyzet feloldása érdekében, hanem a köztársasági elnök teszi mindezt. Ezzel az állásponttal szemben azonban felmerül, hogy ebben az esetben az

⁵⁸ Az Országos Bírói Tanács 104/2024. (VI.19.) OBT határozata

⁵⁹ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

⁶⁰ Az Alkotmánybíróságról szóló CLI. törvény 46. §

⁶¹ DRINÓCZI Tímea, PETRÉTEI József: *Jogalkotás tan.* Dialóg Campus. Budapest, 2004. 207

⁶² SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* Osiris Kiadó. Budapest, 2001. 341.

államfő elterjesztőként részben átv teszi a jogalkotó felelősségét, amely nincsen összhangban a jogállásával.

Az államfői törvénykezdeményezés vonatkozásában szintén meghatározó szempont a semlegesség követelménye. Kukorelli István a következőképpen fogalmaz: „A köztársasági elnök (...) fölülemelkedik a nemzeti megosztottságon, és az ország egységének jelképe.”⁶³

A parlamentáris kormányforma államfőjének jellegadója, hogy mind politikai, mind közjogi értelemben semleges.⁶⁴ Ezen elv megmutatkozik a klasszikus hatalmi ágak viszonyrendszerében, illetve kirajzolódik az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatában.⁶⁵ A negyedik hatalmi aktorként értelmezhető, a semlegesség elve mentén meghatározható államfő konstrukciója Benjamin Constant nevéhez fűződik.⁶⁶

A benyújtott törvényjavaslat szükségképpen politikai viták tárgyát képezi a törvényalkotási eljárás során. Ezen deliberatív folyamat meghatározó szereplője a javaslat benyújtója, aki egyfelől a Hárszabálynak megfelelően indoklással látja el a javaslatot⁶⁷ és részt vesz a parlamenti vita fórumain. Előterjesztői minőségéből fakadóan a köztársasági elnök (párt)politikai viták kereszttüzébe kerül saját – diszkrecionális – döntése nyomán. Másfelől a köztársasági elnök törvényjavaslat benyújtásával határozott állást foglal egy adott – esetlegesen egy, a Kormány felelősségi körébe tartozó – kérdésben. Ezen körülmények azt a percepciót vonják maguk után, hogy a kezdeményezési jog gyakorlása ellentétes lehet az államfői semlegesség elvével, bár azonosíthatóak egyéb hatáskörök is, mint a jelölési jogosítványok, melyek szintén politikailag kényesnek tekinthetők.⁶⁸ Ugyanakkor a köztársasági elnök semleges alkotmányos szereplő, de nem lehet közömbös. A semlegesség követelménye nem jelenti azt, hogy az alkotmányos hagyományok által körvonalazott szerepének betöltése érdekében – értékválasztások mentén – ne mutakozzon meg aktívabb politikai aktorként.

A magyar alkotmányos gyakorlatban nem jellemző a köztársasági elnök általi törvénykezdeményezés, ugyanakkor nem precedens nélküli. Az rendszerváltás óta eltelt időszakban összesen három törvényjavaslat érkezett az Országgyűléshez:

⁶³ KUKORELLI István: *A jogállamért*. Püski. Budapest, 1989. 112.

⁶⁴ ÁDÁM Antal: „A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre.” In. HOLLÓ András (szerk.) *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Budapest, 1995. 45-46.

⁶⁵ Az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) határozata

⁶⁶ SZENTPÉTERI NAGY (2005) 111-129.

⁶⁷ Hárszabály 31. § (1)

⁶⁸ CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2008. 123.

Javaslat száma	Beérkezés	Cím	Eredmény
T/1092. tv.jav.	1990. dec. 10.	A közkegyelem gyakorlásáról	1991. évi V. tv.
T/8483. tv.jav.	1992. dec. 09.	A közszolgáltatási tájékoztatási eszközök (Magyar Rádió, Magyar Televízió, Magyar Távirati Iroda) vezetőinek kinevezési rendjéről szóló 1990. évi LVII. törvény módosításáról	elutasítva
T/10761. tv.jav.	1993. jún. 1.	A postáról szóló 1992. évi XIV., valamint a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény hatálybalépéséről	visszavonva

2. táblázat⁶⁹

A benyújtott törvényjavaslatok tekintetében kiemelendő a T/1092. számú, ugyanis ez az egyetlen olyan államfői kezdeményezés, amelyből törvény született. A Göncz Árpád által benyújtott közkegyelemről szóló törvény a rendszerváltást követő időszak egyik legnagyobb társadalmi megmozdulására, a „taxisblokádnak” néven ismert tüntetéssorozat adott válaszreakcióként született.

2. Kormány

A parlamentáris kormányforma logikájából fakadóan a végrehajtó hatalomnak meghatározó befolyása van a parlamenti törvényalkotásra. A kormányzás politikai természetű tevékenység, értékválasztásokon alapuló döntések sora.⁷⁰ A különböző szempontok mentén meghatározott stratégiai célkitűzések közpolitikai döntéshozatal, valamint a döntésvégrehajtási mechanizmusok útján jutnak érvényre.⁷¹ Ezen konstrukció determinálja a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti komplex viszonyrendszert. Ennek fontos aspektusa a Kormány törvénykezdeményezési joga, amely egyfelől megjeleníti a hatalommegosztás feladatmegosztási dimenzióját, ugyanis a kormányzat közpolitikai célkitűzései érdekében, a

⁶⁹ A parlament hivatalos weboldala:

A köztársasági elnök által benyújtott törvényjavaslatok (1990. 05. 02 -).

https://www.parlament.hu/aktual/2011_xcii/tvalk/kozt_elnok_tvalk (utoljára megtekintve: 2024.10.29.)

⁷⁰ FAZEKAS János: „Political question doctrine in Hungary and Europe. An overview.” *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Sectio iuridica* 2023. 235.

⁷¹ FAZEKAS János: *A kormányzati tevékenység bírói kontrollja*. ORAC Kiadó. Budapest, 2023. 13.

minisztérium szintű szakapparátus közreműködésével előkészíti, majd benyújtja a törvényjavaslatot, melyet az Országgyűlés garanciákkal övezett eljárás keretében megalkot. Emellett megmutatkozik a demokrácia többségi aspektusa is, hiszen a Kormány a többségi elvre épülő választások útján nyeri felhatalmazását az Országgyűléstől, valamint a köztársasági elnöktől, döntéseit pedig e legitimáció mentén hozza.

Az Ogytv. alapján⁷² a Kormány – a kialakult gyakorlatnak megfelelően a Miniszterelnökség útján – valamennyi ülőszék végén megküldi a következő ülőszékra vonatkozó törvényalkotási programját az Országgyűlésnek.⁷³ Kiemelendő, hogy a tervezet nem köti a Kormányt, így egyfelől nem kötelezi a törvénykezdeményezésre a feltüntetett tárgykörök vonatkozásában, másfelől a programpontokon túlmenően szabadon nyújthat be törvényjavaslatot.⁷⁴

A korábbiakban utaltam arra, hogy a törvénykezdeményezés jog, és nem kötelezettség. Bizonyos tárgykörök vonatkozásában az Országgyűlést törvényalkotási kötelezettség terheli. Ez fakadhat az Alaptörvényből, nemzetközi szerződésből, a közösségi jogból vagy az Alkotmánybíróság által megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességből. Fontos kiemelni, hogy az Országgyűlés törvényalkotási kötelezettsége nem determinálja a Kormány törvénykezdeményezési kötelezettségét. Ugyanakkor bizonyos esetekben a Kormány mégis köteles törvényjavaslat benyújtására, ebben a tekintetben pedig különbözik a kezdeményezési jog többi alanyától. Ebbe a körbe tartozik a költségvetési és a zárszámadási törvény előterjesztése, illetve a nemzetközi szerződés, valamint az eredményes népszavazás végrehajtásához szükséges törvények Országgyűlésnek való benyújtása. Továbbá kiemelendő, hogy az Alaptörvény végrehajtásához szükséges törvényjavaslatok előterjesztése szintén a Kormány kötelezettsége.⁷⁵

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 17. § (1) bekezdése kötelezően elírja, hogy törvényjavaslat benyújtása esetén⁷⁶ a Kormánynak kötelezően előzetes hatásvizsgálatot kell végeznie.⁷⁷ Ennek keretében a szakmai apparátus felméri a tervezett törvény társadalmi, gazdasági, egészségügyi, környezeti, adminisztratív és valamennyi jelentősnek vélt hatását.

⁷² Ogytv. 38. §

⁷³ Lsd. a Kormány 2024. őszi ülőszékére vonatkozó törvényalkotási programja: https://www.parlament.hu/documents/d/guest/tvalk_program_2024_osz

⁷⁴ SZENTE (2009) 1-8.

⁷⁵ Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések 4. pont.

⁷⁶ Előzetes hatásvizsgálatot a Kormány által előterjesztendő Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslat, törvényjavaslat, valamint kormányrendelet és miniszteri rendelet, továbbá helyi önkormányzati rendeletet esetében is készíteni kell.

⁷⁷ Az előzetes hatásvizsgálat elkészítésének módját az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet szabályozza részletesen.

Ezen kötelezettség célja az, hogy a pozitív és a negatív következmények feltárásával növeljék a törvények hatékonyságát, és javítsák azok minőségét.

A hatásvizsgálat alkotmányos jelentősége a jogalkotás minőségében ragadható meg, amely szorosan összefügg a demokrácia és a jogállamiság alapelvének tartalmi oldalával.

Ugyanakkor fontos rámutatni az előzetes hatásvizsgálatok előkészítésével összefüggő aggályos gyakorlatra. Egyes esetektől eltekintve, a Kormány nem, vagy csak felületesen tesz eleget jogszabályi kötelezettségének, továbbá a hatásvizsgálati úrlapok vonatkozásában történő közérdekű adatigénylés gyakorta eredményez pereket.⁷⁸

Emellett a Kormány köteles a törvénytervezeteket társadalmi egyeztetésre bocsátani.⁷⁹ A szabályozás célja a demokrácia eszméjének érvényre juttatása mentén az, hogy az állampolgárok és egyéb civil, vagy szakmai aktorok véleményt formálhassanak a tervezetekkel kapcsolatban, így ezen álláspontok becsatornázásával és mérlegelésével minél hatékonyabb törvényeket alkosson a parlament.

Míg az ezzel kapcsolatos korábbi gyakorlat tulajdonképpen kiüresítette a társadalmi egyeztetés intézményének funkcióját, az Európai Bizottság és a magyar Kormány között létrejött 2022-es megegyezés eredményeképpen pozitív irányba mutató módosítások történtek a vonatkozó joganyag tekintetében,⁸⁰ ugyanakkor ennek valódi hatásai megkérdőjelezhetőek.

3. Bizottság

Drinóczi Tímea és Petrétai József az országgyűlési bizottságok törvénykezdeményezési jogát csoportjogként értelmezik, tekintettel arra, hogy annak címzettje maga a testület, ekképpen pedig képviselők meghatározott köre.⁸¹

Kiemelendő, hogy a törvénykezdeményezési jog tekintetében is érvényesül az egyenlőség elve, így dogmatikai szempontból valamennyi bizottságnak, függetlenül annak típusától (állandó, eseti és vizsgálóbizottság) joga van törvényjavaslatot benyújtani, melyet mindenképpen érdemben tárgyal a parlament.⁸²

Az állandó bizottságok feladat- és hatásköreit az Országgyűlés alkotmányos szerepe körvonalazza. Ennek mentén döntés-előkészítő, ellenőrző, véleményező, javaslattevő és

⁷⁸ Ezen állítást alátámasztja és bővebben ír a problémaköréről: KÜHRNER László: „Hatástalan vizsgálatok, hatásos megoldások.” *MTA Law Working Papers* 2021/23.

⁷⁹ A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény.

⁸⁰ Az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény módosításáról szóló 2022. évi XXX. törvény

⁸¹ PETRÉTAI, DRINÓCZI (2004) 206.

⁸² SZENTE (2009) 1-8.

kezdeményező funkciót töltenek be.⁸³ A vizsgálóbizottságok elsősorban ellenőrző, ennek keretében információgyűjtő, adott esetben javaslattevő szereppel bírnak,⁸⁴ az eseti bizottságok pedig bármilyen, az Országgyűlés által kiemelt jelentőségűnek tekintett témakör részletes és szakmai megvizsgálására létrehozható szervezeti egységek.

Az eseti bizottságok esetében kiemelendők azon testületek, melyek kifejezetten valamilyen átfogó szabályozási reformcsomag szakmai előkészítése érdekében jönnek létre. A magyar parlamenti gyakorlatban több ilyen feladattal megbízott bizottságot intézményesített már az Országgyűlés.⁸⁵ Ezen szervezeti egységek esetében elméleti és pragmatikus szempontok mentén igazolható lehet a törvénykezdeményezési jog, hiszen előkészítői szerepükből fakadóan indokolható, hogy előterjesztői minőségben vegyenek részt a törvényalkotási eljárásban.

Tekintettel a törvénykezdeményezési jog jellegére, a testületek indítványozói jogosultsága elméleti szempontból kérdéses. Ugyan az állandó bizottságok meghatározó szereppel bírnak a törvényalkotási eljárás során, azonban ez elsősorban részletes vita szakaszában mutatkozik meg. Felmerül, hogy ennek ellenére milyen szempontok indokolják a törvényjavaslat bizottság általi benyújtását. Sente Zoltán arra mutat rá, hogy az adott kezdeményezés súlyát növeli, ha annak benyújtója egy olyan – az országgyűlés szervezeti rendszerének részét képező és az arányosság elvére épülő – testület, amelynek tagjai eltérő politikai álláspontot képviselnek.⁸⁶

Az országgyűlési bizottságok törvénykezdeményezési joga rendszerváltás óta kialakult parlamenti szokásjog összefüggésében vizsgálendő. Ennek kapcsán megemlítenő, hogy a költségvetési bizottság feladata bizonyos alkotmányos intézmények költségvetésre, illetve annak végrehajtására vonatkozó törvényjavaslat benyújtása.⁸⁷

Ezen túlmenően az 1. táblázatból kiolvasható, hogy a bizottságok valamennyi parlamenti ciklusban több mint tíz törvényjavaslatot nyújtottak be, melyek túlnyomó többségét elfogadta az Országgyűlés:

Összesen benyújtott	191
Ebből elfogadott	128
Megoszlás	67%

3. táblázat

⁸³ SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „A magyar Országgyűlés bizottsági rendszere.” *Ars Boni Jogi folyóirat* 2012. 9.

⁸⁴ BALOGH Zsolt: *A parlamenti vizsgálóbizottságok*. Patrocinium. Budapest, 2010. 26.

⁸⁵ Példaként említhető az „Alkotmány-előkészítő eseti bizottság” [létrehozta: 47/2010. (VI. 29.) OGY határozat], illetve „A Választási Rendszer Reformját Előkészítő eseti bizottság” [létrehozta: 16/1999. (III. 8.) OGY határozat].

⁸⁶ SZENTE (2009) 1-8.

⁸⁷ Erre legutóbbi példa: A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság 2025. évi egységes költségvetéséről szóló T/9614 sz. javaslat.

Az országgyűlési bizottságok törvénykezdeményezésükkel szakmai szempontokat jeleníthetnek meg a parlamenti döntéshozatalban. Ez a minőségi jogalkotás mentén a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos elvét juttathatja érvényre, hiszen annak tartalmi követelménye, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvények alkalmasak legyenek a megfogalmazott társadalmi és közpolitikai cél megvalósítására. Emellett megjeleníthetik a hatalommegosztás feladatmegosztási dimenzióját, hiszen bizonyos – a Kormány felelősségi körébe tartozó – tárgykörben a bizottságok nyújtanak be törvényjavaslatot.

4. Országgyűlési képviselő

Az országgyűlési képviselők törvénykezdeményezési joga elméleti tekintetben több szempontból igazolható, sőt a kisebbségi jogok összefüggésében alkotmányos követelményként is megfogalmazható.

A képviselői törvénykezdeményezési jog a demokrácia eszméjének és a társadalmi pluralizmus érvényesülésének instrumentuma. Lehetőséget ad a parlamenti többség értékrendszerétől eltérő preferenciák megjelenítésére, ezzel tágítva a közpolitikai döntéshozatal szempontrendszerének horizontját.

Ezzel szoros összefüggésben áll az Országgyűlés népképviseleti funkciója. A nép a politikai közösség alkotóeleme, amely a liberális paradigma szerint egy világnézetileg heterogén csoport. Ennek mentén a nép képvisellete nem szorítkozhat a többségalapú hatalomgyakorlásra, hanem reflektálnia kell a kisebbségben lévő értékekre.⁸⁸ A demokratikus parlament politikai tekintetben plurális, amely megmutatkozik a törvényalkotási eljárás tárgyát képező javaslatok tartalma, illetve az azok által képviselt értékek vonatkozásában is.

Emellett az ellenzéki képviselői törvénykezdeményezés a hatalommegosztás elvét jeleníti meg. A parlamentáris kormányzat és az ellenzék dualizmusa a hatalommegosztás parlamenten belüli dimenzióját érzékelteti.⁸⁹ A parlamentáris kormányforma jellegzetessége, hogy a végrehajtó és a törvényhozó hatalom nem válik el élesen egymástól. Amennyiben egy párt saját holdudvarába keríti a kormányzatot, illetve a parlamenti politikai teret, eltolódhatnak a hatalmi súlypontok, és egyetlen döntési központ jöhet létre.⁹⁰ A képviselők olyan jogosítványokkal bírnak, amelyekkel érdemben képesek lehetnek a végrehajtó és parlamenti hatalom ellensúlyaként feltűnni. Kukorelli István szerint ez kifejezetten funkciója a parlamenti

⁸⁸ PROKSCH, Sven-Oliver, SLAPIN, Jonathan B.: *The Politics of Parliamentary Debate. Parties, Rebels, and Representation*, Cambridge University Press. Cambridge, 2015. 17.

⁸⁹ SZALAI András: „Az ellenzék, mint a parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátja.” *Pro Publico Bono* 2014/1 42.

⁹⁰ SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Budapest, 1995. 137.

ellenzéknek.⁹¹ Ebben a viszonyrendszerben az ellensúlyképzés egyik eszköze a törvénykezdeményezés, amely árnyalhatja a „kormány parlamenti diktatúráját.”⁹²

Azonban a képviselők törvénykezdeményezési joga nem feltétlenül magától értetődő, illetve problematikus aspektusok szempontjából is vizsgálható. Sente Zoltán szerint elméletileg igazolható lehet a képviselői kezdeményezési jog kizárólag kollektív felfogása,⁹³ ugyanis „a törvényhozás monopóliuma a parlamentet, mint egészet illeti meg.”⁹⁴ Ezzel konkuráló véleményen van Smuk Péter. Álláspontja szerint ezen jogosítványt nem indokolt testületi jogként intézményesíteni, továbbá a szabályozás kiüresítené a független képviselők kezdeményezési jogát.⁹⁵

Az egyenlő mandátum elve mentén valamennyi képviselő azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik, függetlenül attól, hogy ellenzéki vagy kormánypárti. Ugyanakkor – tekintettel a Kormány és az Országgyűlés közötti komplex viszonyrendszerből fakadó, a következőkben kifejtet, a kormánypárti képviselők kezdeményezésére vonatkozó konzekvenciákra – a vizsgálat tekintetében érdemes distinkciót tenni a kormánypárti és ellenzéki képviselők között.

A parlamentek működésének fonalát a pártelv határozza meg, ennek mentén a képviselői munka⁹⁶ a pártfrakciók struktúrája épül.⁹⁷ A szabad mandátum elve mentén a képviselők rendelkeznek bizonyos autonómiával, saját politikai öndefinícióval, önálló szerepfelfogással és értékrenddel.⁹⁸ Ugyanakkor a szabad mandátum elvének markáns korlátozásaként értelmezhető frakciófegyelem jelensége döntően határozza meg a képviselők parlamenti attitűdjét és munkáját.⁹⁹ Ez megmutatkozik a kezdeményezési jog vonatkozásában is, hiszen a képviselői javaslatok esetében, ugyan közjogi tekintetben nem, de gyakorlati szempontból mindenképpen szükséges a saját frakció támogatása.

⁹¹ KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizedei*. Korona Kiadó, Budapest, 1995. 137. [idézte Szalai (2014)]

⁹² BEYME, Klaus von: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Westdeutscher Verlag GmbH. Opladen/Wiesbaden, 1999. 291. [idézte SMUK (2008) 140.]

⁹³ A kollektív jogként való értelmezés azt jelenti, hogy a kezdeményezési jog nem magát a képviselőt illeti meg, hanem a frakciókat.

⁹⁴ SZENTE (2010) 316.

⁹⁵ SMUK (2008) 141-142.

⁹⁶ Ez alól kivételt jelentenek a független képviselők.

⁹⁷ KÖRÖSÉNYI András, TÓTH Csaba, TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó. Budapest, 2003. 491.

⁹⁸ KÖRÖSÉNYI, TÓTH, TÖRÖK (2003) 492.

⁹⁹ ERDŐS Csaba: „Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások.” *Politikai szemle* 2017/2 17.

A szabad mandátum korlátozott jellege a kormánypárti képviselők esetében határozottabban megfigyelhető, hiszen a kormánypárti frakció mellett, esetlegesen a kormányzat is nyomást gyakorol tevékenységükre.

Az egyenlő mandátum elvéből fakadóan, törvényjavaslat benyújtása esetén valamennyi képviselőt azonos kötelezettségek terhelik, és ugyanazon eljárási szabályok vonatkoznak rájuk. Ennél fogva elméletileg elképzelhető, hogy a Kormány törvénykezdeményezési jogának gyakorlása esetén fennálló többletkötelezettségei megkerülése érdekében (melyekre fentebb, a „Kormány” alfejezetben részletesebben kitértem) törvényjavaslatát nem közvetlenül, hanem kormánypárti, adott esetben pedig független¹⁰⁰ képviselő útján nyújtja be.¹⁰¹ Ezen gyakorlat a szabad mandátum elvének markáns korlátozását jelenti, és – tekintettel a törvényhozás előkészítő szakaszának – alkotmányosan aggályos lenne.¹⁰²

¹⁰⁰ Itt érdemes megemlíteni Volner János (Huxit Párt) által benyújtott, egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló T/17265. sz. javaslatot, amely nyomán elfogadott törvény lehetővé tette, hogy az országgyűlés választások napján országos népszavazás is megrendezésre kerüljön. Ez egyértelműen egybevágott a kormánypártok politikai érdekeivel.

¹⁰¹ A magyar politikai gyakorlatban emblematikus példaként említhető a munkaidő-szervezéssel és a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/3628, illetve a szuverenitás védelméről szóló T/6222. számú törvényjavaslat, melyet egyaránt kormánypárti képviselők nyújtottak be.

¹⁰² PETRÉTEI József: „A kétharmados parlamenti többség hatása a törvényhozásra.” *Jog – Állam – Politika*. 2011/ különszám. 10.

Tárgysorozatba vétel

A Hárszabály rendelkezései alapján a Kormány, a köztársasági elnök és az országgyűlési bizottság által kezdeményezett törvényjavaslatok automatikusan, tehát benyújtás útján kerülnek az Országgyűlés tárgysorozatába, míg a képviselői indítványok esetében szükséges a kijelölt bizottság támogatása.¹⁰³ Ez azt jelenti, hogy a képviselő által benyújtott törvényjavaslat vonatkozásában az Országgyűlés tárgysorozatba-vételi eljárást folytat le, áttörve a kezdeményezők egyenlőségének elvét.

1. A tárgysorozat

A tárgysorozat azon törvényjavaslatok és egyéb döntéshozatali indítványok¹⁰⁴ körét jelenti, amelyek az Országgyűlés napirendjére tűzhetőek.

A napirend a tárgysorozaton lévő önálló indítványok közül egy adott ülésen tárgyalat előterjesztések összessége,¹⁰⁵ melynek tematikája döntő jelentőséggel bír a parlament által tárgyalandó törvényjavaslatok tekintetében.

Kiemelendő, hogy a Hárszabály nem rögzít arra vonatkozó kötelezettséget, hogy a tárgysorozatban lévő törvényjavaslatokat a Tisztelt Ház napirendre tűzze. A napirendi javaslat elkészítése a parlament döntés-előkészítő fórumaként működő Hársbizottság feladata.¹⁰⁶ A Hársbizottság konszenzusos döntésével a tárgysorozatban lévő törvényjavaslatokat napirendi javaslatának részeként az Országgyűlés elé terjesztheti, majd ezt a napirendi vita keretében tárgyalja a parlament.

A tárgysorozat kapcsán fontos kérdés annak egyes parlamenti ciklusokhoz fűződő viszonya, mely a kontinuitás-diszkontinuitás rendszerében bír jelentőséggel, tekintettel arra, hogy ezen elvek eltérő módon hatnak a törvényhozás dinamikájára.¹⁰⁷ A tárgysorozat kontinuitása azt jelenti, hogy a tárgysorozaton lévő indítványok átkerülnek a következő parlamenti ciklus tárgysorozatára. A kontinuitás elve a Kormány – politikai célkitűzései mentén – által

¹⁰³ Hárszabály 31. § (2) bekezdés

¹⁰⁴ A Hárszabály alapján határozati javaslat és az országos népszavazási kezdeményezés az Országgyűlés tárgysorozatára kerül.

¹⁰⁵ Hárszabály 158. § 17. pont

¹⁰⁶ DUKÁN, VARGA (2022) 144.

¹⁰⁷ PETRÉTEI (1998) 254.

meghatározott, az adott parlamenti ciklus törvényalkotási súlypontjainak kiegészítését, és mérsékelt átrendezését szolgálja a korábban felmerült szabályozási igények átitkításával. Ezen elv érvénysülése garanciális jelentőséggel bír azon törvényalkotási igények tekintetében, melyeket elsősorban nem tisztán politikai szempontok determináltak, hanem szakmai érvek, valamint a jogalkalmazás során felmerült anomáliákkal, illetve a jogrendszer inkoherenciájával kapcsolatos jelzések.¹⁰⁸

A diszkontinuitás elve alapján azon törvényjavaslatokat, melyeket az adott ciklusban nem tárgyalt az Országgyűlés, újból be kell nyújtani, és azokat a – képviselői törvényjavaslatok esetében – ismételten tárgysorozatba kell venni. A diszkontinuitás elve a tárgysorozat vonatkozásában egyfajta „tiszta lapot” eredményez, így élesen elválasztja egymástól a parlamenteket, ugyanakkor nem zárja ki, hogy a korábban már tárgysorozaton lévő törvényjavaslat szükség esetén ugyanazzal a tartalommal ismételten benyújtásra kerüljön.¹⁰⁹

A kontinuitás és diszkontinuitás tekintetében a Házzsabály egy vegyes rendszert követ. A Házzsabály alapján az újonnan megválasztott Országgyűlés tárgysorozatán maradnak azon indítványok, melynek előterjesztőjének jogállása független a képviselők választásától.¹¹⁰ Ezen rendelkezésből kiolvasható, hogy – az egyéb önálló indítványok mellett – kizárólag a köztársasági elnök által benyújtott törvényjavaslatok maradnak tárgysorozaton.¹¹¹

A szabályozás mögötti megfontolás egyfelől az új ciklusból fakadó parlamenti átstrukturálódásból fakad, hiszen a diszkontinuitás elve alapján megszűnnek a bizottságok, valamint a képviselők megbízatása is véget ér. Más megvilágításban pedig a parlamenti működés – a népszuverenitás elvéből fakadóan – a képviselők demokratikus legitimációján nyugszik. Ebből a követelményből fakadóan logikus elvárás, hogy az Országgyűlés egy adott ciklusban olyan törvényjavaslatokat tárgyaljon, melynek előterjesztője rendelkezik alkotmányos legitimációval.

Ugyanakkor kiemelendő, hogy a Házzsabály lehetőséget ad az újonnan megalakult Kormánynak arra, hogy nyilatkozatával a Kormány által, az előző ciklusban benyújtott indítványokat tárgysorozaton tartsa. Ezen konstrukció elsősorban azon esetben bír jelentőséggel, amennyiben a kormánypárt(ok), illetve kormánypolitika tekintetében nem történt változás. A kontinuitás elve mindenekelőtt törvényjavaslatok Kormány nyilatkozata útján

¹⁰⁸ Uo. 143.

¹⁰⁹ Uo. 254.

¹¹⁰ Házzsabály 157. § (1) bekezdés

¹¹¹ A Házzsabály 157. § (1) bekezdés ilyen módú megfogalmazását az indokolja, hogy a rendelkezés az önálló indítványok körére vonatkozik. A Házzsabály 27. § (1) bekezdés f) pont alapján önálló indítványnak tekinthető a beszámoló, melyet például – az Állami Számvevőszék vonatkozásában – az Állami Számvevőszék elnök terjeszt elő, kinek megbízatása független a képviselők választásától.

történő átitktatása révén érvényesül. Az elérhető tárgysorozatjegyzékekből kiolvasható, hogy a gyakorlatban főként a nemzetközi egyezmények kihirdetésére vonatkozó törvényjavaslatok kerülnek átitktatásra.¹¹²

A tárgysorozat tekintetében érdemes utalni azon aggályos gyakorlatra, amely alapján nem érhető el nyilvánosan arra vonatkozó dokumentum, amely a tárgysorozaton lévő önálló indítványokat, különösen a törvényjavaslatokat tartalmazná. A demokrácia és a jogállamiság elvéből kiolvasható, hogy a nyilvánosság követelményének a törvényalkotási eljárás valamennyi szakaszában érvényesülnie kell, továbbá az nem korlátozható a döntésekre, így minden olyan más dokumentumra és eljárási cselekményre ki kell terjednie, amely a döntésekhez elvezet.¹¹³ A tárgysorozat nyilvánossága hozzájárulna a törvényalkotás társadalmi ellenőrizhetőségéhez, valamint a jogbiztonság elve mentén kiszámíthatóbbá és előreláthatóbbá tenné az Országgyűlés jogalkotását.

Emellett szintén megemlítenő, hogy a tárgysorozat szorosan összefügg a törvényalkotási eljárás speciális formáival, ugyanis mind a sürgős tárgyalás,¹¹⁴ mind a kivételes eljárás¹¹⁵ kizárólag a tárgysorozatban lévő törvényjavaslatok vonatkozásában kezdeményezhető az előterjesztő által.

2. Szabályozás

A Házszabály 31. § (2) bekezdése két módozatot szabályoz az országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok tárgysorozatba kerülése tekintetében.

A Házszabály alapján, amennyiben az Ogytv. 35. § (1) bekezdése szerint rendkívüli ülészakot vagy ülést hív össze a házelnök, és ez képviselő által benyújtott önálló indítvány megtárgyalására irányul, akkor az önálló indítvány (így a törvényjavaslat) a kijelölt bizottság döntése nélkül kerül az Országgyűlés tárgysorozatába.¹¹⁶ Ugyanakkor a szabályozás nyitva hagyja annak a lehetőségét, hogy a parlament nem tűzi napirendjére az önálló indítványt a rendkívüli ülészak vagy ülés idején. Ennek célja, hogy az ülésezési szünetek során felmerülő

¹¹² A tárgysorozatjegyzék az új parlamenti ciklus tárgysorozatával kapcsolatos információkat tartalmazó dokumentum. Elérhető tárgysorozatjegyzékek: 2010-2014: <https://bit.ly/4g4Hjpz> 2018-2022: <https://bit.ly/41t6TjI> (utoljára megtekintve: 2024. 10. 29.)

¹¹³ BODNÁR Eszter: „A parlamenti nyilvánosság.” In.: In.: MÓDOS Máttyás (szerk.): *A Házszabályon túl – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről II. kötet*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2018. 57.

¹¹⁴ Házszabály 60. § (1)

¹¹⁵ Házszabály 61. § (1)

¹¹⁶ Házszabály 16. § (2)

speciális törvényalkotási és döntéshozatali helyzetekre gyorsan, és adekvát módon tudjon reagálni a parlament.¹¹⁷

A Házszabály előbb említett rendelkezésében rögzített általános eljárási metódus a tárgysorozatba-vételi eljárás, amely a törvényjavaslat tárgyalásának különös szabályai keretében kerül szabályozásra.¹¹⁸

2.1. A tárgysorozatba-vételi eljárás menete

A törvényjavaslat ParLex¹¹⁹ rendszeren keresztül történő benyújtását¹²⁰ követően a házelnök kijelöli azon állandó bizottságot, amelynek feladatkörébe tartozik a törvényjavaslat által érintett tárgykör.¹²¹ Az így kijelölt bizottság tárgysorozatba-vételi eljárást lefolytató bizottságként funkcionál, pozitív döntés esetében pedig részletes vitát lefolytató bizottságként vesz részt a törvényalkotási eljárás további szakaszaiban. A kijelölt bizottság az előterjesztői álláspont ismertetését követően vitát folytat le a törvényjavaslatról, majd döntést hoz annak tárgysorozatba vételéről.

2.2. A Törvényalkotási Bizottság eljárása, mint jogi kontrollmechanizmus

A tárgysorozatba vételre vonatkozó elutasító döntéssel szemben azon képviselőcsoport vezetője, amelybe az előterjesztő tartozik, indítványozhatja Törvényalkotási bizottság eljárását, melynek keretében a testület szintén dönt a tárgysorozatba vétel tárgyában.¹²² Ez a lehetőség a független képviselőket is megilleti, azonban az indítványt legalább négy másik képviselőnek támogatnia kell.¹²³ A kérelem alapján a Törvényalkotási Bizottság dönt a törvényjavaslatok tárgysorozatba vételéről, amelynek összetétele szintén az arányosság elvére épül.

A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX.30.) OGY határozat 98. § (5) bekezdése korábban az Országgyűlés hatáskörébe utalta a tárgysorozatba vételi döntések felülvizsgálatát.

¹¹⁷ SMUK Péter: „Parlament.” In.: JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/jogalkotas#block-2850> (utoljára megtekintve: 2024. 10. 29.) [45]

¹¹⁸ Házszabály 58. §

¹¹⁹ A Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere

¹²⁰ Házszabály 30. § (2)

¹²¹ Házszabály 32. § (1). Itt megemlítenéd, hogy a Házszabály bizonyos esetekben meghatározza a kijelölendő bizottságot. Így tesz a 100. § (2) bekezdésben is, amikor rögzíti, hogy a központi költségvetésről szóló törvény tárgyalására kijelölendő bizottság a költségvetési bizottság, amely egyébként a törvényjavaslat benyújtója.

¹²² Házszabály 58. § (5)

¹²³ Házszabály 58. § (8)

3. A tárgysorozatba vétel jogintézményének funkciója

Az Országgyűlés a törvényalkotás terén igen produktív.¹²⁴ A megtárgyalandó és elfogadott törvények mennyisége hatalmas munkaterhet ró a parlamentre, amely számos negatív következménnyel jár a megalkotott jogszabályok minősége tekintetében.¹²⁵

Ahhoz, hogy a parlamenti döntéshozatali mechanizmusok rendszere a törvényhozó hatalom hatékony működésére vonatkozó követelménynek megfeleljen, olyan processzuális jellegű jogintézményeket kell a törvényalkotási eljárásra vonatkozó normarendszerbe implementálni, melyek ezen alapelv érvényesülését hivatottak biztosítani. Ebből a szempontból kiemelt szerepet tölt be a tárgysorozatba vétel, amely érdemi szűrőként funkcionál a törvényalkotási eljárás legelső szakaszában.

Álláspontom szerint a parlament demokratikus jellegének szükséges, de nem elégséges aspektusa a képviselői törvénykezdeményezési jog, amely a testület tagjait megillető szólásszabadság tartalmi elemeként is értelmezhető.¹²⁶ Ugyanakkor ezen egyéni képviselői jogosultság nem abszolút jellegű, meghatározott szempontok és érdekek mentén korlátozható. A törvénykezdeményezési jog esetében a két, egymással konkuráló alkotmányos követelmény a parlament hatékony működésének elve és a képviselői jogok, melyek elsősorban az ellenzéki politikai szereplők vonatkozásában bírnak meghatározó jelentőséggel. Ezen problémakört hivatott feloldani tárgysorozatba vétel, amely a többségi elv mentén alkotmányos korlátja lehet a törvénykezdeményezési jognak.

Az érdemi szűrő funkció két szempont mentén mutatkozik meg. Egyfelől alkalmas a képviselők visszaélésszerű joggyakorlásának (obstrukció) megakadályozására. Törvényjavaslat benyújtásával az előterjesztő processzusra kötelezi az Országgyűlést.¹²⁷ Amennyiben a parlament valamennyi, a képviselők által benyújtott indítványt érdemben tárgyalna a törvényalkotási eljárás keretében, az a legmagasabb szintű politikai döntéshozatal ellehetetlenülését eredményezné, így alkotmányos válságot idézne elő, hiszen az törvényhozó hatalom nem tudná ellátni az Alaptörvényből fakadó kötelezettségeit.

Továbbá a nem érdemi, vagy felületesen előkészített, döntéshozatalra tartalmilag nem alkalmas, valamint politikailag aggályos képviselői törvényjavaslatok kiszűrésével tehermentesíti a testületet.

¹²⁴ A parlamenti jogalkotásra vonatkozó adatok: <https://www.parlament.hu/az-orszaggyules-jogalkotasa>

¹²⁵ MOLNÁR Csaba, M. BALÁZS Ágnes: „A törvényjavaslatok számának hatása a törvényalkotás minőségére.” In.: GAJDUSCHEK György, MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2020. 226.

¹²⁶ SZENTE (2015) 80.

¹²⁷ PETRÉTEI (1998) 170.

4. Gyakorlat és elméleti aspektusok

A következő táblázatok a tárgysorozatba-vételi eljárások eredményeit mutatják be benyújtók szerint, ciklusokra lebontva és összesítve:

Benyújtó	2010-2014		2014-2018		2018-2022		2022-2026 ¹²⁸	
	száma	megoszlása ¹²⁹	száma	megoszlás	száma	megoszlás	száma	megoszlás
Kormánypárti képviselő	357	100	169	100	54	100	20	100
tárgysorozatba vett	279	78,15	153	90,53	53	98,15	20	100
nem került tárgysorozatba	78	21,85	16	9,47	1	1,85	0	0
Ellenzéki képviselők	544	100	602	100	398	100	176	100
tárgysorozatba vett	6	1,10	1	0,17	4	1,01	4	2,27
nem került tárgysorozatba	538	98,90	601	99,83	394	98,99	172	97,73
Közös indítvány	1	100	6	100	0	0	0	0
tárgysorozatba vett	1	100	6	100	0	0	0	0
nem került tárgysorozatba	0	0	0	0	0	0	0	0

4. táblázat

Benyújtó	Benyújtott		Tárgysorozatba vett		Nem került tárgysorozatba	
	száma	megoszlás	száma	megoszlás	száma	megoszlás
Kormánypárti képviselő	600	100	505	84,17	95	15,83
Ellenzéki képviselő	1720	100	15	0,87	1705	99,13
Közös indítvány	7	100	7	100	0	0

5. táblázat

Az Országgyűlés bizottsági rendszerének fontos tulajdonsága, hogy az egyes, elsősorban előkészítő feladatokat ellátó, de ügydöntő hatáskörrel is rendelkező testületek összetétele – főszabály szerint – az arányosság elve mentén alakul. Az arányosság elve azt jelenti, hogy bizottságok összetétele leköveti a parlamenti patkó színezetét. Ez determinálja a bizottságok működésének politikai logikáját, ugyanis a kormányzó hatalmat támogató képviselők többséggel rendelkeznek a testületekben.

Tekintettel arra, hogy a bizottságok döntéshozatali mechanizmusai a többségi elvre épülnek, az ellenzéki képviselők által benyújtott törvényjavaslatok kifejezetten ritkán nyerik el a testület tagjainak támogatását, és kerülnek az Országgyűlés tárgysorozatába.¹³⁰ Az összesítő

¹²⁸ Ezen adatok a 2022-2024-es parlamenti ciklus esetében a 2024. év I. félévi időszakára terjednek ki.

¹²⁹ A megoszlási számok százalékban értendők.

¹³⁰ SZENTE Zoltán: „Parlamenti jogunk nyomorúsága.” In.: CHRONOWSKI Nóra, SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár, SZILÁGYI Emese (szerk.): *Demokrácia-dilemmák. Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2022. 184.

táblázatából kiolvasható, hogy a 2010 óta eltelt időszakban az 1720 törvényjavaslatból mindösszesen 15-öt tárgyalta érdemben a parlament. Ez az indítványok 0,87%-át jelenti.

Korábban utaltam a tárgysorozatba-vételi eljárás érdemi szűrő funkciója mentén meghatározható processzuális és alkotmányos szerepére, ugyanakkor a statisztikai adatok arra mutatnak, hogy a kormánytöbbség visszaél ezen jogintézménnyel, és diszkriminatív módon akadályozza meg azon parlamenti képviselők törvénykezdeményezését, akik egyenlő mandátummal és demokratikus felhatalmazással bírnak.

Ezen a ponton érdemes utalni arra, hogy a parlamenti többség más módon is blokkolhatja az ellenzéki képviselők által benyújtott törvényjavaslatok tárgyalását. Ahogyan a korábbiakban már említettem, a Hárszabály nem tartalmaz arra vonatkozó kötelezettséget, hogy a Hársbizottság az adott parlamenti ciklusban napirendre tűzze a már tárgysorozatba vett képviselői indítványt. Amennyiben a képviselői törvényjavaslatok nem kerülnek azon ciklus végéig az Országgyűlés napirendjére, amely során benyújtásra kerültek, akkor önálló döntés nélkül lekerülnek a parlament tárgysorozatáról.¹³¹ Így az is elképzelhető, hogy a formálisan tárgysorozatba vett képviselői előterjesztéseket valójában nem tárgyalta érdemben az Országgyűlés.

Felmerül, hogy amennyiben prognosztizálható az ellenzéki képviselők által benyújtott törvényjavaslatok tárgysorozatba vételével kapcsolatos döntés, akkor milyen más szempontok állhatnak a kezdeményezések mögött. Az országgyűlési képviselők bizonyos érdekek, értékrendszerek és ideológiák mentén folytatnak politikai tevékenységet a parlamenti ciklus és a kampány során. Céljuk, hogy minél több választópolgár támogatását szerezzék meg, ennek pedig legfontosabban eszköze a nyilvánosság. Ugyan a választási programok a szabad mandátum elvéből fakadóan a parlamenti ciklus időszakában háttérbe szorulnak, azonban a képviselők politikai előnyt szereznek azzal, ha láthatóvá teszik parlamenti munkájukat, aktivitásukat.¹³² Ennek egyik leadekvátabb eszköze a törvénykezdeményezés. Törvényjavaslat benyújtásával a képviselők megmutathatják, és a nyilvánosságon keresztül közvetíthetik azon ügyeket és értékeket, amelyek fontosak számukra, és meghatározzák politikai öndefiníciójukat. A hatályos szabályozás és az ezzel összefüggő gyakorlat tulajdonképpen politikai instrumentummá degradálja a törvénykezdeményezés jogát.

¹³¹ Hárszabály 157. §

¹³² ERDŐS Csaba: „Parlamenti képviselő.” In.: JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/parlamenti-kepviselo> [13] (utoljára megtekintve: 2024. 10. 29)

Ugyanakkor rávilágítanék ezen kérdéskör másik vetületére. Elképzelhető, hogy egy tárgysorozatba nem került ellenzéki törvényjavaslat egybevág a kormányzat politikai céljaival, azonban nem érdeke, hogy az indítvány érdemi megvitatásával és esetleges elfogadásával pozitív kontextusban tűnjön fel az adott képviselő. Ebből fakadóan nem támogatja a javaslat tárgysorozatba vételét, azonban később a Kormány közvetlenül, vagy valamely képviselő útján nyújt be törvényjavaslatot lényegében azonos tartalommal.¹³³ Ennek eredményképpen másfajta keretezést ad az elfogadott törvénynek.

5. Tárgysorozatba vétel és az alapelvek

A tárgysorozatba vétel és a parlament hatékony működésének kapcsolatát a fentiekben a jogintézmény funkciójának vizsgálata során áttekintettem, így ezen alfejezetben az általam azonosított további alkotmányos és a kifejezetten törvényalkotásra, valamint a képviselők jogállására vonatkozó alapelvekkel kapcsolatos viszonyának elemzésére vállalkozom.

A korábbiakban utaltam arra, hogy a tisztán többségi alapú hatalomgyakorlás nem összeegyeztethető a demokrácia elvével, melynek immanens része a pluralizmus, és a politikai értelemben vett kisebbség védelme.¹³⁴ A parlamenti politikai tér értékrendszerének plurális jellege a politikai akaratképzési és döntéshozatali folyamatban, valamint annak tárgyában, az Országgyűlés plénuma által érdemben, a nyilvánosság előtt tárgyalt törvényjavaslatokban manifesztálódik. A demokratikus és deliberatív eljárás keretében az értékkonfliktusok politikai konszenzussá formálódnak. Álláspontom szerint a pluralizmus érvényesülésének legfontosabb instrumentuma a képviselői, pontosabban az ellenzéki képviselői törvénykezdeményezés, amely az ellenzéki jogok összefüggésében alkotmányos követelményként értelmezhető. Ennek mentén meghatározó jelentőséggel bír a képviselői kezdeményezés – mint alkotmányos eszköz – érvényesülésének módja és mértéke.

Ezen gondolati síkon térnék rá a hatalommegosztás elvére, pontosabban annak parlamenten belüli, politikai dimenziójára. A törvénykezdeményezési jog instrumentális jellege ebben a tekintetben is megmutatkozik, hogy a mindenkori parlamenti ellenzéknek feladata, hogy ellensúlyt képezzen a parlamenti kormányzattal szemben.¹³⁵ Amennyiben az ellenzéki kontroll-mechanismusok, illetve ennek eszközei nem bírnak valódi erővel, az a parlamenten belüli

¹³³ Például: Az MSZP korábban törvényjavaslatot nyújtott be a SZÉP-kártya élelmiszerboltokban történő használata érdekében, amely nem került tárgysorozatba. Később a Kormány veszélyhelyzeti rendeletben tette lehetővé SZÉP-kártya ilyen módú felhasználását. Lásd: a Széchenyi Pihenő Kártya felhasználásának veszélyhelyzetben történő eltérő alkalmazásáról szóló 237/2023. (VI. 19.) Korm. rendelet.

¹³⁴ KUEHNELT-LEDDIHN (1943) 1.

¹³⁵ KUKORELLI (1995) 137.

hatalmi súlypontok eltolódását eredményezi, amely negatívan hat a törvényalkotás dinamizmusaira.

A magyar parlamenti jog rendszerében a képviselői törvénykezdeményezési jog legmarkánsabb, és tartalmi szempontú korlátozásának a tárgysorozatba vétel tekinthető, amely ugyan – a hatékony működés követelménye mentén – funkciója tekintetében alkotmányosan igazolható konstrukció, azonban annak gyakorlati megvalósulása kiüresíti a kezdeményezés instrumentális jellegű értékét, jelentőségét.

A jogállamiság elvéből fakadóan a törvényhozás alkotmányossága szempontjából garanciális jelentőséggel bír az eljárás jogilag szabályozott jellege, valamint annak joghoz kötöttsége. A tárgysorozatba vétel tekintetében kiemelendő, hogy sem a Házsabály, sem pedig az Ogytv nem tartalmaz a döntés tartalmi szempontjaira vonatkozó rendelkezést, így az a kijelölt parlamenti bizottság, valamint a Törvényalkotási Bizottság diszkrecionális döntésének tekinthető.¹³⁶ Ezen szabályozási környezet magában hordozza annak a veszélyét, hogy a képviselői törvényjavaslatok vonatkozásában a bizottságok kizárólag politikai érdekek és szempontok alapján szelektálnak.

A tárgysorozatba vétel szabályozásának hiányosságaiból következik a hatékony jogi kontrollmechanizmus kiépítésének problematikája. A Törvényalkotási Bizottság jellegéből fakadóan nem alkalmas arra, hogy érdemben ellensúlyozza a bizottsági döntéseket. A bizottsági döntés jogi szempontrendszerének hiányából következik, hogy a hatályos szabályozás nem rögzít olyan rendelkezéseket, melyek a jogi felülvizsgálat alapját képezhetik, amelyek mentén vizsgálható lenne a döntés jogszerűsége, illetve formai eljárási szabályokon túli, tartalmi helyessége.

A többségi döntéshozatalra, valamint az arányosság elvére épülő bemeneti szűrőmechanizmus kiüresíti az egyenlő mandátum elvét. A dolgozat korábbi szakaszában már kibontottam a képviselők jogállásnak ezen aspektusát. Jelen esetben a képviselői törvénykezdeményezés mibenlétének problematikájára szeretnék utalni.

A képviselők közötti formális egyenlőség azt jelenti, hogy valamennyi képviselőnek joga van törvényt kezdeményezni, azonban nem biztos, hogy abból jogszabály fog születni.¹³⁷ Önmagában az nem ellentétes az egyenlő mandátum elvével, ha az eltérő pártállású képviselők eltérő mértékben képesek a parlamenti működés és döntéshozatal alakítására, tekintettel arra,

¹³⁶ Az Ügyrendi bizottság 24/1998-2002. ÜB. általános érvényű állásfoglalása.

¹³⁷ SZENTE (2010) 166.

hogy az egyes érdekek és értékek más-más súllyal vannak jelen a társadalomban, amely leképeződik a parlamenti politikai térben.¹³⁸

Ugyan formai szempontból a törvénykezdeményezés törvényjavaslat benyújtásának jogát jelenti, azonban ezt a képviselők esetében a tárgysorozatba vétel kontextusában kell értelmezni, hiszen ahhoz, hogy a törvénykezdeményezés valóban elérje célját, azaz, hogy a törvényjavaslat tárgya legyen a törvényalkotási eljárás érdemi részének, szükséges a kijelölt bizottság támogatása. Amennyiben a törvénykezdeményezést nem csupán formai szempontból, hanem célja és a jog tartalma alapján értelmezzük, akkor a hatályos szabályozás és az ezzel összefüggő politikai gyakorlat ellentétes az egyenlő mandátum elvével.

Ennek mentén az eljárás nem a többségi akarat érvényesülésétől lesz méltányos, hanem attól, hogy a részvételi jogok tekintetében minden képviselő egyenrangú aktor, és nem csak a döntés eljárási szempontú legitimálásához szükséges, hanem a demokrácia elve mentén valóban képes a különböző társadalmi szempontokat megjeleníteni a döntéshozatalban.

¹³⁸ SZENTE Zoltán: „A képviselői jogállás főbb jellemzői a polgári demokráciákban.” In.: SOLTÉSZ István (szerk.): *Parlamenti dolgozatok IV. – A képviselők jogállása (1. rész)*. Parlamenti Módszertani Iroda. Budapest, 1996. 137.

Befejező gondolatok

I. *De lege ferenda*

A *de lege lata* és a gyakorlat áttekintése arra mutat rá, hogy a hatályos szabályozás lehetővé teszi, hogy a mindenkori kormánypárti képviselők deliberáció és valódi indok nélkül megakadályozzák a javaslatok érdemi megtárgyalását, teret enged a parlamenti többség visszaéléseinek, nincs tekintettel az ellenzéki képviselők törvénykezdeményezésének alkotmányos jelentőségére. Ez a tendencia végsősoron a végrehajtó hatalom erősödését és a legfőbb népképviselői szerv gyengülését eredményezi.

Emellett törvényalkotási eljárásban résztvevő szereplők közötti egyensúly felborulását vonja maga után, amely Kazai Viktor szerint normatív alkotmányos alapelveként és eszmerendszerként értelmezhető, így a folyamat demokratikus jellegének, és a hatalommegosztás elve mentén kiépülő korlátjainak meghatározó biztosítéka.¹³⁹

A bizottsági rendszer arányos elvű összetétele, és a többségi elv érvénysülése nem elégséges feltétele a demokratikus döntéshozatalnak.¹⁴⁰ Ennek mentén az eljárási szabályokat úgy kell kialakítani és működtetni, hogy az biztosítsa a kisebbségben lévő parlamenti erők részvételét a törvényhozásban.

A képviselők által benyújtott törvényjavaslatok tárgysorozatba vétele tekintetében az alábbi módozatot tartom megvalósíthatónak.

Ezen koncepció megtartaná a bizottsági szűrőmechanizmust, azonban szükségét érzem egy speciális hatáskörű belső szervezeti egység létrehozásának, amelynek kifejezett funkciója a képviselői kezdeményezések tárgysorozatba vételéről való döntés. Ennek mentén kötelezően létrehozandó, állandó bizottságként kellene intézményesíteni a „Targysorozatba Vételi Bizottságot”. Ezen testület atipikus jellege az összetételében mutatkozna meg, ugyanis az arányossági elvtől eltérően, paritásos bizottságként töltené be speciális szerepét. Ez azt jelenti, hogy azonos számú ellenzéki és kormánypárti képviselő alkotná a testületet. A többségi elv továbbra is keretezi a döntéshozatalt, azonban tekintettel arra, hogy egyik politikai oldal sem

¹³⁹ KAZAI (2023) 10.

¹⁴⁰ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A minősített többség problematikája a parlamentáris kormányzati rendszerekben. A szubsztantív minősített többség koncepciója: magyar tanulságok.” *Parlamenti Szemle* 2018/1.

rendelkezik abszolút többséggel, a testület tagjai rá lennének kényszerítve a konszenzuskereső attitűdre, továbbá a kompromisszumos megoldás kimunkálására. Ezen szabályozás alkalmas lehet a kormánypárti többség visszaéléseinek megakadályozására, az eltérő álláspontok közelítésére, az eltérő világnézetű aktorok szabályozási koncepcióinak közelítésére, valamint az érdemi, deliberatív vita kikényszerítésére. Mindemelett pedig alkalmas a visszaélésszerű, illetve kidolgozatlan javaslatok kiszűrésére, amely az Országgyűlés hatékony működését szavatolja.

Hasonló jellegű testület a Törvényhozó Tanács, amelyet Románia Alkotmánya intézményesít.¹⁴¹ A Törvényhozó Tanács a törvényalkotás eljárás parlamenti szakasza előtt valamennyi törvényjavaslatot véleményezi jogi és törvényhozás-technikai szempontból.¹⁴² Kiemelendő azonban, hogy ez egy szakmai, nem pedig politikai jellegű testület, amely nem rendelkezik döntési hatáskörrel a javaslatok vonatkozásában.

Ezen túlmenően pozitívan értékelném, amennyiben a tárgysorozat teljes, folyamatosan változó adattartalmával nyilvánosan elérhető lenne dokumentum formájában, mivel így tudná támogatni a törvényalkotás tervezhetőségének, illetve előreláthatóságának követelményét.

II. Konklúzió

Ahogyan arra a bevezetőben utaltam, a törvényalkotási eljárás alkotmányossága az eljárási normarendszer egyes elemeinek, illetve annak egészének alapelvekhez való viszonya alapján ítéltető meg.¹⁴³

A dolgozat első fejezetében áttekintettem az egyes törvénykezdeményezési joggal rendelkező aktorokkal összefüggő elméleti és gyakorlati dilemmákat, illetve azt, hogy mely alkotmányos alapelvek érvényesülését segítik elő. Ennek eredményeképpen arra a következtetésre jutottam, hogy a törvénykezdeményezési jog Alaptörvényben konstituált alanyai más-más módon és mértékben képesek a vizsgált alkotmányos alapelvek érvényre juttatására.

A köztársasági elnök törvénykezdeményezési jogának létjogosultsága mind elméleti, mind gyakorlati szempontból megkérdőjelezhető. Ennek ellenére álláspontom szerint a korábban felvázolt premisszák arra a következtetésre vezetnek, hogy ezen államfői jogosítvány konstituálása igazolható.

¹⁴¹ Románia Alkotmány 79.§

¹⁴² VARGA Attila, SZABÓ Zsolt: „Románia parlamentje: szervezet, működés, hatáskörök.” In.: ERDŐS Csaba, SZABÓ Zsolt (szerk.): *Törvényhozás és alkotmánybíráskodás a Kárpát-medencében*. Gondolat Kiadó. Budapest, 2020. 167.

¹⁴³ CHRONOWSKI, PETRÉTEI (2018) 6.

A köztársasági elnök törvénykezdeményezési joga az általános alkotmányos alapelvek érvényesülést segíti elő. Az államfő jogállásának immanens része, hogy a hatalmi ágak ellensúlyát képezi,¹⁴⁴ így a törvényhozás és a Kormány vonatkozásában kirajzolódó hatalommegosztás dinamikájában semleges aktorként mutatkozik meg.

Emellett a köztársasági elnök törvényjavaslat benyújtásával demokratikus értékeket közvetíthet és jeleníthet meg a nyilvánosságban, és a parlamenti döntéshozatalban egyaránt. Ez megnyilvánulhat méltányolható társadalmi érdekek becsatornázásában, és kezdeményezések támogatásában is.

A magyar parlamentáris rendszerben a kormányzat politikai célkitűzéseinek legmarkánsabb megnyilvánulása a parlamenti többség útján kinyilvánított törvény.¹⁴⁵ A Kormány törvénykezdeményezési joga megjeleníti a hatalommegosztás feladatmegosztási dimenzióját, ugyanis a kormányzat közpolitikai célkitűzései érdekében, a minisztérium szintű szakapparátus közreműködésével előkészíti, majd benyújtja a törvényjavaslatot, melyet az Országgyűlés a garanciákkal övezett eljárás keretében megtárgyal, és melyről döntést hoz. Emellett megmutatkozik a demokrácia többségi aspektusa is, hiszen a Kormány többségi elvre épülő választások útján nyeri felhatalmazását az Országgyűléstől, valamint a köztársasági elnöktől, döntéseit pedig e legitimáció mentén hozza.

Az országgyűlési bizottságok törvénykezdeményezésükkel szakmai szempontokat jeleníthetnek meg a parlamenti döntéshozatalban.¹⁴⁶ Ez a minőségi jogalkotás mentén a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos elvét juttathatja érvényre, hiszen annak tartalmi követelménye, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvények alkalmasak legyenek a megfogalmazott társadalmi és közpolitikai cél megvalósítására. Emellett megjeleníthetik a hatalommegosztás feladatmegosztási dimenzióját, hiszen bizonyos – a Kormány felelősségi körébe tartozó – tárgykörben a bizottságok nyújtanak be törvényjavaslatot.

Álláspontom szerint az országgyűlési képviselők törvénykezdeményezési joga a kisebbségi jogok összefüggésében alkotmányos követelményként fogalmazható meg. A képviselők fontos szerepet tölthetnek be a többségtől eltérő értékek, szempontok parlamenti döntéshozatalban való megjelenítése tekintetében. Ennek mentén kezdeményezésük demokratikus célt szolgál, és hozzájárul a pluralizmus, valamint a népképviselet elvének érvényesüléséhez. Emellett ellensúlyképző szereppel bírnak a többségi hatalomgyakorlás korlátjaként, melyek a hatalommegosztás tartalmi aspektusát erősítik.

¹⁴⁴ CSINK (2013) 21.

¹⁴⁵ PETRÉTEI (2020) 78.

¹⁴⁶ BALOGH (2011) 28.

A dolgozat második fejezetében a tárgysorozatba vétel alkotmányosságát vizsgáltam. Úgy gondolom, hogy ezen jogintézmény érdemi szűrő funkciója szempontjából alkotmányosan igazolható, tekintettel arra, hogy a parlament hatékony működésének egyik meghatározó pillére. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés alkotmányos feladatainak ellátása mentén a parlament hatékony működését alkotmányos alapelvként értelmezi, melynek hiánya a demokrácia elvének megvalósulását veszélyezteti.¹⁴⁷

Ugyanakkor arra a következtetésre jutottam, hogy a hatályos szabályozás, és az ezzel összefüggő politikai gyakorlat megteremti annak lehetőségét, hogy a kormánytöbbség visszaélésszerűen és diszkriminatív módon lehetetlenítse el az ellenzéki képviselők által benyújtott törvényjavaslatok Országgyűlés általi megtárgyalását.

A bemeneti szűrőmechanizmus szabályozásából, valamint a bizottsági döntéshozatal politikai jellegéből fakadó diszfunkcióiból eredően az ellenzéki képviselők törvénykezdeményezési joga kiüresedett, így nem érvényesül a törvényhozás pluralizmusának követelménye. A politikai kisebbséget megjelenítő képviselők nem tudják érdemben tematizálni a törvényhozást, amely a törvényalkotás aktorai közötti egyensúly felborulását, a hatalmi súlypontok eltolódását, valamint a parlamenti kormányzat túlhatalmát eredményezi. Ezen megállapítások arra a konklúzióra vezetnek, hogy a parlamenti jog jelenlegi szabályozása ellentétes a demokratikus hatalomgyakorlás, különösen a pluralizmus elvével, nem alkalmas a politikai kisebbség jogainak védelmére, valamint a hatalommegosztás politikai dimenziójának érvényre juttatására. Továbbá a tárgysorozatba vétel konstrukciója áttöri a törvénykezdeményezők egyenlőségét, valamint az egyenlő mandátum elve tekintetében alkotmányos aggályokat vet fel.

Mindezen konzekvenciákra tekintettel indokoltnak tartom a *de lege ferenda* keretében megfogalmazott javaslatokat, mely szerint szükségesnek tekintem egy olyan állandó, paritásos összetételű bizottság létrehozását, melynek kifejezett feladata a tárgysorozatba-vételről való döntéshozatal.

¹⁴⁷ 4/1999. (III. 31.) AB határozat

Forrásjegyzék

1. Bibliográfia

- ÁDÁM Antal: „A köztársasági elnök jogállásának alkotmányi szabályozása, különös tekintettel az államfői semlegességre.” In: HOLLÓ András (szerk.) *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Budapest, 1995.
- BALOGH Zsolt: *A parlamenti vizsgálóbizottságok*. Patrocinium. Budapest, 2011.
- BEYME, Klaus von: *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789-1999*. Westdeutscher Verlag GmbH. Opladen/Wiesbaden, 1999.
- BODNÁR Eszter: „A parlamenti nyilvánosság.” In.: MÓDOS Mátyás (szerk.): *A Házzabályon túl – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről II. kötet*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2018.
- BÓDIG Mátyás: „Demokrácia” In.: JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. https://ijoten.hu/szocikk/demokracia#_ftnref28 (utoljára megtekintve: 2024. 10. 29.)
- BRAGYÓVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Budapest 1995.
- CHRONOWSKI Nóra, PETRÉTEI József: „Alkotmányi eljárásjog, alkotmányjogi eljárások, eljárási alkotmányosság.” In.: NASZLADI Georgina (szerk.): *Eljárási alkotmányosság – különös tekintettel az alapjogvédelmi eljárásokra*. K-109319. sz. OTKA kutatás. Pécs, 2018.
- CSINK Lóránt: „Mire jó az ellensúly?” In: CSINK Lóránt és SZABÓ István (szerk.) *Az államfő jogállása I*. Pázmány Press. Budapest, 2013.
- CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Pólay Elemér Alapítvány. Szeged, 2008.
- DAHL, Robert A.: *A Preface to Democratic Theory*. Chicago University Press. Chicago, 1956.
- DRINÓCZI Tímea, PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus. Budapest, 2004.
- DUKÁN Ildikó, VARGA Aida (szerk.): *Parlamenti jog – Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2022.
- DWORKIN, Ronald: *Justice for Hedgehogs*. Harvard University Press. Cambridge, 2011.
- ERDŐS Csaba: „Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások.” *Politikai szemle* 2017/2.
- ERDŐS Csaba: „Parlamenti képviselő.” In.: JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/parlamenti-kepviselo> (utoljára megtekintve: 2024. 10. 29.)
- FAZEKAS János: „Political question doctrine in Hungary and Europe. An overview.” *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Sectio iuridica* 2023.

- FAZEKAS János: *A kormányzati tevékenység bírói kontrollja*. ORAC Kiadó. Budapest, 2023.
- FULLER, Lon: „Az erkölcs, ami lehetővé teszi a jogot.” (ford. SZILÁGYI István) In.: TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. Budapest, 1995.
- GRIMMER, Klaus: „Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments.” In.: GRAF VON WESTPHALEN, Raban (szerk.): *Parlamentslehre: Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*. R. Oldenbourg. München – Bécs, 1993.
- Guidelines on Democratic Lawmaking for Better Laws*. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). Warsaw, 2023.
- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Dialóg Campus. Budapest – Pécs, 2007.
- KATZ, Alfred: *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. C.F. Müller Juristischer Verlag. Heidelberg. 1994.
- KAZAI Viktor Zoltán: *The equilibrium of parliamentary law-making – A comparative case for the constitutional review of the legislative process*. Central European University Private University. Bécs, 2023.
- KELSEN, Hans: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*. J.C.B. Mohr. Tübingen, 1929.
- KÖRÖSÉNYI András, TÓTH Csaba, TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó. Budapest, 2003.
- KUEHNELT-LEDDIHN, Erik Ritter von: *The Menace of the Herd*. Bruce Publis. Milwaukee, 1943.
- KUKORELLI István: *A jogállamért*. Püski. Budapest, 1989.
- KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizedei*. Korona Kiadó, Budapest, 1995.
- LOCK, John: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat. Budapest, 1986.
- MICHENER, Roger, DICEY, Albert Venn: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Indianapolis Liberty Fund. Indianapolis, 1982.
- MOLNÁR Csaba, M. BALÁZS Ágnes: „A törvényjavaslatok számának hatása a törvényalkotás minőségére.” In.: GAJDUSCHEK György, MOLNÁR Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége: Elmélet, mérés, eredmények*. Gondolat Kiadó. Budapest, 2020.
- PETRÉTEI József: „A kétharmados parlamenti többség hatása a törvényhozásra.” *Jog – Állam – Politika* 2011/ különszám.
- PETRÉTEI József: „Hatalommegosztás.” In.: JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. <https://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas#block-759> (utoljára megtekintve: 2024. 10. 29.)
- PETRÉTEI József: „Jogállam és hatalommegosztás.” In.: KISS László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*. Jannus Pannonius Tudományegyetem. Pécs, 1996.
- PETRÉTEI József: *A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában*. Osiris. Budapest, 1998.
- PETRÉTEI József: *Kormányzás és Alaptörvény*. Dialóg Campus. Budapest, 2020.
- PETRÉTEI József: *Magyar Alkotmányjog II.- Államszervezet*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2000.

- PETRÉTEI József: „Ellenzék a parlamentáris demokráciában.” In: ÁDÁM Antal, KISS László (szerk.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban*. Budapest, 1991.
- POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „A minősített többség problematikája a parlamentáris kormányzati rendszerekben. A szubsztantív minősített többség koncepciója: magyar tanulságok.” *Parlamenti Szemle* 2018/1.
- PROKSCH, Sven-Oliver, SLAPIN, Jonathan B.: *The Politics of Parliamentary Debate. Parties, Rebels, and Representation*. Cambridge University Press. Cambridge, 2015.
- RAWLS, John: *Az igazságosság elmélete*. Osiris Kiadó. Budapest, 1997.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques: *A társadalmi szerződés*. Téka. Kolozsvár, 2001.
- SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Budapest, 1995.
- SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris. Budapest, 1995.
- SARTORI, Giovanni: *Demokrácia*. Osiris Kiadó. Budapest, 1999.
- SMUK Péter: „Parlament.” In.: JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. <https://ijoten.hu/szocikk/jogalkotas#block-2850> (utoljára megtekintve: 2024. 10. 29.)
- SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat Kiadó. Budapest, 2008.
- SOMOGYVÁRI István: A hatékony működést biztosító egyes jogintézmények a fejlett demokráciák hárszabályaiban. *Magyar jog* 1993/5.
- SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Osiris Kiadó. Budapest, 2001.
- SZENTE Zoltán: „A törvénykezdeményezési jog a magyar parlamenti jogban.” *Jogtudományi Közlöny* 2009/1.
- SZENTE Zoltán: „Az országgyűlés képviselők jogállása, frakciók vs. szabad mandátum.” In.: MÓDOS Mátyás (szerk.): *A Hárszabályon túl – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről I. kötet*. Országgyűlés Hivatala. Budapest, 2018.
- SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés tagjainak jogállása.” In.: JAKAB András (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja*. Századvég Kiadó. Budapest, 2009.
- SZENTE Zoltán: „Parlamenti jogunk nyomorúsága.” In.: CHRONOWSKI Nóra, SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár, SZILÁGYI Emese (szerk.): *Demokrácia-dilemmák. Alkotmányjogi elemzések a demokráciaelv értelmezéséről az Európai Unióban és Magyarországon*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2022.
- SZENTE Zoltán: „A képviselői jogállás főbb jellemzői a polgári demokráciákban.” In.: SOLTÉSZ István (szerk.): *Parlamenti dolgozatok IV. – A képviselők jogállása (I. rész)*. Parlamenti Módszertani Iroda. Budapest, 1996.
- SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz. Budapest, 2010.
- SZENTGÁLI-TÓTH Boldizsár: „A magyar Országgyűlés bizottsági rendszere.” *Ars Boni Jogi folyóirat* 2012.
- SZENTPÉTERI NAGY Richard: „A parlamentáris kormányrendszer államfője.” *Politikatudományi Szemle* 14/3-4.
- TÓTH Gábor Attila: *Nemdemokrácia – Az alkotmányjogi patológia és terápia alapjai*. Oriold és Társai. Budapest, 2023.

VARGA Attila, SZABÓ Zsolt: „Románia parlamentje: szervezet, működés, hatáskörök.” In.: ERDŐS Csaba, SZABÓ Zsolt (szerk.): *Törvényhozás és alkotmánybíráskodás a Kárpát-medencében*. Gondolat Kiadó. Budapest, 2020.

VARGA Attila: *Román alkotmányjog*. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet. Kolozsvár, 2013.

2. Jogforrások

Alaptörvény

Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény,

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény

Az Alkotmánybíróságról szóló CLI. törvény

Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat

A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX.30.) OGY határozat

3. Egyéb

Az Országos Bírói Tanács 104/2024. (VI.19.) OBT határozata

Észtország Köztársaság Alkotmánya

Litván Köztársaság Alkotmánya

Lett Köztársaság Alkotmánya

Lengyel Köztársaság Alkotmánya

Olasz Köztársaság Alkotmánya

Románia Alkotmány

64/2003. (XII. 15.)

4/1999. (III. 31.)

6/1992. (VI. 10.)

36/1992. (VI. 10.)

Az Ügyrendi bizottság 24/1998-2002. ÜB. általános érvényű állásfoglalása

2010-2014-es országgyűlési ciklusra vonatkozó tárgysorozat jegyzék

2018-2022-es országgyűlési ciklusra vonatkozó tárgysorozat jegyzék