

Kühár Noémi Marianna

doktorandusz

PTE ÁJK Doktori Iskola

jogi munkatárs

Országgyűlés Hivatala

A törvényalkotás végső apostola: a Törvényalkotási Bizottság^{*1}

I. Bevezetés

Tanulmányomban egy 2014-ben létrehozott új jogintézmény, a Törvényalkotási Bizottság tevékenységét mutatom be. Először bemutatom a törvényhozás mai folyamatát, ugyanis 2014 óta egy sok tekintetben újításokat hozó jogalkotási folyamat eredményeként születnek a törvényeink. Érdekesnek tartom körüljárni azt a témát is, hogy a Törvényalkotási Bizottság létrehozása a bizottsági szakaszt nem üresíti-e ki, nem teszi-e a bizottsági részletes vita szakaszt egyfajta „felesleges körré”, hiszen végső soron a módosító javaslatokról a Törvényalkotási Bizottság eljárása dönt, sőt még saját módosító javaslatokat is hozhatnak. Ismertetem az első Törvényalkotási Bizottság létrehozásának körülményeit és fogadtatását is, majd részletesen foglalkozom a bizottság ügyrendjével is. Tanulmányomban felhasználom az Országgyűlésről szóló törvényt, a házszabályi rendelkezéseket, a Bizottság ügyrendjét, és a témával foglalkozó szakirodalmat is.

II. A törvényalkotás folyamata 2014 óta

A parlamentek legfontosabb feladata a törvényalkotás, és ez különösen igaz hazánkra is a rendszerváltás óta eltelt majdnem 30 évben. 1990 és 2018 között intenzív törvényalkotás

figyelhető meg, ebben az időszakban 4140 törvényt fogadott el az Országgyűlés. A legtöbb törvény a második Orbán-kormány alatt született, majdnem kétszer annyi, mint az 1990-1994-es ciklusban. Ennek oka az volt, hogy a kétharmados kormánypártok új Alaptörvénnyel, sarkalatos törvények elfogadásával és a jogrendszer erőteljes átalakításával Magyarország megújítását kívánták elérni.² A törvényhozási eljárás alapvetően öt nagyobb szakaszra osztható fel: 1. a benyújtástól a napirendre kerülésig tartó szakasz; 2. a plenáris ülésen zajló általános vita; 3. a bizottsági részletes vita; 4. a Törvényalkotási Bizottsági eljárása; 5. befejező szakasz a plénum előtt.³

Az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése szerint törvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet. Érdekes, hogy a 2014-2018-as ciklusban a Kormány 584 törvényjavaslatot nyújtott be, ebből 565-öt fogadtak el, a kormánypári képviselők 169 benyújtott javaslatából 142 került elfogadásra, míg az ellenzéki képviselőknél csupán egyetlen törvény a benyújtott 601-ből. A legkisebb számban a bizottságok nyújtottak be, náluk 17-et fogadtak el a 24-ből. Az Alaptörvényből kiolvasható, hogy a köztársasági elnöknek is van törvénykezdeményezési joga, de csak nagyon ritkán él ezzel, a fenti ciklusban például egyetlen javaslatot sem nyújtott be.⁴

A benyújtott törvényjavaslatnak tartalmaznia kell a törvény benyújtó által javasolt címét, szövegét és az indokolást is. Az indítványoknak a megtárgyalásra és a határozathozatalra alkalmasnak kell lenniük, illetve azok indokolásában meg kell jelölni az elfogadás esetén várható társadalmi és a becsült gazdasági hatásokat.⁵ Az indítványt az Országgyűlés elnökének címezve kell benyújtani. A Házszabály

* Jelen tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

¹ Utalás dr. Papp Imre, az ELTE Alkotmányjogi Tanszék oktatójával készült interjúra. (<https://arsboni.hu/interjupappimre/>)

² Soltész István (2018): Az Országgyűlés. Kézirat. Országgyűlés Hivatala, Budapest 26.o.

³ Petrétei József – Tilk Péter: Magyarország alkotmányjogának alapjai. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. 125.o.

2018/2.

⁴ Soltész István (2018): Az Országgyűlés. Kézirat. Országgyűlés Hivatala, Budapest 27. o. (táblázat) vagy http://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/kozt_elnok_ossz.htm

⁵ Dr. Gonda Pál: A javaslatok plenáris tárgyalása (In. A plenáris ülés (1. rész). (szerk.: dr. Soltész István). Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1997. 37.o.

⁶ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 18. §

szerint benyújtott indítványok iktatószámot kapnak. A papír alapon benyújtott irományok az iktatással, az elektronikus úton (ParLexen keresztül) benyújtottak a beérkezésükkel egyidejűleg benyújtottnak minősülnek. Az 1990-es években a Kormány sokszorosítva (1997-ben 650 példányban) nyújtotta be az indítványát, a köztársasági elnök, a bizottság és a képviselő egy példányban, és annak sokszorosításáról a főtitkár gondoskodott. Napjainkban már nem jellemző a sokszorosított benyújtás, főként amiatt, hogy a törvényjavaslatok nagyobb hányada ParLexen keresztül kerül benyújtásra.⁷

A köztársasági elnök, a Kormány és a bizottság törvényjavaslata a benyújtással tárgysorozatba kerül, míg a képviselő által benyújtott javaslatnál ez nem történik automatikusan meg.⁸ A tárgysorozat a plenáris ülés napirendjére vehető indítványok összessége. Azonban nem jelenti az indítvány közeli napirendre tűzését, azaz meg tárgyalását. Képviselő által benyújtott törvényjavaslatok esetében a házelnök egy állandó bizottságot jelöl ki a tárgysorozatba-vételi eljárás lefolytatására (a továbbiakban ezt a bizottságot tárgysorozatba vételre kijelölt bizottságként említem). A képviselő által benyújtott javaslat csak abban az esetben kerülhet az Országgyűlés tárgysorozatára, ha az előbb említett bizottság ezt támogatja. A kijelölést követően harminc napon belül határoznia kell a tárgysorozatba vételről. Amennyiben az előterjesztő nem tud részt venni a törvényjavaslatról való döntésen, az ülés megnyitása előtt egy órával kezdeményezheti annak elhalasztását a bizottság elnökénél. Ilyen kérelem hiányában az előterjesztő távolmaradása nem akadályozza a bizottság eljárását. Amennyiben a tárgysorozatba-vételi eljárás eredményes volt, a tárgysorozatba-vételre kijelölt bizottság fog a továbbiakban kijelölt bizottságként részletes vitát lefolytatni.⁹

Az indítvány bizottság általi elutasítása esetén a képviselőnek még mindig van lehetősége arra, hogy javaslatát a plénum előtt tárgyalják.

Amennyiben annak a képviselőcsoportnak a vezetője kéri, amelyhez a benyújtó tartozik, a tárgysorozatba vételről az Országgyűlés határoz. Ezen kérelmek száma azonban limitált, ülészakonként legfeljebb hat alkalommal van lehetőség erre, és kizárólag azon a rendes ülészakon, amelyen a tárgysorozatba vételt a bizottság elutasította, később már nincs rá mód.¹⁰

A házelnök Kormány, országgyűlési bizottság vagy köztársasági elnök által benyújtott törvényjavaslat esetén egy állandó bizottságot jelöl ki a részletes vita lefolytatására (a továbbiakban: kijelölt bizottság). Egyéni képviselői indítvány esetén a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság, külön kijelölés nélkül is, kijelölt bizottságnak minősül. Amennyiben bizottság által benyújtott javaslatról van szó, az előterjesztő bizottság is kijelölhető részletes vita lefolytatására. A törvényalkotás folyamatában a többi állandó bizottságnak és a nemzetiségek érdekeit képviselő bizottságnak is lehetősége van írásban bejelenteni, hogy részletes vitát kíván lefolytatni. Ezen bejelentést annak az ülésnek a megnyitásaig lehet tenni, amely napirendjén az általános vita megkezdése szerepel. Meg kell jelölni, hogy a törvényjavaslat mely részének/részeinek részletes vitáját kívánja lefolytatni. Ezt a bizottságot kapcsolódó bizottságnak hívják és a házelnök által kijelölt bizottsággal együttesen tárgyaló bizottságoknak is szokás nevezni.¹¹

A törvényalkotás folyamatában itt jelenik meg az ún. öt-hatnapos szabály. Ennek jelentősége abban áll, hogy meghatározott időnek el kell telnie a javaslat benyújtása és a tárgyalás megkezdése között annak érdekében, hogy a képviselőknak elegendő idejük legyen tanulmányozni, átnézni az indítványt. A szabály értelmében a benyújtás és azon ülés napirendjének elfogadása között, amely ülés napirendjén az általános vita megkezdése szerepel, legalább öt napnak kell eltelnie. Az általános vita pedig a benyújtástól számított hatodik nap elteltével kezdhető meg. Ez a gyakorlatban úgy figyelhető meg, hogy a szokásosan keddi napokon

⁷ Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II.24.) OGY határozat (a továbbiakban: HHSz) 29-30. §

⁸ HHSz 31. § (2) bekezdés 2018/2.

⁹ HHSz 58. §

¹⁰ HHSz 58. §

¹¹ HHSz 32. §

benyújtott törvényjavaslat általános vitáját a következő hét keddjén lehet legkorábban megnyitni. Az általános vita a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek megvitatásából áll.¹²

Az általános vita lezárását követően lehetőség van módosító javaslatok benyújtására. Ennek határideje – képviselő általi benyújtás esetén – azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óra, amely ülés napirendjén a javaslat általános vitájának lezárása szerepel. Ez a gyakorlatban úgy néz ki, hogy a hétfőn elfogadott napirenden szereplő javaslatához módosítókat csütörtök 16 óráig lehet benyújtani.¹³ Képviselő által benyújtott módosító javaslatban a képviselőnek meg kell jelölnie azt az állandó bizottságot, amelyiknél a javaslata megvitatását kéri. Ennek során a képviselő csak a kijelölt bizottságot vagy olyan vitához kapcsolódó bizottságot jelölhet meg, amely a módosítóval érintett rendelkezés vonatkozásában bejelentette, hogy részletes vitát kíván lefolytatni.¹⁴ A kijelölt bizottság, nemzetiségi napirendi pont esetén a nemzetiségek érdekeit képviselő bizottság bármely módosító javaslatról vitát folytathat le.

Ezt követően kerül sor a harmadik nagy szakaszára a törvényalkotásnak: a részletesvita-szakaszra. Ez az általános vita lezárását követő héten nyílik meg. A kijelölt bizottság ennek során megvizsgálja, hogy a törvényjavaslat megfelel-e a 44. § (1) bekezdésében foglalt négy követelménynek. Ezek a következők:

- a javaslat megfelel-e az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek
- illeszkedik-e a jogrendszer egységébe
- megfelel-e a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, valamint
- megfelel-e a jogalkotás szakmai követelményeinek.¹⁵
- Ezen túlmenően a bizottságok megvitatják a módosító javaslatokat, és további módosításra irányuló szándék megfogalmazására is sor kerülhet. A tárgyaló

bizottság értékeli a módosító javaslatokat és állást foglal róluk. Dönt arról, hogy:

- mely módosító javaslatokat támogatja
- fenntartja-e az általa szükségesnek tartott változtatásokkal a nem támogatott módosítót
- további módosításra irányuló szándékot fogalmaz meg.¹⁶

Ezeket a bizottság egy indítványba foglalva nyújtja be, ezt nevezzük részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatnak. Ha több tárgyaló bizottság volt, mindegyik külön-külön nyújtja be a javaslatát. A részletesvita-szakasz a bizottság részletes vitát lezáró döntésével ér véget. Erre akkor kerülhet sor, ha valamennyi módosító javaslatról állást foglalt. Ezt követően a bizottság benyújtja a részletes vitáról szóló bizottsági jelentését, amelyben tájékoztatást ad a részletes vita lezárásának tényéről, megállapításairól, valamint állásfoglalásáról. Ha részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot fogadtak el, azt a jelentéssel egyidejűleg kell benyújtania a bizottságnak.¹⁷

A bizottságok módosító javaslatait 2014 óta egy új, különleges jogállású bizottság, a Törvényalkotási Bizottság tárgyalja meg, azokról állást foglal, majd összegző módosító javaslatot és jelentést készít. Ez a törvényalkotás folyamatának negyedik szakasza, és itt jelenik meg tanulmányom központi témája a Törvényalkotási Bizottság.

III. A Törvényalkotási Bizottság szerepe a törvényalkotás folyamatában

A bizottság létrehozásának célja az volt, hogy szakmai szűrőként épüljön be a plenáris ülésen zajló általános, valamint a bizottságok előtt folyó részletes vita mellé. A következőkben azt tekinteném át, hogy mik is azok a szakmai feladatok, melyeket a bizottság ellát.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ogytv.) 21/A. § (1) bekezdése szerint a Törvényalkotási Bizottság az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során eljáró, annak javaslattevő,

¹² HHSz 34. §

¹³ HHSz 40-41. §§

¹⁴ HHSz 41. §

2018/2.

¹⁵ HHSz 44. § (1) bekezdés

¹⁶ HHSz 45. § (3) bekezdés

¹⁷ HHSz 45. §

véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő bizottsága, amely az Alaptörvényben, törvényben, a határozati házszabályi rendelkezésekben, valamint az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja.¹⁸ Az Ogytv. a Törvényalkotási Bizottságot nem az állandó bizottságok körében, hanem *sui generis* bizottsági testületként határozza meg, amelynek létrehozása törvényi előírás alapján – egyes állandó bizottságokhoz hasonlóan – kötelező.

A Törvényalkotási Bizottság szerepe a jogalkotás általános folyamatában a részletesvita-szakasz lezárulta után következik, ugyanis legfontosabb feladata az, hogy a bizottsági módosító javaslatokat értékelje, és azokról állást foglaljon. A bizottságok előtt folyó részletes vita lezárultát követően az előterjesztőnek lehetősége van nyilatkozni azzal kapcsolatban, hogy a bizottsági módosítókat támogatja vagy sem. Ezen lépésnél az előterjesztőnek háromféle nyilatkozási lehetősége van. Írásban tájékoztatást ad arról, hogy mely bizottsági módosító javaslatokkal ért egyet, vagy tudatja azon szándékát, hogy az előbbieket szerinti tájékoztatást a Törvényalkotási Bizottság ülésén terjeszti elő, avagy arról ad tájékoztatást, hogy nem tesz nyilatkozatot. Az előterjesztőnek legkésőbb a részletesvita-szakasz lezárultát követő hét harmadik napján kell írásbeli tájékoztatást tennie. Ezek közül jelentős az az opció, ha az előterjesztő nem szándékozik nyilatkozatot tenni, ebben az esetben ugyanis felgyorsulhat a törvényalkotás folyamata. Amennyiben az előterjesztő nyilatkozatot tesz állásfoglalásáról, akkor él az az időbeli korlátozás, hogy a Törvényalkotási Bizottság eljárására legkorábban a részletesvita-szakasz utáni héten kerülhet sor. Ebben (a HHSZ 46. § (1) bekezdés c) pontjában található szabályról ún. C-pont szerinti nyilatkozatnak hívott) esetben azonban ezt a korlátozást nem kell alkalmazni, a módosító javaslatok értékelésére és az állásfoglalás kialakítására korábban is sor kerülhet.¹⁹

Részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat hiányában a Törvényalkotási Bizottság főszabály szerint nem tárgyalja a törvényjavaslatot. Ez alól kivételt jelent, ha az előterjesztő vagy a Kormány kezdeményezi az eljárás lefolytatását. A kezdeményezésre legkésőbb azon ülés megnyitása előtt egy órával van lehetőség, amely ülés tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel. A Törvényalkotási Bizottságnak lehetősége van arra, hogy további módosításra irányuló szándékot fogalmazzon meg. Ezeket a saját módosító javaslatokat, valamint az általa támogatott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat egy indítványba foglalja össze, melyet összegző módosító javaslatnak nevezünk.²⁰

A törvényjavaslatot a Törvényalkotási Bizottság nem tárgyalja meg, ha a bizottsági ülésen sem az előterjesztő, sem a helyettesítésre jogosult személy nem jelenik meg. A Kormány képviselője a bizottság ülésén akkor is részt vehet, ha nem ő az előterjesztő, de a törvényjavaslat a feladatkörét érinti. Az előterjesztő és a Kormány képviselője az ülésen tanácskozási joggal vehet részt, tehát felszólalhat, de a szavazásban nem vehet részt. A részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot benyújtó tárgyaló bizottság által kijelölt előadó szintén tanácskozási joggal vehet részt a bizottság ülésén.²¹

A bizottság a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok tárgyalásának befejezéséről és a kialakított állásfoglalásáról összegző jelentést készít, és ezt a házelnöknek nyújtja be. Amennyiben a bizottság összegző módosító javaslatot fogalmazott meg, azt a jelentéssel egyidejűleg nyújtja be. Ha a bizottság eljárása során annak szükségességét észleli, bármely bizottságot felkérhet törvényjavaslat benyújtására. Ennek alapján megállapítható, hogy míg az állandó bizottságoknak joguk van törvényjavaslat benyújtására, a Törvényalkotási Bizottság jogköre erre nem terjed ki.²²

A törvényalkotás folyamatának következő mozzanataként ismét az előterjesztőnek van

¹⁸ Ogytv. 21/A. §

¹⁹ HHSz 46. § (1) bekezdés

²⁰ HHSz 46. § (4)-(5) bekezdés

2018/2.

²¹ HHSz 46. § (6) bekezdés

²² HHSz 46. § (7)-(9) bekezdés

feladata. Az összegző módosító javaslat benyújtását követően ugyanis haladéktalanul meg kell küldenie a Törvényalkotási Bizottság elnökének az eredeti törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett és ellenjegyzésével ellátott szövegét. Ezt az irományt egységes javaslattervezetnek nevezük. Ha a bizottság elnöke úgy ítéli meg, hogy a javaslattervezet megfelelően tartalmazza a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét, akkor azt benyújtja a házelnöknek. Azonban abban az esetben, ha az előterjesztő nem megfelelően szerkesztette egybe a két dokumentumot, a Törvényalkotási Bizottság szerkeszti egybe annak szövegét, majd ezt követően be is nyújtja az egységes javaslatot. Az egységes javaslat benyújtásának határideje annak az ülésnapnak a megnyitása előtt egy órával van, amelynek a napirendjén a bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája szerepel.²³

IV. A törvény megalkotásának további lépései

A Törvényalkotási Bizottság eljárását követően az Országgyűlés a részletes vitát lezáró bizottsági jelentésekről, az összegző jelentésről és az összegző módosító javaslatról vitát folytat le. Ez a szakasz tehát ismét a plénum előtt zajlik, mint az általános vita. Amennyiben a Törvényalkotási Bizottság összegző jelentést nyújtott be, a vitában elsőként a bizottság véleményét kell meghallgatni. Erre a bizottság által kijelölt előadó személyén keresztül van lehetőség, illetve ha a bizottságban kisebbségi vélemény is megfogalmazásra került, a kisebbségi vélemény előadója is felszólalhat. A bizottsági vélemény kifejtésére összesen tizenöt perc áll rendelkezésre, melyet úgy kell megosztani, hogy amennyiben van kisebbségi előadó, számára hét percet biztosítani kell. Ezt követően az előterjesztő és a Kormány felszólalására került sor. A kijelölt bizottság által kijelölt előadó ezután kap szót, hogy a bizottság állásfoglalását kifejtse, majd a vitához kapcsolódó bizottságoknak is lehetőségük van állásfoglalásuk ismertetésére.

Minden bizottság esetén a kisebbségi vélemény előadójának is lehetőséget kell biztosítani a kisebbségi vélemény kifejtésére. Ezekre a felszólalásokra bizottságonként hat percet kell biztosítani.²⁴

A bizottsági felszólalások után a képviselőcsoportok tagjai, a független képviselők, az európai parlamenti képviselők, valamint a nemzetiségi szószólók szólalhatnak fel. A felszólalásokra időkeretes rendben kerül sor, melynek részletes szabályairól a házszabály rendelkezik. A plenáris ülésen tanácskozási joggal részt vevő személyeknek lehetőségük van soron kívül felszólalni a vita során. Közvetlenül a vita lezárása után az előterjesztőnek lehetősége van zárszót mondani, melynek keretében reagálni tud az elhangzott felszólalásokra.²⁵

Ezt követően kerül sor az összegző módosító javaslatról szóló döntésre, melyről a plénum egyetlen szavazással dönt. Amennyiben az előterjesztő nem mondott zárszót, a szavazás előtt lehetősége van neki és a Kormány képviselőjének is arra, hogy ötperces időtartamban nyilatkozzon, hogy egyetért-e az összegző módosító javaslattal. A törvényalkotás folyamatának ezen pontján lehetőség van külön szavazás kérésére. Azt az ülést megelőző hét utolsó munkanapján, melynek napirendjén a határozathozatal szerepel, lehetőség van arra, hogy az előterjesztő vagy bármely képviselőcsoport vezetője írásban azt kérje, hogy az Országgyűlés az összegző módosító javaslat valamely pontjáról külön határozzon.²⁶

Ehhez hasonló lehetőség a képviselőcsoportok és az előterjesztő számára a fenntartáskérés lehetősége is. A különsvavazásnál meghatározott határidőben, az ott szereplő személyi körnek lehetősége van írásban kérni az Országgyűlést, hogy az összegző módosító javaslatban nem szereplő valamely módosító javaslatot tartson fenn. A különsvavazás és a fenntartások kérésének száma kérelmezőnként legfeljebb három lehet. Az Országgyűlés ilyen esetben elsőként a fenntartandó javaslatokról szavaz, és amennyiben valamely

²³ HHSz 46. § (10)-(12) bekezdés

²⁴ HHSz 47. § (1)-(4) bekezdés
2018/2.

²⁵ HHSz 47. § (5)-(11) bekezdés

²⁶ HHSz 48. § (1)-(2) bekezdés

módosító javaslatot fenntart, az összegző módosító javaslatról és annak külön szavazással érintett pontjairól nem lehet szavazni.²⁷

Módosító javaslat fenntartása esetén ismét a Törvényalkotási Bizottság elé került a törvényjavaslat. A bizottságnak a határozathozattal követően három napja van elkészíteni a második összegző módosító javaslatot, mely a fenntartott módosító javaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövege. A bizottság a fenntartott módosító javaslat szövegét ilyen esetben csak akkor változtathatja meg, illetve további módosításra irányuló szándékot csak akkor fogalmazhat meg, ha az a házszabályban meghatározott követelmények teljesülése érdekében feltétlenül szükséges. A bizottság a fenntartott módosító javaslat tárgyalásának befejezéséről második összegző jelentést nyújt be, a második összegző módosító javaslat benyújtásával egyidejűleg. A törvényjavaslat és a második összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét (második egységes javaslat) az egységes javaslatra vonatkozó szabályok szerint kell benyújtani.²⁸

Problémásabb az az eset, ha a törvényjavaslat egyes részeinek elfogadása minősített többséget igényel. Ilyenkor külön kell választani az egyszerű és minősített többséget igénylő rendelkezéseket, és ezekről külön szavazást kell tartani. Ilyenkor tehát a módosító javaslat fenntartásáról, a külön szavazásra kért pontokról, illetve az összegző módosító javaslatról történő szavazást két részletben kell lefolytatni, először a minősített többséget igénylő pontokról kell szavazni. A módosítással érintett rendelkezésekről történő szavazás után a törvényjavaslat eredeti szövegéről nem kell szavazni.²⁹

A második összegző módosító javaslatról az Országgyűlés ismét vitát folytat le, azzal a különbséggel, hogy a tárgyaló bizottság nem állít előadót. Az Országgyűlés főszabály szerint egyetlen szavazással határoz a második összegző módosító javaslatról. Ez alól két eset jelent kivételt. Az előterjesztőnek és bármely

képviselőcsoport vezetőjének itt is lehetősége van külön szavazást kérni, azonban a kért pontok száma korlátozva van. A második összegző módosító javaslat legfeljebb három pontjáról lehet külön szavazni. A másik eset, amikor nem egyszerre szavaz a plénum, ha minősített többséget igénylő módosító javaslat van az Országgyűlés előtt.³⁰

A törvényalkotás plénum előtt zajló utolsó mozzanata a zárószavazás. Az Országgyűlés tehát a Törvényalkotási Bizottság javaslata alapján határoz a törvény végleges szövegéről. Főszabály szerint nincs lehetősége arra, hogy a Törvényalkotási Bizottság által megfogalmazott módosítási szándékokról eltérően foglaljon állást: az összegző módosító javaslat támogatásáról vagy elutasításáról csak együttesen dönthet. A Törvényalkotási Bizottság felelőssége ezért igen nagy a törvény végleges szövegének kialakításában: biztosítani kell a különböző módosító javaslatok közötti koherenciát, továbbá valamennyi, általa támogatott módosítási szándékot összhangba kell hoznia, megtéve azokat a pontosításokat, amelyek a különböző tárgyú módosító javaslatok koherenciájához elengedhetetlenül szükségesek.

Az összegző módosító javaslat elfogadását követően a plénum az egységes javaslatról dönt. Itt is érvényes az, hogy abban az esetben, ha a zárószavazás minősített többséget igénylő rendelkezést érint, először ezekről kell szavazni, és csak utána az egyszerű többséget igénylőket. A plénum a törvényjavaslat benyújtott szövegéről határoz a következő esetekben: ha nem érkezett a javaslathoz részletes vitát lezáró módosító javaslat; ha a Törvényalkotási Bizottság nem nyújtott be összegző módosító javaslatot, illetve ha nem fogadta el az összegző vagy második összegző módosító javaslatot. A második egységes javaslatról tart zárószavazást, ha az országgyűlés a második összegző módosító javaslatot elfogadta. A törvényjavaslatnak az összegző módosító javaslat elfogadott pontjaival módosított szövegéről tart zárószavazást az országgyűlés, ha különsvavazásnál az összegző

²⁷ HHSz 48. § (4)-(6) bekezdés

²⁸ HHSz 48. § (7) bekezdés

2018/2.

²⁹ HHSz 48. § (8)-(9) bekezdés

³⁰ HHSz 49. §

módosító javaslat valamely pontjait a plénum nem fogadta el. A törvényjavaslatnak a második összegző módosító javaslat elfogadott pontjával módosított szövegéről tart zárószavazást abban az esetben, ha különsvavazás során a második összegző módosító javaslatnak valamely pontjait nem szavazta meg az országgyűlés.³¹

A zárószavazásnál is érvényesül az a szabály, hogy amennyiben minősített többséget igénylő döntésre is szükség van, a zárószavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni. Ha az ülés során nincs meg a minősített többség az ülést vezető elnök köteles elrendelni a tárgyalási szünetet.³² A törvényalkotás során lehetőség van még zárószavazás elhalasztására is, ám az ezzel kapcsolatos szabályokra jelen tanulmányban nem térek ki.

A bizottság szerepe a különleges eljárások során

A bizottságnak nem csak a törvényalkotás általános szabályok szerinti eljárásában van kiemelt szerepe, a HHSZ egyes ún. különleges eljárások során is különleges szerepet szán neki.

A Törvényalkotási Bizottság kiemelt felelőssége érvényesül a zárószavazás elhalasztása esetében is. Az eljárás ezen szakában is a Törvényalkotási Bizottságnak kell biztosítania zárószavazás előtti módosító javaslatában, hogy a törvény végleges szövege megfeleljen a fent már részletezett alapvető követelményeknek. Ezen felül további érdemi módosítási szándék már nem fogalmazható meg.

Ugyancsak a Törvényalkotási Bizottság különleges szerepét és súlyát támasztja alá, hogy az elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményező eljárásban, a megfontolásra visszaküldött törvény és az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldött törvény tárgyalása során csak a bizottság jogosult az

Alaptörvénnyel való összhangról, a köztársasági elnök átíratáról és az Alkotmánybíróság határozatáról álláspontot kialakítani, valamint annak alapján módosító javaslatot benyújtani.

A HHSZ a gyorsított tárgyalást lehetővé tevő kivételes eljárásban is egyedüli szerepet szán a Törvényalkotási Bizottságnak azzal, hogy a részletes vita lefolytatásával kizárólag e bizottságot bízta meg.

V. A Törvényalkotási Bizottság³³

„Annak a nemzetnek, amely kedvező értékelésre tart számot, jogi berendezkedését is úgy kell megállapítania, hogy az általános emberi eszme szempontjából is helyes, értékes legyen.” Vladár Gábor - volt igazságügyi miniszter - szavaival találkozik először, aki a Törvényalkotási Bizottság honlapjára látogat, ugyanis Hende Csaba a bizottság jelenlegi elnöke ezzel a gondolattal kezdi köszöntőjét. Ez az idézet is kifejezi a bizottság létrehozásának okát és legfontosabb feladatát. A TAB létrehozásának célja az volt ugyanis, hogy szakmai szűrő szerepet töltsön be a törvényalkotás folyamatában. Az elnöki köszöntőben a törvényalkotás őreként aposztrofált bizottságot 2014-ben hozták létre. Az Országgyűlés 2014. február 13-án fogadta el az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló határozatát, mely felváltotta az 1994 óta hatályosat. Az új HHSZ megalkotásának legfőbb célja az volt, hogy különválassza egymástól a törvényjavaslat politikai és szakmai vitáját. A jogalkotó elképzelése az volt – ami a gyakorlatban is megvalósult -, hogy a politikai vita a törvényjavaslat általános vitájában a plenáris ülésen, míg a szakmai a bizottsági részletesvita-szakaszban folytatódjon le.

Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló T/13254. számú törvényjavaslat tartalmazta a Törvényalkotási Bizottság létrehozásának gondolatát. A javaslatot 2013. december 3-án nyújtotta be hat kormánypárti képviselő (Rogán Antal, Gulyás Gergely, Cser-Palkovics András, Harrach Péter, Rétvári Bence és Rubovszky György). A

³¹ HHSz 50. § (1)-(2) bekezdés

³² HHSz 50. § (3) bekezdés

³³ A bizottság honlapja a következő címen érhető el: <http://www.parlament.hu/web/torvenyalkotasi-bizottsag>

javaslat az Ogytv.-t a következő 7/A alcímmel egészítette ki, amely gyakorlatilag a Törvényalkotási Bizottság létrehozását jelentette.

7/A. A Törvényalkotási Bizottság
21/A. § (1) *A törvényalkotási bizottság az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során eljáró, annak javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati hárszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő bizottsága, amely törvényben, a határozati hárszabályi rendelkezésekben, továbbá az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörét gyakorolja.*

(2) *Az Országgyűlés a megalakulását követően köteles létrehozni a törvényalkotási bizottságot. Az Országgyűlés a törvényalkotási bizottság elnökének, alelnökének és tagjainak személyéről az állandó bizottságok létrehozásával egyidejűleg határoz.*

(3) *A törvényalkotási bizottságra a 15. § (4) bekezdését, a 17. § (1)-(2) bekezdését, a 18-20. §-t és a 21. § (1) és (3) bekezdését alkalmazni kell azzal, hogy a törvényalkotási bizottság elnökének megbízatása megszűnik akkor is, ha a törvényalkotásért felelős alelnöki megbízatása a 10. § (1) bekezdés d) pontja alapján megszűnik.*

A javaslat indokolása rögzíti, hogy a létrehozandó új bizottság a többi bizottság között kiemelt jelentőséget kapó, a törvényalkotásban általános felelősséggel bíró bizottság lesz. Ezzel magyarázandó, hogy elnöke nem a többi bizottság elnökével kerül egy sorba, hanem az országgyűlési alelnökök „rangjára” emelkedik, ugyanis az Országgyűlés az alelnökök sorában törvényalkotásért felelős alelnököt is választ. A javaslat szövege azzal a változtatással került elfogadásra, hogy a (2) bekezdés egészült a következő mondattal: „A Törvényalkotási Bizottság elnökének személyéről az Országgyűlés külön határoz.”³⁴ Létrehozása óta két elnöke volt a bizottságnak: Gulyás Gergely és a jelenlegi elnök, Hende Csaba. Megválasztásuk a következő gyakorlat szerint zajlik: mivel az elnök az országgyűlés alelnökével emelkedik azonos szintre, így a többi alelnökkel egyszerre választja meg a plénum. Ennek időpontja az alakuló ülésre esik, a házelnök titkos szavazással történő megválasztása után. A képviselőcsoportok vezetőinek

közös indítványára, a korelnök javaslata alapján az alelnökök és a jegyzők megválasztása nyílt szavazással történik. Ehhez a javaslathoz módosító javaslatot nem lehet benyújtani. A tisztségviselőkről a plénum személyenként, vita nélkül határoz, majd az eredményt az ülést vezető korelnök hirdeti ki (az ülés ezen időpontján még nem a frissen megválasztott házelnök vezeti az ülést). Ha az alelnökök megválasztásához nincs meg a szükséges többség, e tisztség tekintetében az alakuló ülésen megismételt szavazást kell tartani. Ez esetben a megismételt szavazáson a megválasztandónál eggyel több jelöltre lehet szavazni a legmagasabb számú szavazatot kapott jelöltek közül. Ha a megismételt szavazás is eredménytelen, a be nem töltött tisztségre új jelölést és szavazást kell tartani.³⁵

A gyakorlatban törvényalkotásért felelős alelnököt eddig háromszor választott a plénum: a 2014-es és a 2018-as alakuló ülésen, illetve volt egy időközi választás is. Minekután csupán három példa van a megválasztásra, röviden ismertetem a szavazás menetét. A 2014-2018-as ciklus alakuló ülését Turi-Kovács Béla, korelnök vezette, és a képviselőcsoportvezetők közös indítványára alapján S/3. számú javaslatában kezdeményezte, hogy az Országgyűlés 6 alelnököt, köztük a törvényalkotásért felelős alelnököt, és 10 jegyzőt válasszon. Ezt követően a korelnök ismertette a képviselőkkel az alelnököknek és jegyzőknek javasolt képviselőket, majd mindegyikről külön-külön, vita nélkül, nyílt szavazással szavazott a plénum. Az indítvány dr. Gulyás Gergely jelölte törvényalkotásért felelős alelnöknek, akit a képviselők 192 igen, 2 nem és 1 tartózkodással meg is választottak. Az alelnökké történő megválasztásával egyidejűleg a Törvényalkotási Bizottság elnökjelöltjévé is vált.³⁶

A Törvényalkotási Bizottság létrehozására szintén az alakuló ülésen került sor. Ekkor már Kövér László, frissen megválasztott házelnök vezette az ülést. Az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló H/5. számú határozati javaslat tartalmazta az

³⁴ Ogytv. 21/A. § (2) bekezdés

³⁵ Ogytv. 6. §
2018/2.

³⁶ Országgyűlési Napló 1. szám (2014-2018. országgyűlési ciklus) 30-31.o.

alakuló ülés előkészítése során a résztvevők által a bizottsági rendszerre tett javaslatot. A javaslat benyújtója az Országgyűlés elnöke. A házelnök azokra tett javaslatot, akik személyében a frakcióvezetők megállapodása szerint, a független képviselők véleményét is figyelembe véve egyetértés mutatkozott. Mivel a Törvényalkotási Bizottság elnökének személyéről az Ogytv. értelmében az Országgyűlés külön határoz, ezért a plénumnak először a bizottsági rendszerről, a bizottság tisztségviselőiről és tagjairól kellett szavaznia, és csak ezt követően került sor az elnök megválasztására. Miután az Országgyűlés 185 igen szavazattal, egyhangúan megalakította a bizottsági rendszert, sor került a Törvényalkotási Bizottság elnökének megválasztására is. Gulyás Gergelyt 185 igen, 1 nem és 1 tartózkodás ellenében a Törvényalkotási Bizottság elnökévé választotta a Tisztelt Ház. Ezzel meg is alakult az első Törvényalkotási Bizottság.³⁷

Az előző ciklus elején megalakuló Törvényalkotási Bizottság összetétele a következőképpen alakult. A 39 tagú testület elnöke dr. Gulyás Gergely (Fidesz), alelnökei: Manninger Jenő (Fidesz), Szabó Zsolt (Fidesz), Vécsey László (Fidesz), dr. Bárándy Gergely (MSZP) és dr. Gyüre Csaba (Jobbik). Ezen kívül a bizottságnak 19 Fideszes, 3 KDNP-s, 6 MSZP-s, 3 Jobbikos és 1 LMP-s tagja volt. A bizottság összetételét illetően megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a törvényalkotás szakmai színvonalát hivatott a bizottság biztosítani, tagjai nemcsak jogászok, találunk köztük igen szép számmal mérnököket, szociálpolitikusokat és bölcsészeket is.³⁸

A 2014-ben létrehozott első Törvényalkotási Bizottság elnöki pozíciója lemondással üreseedt meg. Gulyás Gergely 2017. október 2-án frakcióvezetői megbízatására tekintettel lemondott a törvényalkotásért felelős alelnöki, valamint a Törvényalkotási Bizottságban betöltött elnöki tisztségéről. Az elnöki jogkörben előterjesztett S/17643. számú javaslatban az Országgyűlés elnöke azt kezdeményezte,

hogy Gulyás Gergely helyett Hende Csabát válassza meg az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöknek. A plénum 150 igen, 2 nem és 0 tartózkodó szavazattal így is határozott. Ezzel Hende Csaba a Törvényalkotási Bizottság elnökjelöltjévé vált, és az Országgyűlés 152 igen, 1 nem, 0 tartózkodással meg is választotta a bizottság elnökévé.

Az előző évi választásokat követő alakuló ülésen felállított bizottság létrehozásával a második ciklusát kezdte meg a Törvényalkotási Bizottság. Megalakításának és az elnök megválasztásának módszere hasonlóan alakult a fentebb ismertetetthez. A korelnök az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásáról szóló S/6. számú személyi döntést kezdeményező indítványban tett javaslatot a törvényalkotásért felelős alelnök személyére is. Ebben a ciklusban Hende Csaba képviselőt jelölték a képviselőcsoport vezetői, a plénum pedig 180 igen, 1 nem, tartózkodás nélkül választotta meg alelnöknek. Ezután következett az Országgyűlés döntése a bizottsági rendszerről, a bizottságok tisztségviselőiről és tagjairól, melynek keretében a plénum létrehozta a Törvényalkotási Bizottságot, majd az elnök személyéről való külön döntés következett. Ennek eredményeként Hende Csaba 181 igen, 0 nem, 1 tartózkodás mellett a Törvényalkotási Bizottság elnökévé vált.³⁹

A Törvényalkotási Bizottság jelenlegi összetételéről elmondható, hogy 39 fővel az Országgyűlés legnagyobb létszámú bizottságának számít. Elnöke a fentebb említett, kormánypárti Hende Csaba, hat alelnöke közül négy Fideszes (dr. Bajkai István, Balla György, dr. Salacz László, Vécsey László), egy Jobbik-os (Hegedűs Lórántné) és egy MSZP-s képviselő (dr. Harangozó Tamás). Rajtuk kívül a bizottságnak még 16 Fideszes, 2 KDNP-s, 4 Jobbikos, 3 MSZP-s, 2 DK-s, 1 LMP-s és 1 Párbeszéd képviselőcsoporthoz tartozó tagja volt az alakuló ülés napján.⁴⁰ A Törvényalkotási Bizottság később

³⁷ Országgyűlési Napló 1. szám (2014-2018. országgyűlési ciklus) 36-37.o.

³⁸ H/5. számú határozati javaslat (2014-2018-as ciklus)

³⁹ Országgyűlési Napló 1. szám (2018-2022. országgyűlési ciklus) 23-24.o.
2018/2.

⁴⁰ A bizottság összetétele az alakuló ülés óta megváltozott. A jelenlegi tagok személyéről a Törvényalkotási Bizottság honlapján található a legfrissebb listát.
<http://www.parlament.hu/web/torvenyalkotasi-bizottsag/a-bizottsag-jelenlegi-tagjai>

megválasztott képviselőkkel érte el a jelenlegi 39 fős testületi jellegét.

A bizottság létrehozásának jelentőségét bizonyítja az is, hogy a bizottság legelső ülésén (2014. május 12-én) maga Kövér László, az Országgyűlés házelnöke is részt vett és fel is szólalt. Az Országgyűlés elnökének joga van a bizottságok ülésein tanácskozási joggal részt venni, ugyanakkor ezt megelőzően 1990 óta erre nem volt példa. Elnök úr felszólalásában található néhány kiemelendő mozzanatot, amelyet érdemes megemlíteni tanulmányomban. A bizottság céljának tekinti, hogy egyfajta mérséklő erővé váljék a törvényalkotás tempójában, amely nem csak azt jelenti, hogy feltétlenül lassítani kellene azt, hanem egy érdemibb, mélyebb átgondolást nyerjen a törvényjavaslat. A bizottság nagy létszámát azzal indokolta, hogy a kormány szándéka volt, hogy lehetőség szerint minden szakbizottság tudja kettős tagsággal képviseltetni magát ebben a bizottságban, hiszen ez a testület lesz az, amely a törvényekhez benyújtott módosító indítványokat egy koherens, végső törvényjavaslat szövegévé gyúrja össze, és így kerül majd a plenáris ülés elé a javaslat. Tehát a bizottság jelentőségét az adja, hogy a törvényalkotás menetében gyakorlatilag övé az utolsó szó, a testületnek van lehetősége utoljára változtatni, módosítani a törvényjavaslat szövegében, szerkesztésében. Ez nagy felelősséget jelent a bizottság számára, hiszen a jogalkotás minősége múlik a tevékenységükön.⁴¹

A házelnök mindezek mellett kiemelte, hogy bízik abban, hogy a bizottság létrehozása segít a kormány és ellenzék közti ellentétet is enyhíteni, mégpedig oly módon, hogy a bizottságban a szakmaiság lesz az elsődleges, és reménye szerint a képviselők háttérbe tudják szorítani a politikai ellentéteket, ezzel biztosítani a szakmai vitát. Továbbá bizodalma fejezte ki azzal kapcsolatban is, hogy a képviselők annak ellenére a szakmaiság terepén maradnak, hogy a Törvényalkotási Bizottság ülései a

nagyközönség számára is figyelemmel kísérhetők. A bizottság ülései ugyanis nemcsak nyilvánosak, de a többi bizottság üléseivel ellentétben az Országgyűlés honlapján előben figyelemmel kísérhetőek.⁴²

VI. Nemzetközi kitekintés

A Törvényalkotási Bizottság különleges helyzetéből adódóan felmerül a kérdés, hogy vajon más államok törvényalkotása ismer-e ehhez hasonló jogintézményt. Az Országgyűlés Hivatalának Parlamenti jog című kiadványából kiderül, hogy a hivatal munkatársai áttekintették e tekintetben az európai parlamentek rendszerét. A vizsgálat eredményeként megállapítható, hogy bár néhány európai országban létezik hasonló jogintézmény, a magyar Törvényalkotási Bizottság általános feladat- és hatáskörével, valamint ügydöntő tevékenységével teljes mértékben egyedülálló. Ugyanakkor érdemes áttekinteni a horvát, szlovák, lengyel, olasz és a finn törvényhozásban létező, a magyarhoz hasonló bizottságokat.

A legfontosabb különbség a magyar és más országok hasonló jellegű bizottságainak tevékenysége között abban áll, hogy míg a magyar Törvényalkotási Bizottság kötelező állásfoglalást fogalmaz meg, illetve önálló ügydöntő jogkörrel rendelkezik, addig ez sehol máshol nem jellemző. Más országok Törvényalkotási Bizottságai csak ajánlásokat és javaslatokat fogalmazhatnak meg. A hasonló jellegű bizottságok eljárásuk során kifejezetten alkotmányossággal, jogi és kodifikációs kérdésekkel foglalkoznak, és megfigyelhető az is, hogy valamennyi szabályozás a jogalkotás minőségének javítására, valamint a szakpolitikától való elhatárolódásra törekszik.⁴³

A horvát Törvényalkotási Bizottság javaslatairól a plénum nem is szavaz, egyetértése esetén azokat az előterjesztő foglalja a törvényjavaslat szövegébe. A lengyeleknél a parlament

⁴¹ TAB-1/2014. sz. ülés jegyzőkönyve 6-8.o. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjv40/TAB/1405121.pdf>

⁴² TAB-1/2014. sz. ülés jegyzőkönyve 6-8.o. <http://www.parlament.hu/documents/static/biz40/bizjv40/TAB/1405121.pdf> 2018/2.

⁴³ Parlamenti jog; Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018. 150-151.o. <http://www.parlament.hu/documents/10181/56582/Parlamenti+jog/0bf1e7bb-2654-5631-1068-481392d61552>

alsó házában működik a miénkhez hasonló bizottság. A bizottság csak a házelnök felkérésére, vagy saját kezdeményezésre, de a házelnök közbenjárásával fogalmazhat meg módosító javaslatokat. Ezek az indítványok sem kerülnek rögtön a plénum elé, ugyanis a törvényjavaslat tárgyalására kijelölt bizottság megvitatja és mérlegeli azokat. Amennyiben nem ért egyet velük, nem támogatóként foglalja azokat a saját jelentésébe, melyről a plénum határoz.⁴⁴

A szlovák parlamentben az Alkotmányügyi és Jogi Bizottság feladata, hogy valamennyi törvényjavaslat tekintetében megvizsgálja, hogy megfelelnek-e az Alkotmánynak, az alkotmányos jelentőségű törvényeknek, a további törvényekkel, a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal és az uniós joggal összhangban állnak-e. Ugyanakkor a szlovák szabályozásban is van egy általános hatáskörű, és a többi bizottsághoz képest erősebb jogosítványokkal rendelkező bizottság, az ún. vezető bizottság. Ez nem egy állandó testület, valójában bármely bizottság betöltheti ezt a szerepet, ha a plénum a törvényjavaslat tárgyalására kijelöli. A vezető bizottság a törvényjavaslat felelősként lát el fontos szerepet: feladata, hogy több tárgyaló bizottság esetén összefogja a bizottsági véleményeket, és egy közös jelentést nyújt be az országgyűlésnek. Ebben értékeli a többi bizottság – beleértve az Alkotmányügyi és Jogi Bizottságot is – által megfogalmazott módosító javaslatokat, és jogosult a plénumnak javaslatot tenni. Különbség a magyar Törvényalkotási Bizottsághoz képest az is, hogy amennyiben valamelyik módosító javaslattal nem ért egyet, a plénumnak azt is be kell mutatnia, ismertetve az elutasítás indokait is. Tehát tisztán ügydöntő jogköre nincs a vezető bizottságnak. A parlamentnek lehetősége van tehát a bizottság által elutasított bizottsági kezdeményezéseket is támogatni. Lényeges különbség a magyar szabályozáshoz képest az is, hogy az Alkotmányügyi és Jogi Bizottsághoz telepíti az alkotmányossági kritériumok vizsgálatát, amelyet nálunk a Törvényalkotási Bizottság vizsgál.⁴⁵

A finneknél létezik egy ún. Főbizottság, mely a törvényalkotás folyamán kiemelkedő szereppel rendelkezik. Amennyiben a parlament a törvényjavaslat első olvasata során nem fogadja el a bizottsági jelentést, akkor a Főbizottsághoz kerül a javaslat. A bizottság a parlament döntésével egyetérthet, de módosítások is javasolhat a törvényjavaslathoz. Ugyanakkor arra is lehetősége van a parlamentnek, hogy az általános vita során döntsön úgy, hogy a Főbizottság elé utalja a törvényjavaslatot, és az első olvasat csak a bizottsági jelentések elkészülte után, az abban foglaltak alapján folytatódik le.⁴⁶

VII. A Törvényalkotási Bizottság ügyrendje⁴⁷

A HHSZ 107. § (1) bekezdése szerint a bizottságok működési rendjüket – a házszabályi rendelkezéseket figyelembe véve – maguk határozzák meg. A Törvényalkotási Bizottság jelenlegi ügyrendje 2018. október 16-tól hatályos. A következőkben ezt mutatom be.

Az 5/2018. (V.8.) OGY határozat szerint a bizottságot 39 fő alkotja: az elnök, 6 alelnök és további 32 tag. Az elnök és az alelnökök a bizottság tisztségviselői. Az elnök feladatai a következők: képviseli a bizottságot, előkészíti és összehívja a bizottság üléseit, majd vezeti azokat. Mivel főszabály szerint a bizottság a plenáris ülés időtartama alatt nem ülésezhetnek, ezért amennyiben a megtárgyalandó irományok szükségessé teszik, kéri a házelnök egyetértését, hogy a bizottság az országgyűlés ülése alatt ülésezhessen. Az üléseken készült jegyzőkönyvet az elnök hitelesíti az aláírásával. Engedélyezi a bizottsági futárpostában, illetve a bizottsági ülés helyszínén az írásos anyagok közzétételét, valamint az ülések alatt, az Ogytv. által meghatározott esetekben fegyelmi jogkörét is gyakorolja. Indokolt esetben a bizottság tevékenységével összefüggésben felmerülő kiadások fedezetének biztosítását kezdeményezheti az Országgyűlés Hivatalának igazgatójánál. Emellett dönt a bizottsághoz érkezett beadványok, megkeresések, felkérések, meghívások teljesítéséről vagy

⁴⁴ Parlamenti jog. 151.o.

⁴⁵ Parlamenti jog. 151-152.o.

⁴⁶ Parlamenti jog. 152.o.

2018/2.

⁴⁷ <http://www.parlament.hu/web/torvenyalkotasi-bizottsag/a-bizottsag-ugyrendje>

elutasításáról saját hatáskörben, vagy a bizottság tájékoztatását és döntéshozatalát követően. Az elnök maga határozza meg, hogy akadályoztatása esetén az alelnökök milyen sorrendben helyettesíthetik őt.⁴⁸

A bizottság ülését az elnök, akadályoztatása esetén valamelyik alelnök vezeti. Amennyiben az ülés nem határozatképes, a napirend megállapítását a határozatképesség biztosításához szükséges ideig elhalaszthatja. A bizottság ugyanis elfogadott napirend hiányában nem tart ülést. Amennyiben az elnök vagy alelnök az ülés megnyitását elhalasztotta, kísérletet tesz a határozatképesség biztosítására. Ennek módja az, hogy felhívják a képviselőcsoportjukhoz tartozó tagok figyelmét a határozatképesség biztosítására. Ha a határozatképesség nem biztosítható, az elnök összehívja a bizottság ülését a legközelebbi olyan időpontra, amelyen a határozatképesség biztosítható. Ha már van elfogadott napirend, és a határozatképesség ezt követően nem áll fenn, a bizottság folytatja ülését, és azokat a napirendi pontokat tárgyalja meg, amelyek tárgyalásához elegendő a tanácskozásképeség. Ha ilyen napirendi pont nincs, az elnök a bizottság ülését berekeszti.⁴⁹

A napirend megállapításánál figyelmet kell fordítani arra, hogy a bizottság által benyújtott módosító javaslatok kidolgozására és a bizottság módosító javaslatairól való döntésre elegendő idő álljon rendelkezésre. Amennyiben a bizottság módosító javaslata előreláthatóan a törvényjavaslat olyan jelentős mértékű módosításával jár, amely az elnök vagy a bizottság döntése szerint indokolttá teszi, lehetőség van arra, hogy a bizottság az összegző módosító javaslat benyújtásáról külön ülésen döntsön. Erre a gyakorlatban többnyire a nagy terjedelmű adózási, vagy költségvetést megalapozó tárgyú törvényjavaslatok esetében szokott sor kerülni.

A napirend megállapítása során a bizottság először a napirendi javaslat módosítására vonatkozó indítványokról dönt, a szavazás előtt

minden képviselőcsoportból egy bizottsági tag szólalhat fel.⁵⁰

A bizottság ülését az elnök részrehajlás nélkül vezeti, és gondoskodik a tárgyalás rendjének betartásáról. Tehát az elnök nyitja meg, vezeti, majd berekeszti az ülést, engedélyezi a felszólalásokat, ügyel a házszabályi rendelkezéseket betartására és az ülés rendjére, valamint szavazás esetén kihirdeti annak eredményét. Az elnök az ülés megnyitása után bejelenti a bizottsági tag helyettesítését, a helyettesítő tag megnevezésével. Ennek érdekében a képviselői megbízást legkésőbb a helyettesítés megkezdésekor be kell mutatni az elnöknek.⁵¹

A napirendi pontok tárgyalása során bármely bizottsági tag kezdeményezheti, hogy a hozzászólások időtartamát képviselőcsoportonként, illetve bizottsági tagonként azonos időtartamra korlátozzák, illetve kérheti a vita lezárását. Emellett kezdeményezheti azt is, hogy a bizottság több módosító javaslat tárgyalásának összekapcsolását rendelje el. Ebben az esetben a szavazást is ennek megfelelően kell megtartani, kivéve, ha bármely bizottsági tag egy vagy több módosító javaslatról külön szavazást kért.⁵²

Elmondható, hogy a Törvényalkotási Bizottság alapvetően kétfajta módosító indítványról tárgyal. Egyrészt az állandó bizottságok által benyújtott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok, másrészt a Törvényalkotási Bizottság számára megtárgyalásra és saját módosítási szándékként elfogadásra javasolt szövegszerű javaslat (a továbbiakban: módosítási szándék). A módosítási szándék megvitatására és elfogadására irányuló javaslattételről az ügyrend a következőképpen rendelkezik. A Törvényalkotási Bizottság csak azt, a bizottságnak elfogadásra javasolt módosító javaslatot tárgyalja meg, melynek szövegszerű javaslatát a kezdeményező a bizottsági ülést megelőző munkanapon az általános munkarend szerinti munkaidő végéig a bizottság titkársága részére eljuttat. Ez a határidő a napirenden szereplő törvényjavaslatok számától

⁴⁸ A Törvényalkotási Bizottság ügyrendje (a továbbiakban: TAB ügyrend) 1-4. pont

⁴⁹ TAB ügyrend 6-10. pont
2018/2.

⁵⁰ TAB ügyrend 11-13. pont

⁵¹ HHSz 113. §

⁵² TAB ügyrend 15. pont

függően ettől eltérő is lehet. Ha a bizottsági ülés tervezett napirendjén legalább tíz törvényjavaslat szerepel, a megelőző munkanap 14 óra; amennyiben minimum tizenöt javaslat megtárgyalását tervezik, 12 óra a titkárság részére történő megküldés határideje.⁵³ A bizottság elnöke még az ülést megelőző napon eljuttatja a bizottság többi tagjához a javaslatokat.⁵⁴

Mivel fentiek alapján a módosítási szándékokat a bizottság titkárságához kell eljuttatni, így nem képezik az iromány-nyilvántartásnak a részét (ez azt is jelenti, hogy az Országgyűlés honlapján az irományok között nem szerepelnek). Emiatt maga a bizottság gondoskodik ezen javaslatok nyilvánosságáról azáltal, hogy a Törvényalkotási Bizottság honlapján mindenki számára elérhetővé teszik azokat. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a módosítási szándékok a kezdeményező tagok javaslatai, tehát nem a Törvényalkotási Bizottság álláspontját tükrözik. Azokat a bizottság még megtárgyalja, és amennyiben támogatja, az összegző módosító javaslat részeként nyújtja be az Országgyűlésnek. A bizottság a 2018. május 10-i ülésén elfogadta, hogy az átláthatóság érdekében a tárgyalás alá vont anyagokat (a saját szándékokat is) a jegyzőkönyvhöz csatolják.

A tárgyalási rendet követően a Törvényalkotási Bizottság ügyrendje a határozathozatal szabályairól rendelkezik. Ha a házszabályi rendelkezéseket eltérően nem rendelkeznek a bizottság a feladat- és hatáskörébe tartozó döntéseket a jelen lévő bizottsági tagok több mint felének szavazatával hozza meg. A bizottság főszabály szerint összegző jelentését legkésőbb a házszabályban meghatározott határidőt megelőző napon nyújtja be. Ez alól kivétel, ha az előzőek szerinti benyújtás elmaradt, viszont a benyújtás további késedelmével a zárószavazás olyan késedelmével járna, amely a törvény megfelelő időben való

hatálybalépését veszélyeztetné vagy ellehetlenítené. Ebben az esetben, kivételesen a házszabály szerint határidőt megelőző 2 órával is be lehet nyújtani az összegző jelentést.⁵⁵

- A bizottság a következő esetekben előadót jelöl ki, hogy álláspontját az országgyűlés ülésén ismertesse:
- a bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitájára (amennyiben összegző jelentést nyújtott be),
- a zárószavazás előtti módosító javaslat vitájára,
- kivételes eljárásban az összevont vitára,
- túlterjeszkedő módosító javaslat szabályszerűségéről való döntést megelőző felszólalásra,
- normakontroll-javaslat plenáris ülésen való megtárgyalására,
- megfontolásra visszaküldött törvény vitájára, valamint
- az Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldött törvény vitájára.⁵⁶

Ha a bizottságban van kisebbségi vélemény, bejelenthetik a kisebbségben maradt tagok, hogy kisebbségi véleményt terjesztenek elő. Ebben az esetben maguk közül kisebbségi előadót választhatnak, aki a plenáris ülésen ismerteti a kisebbségi álláspontot.⁵⁷

A bizottsági ülésen a tagoknak lehetőségük van tárgyi, képi vagy hanghordozó útján történő szemléltetésre. Ehhez azonban az ülés megkezdése előtt legkésőbb egy órával a bizottság elnökéhez kérelmet kell benyújtaniuk. Az elnök javaslata alapján a bizottság határoz a szemléltetés engedélyezéséről. Amennyiben a szemléltetésre kérelem benyújtása vagy a bizottság engedélye nélkül került sor, az engedélyt mindaddig megadottnak kell tekinteni, amíg bármely bizottsági tag nem kifogásolja azt.⁵⁸

⁵³ Az ügyrendnek napirendek számához kötött saját szándék megküldési határidő új szabályait - a korábbi egységes 16.30-as határidő helyett - a bizottság 2017. május 11-i ülésén fogadta el. A differenciált szabályozás az elnök javaslatára került bevezetésre, ugyanis a gyakorlati tapasztalatokat azt igazolták, hogy a

bizottsági tagoknak nem állt kellő idő rendelkezésre a saját szándékok megismeréséhez.

⁵⁴ TAB ügyrend 17-19. pont

⁵⁵ TAB ügyrend 20-22. pont

⁵⁶ TAB ügyrend 23. pont

⁵⁷ TAB ügyrend 24. pont

⁵⁸ TAB ügyrend 25-26. pont

A bizottság ülésen a tagok főszabály szerint kötelesek személyesen részt venni, ám ahogy fentebb már említettem lehetőség van helyettesítésre is. Az elnök a helyettesítést a helyettesítő tag megnevezésével az ülés megnyitását követően jelenti be, ha a helyettesítés az egész ülésre szól. Amennyiben az ülés egy részére szól csupán, úgy a helyettesítés megkezdésekor jelenti be az elnök. Ha a képviseleti megbízást adó tag az ülésen megjelenik és a továbbiakban személyesen vesz részt, ennek tényét az elnöknek jelzi, aki az ülésen bejelenti a helyettesítés megszűnését.⁵⁹

Ha a bizottsági ülésen tanácskozási joggal rendelkező személy felszólalás szándékát az elnöknek előre jelezte, az elnök az érintett napirendi pont tárgyalásának megkezdésekor bejelenti a további hozzászólásra jelentkező személyét. Amennyiben a törvényjavaslat előterjesztője vagy annak helyettesítésére jogosult személy a Törvényalkotási Bizottság ülésén nincs jelen, a bizottság a törvényjavaslatot nem tárgyalja meg. Az előterjesztő vagy a helyettesítésre jogosult személy jelenlétének biztosítása érdekében az elnök legfeljebb félórás tárgyalási szünetet rendelhet el. Ha az előterjesztő vagy a helyettesítésére jogosult személy a második olyan bizottsági ülésen sem vesz részt, amely napirendi javaslatán a törvényjavaslat szerepel, valamint ha e személy az előterjesztéssel kapcsolatban felmerült kérdésekben érdemi nyilatkozatot nem tesz, a bizottság elnöke erről értesíti a házelnököt.⁶⁰

A Törvényalkotási Bizottság ülése főszabály szerint nyilvános, a hallgatóság azon az elnök által meghatározott létszámban vehet részt. A hallgatóság soraiban négy helyet kell biztosítani azoknak a civil szervezeteknek és magán-személyeknek, akik a bizottság elnökétől kérik, hogy az ülésen személyesen vehessenek részt. Egy civil szervezet számára két helyet lehet biztosítani. A bizottság elnöke a részvétel lehetőségét az e célból fenntartott helyekre a kérések beérkezése szerinti sorrendben biztosítja. Az ülésen a képviselőcsoportok szakértőinek négy-négy, a Kormány szakértőinek

négy, a független tagnak egy szakértője részére kell helyet biztosítani.⁶¹

Mint fentebb említettem a bizottsági ülésről készült jegyzőkönyvet az elnök aláírásával hitelesíti. A szó szerinti jegyzőkönyv munkapéldánya elkészítésének határideje az ülést követően egy munkanap. A hitelesítést követően a titkárság elektronikus levélben értesíti a bizottság tagjait és az ülésen felszólalókat, hogy a jegyzőkönyv tartalmával összefüggésben kiegészítési kérelmet lehet benyújtani az elnöknek. Ezt a mozzanatot közszemlére tételnek nevezzük. A tárgyalás alá vont, vagy ahhoz kapcsolódó iratok jegyzőkönyvhöz csatolását bármelyik bizottsági tag kezdeményezheti. Az iratok jegyzőkönyvhöz való csatolásáról a bizottság vagy az elnök önállóan dönt.⁶²

Az elnök a bizottsági ülés zavartalan lefolytatása az Ogytv. 46-47. §-ban, a 48. § (1) és (2) bekezdésébe, valamint a 49. § (1)-(3) bekezdésében foglalt intézkedéseket alkalmazhatja. Ennek alapján azt a felszólalót, aki felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, az ülést vezető elnök felszólítja, hogy térjen a tárgyra, egyidejűleg figyelmezteti az eredménytelen felszólítás következményeire. Attól a képviselőtől, aki a második felszólítás ellenére is folytatja az előbb meghatározott magatartást, az elnök megvonhatja a szót. Az elnök attól a felszólalótól is megvonhatja a szót, aki felszólalása során kitöltötte a saját vagy a képviselőcsoportja időkeretét.⁶³

Az ülést vezető elnök rendreutasítja azt a felszólalót, aki felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot sértő vagy illetlen kifejezést használ, ezzel egyidejűleg figyelmezteti a sértő vagy illetlen kifejezés ismételt használatának következményeire. Aki a rendreutasítást követően ismételten sértő vagy illetlen kifejezést használ, attól az ülést vezető elnök megvonja a szót. Az elnök felszólítás és figyelmeztetés nélkül megvonhatja a szót attól, aki az ülést vezető elnök döntését, ülésvezetését

⁵⁹ TAB ügyrend 27-29. pont

⁶⁰ TAB ügyrend 30-32. pont

⁶¹ TAB ügyrend 34-36. pont
2018/2.

⁶² TAB ügyrend 37-38. pont

⁶³ Ogytv. 46-47. §

kifogásolja. Az a felszólaló, akitől ilyen módon vonták meg a szót, kérheti a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti jellegű állásfoglalását. Akitől a szót megvonták, ugyanazon a bizottsági ülésen, ugyanazon napirendi pont tárgyalása során nem szólalhat fel újra.⁶⁴

Ha a képviselő a bizottsági ülésen felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot kirívóan sértő kifejezést használ vagy az általa használt kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet, a bizottság javasolhatja a képviselő kizárását a bizottsági ülés hátralévő részéből, illetve a bizottsági ülésről készült jegyzőkönyv hitelesítését követő tizenöt napon belül a Házbizottságnál kezdeményezheti a képviselő esedékes tiszteletdíjának csökkentésére irányuló eljárás megindítását. A javaslatban meg kell jelölni az intézkedés okát, illetve a megsértett házszabályi rendelkezést is. Hasonló intézkedésekre kerülhet sor, ha a képviselő az ülésen az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő magatartást tanúsít, illetve magatartásával a házszabályi rendelkezések tanácskozási rendre, szavazásra vagy szemléltetésre vonatkozó szabályait megszegi.⁶⁵

Súlyosabb eset, ha a képviselő a bizottsági ülésen fizikai erőszakot alkalmazott, illetve közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett vagy arra hívott fel. Ebben az esetben a bizottság kezdeményezheti a Házbizottságnál a képviselő képviselői jogai gyakorlásának felfüggesztését, illetve az esedékes tiszteletdíjának csökkentésére vonatkozó eljárás megindítását. Az elnök a képviselő jogai gyakorlásának felfüggesztése vagy esedékes tiszteletdíja csökkentése tárgyában tett bizottsági javaslatról a házelnököt haladéktalanul tájékoztatja. Ha az ülésen olyan rendzavarás történik, amely a tárgyalás folytatását ellehetetleníti, az elnök tárgyalási szünetet rendel el vagy berekesztheti az ülést.⁶⁶

A bizottság működését titkárság segíti, amely a bizottság elnökének irányítása alatt végzi munkáját. A Törvényalkotási Bizottság

titkársága szervezetileg a Kodifikációs Főosztályhoz tartozik. A titkárság ellátja a Törvényalkotási Bizottság feladat- és hatásköréből, valamint a bizottság ügyrendjéből rá háruló szakmai feladatokat. Ennek keretében előkészíti a bizottság eljárásait, véleményezi a bizottság számára megtárgyalásra javasolt, tárgyalási háttéranyagba nem foglalt módosítási szándékokat, ellenőrzi az előterjesztő által megküldött egységes javaslattervezetet, valamint benyújtásra előkészíti a bizottság által benyújtandó nem önálló indítványokat.

A Törvényalkotási Bizottság munkásságának még teljesebb megismeréséhez ismertetem a 2014-2018-as ciklusban folytatott tevékenységét. Az előző ciklusban az Országgyűlés összesen 730 törvényt fogadott el, ebből 221 új törvény, míg 509 törvényt módosított. Emellett a plenáris ülés 101 országgyűlési határozat elfogadásáról is határozott. Az újonnan létrehozott Törvényalkotási Bizottság összesen 122 ülést tartott az előző ciklusban, melyeken 489 törvényjavaslatot és 27 határozati javaslatot tárgyalta meg, továbbá a bizottság tagjai összesen 450 saját módosítási szándékot nyújtottak be a megtárgyalt törvényjavaslatokhoz.

Ezek aránya az egyes éveket tekintve a következőképpen alakult. 2014-ben, az alakuló ülést követően az Országgyűlés 122 döntést hozott (44 új törvény, 53 törvényt módosított és 25 országgyűlési határozat).⁶⁷ Ebből a Törvényalkotási Bizottság 56 törvényjavaslatot és 1 határozati javaslatot tárgyalta meg, melyekhez 76 saját módosítási szándék érkezett. A Törvényalkotási Bizottság 2014-ben 26 ülést tartott. A 2015-ös évben 67 új törvényt, 163 törvényt módosított (együttesen 230 törvény), valamint 46 határozatot fogadott el a Tisztelt Ház. Ezekből a Törvényalkotási Bizottság 43 ülésén 163 törvényjavaslat és 8 határozati javaslat került megtárgyalásra. A TAB saját módosítási szándékok száma 2015-ben 144 volt.

2016-ban 54 új törvény és 137 törvényt módosított (összesen 191 törvény), valamint 24 országgyűlési határozat került elfogadásra. A

⁶⁴ Ogytv. 48-49. §

⁶⁵ TAB ügyrend 40. pont

⁶⁶ TAB ügyrend 41-43. pont
2018/2.

⁶⁷ Az elfogadott törvények közül vannak olyan, amelyeket a Törvényalkotási Bizottság nem tárgyal, pl. nemzetközi szerződés, költségvetés stb.

Törvényalkotási Bizottság összesen 153 irómanyt tárgyalta meg, ebből 144 törvényjavaslat és 9 határozati javaslat volt. A megtárgyalt irómányokhoz a bizottság tagjai összesen 139 módosítási szándékot nyújtottak be. 2017-ben az előző évekhez képest kevesebb javaslat került a Törvényalkotási Bizottság elé, annak ellenére, hogy a plenáris ülésen több javaslatot tárgyaltak meg és fogadtak el. Az országgyűlés 56 új törvényt, 152 törvénymódosítást (összesen 208), valamint 24 határozatot fogadott el, a Törvényalkotási Bizottság ezekből összesen 128-at tárgyalta meg (120 törvény-, és 8 határozati javaslat), melyekhez 90 saját módosítási szándék érkezett. A 2018-as évben a választásokig csak 4 törvényt és 2 országgyűlési határozatot fogadott el a Tisztelt Ház. A Törvényalkotási Bizottság ebben a rövid időszakban 6 törvényjavaslatot és 1 határozati javaslatot tárgyalta, és mindösszesen 1 saját módosítási szándék érkezett a bizottság felé.

2014-2018. ciklus					
	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Megtárgyalt törvényjavaslatok száma	56 db	163 db	144 db	120 db	6 db
Megtárgyalt határozati javaslatok száma	1 db	8 db	9 db	8 db	1 db
Összesen:	57 db	171 db	153 db	128 db	7 db
Tab saját módosítási szándékok száma	76 db	144 db	139 db	90 db	1 db
A bizottság üléseinek száma	26 db	43 db	27 db	24 db	2 db

A Törvényalkotási Bizottság ülésezését tekintve elmondható, hogy az előző ciklusban 122 ülést tartottak, melyeknek eloszlása a következőképpen alakult: 2014-ben 26, 2015-ben 43, 2016-ban 27, 2018-ban 24, míg a 2014-2018-as ciklus utolsó évében csupán 2 ülése volt a bizottságnak. A 122 ülés időtartama összesen 153 óra 20 perc volt. A többi bizottsággal összehasonlítva a Törvényalkotási Bizottság ülésezett a legtöbbször az előző ciklusban, az ülések időtartamát tekintve

pedig egyedül az Igazságügyi Bizottság előzi meg, 179 óra 50 perccel.

Érdekes lehet az is, hogy hány javaslatot tárgyalta meg a bizottság 46. § (1) bekezdés c) pont szerint. Amint azt korábban már említettem, ebben az esetben az előterjesztő arról ad írásban tájékoztatást, hogy a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslattal kapcsolatban nem tesz nyilatkozatot. Ennek következtében a törvényalkotás folyamata felgyorsulhat, ezért jelentőségét tekintve mindenképp érdemes néhány szót ejteni róla. A 2014-2018-as ciklusban összesen 186 alkalommal került sor a c) pont szerinti eljárásra, 179 törvényjavaslat és 7 határozati javaslat esetén. Ez azt jelenti, hogy a Törvényalkotási Bizottság által megtárgyalt 516 javaslatnak több mint 30%-nál nem tett az előterjesztő nyilatkozatot. A c) pont szerinti esetek aránya a következőképpen alakult: 2014-ben 21 törvény- és 1 határozati javaslat, a ciklus második évében 57 törvény- és 1 határozati javaslat, 2016-ban 50 törvény- és 3 határozati javaslat, 2017-ben pedig 51 törvény- és 2 határozati javaslat esetén nem tett az előterjesztő nyilatkozatot.

A saját módosítási szándékokról elmondható, hogy az esetek döntő többségében a bizottság kormánypárti tagjaitól érkeznek. Az előző ciklusban benyújtott 450 saját módosítási szándék közül csupán 57 érkezett az ellenzéki tagok közül.⁶⁸ A 2015-ös évben 10 saját módosítási szándékot az MSZP, 5-öt a Jobbik és egyet független képviselő nyújtott be. 2016-ban ez a következőképpen alakult: MSZP 18 db, Jobbik 10 db, LMP pedig 1 db-ot, 2017-ben pedig az MSZP 5 db, az LMP és a Jobbik bizottsági tagjai pedig 3-3 db módosítási szándékot nyújtottak be.

A 2018. május 7-i alakuló ülés óta a Törvényalkotási Bizottság 17 ülést tartott, melyeken 81 törvény- és 3 határozati javaslatot tárgyalta meg. Ezek közül 56 törvényjavaslatához összesen 70 db saját módosítási szándékot nyújtottak be a bizottság tagjai. Ezek közül az MSZP 3 db-ot, a Jobbik 2 db-ot, a DK pedig

⁶⁸ A Törvényalkotási Bizottság honlapján csak 2015. május 7-től vannak fent a módosítási szándékok, így a számolás inntől kezdődik. 2018/2.

1 db-ot nyújtott be, tehát 64 db-ot nyújtottak be a bizottság kormánypárti tagjai. Ezekből is látszik, hogy a saját módosítási szándékok kiemelkedően nagy hányadát a kormánypárti képviselők nyújtják be.

A Törvényalkotási Bizottságnak alkotmányosságot és koherenciát biztosító szerepet szántak a megalakításakor, ezzel szemben megfigyelhető az a gyakorlat, hogy a bizottság határoz szakpolitikai kérdésekben. Felvetődik a kérdés, hogy a Törvényalkotási Bizottság létrehozása nem üresítette-e ki a részletesvita-szakaszt, nem válik-e ezáltal egy kevésbé jelentős mozzanattá a törvényalkotásnak. A 2018-as alakuló ülés óta benyújtott saját módosítási szándékokat megvizsgálva megállapítható, hogy a módosító pontok igen jelentős része (majdnem fele) érdemi változtatást céloz. Az ellenzéki képviselők által benyújtott javaslatok minden esetben érdemi módosítást várnak a bizottságtól. A módosító pontok következő nagy csoportját teszik ki azok, amelyek valamilyen jogtechnikai jellegű változtatást tartalmaznak, valamint a sok esetben kodifikációs, illetve nyelvhelyességi pontosítások is szép számmal találhatók köztük.⁶⁹ Általánosságban elmondható, hogy egy törvényjavaslatához egy módosítási szándékot nyújtanak be (az ebben a ciklusban megtárgyalt 56 törvényjavaslat közül 47-hez egy módosítási szándékot nyújtottak be, a többi esetében 2-től 5-ig terjedően).

A benyújtott saját módosítási szándékok által javasolt módosító pontok száma igen változó. A 70 módosítási szándékból 31-ben 1-5 közötti módosító pontok találhatók, 20-ban 6-10, 9-ben 11-20 közötti számú módosítási javaslat található. Az esetek viszonylag kis százalékában találunk ennél nagyobb számban módosító pontokat a javaslatokban: 3 esetben 21-30 között, 2 esetben 31-40, és 5 esetben 40-nél több ponton kíván a benyújtó változtatni. Elmondható, hogy az ellenzék által benyújtott módosítási szándékok szinte minden alkalommal kisszámú módosító pontot tartalmaznak, és minden esetben valamilyen érdemi változtatást céloznak meg.

VIII. Összegzés

Tanulmányomban a 2014 óta létező Törvényalkotási Bizottság létrehozását, felépítését és működését mutattam be, ismertetve eközben a törvényalkotás folyamatának jelenlegi szabályozását. Megállapítható, hogy egy európai szinten is teljesen egyedülálló jogintézmény született hazánkban, amely általános feladat- és hatáskörével, és ügydöntő jogkörével a többi bizottság felett helyezkedik át.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Törvényalkotási Bizottság a jogalkotás folyamatának meghatározó szereplőjévé vált. Mivel a bizottsági részletes-vita szakasz nem az utolsó állomása a törvény parlament előtti útjának, a kormányzati döntéshozatal sok esetben még nem alakít ki végleges álláspontot, hiszen a Törvényalkotási Bizottság eljárása közben még lesz lehetőség módosításokra. Ugyanakkor az is egy lényeges momentum, hogy a bizottság által megfogalmazott módosításokat a Törvényalkotási Bizottság még egyszer átvizsgálja és dönt róla. Tehát a bizottság által megfogalmazott módosításokat a Törvényalkotási Bizottságnak is el kell fogadnia ahhoz, hogy a plenáris ülés elé kerülhessenek. Azonban, ha rögtön a Törvényalkotási Bizottság ülésén hoznak be egy módosítási javaslatot, az az elfogadását követően már biztosan eljut a plénumhoz.

Különlegessége tehát abban áll, hogy a részletes vitát lefolytató bizottságok módosító javaslatait felülvizsgálhatja, és anélkül, hogy erről a plénumot tájékoztatná, maga is dönthet a sorsukról, valamint saját módosító javaslatot is megfogalmazhat. Mindezek alapján levonható az a következtetés, hogy a Törvényalkotási Bizottság tevékenységének jelentősége abban áll, hogy a bizottság dönt arról, hogy végső soron mi is kerüljön a plenáris ülés elé, mik azok a módosító szándékok, amelyek az országgyűlés képviselői asztalára kerülnek, amikről lehetőség van szavazást lefolytatni. Végső soron egy szűrőként vesz részt a törvényalkotás folyamatában,

⁶⁹ A 2018-as alakuló ülés óta benyújtott saját módosítási szándék között kb. 400 érdemi, kb. 200 2018/2.

jogtechnikai, 60 nyelvhelyességi, kb. 40 kodifikációs és majdnem 100 vegyes módosító pontot találhatunk.

kiválasztja, hogy melyek azok a javaslatok, amelyek érdemesek arra, hogy a plénum elé kerüljenek, ezzel nagymértékben befolyásolva a jogalkotást.

Megállapítható az is, hogy lényegesen sok esetben kerül szakpolitikai kérdés a Törvényalkotási Bizottság elé (arányaiban legtöbbször a c) pont szerinti eljárások esetén, ugyanis ebben az esetben az előterjesztőnek rövidebb ideje van a módosítások kidolgozására), holott ezek megvitatása alapvetően a szakbizottságok feladata lenne.⁷⁰ A HHSz ugyan nem zárja ki, hogy a bizottság érdemi módosításokat fogadjon el saját szándékként, ugyanakkor ez a tendencia nincs összhangban a Törvény-

alkotási Bizottság létrehozásának céljával. Több esetben került sor arra is, hogy a Törvényalkotási Bizottság a szakbizottságok által elfogadott módosító javaslatot korrigálta, pontosította az előterjesztői álláspontnak megfelelően. Lényegi kérdés tehát, hogy mindezek alapján a Törvényalkotási Bizottság tevékenysége nem üresíti-e ki a szakbizottságok munkáját, és nem vesztenek-e aktivitásukból a szakbizottságok tagjai.⁷¹ A jövőben megoldandó problémaként jelentkezik tehát, hogy a szakbizottságok és a Törvényalkotási Bizottság egymást erősítő szerepe valósuljon meg, a szakbizottságok érdemi, a Törvényalkotási Bizottság pedig tisztán alkotmányossági funkciót töltsön be.

⁷⁰ Eltekintve a kivételes eljárás, a HHSz-től való eltérés és a visszaküldött törvények esetétől, ugyanis itt a bizottság kötelessége szakpolitikai kérdést tárgyalni. 2018/2.

⁷¹ Parlamenti jog. 152-153.o.