

PARLAMENTI JOG

Az Országgyűlés működése,
feladat- és hatáskörei,
kapcsolódó intézmények



PARLAMENTI JOG
Az Országgyűlés működése,
feladat- és hatáskörei,
kapcsolódó intézmények

Második, átdolgozott kiadás

PARLAMENTI JOG

Az Országgyűlés működése,
feladat- és hatáskörei,
kapcsolódó intézmények

SZERZŐK:

Bereczky István dr.	Juhász László dr.	Sebők Noémi dr.
Bertalan Leonóra dr.	Kese Beatrix	Smuk Péter dr.
Bodnár Eszter dr.	Kohári Lajos Ákos	Soltész István dr.
Buksza Zsolt dr.	Kovács Krisztián dr.	dr. Somfainé Ádám Katalin
Bukvai Zoltán dr.	Kukorelli István Dr.	Sorossy Péter dr.
Csatáriné Házi Andrea dr.	Kurucsai Balázs dr.	Szabó Ágnes dr.
Daku Magdolna dr.	Léphaft Áron	Szabó Ilona dr.
Dukán Ildikó dr.	Mátis Kornél dr.	Szabó Tímea dr.
Edelman Annamária	Módos Mátyás dr.	Szakály Marietta dr.
Erdős Csaba dr.	Ország Veronika	Támás Csaba Gergely dr.
Gáva Krisztián dr.	Palkó Katalin dr.	Tóth Zita dr.
Gottschállné Forrai Judit	Pappné Farkas Klára	Tüzes Károly dr.
Győrffy-Luxl Dóra dr.	Pelyach István	Vági Attila dr.
Háziné Varga Mária dr.	Pór-Zselinszky Eszter dr.	Varga Aida dr.
Horváth Attila dr.	Rostási-Szabó Zsuzsanna	Vladár Zsolt dr.
Imre Bernadett dr.	Sára Szabolcs dr.	Zsigmond-Varga Adrienn

Az Előszót írta • Bárány Tibor dr.

LEKTORÁLTA • Prof. dr. Kukorelli István, Dr. Stumpf István

SZERKESZTŐK • Dukán Ildikó dr., Varga Aida dr.

KÖZREMŰKÖDŐ • Tóth Margit

TECHNIKAI SZERKESZTŐ • Balabás Bernadett

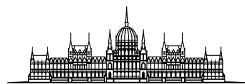
TÖRDELŐ • Fodor Gábor

BORÍTÓTERV • Szigligeti Mária

A borítón látható képet Wachsler Tamás készítette.

KORREKTOR • Thész Dóra

A kézirat lezárva: 2022. március 10.



Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

© Szerzők 2022

© Országgyűlés Hivatala 2022

Felelős kiadó • Such György, az Országgyűlés Hivatalának főigazgatója

Nyomta és kötötte az Alföldi Nyomda Zrt., Debrecen

Felelős vezető • György Géza vezérigazgató

ISBN 978-615-5948-76-3 (nyomtatott)

ISBN 978-615-5948-77-0 (online)

Tartalom

Előszó	15
Rövidítések	16
I. A PARLAMENTARIZMUS ELMÉLETI ALAPJAI	17
1. Parlamenti modellek, parlamentek a hatalommegosztás rendszerében	19
1.1. A hatalommegosztás jelentősége	19
1.2. Az alkotmányozó hatalom problémája	20
1.3. A törvényhozás az institutionális hatalommegosztás rendszerében	20
1.4. A funkcionális hatalommegosztás és a parlamenti hatáskörök	21
1.5. A kormányforma jelentősége: a parlamentáris hatalommegosztás sajátosságai	22
1.6. A hatalommegosztás és a többségi elv – avagy a jogi és politikai konstitucionalizmus	25
1.7. A képviseleti és a közvetlen demokrácia mint a hatalommegosztás sajátos formája	26
1.8. Időbeli hatalommegosztás	27
1.9. Hatalommegosztás a parlamenten belül: a kétkamarás rendszer	27
1.10. A területi hatalommegosztás és az Európai Unió jelentette kihívások	28
1.11. A nemzetközi jogrend	29
1.12. A hatalommegosztás alkotmányjogászai szemléleten túlmutató dimenziói	29
1.13. Összegzés	30
2. A magyar Országgyűlés helye az alkotmányos rendszerben	31
3. Parlamenti jog – parlamenti normatan	35

II. A PARLAMENTARIZMUS ÉS A HÁZSZABÁLYOK MEGALKOTÁSÁNAK KEZDETI TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON	41
1. Bevezető gondolatok	43
2. A rendi országgyűlés	44
2.1. A rendi országgyűlés kialakulása	44
2.2. A rendi országgyűlés szervezete és működése	45
3. Magyar parlamentarizmustörténet 1848-tól a rendszerváltásig	49
3.1. A polgári parlamentarizmus története	49
3.2. A Horthy-korszak parlamentje	51
3.3. A parlamentarizmus felszámolása a szovjet típusú diktatúra idején	53
4. A demokratikus átmenet, a rendszerváltást követő Országgyűlés története	63
III. AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK VÁLASZTÁSA	75
1. Választási rendszerek, választójog-történet	77
1.1. Demokrácia, választások, választójog, választási rendszerek	77
1.2. A választójog magyarországi története 1989-ig	80
2. Az országgyűlési képviselők választása Magyarországon, a főbb változások a rendszerváltás óta	83
2.1. Változások a választási rendszerben 1990–2011	83
2.2. Az új választási törvény megalkotásának előzményei	83
2.3. Az országgyűlési választási rendszer	85
2.3.1. <i>A választójogosultak</i>	85
2.3.2. <i>A választókerületek</i>	85
2.3.3. <i>A jelölés, listaállítás</i>	86
2.3.4. <i>A szavazás és az eredmény megállapítása</i>	87
2.3.5. <i>Nemzetiségi képviselet</i>	88
2.3.6. <i>A küllboniak szavazása</i>	89
IV. A KÉPVISELŐK	95
1. A képviselők jogállása	97
1.1. A képviselői megbíztatás kezdete és megszűnése	98
1.2. Összeférhetetlenség	99
1.3. A képviselők jogai és kötelezettségei	100

2. A képviselők javadalmazása	102
2.1. A vagyonyilatkozat	104
3. Mentelmi jog	106
4. A fegyelmi és rendészeti jogkör	110
4.1. A fegyelmi jog	111
4.1.1. <i>A fegyelmi jogkörben alkalmazható szankciók rövid áttekintése</i>	111
4.1.2. <i>A fegyelmi jogi rendelkezésekbe ütköző magatartások és az azok miatt alkalmazható egyes jogkövetkezmények</i>	112
4.1.3. <i>Kitiltás</i>	115
4.1.4. <i>Jogorvoslat fegyelmi jogkörben hozott döntés ellen</i>	116
4.1.5. <i>Speciális jogintézmények a fegyelmi jogban</i>	117
4.1.6. <i>A bizottsági ülés tárgyalási rendjének fenntartására vonatkozó szabályok</i>	118
4.1.7. <i>A fegyelmi intézkedések gyakorlata az új szabályozás hatálybalépése után</i>	119
4.2. Az ülést vezető elnök rendészeti jogköre	120
5. A szószólók speciális jogállása	122
V. AZ ORSZÁGGYŰLÉS MEGALAKULÁSA	129
VI. AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZERVEZETE	135
1. Az Országgyűlés tisztségviselői	137
1.1. A házelnök	137
1.1.1. <i>Nemzetközi kitekintés</i>	138
1.1.2. <i>A házelnök feladatai</i>	139
1.2. Az alelnökök	140
1.3. A háznagy	140
1.4. A jegyzők	141
1.5. Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása és megbízatásuk megszűnése	141
2. A Házbizottság	143
2.1. A Házbizottság létrehozása, tagjai	143
2.2. A Házbizottság feladatai	144
2.3. A Házbizottság ügyrendje, állásfoglalásai	145
2.4. A Házbizottság ülése	146
2.5. Döntéshozatal a Házbizottságban	146
3. A bizottságok	147
3.1. Az állandó bizottságok	149
3.2. Eseti bizottság	152

3.3. Vizsgálóbizottság	153
3.4. A nemzetiségeket képviselő bizottság	155
4. A törvényalkotási bizottság	157
4.1. A törvényalkotási bizottság sajátos jogállása és jelentősége	157
4.2. A törvényalkotási bizottság összetétele	159
4.3. A törvényalkotási bizottság szerepe a megfontolt és minőségi törvényalkotás biztosításában	160
4.4. A törvényalkotási bizottság szerepe a tárgysorozatba-vételi viták lebonyolításában	161
4.5. Nemzetközi kitekintés	161
4.6. A Törvényalkotási bizottság működésének tapasztalatai	163
5. A képviselőcsoportok	165
5.1. A képviselőcsoportok jogállása	165
5.2. A képviselőcsoportok pártkötődése	166
5.3. A képviselőcsoportok megalakítása, megszűnése, kilépés, kizárás a frakcióból	168
5.4. A frakciófegyelem	172
5.5. A képviselőcsoport jogosítványai	173
5.6. A képviselőcsoportok szervezete, működése, gazdálkodása	175
5.7. Egyéb képviselői csoportosulások	178
VII. AZ ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSE ÉS ÜLÉSEZÉSE	183
1. A házszabály	185
1.1. A működési szabályok forrásai	185
1.2. Történeti áttekintés	187
1.3. Hatályos parlamenti jog forrásai	189
1.4. A HHSZ megalkotása és a vele szemben támasztott alkotmányossági követelmények	191
2. Az Országgyűlés megbízási ideje	196
2.1. A megbízási keletkezéséről és megszűnéséről általában	196
2.2. A megbízási megszűnésének különös módjai	196
3. Az Országgyűlés tanácskozási rendje	200
3.1. A tanácskozási rend általános szabályai	200
3.2. Az általános vita	202
3.3. A „második olvasat” tanácskozási rendje	208
3.4. A határozathozatal módjai	209

4. Az Országgyűlés ülészekai, ülései	212
4.1. Az Országgyűlés ülésezése	212
4.2. Az Országgyűlés napirendje	214
4.3. Az ülés különleges formája – az ünnepi ülés	215
5. Az Országgyűlés működésének nyilvánossága és a törvényalkotás nyilvánossága	216
6. Az egyes döntésekhez szükséges szavazati arányok	219
6.1. Egyszerű többség	219
6.2. Minősített többség	219
6.3. Abszolút többség	221
6.4. Egyéb – a képviselők meghatározott létszámához kötött – döntések	221
7. A parlamenti patkó – az Országgyűlés ülésrendje	222
7.1. Az ülésrend ciklusonkénti kialakítása	222
7.2. Az ülésrend felépítése: szektor, sor, ülés hely	222
7.3. Az ülés helyek kiosztása a frakciókon belül	223
7.4. Pulpitusi ülésrend	223
7.5. Az ülésrend változása	223
7.6. Az ülésterem páholyai	224
7.7. Az ülésterem átalakítása	224
7.8. Ülésezés a felsőházi ülésteremben	224
VIII. AZ ORSZÁGGYŰLÉS FŐ FUNKCIÓI, FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI	231
1. Az Alaptörvény elfogadása és módosítása	233
2. A törvények elfogadása	236
2.1. Törvényhozó hatalom, törvényhozás, törvény	236
2.2. A magyar törvényalkotás alkotmányi és történeti jegyei	236
2.3. A törvények elfogadását meghatározó egyéb szabályok	237
2.4. Törvények rendszerezése	238
3. A központi költségvetés elfogadása és végrehajtásának jóváhagyása	240
3.1. Az Országgyűlés feladata	240
3.2. Az államadósság-szabály	240
3.3. A költségvetési törvény elfogadásában és a végrehajtás ellenőrzésében közreműködő szervek	241
3.3.1. <i>A Költségvetési Tanács</i>	241
3.3.2. <i>Az Állami Számvevőszék</i>	241

4. A Kormány ellenőrzése	243
4.1. A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás	243
4.1.1. <i>A bizalmatlansági indítvány</i>	244
4.1.2. <i>A bizalmi szavazás</i>	245
4.2. Ellenőrzés a plenáris ülésen	246
4.2.1. <i>Interpelláció és kérdés</i>	246
4.2.2. <i>Azonnali kérdések és válaszok</i>	250
4.2.3. <i>Beszámolóra, jelentéstételre kötelezettek</i>	251
4.2.4. <i>Vizsgálóbizottságok</i>	251
4.2.5. <i>Politikai vita</i>	252
4.2.6. <i>A napirenden kívüli felszólalás</i>	252
4.2.7. <i>A Kormány konzultációs kötelezettsége EU-s ügyekben</i>	253
4.3. Ellenőrzés a bizottságokban	253
4.3.1. <i>A bizottsági meghallgatás</i>	254
4.3.2. <i>Beszámolók, tájékoztatók</i>	256
4.3.3. <i>Speciális bizottsági ellenőrzés</i>	256
4.4. Az Országgyűlés ellenőrző szervei	257
4.4.1. <i>Az alapvető jogok biztosa</i>	257
4.4.2. <i>Az Állami Számvevőszék</i>	259
5. Az Országgyűlés személyi döntései	260
5.1. Az Alaptörvény vagy törvény alapján választott közjogi tisztségviselők	261
5.2. A szavazás módja	262
5.3. Szavazati arány	262
5.3.1. <i>Az országgyűlési képviselők kétharmada</i>	262
5.3.2. <i>A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmada</i>	263
5.3.3. <i>Az országgyűlési képviselők több mint fele</i>	263
5.3.4. <i>A jelen lévő országgyűlési képviselők több mint fele</i>	264
5.4. Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása, a bizottsági rendszer felállítása (tagcserék)	264
5.4.1. <i>Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása</i>	264
5.4.2. <i>A bizottsági rendszer felállítása (tagcserék)</i>	264
5.4.3. <i>Közös szabályok</i>	265
5.4.4. <i>A bizottságok elnökeire, alelnökeire, tagjaira vonatkozó speciális szabályok</i>	265
5.5. A köztársasági elnök jogállására vonatkozó szabályok	265
6. Az Országgyűlés egyéb feladatai	267
6.1. A képviselő-testület feloszlata	267
6.2. Közkegyelem gyakorlása	268
6.3. Országos népszavazás elrendelése	268
6.3.1. <i>Kötelezően elrendelt népszavazás</i>	269
6.3.2. <i>Fakultatív jellegű népszavazás</i>	269

6.4. Önálló szabályozó szervek létrehozása	270
6.5. Döntés katonai műveletekben való részvételtől	271
6.6. Különleges jogrendbeli jogkörök	271
6.6.1. Rendkívüli állapot	271
6.6.2. Szükségállapot	272
6.6.3. Megelőző védelmi helyzet	272
IX. A TÖRVÉNYALKOTÁSI ELJÁRÁS	279
1. A törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályai	281
1.1. Szabályozási előzmények és alkotmányos alapok	281
1.2. A hatályos szabályozás koncepciója, tárgyalási és eljárási rendek, az általános eljárás	282
1.3. A törvényalkotás szakaszai	282
1.3.1. <i>Első szakasz: az általános vita, a házszabályi alkotmányossági, garanciális feltételek</i>	283
1.3.2. <i>Második szakasz: a részletes vita</i>	284
1.3.3. <i>Harmadik szakasz: a törvényalkotási bizottság eljárása</i>	285
1.3.4. <i>Negyedik szakasz: a törvényjavaslat tárgyalásának lezárása</i>	286
2. A törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályai	288
2.1. A törvényalkotás folyamatát „gyorsító” eljárások	288
2.1.1. <i>Sürgős tárgyalás</i>	288
2.1.2. <i>Kivételes eljárás</i>	289
2.1.3. <i>A határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés</i>	289
2.1.4. <i>A törvényalkotási bizottság előrehozott eljárása</i>	290
2.1.5. <i>Tárgyalás és határozathozatal módosító javaslat hiányában</i>	291
2.1.6. <i>Eljárás a tárgyaló bizottság által elfogadott módosító javaslat hiányában</i>	291
2.2. A törvényalkotás folyamatát „lassító” eljárások	291
2.2.1. <i>Eljárás túlterjeszkedő módosító javaslat benyújtása esetén</i>	291
2.2.2. <i>Eljárás a tárgyaló bizottság mulasztása esetén</i>	293
2.2.3. <i>Megismételt részletes vita</i>	293
2.3. Kiegészítő elemet tartalmazó eljárások	294
2.3.1. <i>Elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményező eljárás</i>	294
2.3.2. <i>Megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalása</i>	294
2.3.3. <i>Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldött törvényjavaslat tárgyalása</i>	294
2.3.4. <i>Az egyeztetési eljárás</i>	294
3. A költségvetési tárgyú törvényjavaslatok tárgyalása	295
3.1. A költségvetési és a zárszámadási törvény előkészítése és benyújtása	295
3.2. A költségvetési törvény szerkezete	296

3.3. Eltérések a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során	297
3.4. Eltérés a zárszámadási törvényjavaslat tárgyalása során	299
3.5. Eltérés a központi költségvetésről szóló törvény módosításának tárgyalására vonatkozó törvényjavaslat tárgyalása során	300
4. A nemzetközi szerződésekre irányuló és az egyházakkal kapcsolatos eljárások	301
4.1. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződésekre irányuló eljárás	301
4.1.1. <i>A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya</i>	301
4.1.2. <i>Az Országgyűlés szerepe, a felbatalmazás és kihirdetés aktusa</i>	302
4.1.3. <i>A kihirdetésről rendelkező törvényjavaslat tartalma</i>	303
4.1.4. <i>Az Országgyűlés eljárása a HHSZ alapján</i>	303
4.2. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó, egyházakkal kapcsolatos eljárások	304
4.2.1. <i>Az Országgyűlés szerepe</i>	304
4.2.2. <i>Az Országgyűlés eljárása</i>	305
5. Egyéb indítványok tárgyalására vonatkozó szabályok	307
5.1. A határozati javaslat	307
5.2. A politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat tárgyalása	307
5.3. A beszámoló tárgyalása és a határozathozatal	308
5.4. A politikai vita	309
5.5. Az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítvány	309
5.6. Az országos népszavazási kezdeményezés tárgyalására és döntéshozatalára vonatkozó eljárás	309
6. A köztársasági elnök szerepe a törvényalkotásban	310
6.1. Kezdeményezési jogai	310
6.2. Kötelező aktusok	311
6.3. Vétójog	311
6.3.1. <i>Az elfogadott törvény visszaküldése az Országgyűlésnek</i>	311
6.3.2. <i>Előzetes normakontroll</i>	313
7. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárásban	315
7.1. Bevezetés	315
7.1.1. <i>Az alkotmánybíráskodás és a törvényhozó hatalom</i>	315
7.1.2. <i>Történeti áttekintés</i>	316
7.2. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárás keretein belül: az előzetes normakontroll-eljárás	317
7.2.1. <i>Alaptörvénnyel és annak módosításával szembeni előzetes normakontroll</i>	317
7.2.2. <i>Törvénnyel szembeni előzetes normakontroll</i>	318
7.2.3. <i>Házaszályai rendelkezésekkel szembeni előzetes normakontroll</i>	320

7.3. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárás keretein kívül	321
7.3.1. <i>Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása</i>	321
7.3.2. <i>A megsemmisítési jogkör következményei</i>	323
X. AZ ORSZÁGGYŰLÉS EURÓPAI UNIÓS ÜGYEKKEL KAPCSOLATOS ELJÁRÁSAI	331
1. Bevezető gondolatok	333
2. Az egyeztetési eljárás	334
3. A szubszidiaritás elvének vizsgálata	338
4. Politikai párbeszéd az Európai Bizottsággal	341
5. Az Európai Unió Konzultációs Testület	342
6. Európai uniós tisztségre jelölt személyek bizottsági meghallgatása	343
XI. AZ ORSZÁGGYŰLÉS NEMZETKÖZI TEVÉKENYSÉGE, KAPCSOLATAI	345
1. Bevezető gondolatok	347
2. Az Országgyűlés elnökének nemzetközi szerepe	348
3. Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége	349
4. Nemzetközi kapcsolatok	350
4.1. Többoldalú keretekben fenntartott nemzetközi kapcsolatok	350
4.1.1. <i>Nemzetközi szervezetek parlamenti közgyűlései</i>	350
4.1.2. <i>Regionális parlamenti együttműködések</i>	354
4.1.3. <i>Nemzetközi konferenciák, találkozók</i>	357
4.2. Kétoldalú együttműködések	358
4.3. Az Országgyűlés részvétele az európai uniós parlamentközi együttműködésben	358
4.4. Nemzetpolitika az Országgyűlés külkapcsolataiban	363
4.4.1. <i>A Kárpát-medencei Magyar Képviselek Fóruma</i>	363
4.4.2. <i>A HUNINEU Alapítvány</i>	364

XII. AZ ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALÁNAK MŰKÖDÉSE, KAPCSOLÓDÓ SZERVEZETEK	367
1. A Hivatal	369
1.1. A Hivatal és a hivatali apparátus	369
1.2. A törvényalkotást segítő informatikai rendszerek	371
1.3. Szakmai műhely	375
1.4. Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság	379
1.5. Név- és jelképhasználat	381
2. Az Országgyűlés és a Hivatal költségvetése	383
3. Az Országgyűlési Őrség	385
4. Az Országgyűlés által létrehozott egyéb testületek, illetve szervezetek	387
4.1. Konzultációs testületek	387
4.2. Bizottságok, egyéb szervezetek	387
XIII. A NEMZET FŐTERE ÉS A KIEMELT NEMZETI EMLÉKHELY BIZOTTSÁG	391
1. Az Országház építéstörténete röviden	393
2. A Nemzet Főterének története	395
3. A Kossuth Lajos tér és környezete kiemelt nemzeti emlékhelyé nyilvánítása	398
4. A Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság létrejötte, működése	399
5. A KNEB kiemelt nemzeti emlékhellyel kapcsolatos döntési jogosultságai	401
Záró gondolatok	403
Szerzők	405
Függelék	409

Előszó

Első alkalommal 2018-ban tarthatták kezükben az olvasók a „Parlamenti jog – Az Országgyűlés működése, feladat- és hatáskörei, kapcsolódó intézmények” című kiadványunkat, amely – reményeink szerint – hiánypótló volt a maga nemében. Nyolc év elteltével ugyanis először jelent meg olyan átfogó mű, amely a jelentős mértékben megváltozott jogi környezet – az Alaptörvény elfogadása, az országgyűlési képviselők számának csökkenése, a nemzetiségi szószólók munkájának megkezdése, az Országgyűlés működése főbb szabályainak immár törvényi formában történő szabályozása, valamint a törvényalkotás folyamatának megújulása – tükrében mutatta be az Országgyűlés szervezetét, feladatait és működését.

A 2018 óta bekövetkezett jogszabályi változásokra – különösen az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatot 2020 első hónapjaiban érintő átfogó módosításokra – tekintettel elérkezettnek láttuk az időt a kötet második kiadására.

Első kiadásunk szerkezeti elveit megtartva – tizenhárom fejezeten át – informatív, ugyanakkor olvasmányos módon szeretnénk bemutatni az elmúlt négy év során a parlamenti jog területén bekövetkezett főbb változásokat, az átfogó módosításokkal érintett eljárási szabályokat, például a törvényalkotási folyamatra, a fegyelmi és rendészeti jogkörre, vagy az egyházakkal kapcsolatos eljárásokra vonatkozóan. Ezen túlmenően szeretnénk bemutatni olyan változásokat is, amelyek nem közvetlenül jogszabályi módosításokból következtek, kitérünk például arra is, hogy a koronavírus-világjárvány milyen kihívások elé állította az Országgyűlés mindennapos működését. Emellett a Függelékét is frissítettük a 2018–2022-es ciklus adataival.

Szerettünk volna hűek maradni az első kiadáshoz abban is, hogy míg a működés gyakorlati tapasztalataiban az Országgyűlés Hivatalának kiváló munkatársai nyújtanak eligazodást az olvasóknak, addig az elméleti bevezető, a parlamentarizmus magyarországi történetét bemutató, valamint a parlamenti jog határterületét érintő – ám az Országgyűlés működésének megismeréséhez elengedhetetlenül szükséges – választójogi részt továbbra is kiváló egyetemi oktatók jegyzik.

Bízunk abban, hogy kötetünk ezúttal is közérthetően, jogi-szakmai hitelességgel mutatja be a parlamenti jogot és annak gyakorlatát, továbbá áttekinthetően összegzi az Országgyűlés szervezeti kereteit, feladatát és működését érintő változásokat.

Bárány Tibor dr.
Törvényhozási Igazgatóság
törvényhozási főigazgató-helyettes

Rövidítések

A kézirat több részében alkalmazott rövidítések

1989. évi XXXIV. törvény	az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény
AB határozat	az Alkotmánybíróság határozata
Abtv.	az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Alkotmány	a Magyar Köztársaság Alkotmánya (1949. évi XX. törvény)
Gst.	Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény
HHSZ	egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat
Hivatal	Országgyűlés Hivatala
HSz.	a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (X. 30.) OGY határozat
Jat.	a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
KNEB	Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság
Költségvetési bizottság	költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottság
költségvetési törvény	központi költségvetésről szóló törvény
ld.	lásd
Mentelmi bizottság	Mentelmi, összeférhetetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság
Nbtv.	a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény
Nksztv.	a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény
Ogytv.	az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény
pl.	például
stb.	és a többi
tc.	törvénycikk
ún.	úgynevezett
Ve.	a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
Vjt.	az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény
zárszámadás	központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvény

I. | A PARLAMENTARIZMUS ELMÉLETI ALAPJAI

1. Parlamenti modellek, parlamentek a hatalommegosztás rendszerében
2. A magyar Országgyűlés helye az alkotmányos rendszerben
3. Parlamenti jog – parlamenti normatan

1. Parlamenti modellek, parlamentek a hatalommegosztás rendszerében

Az Alaptörvény normatív meghatározása szerint Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés. Ezen alkotmányi definíció egyszerre határozza meg a parlament létrejöttének módját, legitimitását – a népképviselőt szükségképpen demokratikus választásokat feltételez –, a legáltalánosabb értelemben vett funkcióját, működésének alapját és célját – azaz a „nép” „helyettesítését” a közpolitikai döntéshozatalban, valamint utal az Országgyűlés hatalommegosztásban betöltött szerepére.

Mielőtt azonban részletesebben megvizsgáljuk a magyar parlament alkotmányos rendszerben való elhelyezését, szükséges áttekinteni a hatalommegosztás értelmezési lehetőségeit, mivel az egyes aspektusok más és más oldalát képesek megvilágítani a törvényhozó hatalom státuszának.

1.1. A hatalommegosztás jelentősége

Montesquieu „A törvények szelleméről” című könyvében olvashatjuk a hatalommegosztás rendeltetésének egyik legfontosabb meghatározását: „Örök tapasztalat viszont, hogy minden ember, akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen. Ezt addig teszi, amíg korlátokba nem ütközik. Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.”¹ A hatalommegosztás tehát nem öncélú államszervezési elv, hanem a diktatúra kiépülésének intézményes megakadályozására, illetve bármilyen egyeduralom kiépítésének megelőzésére irányul. Ennyiben a hatalommegosztás az alkotmányosság egyik pillére is², sőt az alapvető jogok egyik garanciájaként is tekinthetünk ezen elvre. Szépen fejezi ezt ki az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának XVI. pontja, amely szerint „[a]z olyan társadalomnak, amelyből a jogok biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs.”³ A parlamentek ezen rendszerben való elhelyezése számos elméleti és gyakorlati kérdést vet fel, és eltérő modellek kialakítását teszi lehetővé. Az egyik legfontosabb típusképző ismérv az, hogy a parlament mennyiben részesedik az alkotmányozó hatalom gyakorlásából, így e kérdéssel kezdjük vizsgálódásunkat.

1.2. Az alkotmányozó hatalom problémája

Az összehasonlító alkotmányjog és alkotmánytörténet egyértelmű tendenciaként írja le a törvényhozó hatalom előbbre törését az alkotmányozó és alkotmánymódosító testületek között. A polgári forradalmak idejében általános volt, hogy a régi renddel való szakítást kifejező alkotmányt speciális grémium – pl. alkotmányozó nemzetgyűlés – fogadja el, napjainkra azonban meghatározóvá vált a parlamentek szerepe az alkotmányozásban, noha egy adott parlament kizárólagos szerepét a legtöbb államban valamilyen eljárási szabály korlátozza. Ezek közül csak a legjellemzőbbeket említve:

- az alkotmány módosítására irányuló javaslat csak a parlamenten „kívülről”, más intézménytől érkezhetsz (a képviselői indítványokat kizárják, esetleg korlátozzák);
- két, egymást követő parlament egybehangzó döntése szükséges az alkotmánymódosításhoz;
- kétkamarás parlamentek esetében gyakori, hogy a két ház együttes ülése dönthet az alkotmány módosításáról;
- a törvényhozás által elfogadott alkotmánymódosítás népszavazásra bocsátása.

1.3. A törvényhozás az institutionális hatalommegosztás rendszerében

A hatalommegosztás legismertebb értelmezésének – azaz a montesquieu-i triász – előzménye Arisztotelészről származik, aki a poliszon belül elkülönítette egymástól

- a közügyekről tanácskozó testületet,
- a magisztrátusokat és
- az igazságszolgáltató testületet.⁴

Ez a felosztás kétségtelenül emlékeztet a Montesquieu nevével fémjelzett modellre, de némileg eltért a modern hatalommegosztási rendszerek megszokott hatáskör-elosztásától: „A tanácskozó testület hatásköre kiterjed a háborúra, békére, szövetségkötésre, annak fölbontására, a törvényhozásra, a halálbüntetésre, a száműzésre, a vagyonkobzásra és a hivatalos felelősségrevonásra.”⁵ Az antik közügyekről tanácskozó testület tehát a jelenlegi fogalmaink szerinti igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozó feladatokat is ellátott, a legsúlyosabb szankciók – halálbüntetés, száműzetés, vagyonelkobzás – vonatkozásában.

Noha a legfontosabb külpolitikai hatáskörök – így a hadüzenetről és a békéről való döntés joga – jelenleg is a parlamentek által gyakorolhatók, a hatalommegosztás tanával is foglalkozó John Locke önálló hatalmi tényezőként tekintett az ún. föderális hatalomra, amely „... magában foglalja a háború és béke tartalmát, továbbá az államon kívüli személyekkel és közösségekkel való szövetségkötések és egyéb egyezségek hatalmát ...”⁶ A föderatív hatalmon túl – tehát az államon belül – két hatalmi ágat különített el Locke, a törvényhozást és a végrehajtást. Szerinte a törvényhozó hatalomnak – amelynek célja annak megszabása, hogy miként használják fel az állam erejét a közösség tagjainak védelmére – nem kell állandóan működnie, mivel a törvények rövid idő alatt megalkothatók, és csak végrehajtásuk kíván folya-

matos tevékenységet.⁷ Locke képe a törvényhozásról szintén eltér attól, amelyet mi ismerhetünk: külpolitikai és folyamatos működés híján ellenőrzési funkciója nincs, megbízása pedig rövid időre szól, és egyszerű.

A montesquieu-i hatalommegosztási triász lényege, hogy a hatalommegosztás rendszerében az állami funkciók egy-egy intézményhez kapcsolódnak, amelyek más-más társadalmi erő, rend kezében vannak, és amelyek így szervezetileg és személyileg is elkülönülnek egymástól.⁸ A montesquieu-i hármás képletbe már a XVIII. században is nehezen volt besorolható az alkotmányos monarchia mindennapi államügyektől elszakadó, politikailag semleges államfője – amelynek jogállása később a parlamentáris köztársaságok köztársasági elnöki intézményeinek is példaként szolgált –, valamint a municipális, azaz a helyi hatalom. Ezeket mint további hatalmi ágakat Benjamin Constant illesztette a hatalommegosztás rendszerébe, ezzel is árnyalva azt, és a „klasszikus” hatalmi ágak státusát.⁹ Az új intézmények száma napjainkig szaporodik – gondoljunk az alkotmánybíróságokra, a végrehajtó hatalomtól független jegybankokra, az igazságszolgáltatástól elkülönülő és számos országban a végrehajtó hatalomból kiszakadó ügyészségekre, vagy a kifejezetten atipikusnak tekinthető autonóm államigazgatási szervekre, önálló szabályozó szervekre –, így a montesquieu-i triász – legalábbis annak eredeti értelmezése – egyre veszít azon képességéből, hogy leírja az államszervezet felépítését.

1.4. A funkcionális hatalommegosztás és a parlamenti hatáskörök

A hatalmi ágak hármasságának fentiek szerinti meghaladása inspirált arra több szerzőt¹⁰, hogy visszatérjen a montesquieu-i triászhoz. Ez az irányzat azonban Montesquieu rendszerét már nem institutionális, hanem funkcionális felfogásban interpretálja, azaz három szükségszerű állami hatalomgyakorlási-tevékenységi formát, funkciót keres minden állami szervnél, és akként osztályozza őket, hogy melyik dominál egyik vagy másik intézménynél. A törvényhozás így nem egy konkrét jogforrási szint (törvény) létrehozását jelenti, hanem bármilyen általános magatartási szabály (jogszabály) alkotását. Noha a jogalkotás a végrehajtó hatalomtól sem idegen – elég a rendeletekre gondolnunk –, e funkció elsősorban a parlamentekhez kötődik, tehát ezen értelmezésben is a parlament törvényhozó hatalomként definiálható. Ugyanakkor a parlamenti működés sem nélkülözi a végrehajtó és a bírói hatalomra jellemző funkciókat, pl. személyi kérdések esetében az alkotmányi, jogszabályi rendelkezések egyedi esetre történő alkalmazásáról van szó.

E ponton érdemes röviden kitérnünk a tipikus parlamenti funkciókra, hatáskörökre, a demokratikus államokban ugyanis a parlamentek hatáskörei jóval túlmutatnak a törvényalkotáson. A funkciók csoportosítása, sőt elnevezése is számos szempont szerint történhet, szinte szerzőnként eltérő kategóriákkal találkozhatunk. Közös vonása azonban ezeknek, hogy – valamilyen formában és megoszlásban, de – a következők funkciók gyakorlását rendelik a demokratikus államok parlamentjeihez:

- alkotmányozás, alkotmánymódosítás;
- törvényalkotás;

- a végrehajtó hatalom ellenőrzése;
- választási (személyzeti) funkció – azaz a legfontosabb, de nem a választópolgárok által közvetlenül választott közjogi méltóságok, tisztségviselők megválasztása – és kreációs (szervezetalkítási) funkció;
- költségvetés elfogadása;
- kivételes jogrenddel kapcsolatos döntések meghozatala;
- a legfontosabb külpolitikai döntések (különösen hadüzenet és békekötés) elfogadása;
- direkt politikai funkció, politikai nyilvánosság biztosítása (vitanapok);
- közjogi bírászkodás;
- önkormányzati funkció, amely a parlament belső – „saját magára irányuló” – funkcióit fogja át (önszabályozás, szervezetalkítás, tisztségviselők megválasztása, tagok feletti fegyelmi jogkör);
- egyéb funkciók (pl. közkegyelem, területszervezés), amelyek kevésbé jellegadóak a parlamentek vonatkozásában, így ezek pontos köre sem adható meg általános érvénnyel.

1.5. A kormányforma jelentősége: a parlamentáris hatalommegosztás sajátosságai

A kormányforma kérdése szorosan kapcsolódik a hatalommegosztás institutionális-funkcionális dimenziójához: a kormányforma ugyanis a törvényhozó és végrehajtó hatalom, valamint a végrehajtó hatalomtól több államban – így Magyarországon is – fokozatosan függetlenedő államfő közti kapcsolat jellegét írja le. Ehelyütt csak a két „tiszta” kormányformával, a prezidencializmussal, illetve a parlamentarizmussal foglalkozunk, azokon belül is csak a törvényhozás státusára koncentrálna.¹¹

A prezidenciális vagy elnöki kormányformában a két, politikailag motivált, átpolitizált hatalmi ág, a törvényhozás és a végrehajtás éles elkülönülését figyelhetjük meg. E kormányforma lényege, hogy a végrehajtó hatalom fejének – az elnöknek – a megbízatása nem függ a törvényhozó hatalomtól: megválasztása nem a törvényhozás közreműködésével történik, valamint megbuktatni is csak akkor jogosult a törvényhozó hatalom, ha jogsértést követ el az elnök. Ennélfogva politikai bizalmi viszony nem áll fenn a két hatalmi ág között, azok elválasztottságát szigorú összeférhetlenségi szabályok is biztosítják: a végrehajtó hatalom tisztségviselője nem lehet a törvényhozás tagja. A prezidencializmus legfontosabb hatása a törvényhozó hatalom működésére az, hogy annak mindennapi működésére inkább a bizottságok gyakorolnak nagyobb hatást, semmint a frakciók. A bizottságközpontú működés oka, hogy a végrehajtó hatalom megbízatásának fenntartásához és általában véve a kormányzás hatékonyságához nincsen szükség szigorú frakciófegyelem fenntartására. Az elnöki kormányforma mintaállama az Egyesült Államok.

A parlamentarizmus lényege a végrehajtó hatalom fejének – azaz a kormányfőnek – a parlament előtti politikai felelősségében áll, amelyet bizalmi viszonynak is nevezhetünk. E speciális kapcsolat feltételezi azt, hogy a kormányfő bizalomvesztés

esetén – azaz politikai okokból, akár jogsértés hiányában – elmozdítható hivatalából. A parlament és a végrehajtó hatalom közti szoros kapcsolatot több állam alkotmánya a kormányfő parlament általi megválasztásával is kifejezi.

A parlamentáris rendszerekben a törvényhozás és a végrehajtás politikai értelemben összefonódik, elválasztásuk kevésbé éles, mint a prezidencializmusban. A parlamentáris alkotmányok engedékenyebbek a végrehajtó hatalmi tisztségek és a képviselői mandátum összeférhetőségében is, noha a konkrét megoldások elég széles skálán mozognak: pl. míg a parlamentarizmus őshazájában, Angliában a kormány tagja csak parlamenti képviselő lehet, addig a hazai alkotmányjog ezt nem követelményként, hanem (csak) lehetőségként szabályozza. Az összefonódó személyi összetétel ellenére a hatalommegosztás a parlamentáris kormányformában is megvalósul, amit a törvényhozás és a végrehajtás elkülönülő hatáskörei támasztanak alá a legjobban.

Mint hogy a kormányfőnek megbízatása megőrzéséhez és a hatékony kormányzás fenntartásához folyamatosan szüksége van a parlamenti képviselők többségének politikai támogatására, így a parlamentáris kormányforma jellemzője a szigorú frakciófegyelem. A frakciófegyelemről részletesen lásd a VI. Rész 5. Fejezet 4. Alcímében.

A frakciófegyelemmel szoros összefüggésben alakult ki e kormányforma másik sajátossága, a kormánytöbbség és az ellenzék szembenállása, amelyet akár parlamentáris hatalommegosztásnak is nevezhetünk. Ugyanis nem a parlament egésze fonódik össze a kormánnyal, csupán a parlamenti többség, azaz a kormányoldal, amellyel élesen szemben áll az ellenzék. Ezzel a hatalommegosztási cezúra politikai értelemben nem a két hatalmi ág között, hanem a végrehajtó hatalommal összefonódó parlamenti kormánytöbbség és az azzal szembenálló ellenzék között húzódik, tehát a parlamenten belül keresendő.

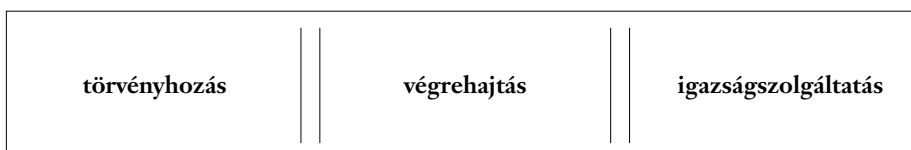
A kormányoldal és az ellenzék viszonylatában értelmezhető parlamentáris hatalommegosztás rendszerében különös jelentőségre tesznek szert az ún. ellenzéki jogok. Ezek az ellenzéki funkciók gyakorlásának garanciái, amelyek – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak:

- az indítványok tárgysorozatba vételének szabályai az ellenzék alternatíva-állítási funkcióját segíti;
- a felszólalási sorrend, a beszédedő részben szintén az alternatíva-állítási, részben a kritikai funkciók gyakorlását támogatja;
- a kérdező-interpellációs lehetőségek szabályozása az ellenzék ellenőrzési funkcióját biztosítja.

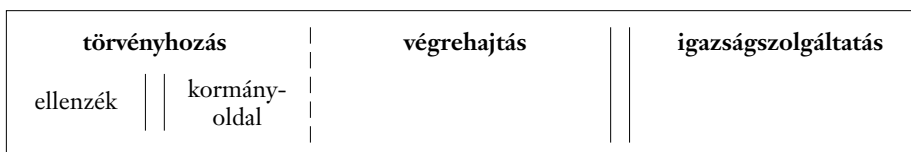
A minősített – tipikusan kétharmados, négyötödös – többség követelménye pedig ellenzéki vétőjogként is értelmezhető, így ez a legerősebb valamennyi ellenzéki jogosultság közül.¹² A minősített többség korlátozó jellege azonban azon a feltevésen alapul, hogy a mindenkor kormányoldal létszáma a képviselők felét ugyan meghaladja, de a minősített többség arányát nem éri el, így ez a korlátozó jelleg kiüresedik, amint a kormányoldal kétharmados vagy négyötödös többséget szerez.

Pusztán a kormányforma elnevezését – „parlamentarizmus” – és az alkotmányok szövegét – különösen a bizalmi kérdéssel és ellenőrzéssel kapcsolatos hatásköröket – vizsgálva arra juthatnánk, hogy a törvényhozás és a kormány viszonyában az

előbbi a meghatározó szerep. A jogi normákat kitöltő politikai rutin azonban – a frakciófegyelemnek köszönhetően – éppen ellentétes álláspont kialakítására sarkall: a hatalom centrumában parlament helyett a kormányfő áll, aki politikai értelemben uralja nemcsak a teljes végrehajtó hatalmat, hanem a parlamenti kormánytöbbséget is. E szempontból roppant kifejező „a kormány parlamenti diktatúrája”-fordulat.¹³ Ez utal arra is, hogy az egyszerű többséget igénylő döntések – márpedig a parlamenti döntések túlnyomó többsége még azokban az országokban is e körbe tartozik, amelyek ismerik a minősített többség követelményét – érdemi befolyásolására az ellenzéknek nincs reális esélye.



I.1. ábra • *A három klasszikus hatalmi ág viszonyának modellje elnöki kormányforma esetén*



I.2. ábra • *A három klasszikus hatalmi ág viszonyának modellje parlamenti kormányforma esetén*

A parlamenti kormányforma több változatát különbözteti meg az összehasonlító alkotmányjog- és politikatudomány. A további osztályozás legfontosabb ismérvei a parlament feloszlási lehetőségeinek széleskörűsége, valamint a kormányfő megbuktatásának nehézsége. Utóbbi vonatkozásában a két végpontot az ún. westminsteri kabinetkormányzás és a német kancellárdemokrácia képezi. Míg a westminsteri modellben a miniszterelnök megbuktatása még kifejezett bizalmatlansági indítvány nélkül is lehetséges, addig a német kancellár csak konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal mozdítható el. Ennek lényege abban áll, hogy a parlament egyszerre szavaz bizalmának a hivatalban lévő kormányfőtől való megvonásáról és egy új kancellár megválasztásáról. Ez az eljárás különösen olyan esetben szilárdítja meg a kancellár pozícióját, amikor ellenzéke „kétoldalú”, azaz ideológiai szempontból megosztott. Ha a képviselők többsége az új jelölt mellett nem sorakozik fel, akkor is hivatalban maradhat a kancellár, ha a többség bizalmát elvesztette. A konstruktív bizalmatlansági indítvány akár a kisebbségi kormányzást is lehetővé teszi, így a parlament politikai ereje a végrehajtó hatalommal szemben sokkal csekélyebb, mint a westminsteri modellben.¹⁴

1.6. A hatalommegosztás és a többségi elv – avagy a jogi és politikai konstitucionalizmus

A demokratikus alkotmányok két meghatározó államszervezési elvét – a hatalommegosztást és a népszuverenitást – mindenképpen érdemes egymásra vetítve, párhuzamosan értelmezni. A feladat nehézségét illusztrálja Bibó István gondolata, amely szerint „a három montesquieu-i hatalom közül a törvényhozói fölött folytonosan ott lebegett az a többlettérték, hogy nemcsak a három hatalom egyike, hanem mint képviseleti szerv, egyben a népszuverenitásnak is inkább letéteményese, mint a másik kettő.”¹⁵ Az erős demokratikus legitimitációból ered a parlamentek választási-személyzeti jogköre is, amely gyakorlásával meghatározó befolyást gyakorolhat más hatalmi ágakra, intézményekre.

A demokráciában, és az ahhoz feltétlenül kapcsolódó többségi elvben rejlő veszélyeket fejezi ki az Alexis de Tocqueville által kidolgozott „többség zsarnoksága”¹⁶: „Utálatosnak és istentelennek tartom azt a tételt, mely szerint kormányzás dolgában egy nép többsége mindent megtehet, ugyanakkor minden hatalmat a többség akaratából eredeztetek.”¹⁷ Eszerint a többség éppúgy lehet zsarnoki döntés megalkotója, mint egy despota. A többségi döntéshozatal tehát korrekcióra szorulhat, a kérdés csak az, hogy mi tekinthető rossz, zsarnoki döntésnek és ki nyilváníthatja ki ezen voltát. Az alkotmánybíráskodás megjelenése mindkét kérdésre választ ad: valamennyi állami – így parlamenti – döntés mércéje az alkotmány kell, hogy legyen, és olyan hatalom kell, hogy döntsön az alkotmánykonformitásról, amely más logika alapján működik, mint a többségi elven nyugvó, átpolitizált testületek. Ez a gondolat a politikailag motivált hatalmi ágakat, a törvényhozást és a kormányt állítja szembe a független, semleges, elsősorban jogi érvelést alkalmazó intézményekkel, különösen az alkotmánybíráskodást végző intézményekkel – amelyek lehetnek alkotmánybíróságok, illetve rendes bíróságok is. Mióta az alkotmánybíráskodás eszméje szárba szökken – ez 1803-ban az Egyesült Államokban történt –, azóta az alkotmánybíráskodás legnagyobb közjogi ellensúlya a kormánynak – így a parlamentnek is.

A hatalommegosztás ezen aspektusa független a kormányformától, úgy a törvényhozással összefonódó, mint az attól élesen elválasztott végrehajtó hatalom és a parlament „egy oldalra” kerül. Ezek a politikai – azaz ideológiai értékválasztáson nyugvó – döntést hozó szervek, amelyek kontrollforumaként jelenik meg az alkotmánybíráskodás, amely a jogi érvelést – nevezetesen az alkotmánynak való megfelelés vizsgálatát – jelenti. Ebből a szempontból az alkotmánybíráskodás a parlament közjogi mozgásterének szűkítésével jár, amelynek megítélése vegyes. Két nagy iskola különül el e tekintetben: az egyik a jogi konstitucionalizmus, a másik pedig a politikai konstitucionalizmus.¹⁸ A politikai konstitucionalizmus elsősorban a politikai hatalmi ágakat (azaz a törvényhozást és a végrehajtást) szereti a végső döntéshozó szerepében látni. Ezzel szemben a jogi konstitucionalizmus az alkotmányvédelmet és általában véve a jogászai döntéshozatalt és a jogi korlátokat próbálja meg hangsúlyozni a politikai megfontolásokkal szemben. A jogi konstitucionalizmussal szembeni legfőbb kritika általában az alkotmánybíráskodás parlamenthez képest közvetett legitimitációján nyugszik (az alkotmánybíráskodást végző testület tagjainak megbízatása nem közvetlenül

a választópolgárok akaratán alapul, hanem vagy a törvényhozástól, vagy a végrehajtó hatalom fejétől nyerik azt el), továbbá a(z alkotmány)bírák elszámoltathatóságának nehézségén. Ennek oka, hogy a szabad mandátum, így a visszahívhatóság hiánya ellenére a képviselők munkájáról legalább négy-ötévente véleményt nyilváníthatnak a választópolgárok a parlamenti választások alkalmával, ami elképzelhetetlen az alkotmánybírók (bírók) esetében.

1.7. A képviseleti és a közvetlen demokrácia mint a hatalommegosztás sajátos formája

Szintén a népfelség elvével áll szoros kapcsolatban a szuverenitás gyakorlásának két eltérő módján nyugvó hatalommegosztási dimenzió. Az antik városállami viszonyok – a kicsi államterület, polgárjoggal rendelkezők alacsony száma, a rabszolgatartás – meghaladását követően a közvetlen néprészvétellel zajló döntéshozatal alkalmatlanná vált arra, hogy napi rutin szintjén ennek keretei között gondoskodjanak az állam irányításáról. A népgyűlést mint a modern államok működési formáját még a közvetlen demokrácia leghíresebb képviselője, Rousseau is kénytelen volt elvetni.¹⁹ Az antik és modern viszonyok különbségeiből, a modernitás sajátosságaiból – a nagy területen élő nagy létszámú polgárság, amely kénytelen kereskedni, dolgozni, és magánéletében vágyik szabadsága megélésére, nem tud és nem is akar naphosszat az államügyekkel foglalkozni – vezette le Benjamin Constant a népképviselet szükségességét: „A képviseleti rendszer nem egyéb, mint olyan módszer, amelyben azokat a feladatokat, amelyeket nem tud vagy nem akar elvégezni, a nemzet áthárítja néhány egyénre.”²⁰ Ezzel a népszuverenitás gyakorlásának tipikus formája a „képviselet” lett, amely ki-tüntetett szerepet biztosít a parlamentnek mint népképviseleti szervnek. Ebből az is következik, hogy azokban az országokban, amelyekben – ugyan komplementer, kiegészítő jelleggel, de – létezik a közvetlen demokratikus eljárások olyan formája, amely keretében a választópolgárok egy konkrét kérdést akként dönthetnek el, hogy döntésük a népképviseleti szervet köti – tipikusan ilyen az ügydöntő népszavazás –, a parlament közjogi mozgástere szűkül. A népszavazás mint hatalommegosztási tényező fontosságát mutatja, hogy az akár a parlamenti ellenzék eszköze is lehet a kormánydallal szemben, akár a parlamenten kívüli „civil szféra” nyomásgyakorló intézménye is lehet a „parlamenti elittel” szemben, hiszen egy eredményes ügydöntő népszavazás köti a parlamentet, így segítségével az ellenzék rákényszerítheti akaratát a többségre és az adott ügyön túlmutató politikai tőkét kovácsolhat abból. Kardinális jelentőségű a parlament közjogi státusa tekintetében, hogy az adott államban milyen szerep jut – jut-e egyáltalán – a közvetlen demokrácia olyan „erős” intézményeinek, mint az ügydöntő népszavazás.

1.8. Időbeli hatalommegosztás

Az időbeli – más néven temporális – hatalommegosztás központi problémája a törvényhozó hatalom vonatkozásában a parlament megbízatási ideje. Ennek pontos mértéke nagy szórást mutat – kettő- és kilencéves mandátumra is találunk példát – noha a leggyakoribb a négy-öt éves mandátumhossz. A megbízatási idő kétcélú: egyfelől elegendő időt kell, hogy biztosítson ahhoz, hogy az adott parlament elvégezhesse feladatait (a kormányoldal megvalósíthassa politikai programját), másfelől viszont a parlament tevékenységének választók általi felülvizsgálatát is biztosítania kell. A népszuverenitás elvéből fakadóan a választópolgároktól nem szakadhat el hosszú időre a parlament sem, a képviselői mandátumszabadság miatt pedig a választópolgári kontroll a parlamenti választásokat jelenti.²¹

Az időbeli hatalommegosztás a parlamentek esetében így a demokratikus kontroll lehetősége szempontjából lesz kulcsfontosságú, de úgy is felfogható, mint az egymást követő parlamenti ciklusok közti hatalommegosztás. Érdekes kérdés lehet, hogy egy korábbi parlament döntései mennyiben köt(het)ik a későbbiek kezét akár kifejezett módosítási tilalommal, akár módosítási nehézségekkel. A kérdés legtöbbször az alkotmányozással kapcsolatban merül fel, de felvethető a minősített többségű törvényalkotással összefüggésben is. Noha a stabilitás fontos értéke a közjognak, hátulütőit Thomas Paine gondolatai foglalják össze: „Soha nem volt, s nem lesz, és soha nem is lehet olyan parlament, embercsoport vagy nemzedék egyetlen országban sem, amely az idők végezetéig rendelkeznie az utókor megkötésének és irányításának jogával és hatalmával [...] Minden kornak és minden nemzedéknek ugyanazzal a szabadsággal kell rendelkeznie saját törvényei megalkotására minden ügyben, mint a megelőző koroknak és nemzedékeknek.”²²

1.9. Hatalommegosztás a parlamenten belül: a kétkamarás rendszer

Az egy- vagy kétkamarás parlament kérdése ugyan megosztja a tudomány képviselőit²³, de abban egyetértést tapasztalhatunk, hogy létezése esetén a felsőház az alsóház politikai korlátjaként funkcionál, függetlenül a második kamara létrehozásának elvétől. Nemzetközi összehasonlításban az alsó- és felsőházak egymáshoz való viszonya változatos képet mutat, de a trend a második kamarák súlyának csökkenését mutatja. Így ha mérséklődik is a parlamenten belüli hatalommegosztás ezen aspektusának²⁴ jelentősége, érdekes és fontos viszonyítási pontja marad a hatalommegosztás rendszerének, valamint egészen eltérő törvényalkotási eljárást feltételez az egy- és kétkamarás modell.

1.10. A területi hatalommegosztás és az Európai Unió jelentette kihívások

A területi alapú hatalommegosztás az államszerkezet által meghatározott, és ezen keresztül a parlament(ek) szerepét is determinálja. A törvényhozás vonatkozásában a kérdés a szabályozható életviszonyokkal kapcsolatban merül fel. Unitárius államokban – azaz olyanokban, amelyekben a főhatalom gyakorlása területileg nem osztott – a parlament jogalkotói jogköre roppant tág, ezt még a helyi önkormányzatok autonómiája is csak nagyon kis mértékben korlátozza, a parlament politikai mérlegelésére bízva a helyi és országos ügyek megkülönböztetését. Sokkal erősebb korlátokkal szembesül egy föderális berendezkedésű állam (pl. az Egyesült Államok, Németország, Ausztria) szövetségi szintű parlamentje, amelynek hatásköre csak a szövetségi szintű kérdések szabályozására terjed ki, mivel a tagállamok – és ennél fogva a tagállami parlamentek – hatáskörei szigorú alkotmányos védelmet élveznek. A központi szint korlátozásának eredője az, hogy a szövetségi szerkezetű államokban az állami főhatalom gyakorlásában a tagállamok is részt vesznek. Az államszerkezet tekintetében átmenetet jelentenek az autonóm területekkel rendelkező államok, amelyek ugyan nem ismerik el az autonóm terület önálló részeseledését a főhatalomból, de önálló szabályozási jogát igen, amelynek gyakorlása akár a parlamenten keresztül is lehetséges (pl. Katalóniában), így ez a területi autonómia a központi parlament alkotmányi korlátjaként jelentkezik.

Az Európai Unió sajátos közjogi entitás, minthogy az európai integráció a konföderáció (államok egy vagy több cél – pl. közös védelem – elérésére létrehozott szövetsége) és a föderáció (szövetségi állam) között megrekedt akként, hogy számos állami hatáskört a tagállamok együttesen, az uniós intézményeken keresztül gyakorolnak. Ez a hatáskör-átruházás a tagállami parlamentek szemszögéből két okból jelent korlátozást: egyfelől számos hatáskör gyakorlásának jogát elveszítették – pl. a vámszabályozást –, másfelől a végrehajtó hatalom politikai potenciálja tovább nőtt a törvényhozással szemben, hiszen az uniós szervekben való tagállami részvétel a végrehajtó hatalom különböző – a kormányfőktől a szakértőig (minisztériumi tisztviselőig) ívelő – szintjei által történik, a parlament e területen háttérbe szorul. Annak érdekében, hogy a törvényhozó hatalom a parlamentarizmusból következő – legalább közjogi értelemben vett – vezető szerepének csökkenését ellensúlyozza, az uniós tagállamok külön egyeztető és ellenőrző eljárásokat honosítanak meg parlamenti jogukban, amelyeken keresztül a végrehajtó hatalom által az uniós döntéshozatal keretében érvényesítendő álláspont meghatározható, illetve ellenőrizhető annak teljesítése.

uniós jogalkotás és uniós intézmények – szupranacionális szint
nemzeti (szövetségi) parlament
tagállam/autonóm terület és parlamentje – szubnacionális szint

I.3. ábra • Nemzeti parlamentek a területi hatalommegosztás rendszerében

1.11. A nemzetközi jogrend

A nemzetközi jog legfontosabb korlátozó hatása a nemzeti parlamentekre, hogy a nemzetközi joggal ellentétes jogalkotás – így törvényalkotás is – az Alaptörvény Q) cikke alapján tilos. Mint korlátok elsősorban az emberi jogi tárgyú nemzetközi dokumentumok jelentkeznek²⁵, de a strasbourgi emberi jogi bíróság számos, kifejezetten parlamenti jogi – főként a képviselők szólásszabadságával kapcsolatos – ítéletet hozott, amelyekre a parlamenti jog forrásainak bemutatásánál visszatérünk.

1.12. A hatalommegosztás alkotmányjogászai szemléleten túlmutató dimenziói

Nem új keletű a hatalommegosztás olyan dimenziókkal való bővítése, amelyek nem vagy nem feltétlenül kötődnek a közhatalom gyakorlásához. Az ezek jelentette problémákkal – a bürokratikus uralom, valamint a pártpolitizálás és a képviselői függetlenség összefüggéseit érintő kérdésekkel – már az 1910-es években Max Weber is foglalkozott a „Politika mint hivatás”, továbbá „Gazdaság és társadalom” című műveiben.

A hazai szakirodalomból Bibó István emelendő ki, aki 1947-ben utalt – akadémiai székfoglalója zárásaként – az államszervezeten kívüli, veszélyeket rejtő lehetőségekre.²⁶ Az egyik a gazdasági hatalom, amit Bibó megemlít. Az állam gazdasági hatalma minden korábbi időszakhoz képest kiterjedt, még a modern piacgazdaságokban is. A válsághelyzetek megoldásában az állam aktívan részt vesz, az állam szabályozó és tulajdonosi szerepével egyre aktívabban él; és a válságkezelés jó pár tulajdonkorlátozó és más döntésre adott már indokolást, legitimációt az államhatalomnak. A gazdasági alkotmányosság és annak XXI. századi kihívásai az állam egészét, és azon belül a parlamenteket is régi-új feladatok elé állítják. Figyelemre méltó az állam információs hátránya a pénzügyi szektor szereplőihöz képest, valamint az államok kiszolgáltatottsága a nemzetközi tőkekoncentrációt megvalósító – elsősorban nem kormányközi, magán – intézményeknek.²⁷ Utóbbi, azaz a nemzetállami paradigma – és így a nemzeti parlamentek – hanyatlása nehezen feltartóztatható folyamatnak látszik. Az említett információs hátrány leküzdésében a szakosított állami szervek sikerebbnek bizonyulnak, mint a hatalommegosztás klasszikus szereplői, amely a parlamentek térvesztésével jár akár a végrehajtó hatalom, akár az új „hatalmak” – pl. központi bankok – ellenében.

Bibó a bürokrácia erősödésének veszélyeire is felhívta a figyelmet. Ez a veszély nem a könyökvédős bürokraták lassúságában, a bürokrácia útvesztőiben rejlik, hanem a jó menedzsmentben, a technokráciában. Ha a – már Bibó korában is – modern, professzionális menedzsment átveszi a hatalmat, és a „köz”, a „beosztottak”, az egyszerű „tagság” visszavonul, ráhagyják a szakmai döntéseket a menedzsmentre, akkor ki fogja ezt a menedzsmentet ellenőrizni, ezt a társadalmi hatalomkoncentrációt számonkérni?

Bibó a politikai kommunikáció átalakulásáról nem írhatott, mert újkori jelenlégről van szó, ahhoz képest, hogy a századfordulón a politikai arénát elsősorban a parlamenti ülésterem jelentette, amely felé kiemelt figyelem irányult. Napjainkra

a politika közvélemény-befolyásoló szerepét egyre kevésbé az ülésteremhez köthetjük, ellenben a végrehajtó hatalom csúcsszerve, valamint a pártok szerepe erősödik.²⁸

A hatalommegosztás vizsgálatának legújabb politikatudományi irányvonala az ún. prezidencializáció vizsgálata. Ez a parlamentáris kormányforma végrehajtó hatalmának erősödését, azon belül is – a politika médiumokban való eladhatóvá válásával és a politikusok személyiségének előtérbe kerülésével – a kormányfő szerepének, politikai befolyásának növekedését írja le, amely szükségszerűen a parlamentek szerepének visszaszorulásával jár.²⁹

1.13. Összegzés

A fenti vázlatos áttekintés alapján is látszik, hogy a nemzeti parlamentek szerepe napjainkban is átalakulóban van. Ezt a parlamentek hanyatlásaként is felfoghatjuk, amely irányzat már az 1920-as években bontogatta szárnyait.³⁰ Mindenképpen érdemes a parlamenteket a hatalommegosztás sokdimenziós rendszerében vizsgálni, mert így számos olyan jellemzője felfedhető a parlamentek szerepének, amelyet a normák tanulmányozása nem képes megvilágítani. A parlamentek hatalommegosztásban betöltött szerepének árnyalása a parlament hatalmának mind több korlátjának felismerésével jár. Azonban a parlament népképviselői jellegéből, valamint közvetlen demokratikus legitimitációjából fakadó jelentőségét, szükségességét és alapvető funkcióit semelyik irányból érkező korlátozás, kihívás sem képes elvitatni.³¹

2. A magyar Országgyűlés helye az alkotmányos rendszerben

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének állítása – „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” – nem jelent különösebb újítást a magyar alkotmányos berendezkedés számára, azzal együtt, hogy az 1989 óta formálódó korábbi alkotmányszöveg nem tartalmazott közvetlen utalást ezen alapelvre. Az alkotmányszöveg sorai között, egyéb alapelveiből (jogállam) és az államszervezetre vonatkozó további szabályaiból egyébként is kiolvasható volt annak érvényesülése.

Az előző alkotmányszövegen alapuló alkotmánybírói álláspont a hatalommegosztásról, az Országgyűlés és más hatalmi ágak tekintetében főként a 38/1993. (VI. 11.) AB határozat lényegével összefoglalható, amelyet még követ az igazságszolgáltatás és a bírói függetlenség történeti alkotmányi vívmányait is kiemelve a 33/2012. (VII. 17.) AB határozat. Ezen alkotmányos álláspont lényege, hogy míg az igazságszolgáltatás hatalmi ágának függetlenségét különös védelem illeti meg, addig a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyában a hatáskörök elválasztása és a politikai összefonódás egyszerre érvényesül. Ez az összefonódás a parlamentáris rendszerekben az Alkotmánybíróság szerint természetes jelenség; míg a jogállamiság és hatalommegosztás elve alapján az egyes további hatalmi ágak irányában és bizonyos parlamenti hatáskörök gyakorlása tekintetében a mindenkori kormánytöbbségtől vagy az akár Országgyűlés egészétől származó „egyoldalú politikai befolyás” kiküszöbölésére alkalmas eljárásokra és intézményi megoldásokra van szükség.

Az Országgyűlés politikai testület, amely jogi és politikai jellegű alapfunkciókat lát el. A jogi jellegű alapfunkciók között nemcsak a jogalkotási, hanem jogalkalmazási tevékenységét is rögzíthetjük.

Az alábbi áttekintés vezérfonala, hogy a hatalom technikai jellegű megosztásának tekinthetjük azokat a megoldásokat, amelyekben az Országgyűlés mint állami szerv valamely hatáskörét nem tudja önállóan gyakorolni, ahhoz más szerv közreműködésére is szükség van. Ez a közös hatáskörgyakorlás nem túl gyakori intézmény egyébként az államszervezetben, értelmét nyilvánvalóan a mindenkori politikai többség akaratérvényesítésének korlátozása adja.

Alkotmányozás. A törvényhozó testület az alkotmányozáshoz nem szorul más szerv közreműködésére, hacsak nem tekintjük – márpedig nem tekintjük – érdemnek az államfő aláírási és kihirdetési szerepét. Az Alaptörvény elfogadásához és módosításához is – ugyan speciális eljárásrendi rezsim mellett – elegendő a törvényhozó testület önindítása valamely képviselője vagy bizottsága révén, és mint egyértelművé vált, az Alkotmánybíróság is csak a jogalkotás eljárási követelményeire szűkített vizsgálatot végezhet. Ugyancsak ritka megoldás az alkotmány ilyen szintű rugalmassága, amikor

bármely részének megváltoztatása „mindössze” 2/3-os egyetértést igényel a képviselők részéről. Az Alaptörvény megalkotásának és azóta elfogadott módosításainak gyakorlata kizárta mind az Alkotmánybíróság, mind a népszavazás hozzájárulását. Az Alkotmánybíróság alkotmányozásban való közreműködését úgy is meg lehetne fogalmazni, hogy az Alkotmánybíróság mint alkotmányértelmező hatalom alkotmányozó hatalomként jelenhet meg. A kilencvenes években nagy szerepet játszott az Alkotmánybíróság abban, hogy a magyar alkotmányjogot felépítse, és érveléseivel, aktivista döntéseivel hozzájáruljon az alkotmányjogi dogmatika és szabályozás fejlődéséhez. A jogi és politikai konstitucionalizmus vitájában a demokratikus ellenérvek úgy szólnak, hogy „kellő legitimitációval rendelkezik-e az Alkotmánybíróság, hogy ilyen szabályokat megalkosson”, az általános jogfogalmak konkrét alkalmazása mennyire elfogadható.³² Az Alkotmánybíróság a „felülalkotmányozásnak” hívott parlamenti módszerrel (amikor az Országgyűlés a korábban alkotmányellenesnek talált törvényi szabályokat az alkotmányba foglalja, hogy az Alkotmánybíróságtól megvédje) és az általa az Alaptörvényben esetleg létrejövő koherenzia zavarral kapcsolatban sajátos álláspontot fogalmazott meg. Eszerint ugyan nincs hatásköre az alaptörvény-módosítások tartalmi felülvizsgálatára, ám az Alaptörvényt az eljárásaiban koherens rendszerként értelmezi és alkalmazza, rendelkezéseit úgy értelmezi, hogy egyik se üresítse ki a másikat, valamint figyelembe veszi az ország nemzetközi és uniós jogi kötelezettségeit is {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94]; 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [44-48]}.

Törvényalkotás. A törvény kezdeményezésének és a köztársasági elnöki aláírásnak itt már érdemi jelentőséget lehet tulajdonítani. A törvénykezdeményezés lehet az Országgyűlés önindítása, ám a szabályozási szint összetett jellege, illetve a formai és társadalmi előkészítéssel kapcsolatos minőségi elvárások azonban a kormányzat, a jogalkotásért felelős minisztérium szerepét felértékelik. A törvényalkotási eljárás végén, az államfői „vétők” intézménye és gyakorlata is indikátora lehet az Országgyűlés önálló hatáskörgyakorlásának.³³ Mind az újratárgyalásra való visszaküldés, mind pedig az alkotmánybírósági felülvizsgálat érdemi ellensúlyként jelent meg jó néhány politikailag kényes esetben. Az ellenzék közreműködését a kétharmados törvényhozási tárgyak biztosíthatják, ezek köre némileg változott az Alaptörvénnyel, amely a sarkalatos jelzőt adta a jelen levő képviselők kétharmadának szavazatát igénylő tárgyakban alkotott törvényeknek.³⁴

Költségvetési jog. A költségvetési hatáskör tekintetében az Alaptörvény markáns közpénzügyi fejezetet szentel az államadósság kordában tartására, valamint a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás szabályozására, és ezek ellenőrzésére. A Költségvetési Tanács (részletesen lásd a VIII. Rész 3. Fejezet 3. Alcím 1. Pontban) ebben a konstrukcióban két szempontból is érdekes szerepet kapott. Kiemelendő, hogy vétő-/egyetértési joga a költségvetési törvény elfogadásához látványosan korlátozza a mindenkori kormánytöbbség mozgásterét. Ennek alkotmányos szerkezeti összefüggéseit nem könnyű kalkulálni. Egyrészt a tagsága közvetett módon, de az Országgyűlés által ugyan befolyásolható, ugyanakkor a mandátumidők eltolásának köszönhetően költségvetési és monetáris politikai nézeteltérések könnyen keletkezhetnek a jövőben. A másik összefüggés abban áll, hogy létezik olyan alaptörvényi sza-

bály, amelyet a Költségvetési Tanács és nem az Alkotmánybíróság véd, sőt, amelynek alkalmazása az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság számára tiltott.

Személyi döntések. Az Országgyűlés egyrészt az Alaptörvényben és törvényekben létrehozta a közhatalmi pozíciókat, másrészt a demokratikus legitimitáció továbbszármaztatása során a választóktól kapott demokratikus legitimitációt továbbadja azoknak a tisztségviselőknek és közhatalmi pozícióknak, akiket választ. Ennek során az „egyoldalú politikai befolyást” kell intézményes megoldásokkal megelőzni. Ez elérhető

- más politikai szereplők bevonásával (amikor a köztársasági elnöknek van jelölési joga, akkor az államfő jelölési jogát nem lehet megkerülni, pl. az ombudsman-választásnál vagy a Kúria elnökének választásánál);
- szélesebb politikai egyetértést igénylő kétharmados döntésekkel, már amennyiben a kormánytöbbségnek nincs aktuálisan minősített többsége;
- a mandátumidő eltolásával az Országgyűlés mandátumidejétől (látványos az Alaptörvény azon újítása, hogy több tisztség esetében kilenc évre emelte a megbízási időt);
- a testületi szervek – így az Alkotmánybíróság – tagjainak időszakos megválasztásánál pedig sajátos logika érvényesül, mert itt több tag megválasztása esetén létrejöhet egy sajátos kompromisszumhelyzet az ellenzékkel.

A személyi döntési kompetenciák és együttműködési kötelezettségek nagyrészt nem változtak az utóbbi években, de azt mindenképpen ki kell emelni, hogy az Országgyűlés hatalmi pozíciójának erősödését jelenti, hogy az Alkotmánybíróság elnökét is megválasztja, elvéve ezt a korábbi hatáskört a taláros testülettől. A kormányformánk markáns jellemzőjeként ebben a tekintetben is utalhatunk a konstruktív bizalmatlansági indítvány 1990-től élő intézményére, amely az államfő közreműködését is képes kiküszöbölni a miniszterelnök megválasztása alkalmával.³⁵

Különleges hatáskörök és jogrendek. A korábban évtizedekig alig alkalmazott különleges jogrendi szabályok 2020-ban életre keltek a pandémia következtében. A különleges jogrenddel kapcsolatos általános alkotmányos elvárás, hogy az államot vagy társadalmat ért kihívásra gyorsan, a megszokott jogalkotási eljárási rendtől eltérően lehessen reagálni – s mégis, az államhatalom ne kerüljön szabályozatlan állapotba. Ilyenkor a végrehajtó hatalom szerepe megnő, cselekvéséhez a parlament felhatalmazást adhat és utólag számon is kérhet. Alapvetően nem kizárt az Országgyűlés működése ebben az időszakban, de a válságos helyzetekre való reagálás időszakában illetve területén a kormányzat hatalmi pozíciói – értelemszerűen – megerősödnek. Ezért alkotmányos garanciák övezik az erről szóló országgyűlési döntéseket, ilyenek a minősített többségi döntés vagy a korlátozott időtartamú felhatalmazás követelménye.³⁶

Működés. Az Országgyűlés teljes hatásköri listáját itt nincs mód elemezni, azonban még kitérhetünk a parlamenti működés azon sajátosságára, miszerint a törvényhozó testület még működni sem tud alkotmányosan, amennyiben folyamatos külső támogatást ehhez nem kap. Kiemelhető a rendszeres megújulási kényszer, hogy a választópolgárok megfelelő időközönként szabad választásokon adjanak legitimitációt a testület számára, újrarajzolva a politikai összetételét, de egyúttal ráhatással a kor-

mányalakításra is. Az időtényező több esetben meghatározó a parlamenti működésben (az ellenzék számára kiszámítható lehetőségeket nyújt, a törvényalkotásban minőségi elvárás stb.). Az Országgyűlés alkotmányos és demokratikus működéséhez elengedhetetlen még egy szereplő közreműködése: a nyilvánosság. A nyilvánosság további legitimitációt biztosít a politikai vitákhoz és jogalkotási tevékenységhez, annak garantálása az ülések, viták és irományok „hozzáférhetőségével” lehetséges. A házszabályi rendelkezések reagáltak a parlamenti ülések közvetítésének korábbi alkotmányos vitáira (a zárt láncú közvetítés), érintik továbbá a nyilvánosságot egyes új szigorú rendészeti és fegyelmi intézmények (az Országgyűlés méltóságának vagy a képviselői munka zavartalanosságának védelme érdekében).

Ellenőrzés. Kiemelt funkcióként kell kitérnünk a végrehajtó hatalom ellenőrzésére, amely a hatalommegosztás és a Kormány parlament előtti felelősségének alkotmányos konstrukcióját egyaránt szolgálja. Mint említettük, az ellenőrzést szolgáló hatáskörök és eszközök főként az ellenzék számára kínálnak lehetőségeket, és ennek megfelelően várható el szabályozásuk is. Az Alkotmánybíróság a vizsgálóbizottságokra vonatkozó részletesen kifejtett álláspontját említjük csak itt, amelyben kifejti, hogy az Országgyűlésnek törvényben kell biztosítania, hogy a bizottsági vizsgálatok során érvényesüljön a közügyek megvitatásának szabadsága; megfelelő védelemben részesüljenek a személyiséget és a magánszférát védelmező jogok; valamint jogorvoslati lehetőség álljon rendelkezésre bizottságok által hozott, személyek jogát vagy jogos érdekét sértő jogalkalmazói döntésekkel szemben [50/2003. (XI. 5.) AB határozat].

3. Parlamenti jog – parlamenti normatan

A parlamenti jog a közjogon belül elhelyezkedő alkotmányjog sajátos jogterülete, amely számos jogforrást foglal magában: „azon jogszabályok, jogszokások, alkotmányos konvenciók és precedensek összessége, amelyek meghatározzák a parlament, mint törvényhozás feladat- és hatásköreit, megalakulását, megszűnését, szervezetét, működését, fegyelmi rendjét és a képviselők jogállását.”³⁷ E definíciót a következő tárgykörökkel egészíthetjük ki: egyfelől a választójog mint jogterület parlamenti választásokra vonatkozó normáival, másfelől pedig a pártjoggal, lévén a modern parlamentek működése a pártelven nyugszik, a frakciók jelentősége a mindennapi parlamenti munkában megkerülhetetlen.³⁸

A parlamenti jog területéhez tartozik tehát minden olyan jogforrás, amely a parlamenttel kapcsolatos. Ezek jogági sokszínűségére utal Trócsányi László, aki szerint a „parlamenti jogot az alkotmányjog területéhez tartozónak tekinthetjük azzal, hogy a parlamenti jogba tartoznak közigazgatási, munkajogi, sőt pénzügyi jogi jellegű szabályok is”.³⁹ A parlamenti jog e tekintetben valódi „keresztülfekvő” jogterület, minthogy normái különböző jogágakhoz tartoznak. Sőt, a párt- és frakciószabályzatok, koalíciós szerződések esetében azok jogi jellege is megkérdőjelezhető. Ezt támasztja alá ezek sok esetben titkos jellege is, amely jogi norma vonatkozásában elképzelhetetlen lenne.⁴⁰

A parlamenti jog – sajátos jellegéből adódóan – nemcsak különböző jogági normákban, hanem jogforrástípusokban is roppant gazdag. A parlamenti jog alábbi jogforrás-típusait különíthetjük el egymástól:

- Az Alaptörvény. Mivel a törvényhozó hatalom működésének alapjai, garanciális szabályai tipikus alkotmányi szabályozási tárgykört képeznek, így a parlamenti jog legfontosabb forrása – legalábbis írott, kartális alkotmánnyal rendelkező országok esetében – maga az alkotmány. Az Alaptörvény elsősorban „Az állam” című szerkezeti egységében, az 1–7. cikkeiben megjelöli az Országgyűlés definícióját, legfontosabb hatásköreit, a parlament megbízási idejét, feloszlásának eseteit, utal a nemzetiségek részvételére a parlamenti munkában, tartalmazza a képviselői jogállás alapjait, a parlamenti nyilvánosság elvét, a parlamenti ellenőrzés eszközeit, a törvényalkotási eljárás néhány pontját, továbbá utal az Országgyűlés önszabályozási jogára. Ezek a parlamenti jog alkotmányozó által garanciálisnak tartott normái, tulajdonképpen az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom autonómiájának alapjai. Ugyan az Alaptörvény foglalkozik az Országgyűléssel – sőt más alaptörvényi fejezetekben is felbukkanak a parlamentet

is érintő normák –, a törvényhozás inkább alul-, mint túlszabályozott alkotmányi szinten.⁴¹

- A házszabályi rendelkezések. Az Országgyűlés önszabályozásának jogát az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése tartalmazza: „Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.” Az Alaptörvény ezen normáját a negyedik alaptörvény-módosítás állapította meg, korábban úgy az Alaptörvény, mint az Alkotmány a nagybetűs „Házszabály” megalkotásáról rendelkezett, így a Házszabály egységes dokumentum volt, amely normatív határozati – tehát nem jogszabályi, törvényi – formában került megalkotásra.⁴² A határozati forma a hagyományok tiszteletét jelenítette meg⁴³ és a parlament önszabályozási jogának tisztább megvalósítását szolgálta: a normatív határozatot – a törvénnyel ellentétben – az államfőnek nem kellett aláírnia, így a megalkotásának teljes folyamatát az Országgyűlés uralta. A normatív határozat „hátránya” azonban a jogszabálynak minősülő törvénnyel szemben, hogy – a közjogi szervezetszabályozó eszközök közé sorolása miatt – csak olyan jogalanyra tartalmazhat előírást, aki az Országgyűlés tagja, minthogy a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek nincs általános kötelező ereje.⁴⁴ Így a vizsgálóbizottságok előtti megjelenésre kötelezés olyan előírása volt a Házszabálynak, amely nem bírt kötelező erővel a nem képviselő jogalanyok számára. Ennek fényében a házszabályi rendelkezések „elosztása” törvényi és normatív határozati források között egyszerre szolgálja a hagyománytiszteltet, a hatalommegosztás és a jogállami jogalkotás követelményeit.⁴⁵ A hatályos szabályok szerint tehát a házszabályi rendelkezések törvényi és normatív határozati palástot is ölthetnek. Azt azonban hangsúlyozni szükséges, hogy bár az elfogadásukhoz szükséges többségi követelmény azonos, a házszabályi rendelkezések még törvényben kihirdetve sem sarkalatos törvényi rendelkezésnek minősülnek, hanem megőrzik sajátos jogforrási jellegüket. Jelenleg az Ogytv. tartalmaz törvényi házszabályi rendelkezéseket.⁴⁶ Normatív határozatként a HHSZ tartalmaz házszabályi rendelkezéseket. E jogforrást egyszerűsítve „határozati házszabályi rendelkezéseknek” is nevezik, a rövidítése, „HHSZ” is ebből ered.⁴⁷
- Egyéb törvények. Láthattuk, hogy a házszabályi rendelkezések is ölthetnek törvényi formát, ehelyütt azonban a nem házszabályi rendelkezésnek minősülő törvényi normákról lesz szó. Ezek közül kiemelendő az Alaptörvény 5. cikk (8) bekezdése, amely szerint az „Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezéseket sarkalatos törvény határozza meg”. E tárgykört szabályozó sarkalatos törvényi rendelkezések az Ogytv.-ben található, amely így vegyes jogforrást képez, keverednek benne a házszabályi rendelkezések és a sarkalatos törvényi normák.⁴⁸ Az Ogytv.-n túl a parlamenti jog törvényi forrásai közé sorolhatjuk a jogalkotásról, az országgyűlési képviselők választásáról, az államháztartásról szóló törvényeket is.
- Az „élő parlamenti jog” forrásai. E kategória azokat a speciális parlamenti jogi jogforrásokat öleli fel, amelyek az eddig bemutatott tételes jogi forrásokat „életre keltik”. A parlamenti jog szokásjogi aktusai ezek, amelyek a házszabályi rendel-

kezések értelmezését végzik el, vagy azok alkalmazásához segítséget nyújtanak. Úgy formájukat, mint kibocsátójukat és kibocsátásuk alapját tekintve roppant sokszínűek, közös vonásuk annyi, hogy a klasszikus jogforrástani kategóriákba való besorolásnak „makacsul ellenállnak”. Ez azért lehet aggályos, mert e jogforrások képezik a parlamenti jog legalacsonyabb szintjét – azaz a mindennapi parlamenti jogalkalmazói rutin ezeken nyugszik –, de jogi kontroll egyáltalán nem, vagy csak nagyon szűk körben vehető igénybe velük szemben. Olyan jogforrások sorolhatók e kategóriába, mint a házbizottsági állásfoglalások, a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság általános érvényű és eseti állásfoglalásai, vagy a házelnöki rendelkezések – ez utóbbiak a képviselőkön kívüli jogalanyokat is érinthetnek az Országházba való belépés szabályozásán keresztül. A normatív források mellett az egyedi ügyekben született döntések – fegyelmi határozatok, irományok visszautasítása, kitiltás az Országházból – szintén e körbe tartoznak, hiszen a házszabályi rendelkezések vagy normatív parlamenti szokásjogi források értelmezését segítik.⁴⁹

- Alkotmánybírói gyakorlat. Az Alkotmánybíróság határozatainak fontosságát a parlamenti jog területén egyrészt mindenre kötelező hatályuk adja, másrészt az, hogy a parlamenti jog normáinak egy része az Alaptörvényben található, az Alaptörvény autentikus értelmezője pedig az Alkotmánybíróság, harmadrészt abból is következik jelentőségük, hogy az élő parlamenti jog forrásaival szemben rendes bírósági kontroll nem vehető igénybe, csak – elég szűk lehetőségek között – az Alkotmánybíróság eljárása kezdeményezhető. Az Alkotmánybíróság jelentős parlamenti jogi határozatai a jogterület minden lényeges aspektusát érintették.⁵⁰
- Bírósági gyakorlat. A bírósági gyakorlatnak elsősorban a mentelmi ügyekben van kiemelt jelentősége⁵¹, de az Országgyűlés jogalkotói kárfelelősségének terén is születettek már bírósági döntések.⁵²
- Az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlata. A strasbourgi székhelyű bíróság számos olyan döntést hozott, amely a képviselői jogállást érinti, elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságával és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. Ezen ítéletek csak deklaratív jellegűek, legfeljebb a sérelmet szenvedett fél – parlamenti jogi ügyekben általában képviselő – számára méltányos elégtételt állapíthat meg a bíróság, de a nemzeti jog előírásait, jogalkalmazói döntéseket nem semmisíthet meg. Ennek ellenére a strasbourgi bíróság ítéleteiben megfogalmazott követelményeknek a részes államok többnyire törekednek eleget tenni.⁵³

Jegyzetek

A parlamentarizmus elméleti alapjai című részhez

- 1 Charles MONTESQUIEU: A törvények szelleméről (Osiris, Budapest, 2000) 245.
- 2 KUKORELLI István: „Az alkotmányjog, az alkotmány és az alkotmányosság fogalma” in: SMUK Péter (szerk.): Alkotmányjog I. Alkotmányos fogalmak és eljárások (Universitas, Győr, 2014) 24.
- 3 Forrás: <http://mek.oszk.hu/00000/00056/html/228.htm> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 4 ARISZTOTELÉSZ: Politika. Negyedik könyv. 14. pont <http://mek.oszk.hu/04900/04966/04966.htm> (Letöltve: 2022. február 9.)
- 5 ARISZTOTELÉSZ (4. vj.)
- 6 John LOCKE: Értekezés a polgári kormányzatról (Gondolat, Budapest, 1986) 143.
- 7 LOCKE (1986, 6. vj.) 142–143.
- 8 SÁRI János: A hatalommegosztás történeti dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája (Osiris, Budapest, 1995) 37., illetve SÁRI János: „Hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv.” in: KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. (Osiris, Budapest, 2007) 39.
- 9 Benjamin CONSTANT: Az alkotmányos politica tana (Pest Trattner Ny., 1862) 12. és 126.
- 10 A hazai szakirodalomból lásd: CSINK Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz (Pázmány Press, Budapest, 2014) 21–22.; VARGA Zs. András: „Hatalommegosztás, az állam- és a kormányforma.” Pázmány Law Working Papers 2013/5. Forrás: <https://plwp.eu/docs/wp/2013/2013-5-VZSA.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 11 A kormányformák részletes áttekintéséhez lásd: PETRÉTEI József–TILK Péter–VERESS Emőd: „A kormányzati rendszerekről” in: CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea (szerk.): Európai kormányformák rendszertana (HVG-Orac, Budapest, 2007) 9–37.
- 12 A témáról részletesen lásd: SMUK Péter: Ellenzéki jogok a parlamenti jogban (Gondolat, Budapest, 2008)
- 13 SMUK (2008, 12. vj.) 153.
- 14 Részletesen lásd: POKOL Béla: „A parlamentarizmus modelljei” in: BIHARI Mihály–POKOL Béla: Politológia. (Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998) 292–298.
- 15 BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most (Akadémiai székfoglaló, 1947. január 13.) Forrás: <http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/290.html> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 16 Alexis de TOCQUEVILLE: A demokrácia Amerikában (Buda, 1841) idézi: BIHARI Mihály: Politológia. (Nemzedékek Tudása Kiadó, Budapest, 2013) 256.
- 17 Alexis de Tocqueville-t idézi Smuk Péter. SMUK (2008, 12. vj.) 35.
- 18 A fogalom Richard Bellamytól ered (lásd: ANTAL Attila: „Politikai és jogi alkotmányosság Magyarországon.” Politikatudományi Szemle 2013/3. 48–70.), azonban a két iskola más neveken is ismert. Bruce Ackerman pl. monista demokrácia-elméletnek és alapjogi fundamentalizmusnak nevezi ezeket – közvetítő irányzatként pedig a dualista demokrácia elméletét tételezi. [PACZOLAY Péter: „Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán.” in: PACZOLAY Péter (szerk.): Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés. (Budapest, 2003) 19.] Pokol Béla a jogi konstitucionalizmust az ún. jurisztokráciának felelteti meg. (POKOL Béla: „A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései.” Jogelméleti Szemle, 2016/1. 81–93.)
- 19 Jean-Jacques ROUSSEAU: Társadalmi szerződés (Phönix-Oravetz, Budapest, 1947) 105–106.
- 20 Benjamin CONSTANT: „A régiek és a modernek szabadságának összevetése” Holmi 1991/2. 151.

- 21 A mandátumidővel kapcsolatban lásd: SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. (Atlantisz, Budapest, 2010) 178–180.
- 22 Thomas PAINE: Az ember jogai (Osiris – Readers International, Budapest, 1995) 15–16.
- 23 A legátfogóbb, e témakörben született mű hazánkban: TĚGLÁSI András (szerk.): Szükség van-e két-kamarás Országgyűlésre az új Alkotmányban? (Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011)
- 24 Parlamenten belüli hatalommegosztásként tekinthetünk a parlamentarizmus kormány-ellenzék szembenállására is.
- 25 DEZSŐ Márta–KUKORELLI István: „Az Országgyűlés” in: KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. (Osiris, Budapest, 2007) 342.
- 26 BIBÓ (1947, 15. vj.)
- 27 Alkotmányos kontextusban magyarázza az állam szerepét STUMPF István: Erős állam – alkotmányos korlátok. (Századvég, Budapest, 2014)
- 28 Részletesen lásd: SMUK Péter: A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete (MTA-BTK, Budapest, 2014)
- 29 Lásd különösen: MANDÁK Fanni: A politika prezidencializálódása – Magyarország, Olaszország. Doktori értekezés (Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest, 2014)
- 30 Sente Zoltán idézi James BRYCE: Modern Democracies (MacMillan, London, 1923) c. művét: SZENTE (2010, 21. vj.) 387.
- 31 Vö. SZENTE (2010, 21. vj.) 390.
- 32 Egy konkrét példán bemutatva, amely világszerte aktuális: mely szerv határozza meg a házasság fogalmát? Fakad-e valamely egyéb alkotmányos rendelkezésből, hogy azt férfi és nő kapcsolataként írjuk elő? Az alkotmánybírók értelmező tevékenysége nyomán alakul ki a házasság fogalma – és annak kiterjesztése az azonos neműek kapcsolatára, mint ahogy nagyon sok államban megtörténik a világban –, vagy pedig a demokratikusan választott törvényhozásnak, a demokratikusan legitimált alkotmányozó hatalomnak kell erről döntenie? Több alkotmánybíró is az egyenlő emberi méltóságból levezetve „engedélyezi” az azonos neműek házasságát, míg a magyar alkotmányozó ezt az értelmezési lehetőséget ki kívánta zárni (ld. Alaptörvény L) cikk (1) bekezdés).
- 33 PÁLFI Edina: Miért éppen politikai? – A 2012 és 2019 közötti köztársasági elnöki vétők elemzése. Parlamenti Szemle, 2020/1. 25–48. o.
- 34 A Velencei Bizottság ezek körét túl tágnak találta, pl. egyes közpolitikai kérdések (adózás) tekintetében; ld. CDL-AD(2011)016, §24.
- 35 Alaptörvény 21. cikk
- 36 HORVÁTH Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. in: Közjogi Szemle 2020/4. sz. 17–25.
- 37 SZENTE (2010, 21. vj.) 27.
- 38 DEZSŐ–KUKORELLI (2007, 25. vj.) 340.
- 39 TRÓCSÁNYI László: „A parlamenti jog természete és forrásai” in: PETRÉTEI József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Dialog-Campus, Budapest–Pécs, 2000) 178.
- 40 Bihari Mihály nem állami szervek politikai normáihoz sorolja a fent megjelölt szabályzatokat, szerződések. Lásd: BIHARI (2013, 16. vj.) 85. Kukorelli István és Smuk Péter a frakciószabályzatok nyilvánossága mellett érvel elsősorban a bizottságok analógiájára alapozva. A frakciók közjogi jelentősége – így pl. a frakcióvezetők Honvédelmi Tanácsi és házbizottsági tagsága és szavazati joga, a beszédidő frakcióbarát szabályozása – szintén e javaslat megalapozottságát támasztja alá. Részletesen lásd: KUKORELLI István: „Frakciók a magyar parlamenti jogban” in: KUKORELLI István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban. (Századvég, Budapest, 2006) 199. és SMUK (2008, 12. vj.) 85–86. Petrétei József szerint azonban a frakciók – a bizottságoktól eltérően – az Országgyűlés szerveinek sem tekinthetők: „egyrészt nem a parlament hozza ezeket létre – mint a bizottságokat –,

hanem általában olyan képviselők önkéntes társulásaként alakulnak meg, akik a parlamentben a politikai érdekeiket és céljaikat közösen akarják érvényesíteni, vagyis a frakciók a szabad mandátum elvén nyugvó képviselőcsoportokat jelentenek. Másrészt összetételük sem a parlamenti erőviszonyokat tükrözi, hanem elsősorban adott párthoz vagy politikai irányzathoz tartozó, illetőleg azonos meggyőződést valló képviselők alkotják.” PETRÉTEI József: „A frakciók szabályozásának kérdőjelei.” in: Közjogi Szemle 2009/3. 31.

41 KUKORELLI (2014, 2. vj.) 20.

42 Lásd: HSz.

43 KUKORELLI (2006, 40. vj.) 184.

44 Alaptörvény T) cikk és a Jat. 23–24. §§

45 Ezt csak úgy lehetett volna megelőzni, ha a házszabályi rendelkezéseket olyan sajátos jogforrási formaként tételte volna az alkotmányozó, amely a jogszabályokhoz hasonlóan mindenkire kötelező, de érvényességéhez nem szükségeltetik köztársasági elnöki aláírás. Ilyen *sui generis* jogforrási jelleg azonban az Alaptörvényből nem vezethető le.

46 Ogytv. 146. § (5) bekezdés

47 A házszabályi rendelkezések jogforrási státusáról részletesen lásd: SMUK Péter: „A Tisztelt Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről.” Kodifikáció és Közigazgatás 2012/2. 5–27.

48 Ogytv. 146. §

49 A parlamenti szokásjogi jogforrások osztályozásáról és részletes elemzéséről lásd: ERDŐS Csaba: Parlamenti autonómia. Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről. (Gondolat, Budapest, 2016)

50 Csak a leghíresebbeket említve: 50/1997. (X. 11.) AB határozat (az „élő parlamenti jog”), 27/1998. (VI. 16.) AB határozat (szabad mandátum), 50/2003. (XI. 5.) AB határozat (vizsgálóbizottságok, parlamenti autonómia), 34/2004. (IX. 28.) AB határozat (mentelmi jog), 10/2013. (IV. 25.) határozat (frakcióalakítás és önszabályozás), 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat és a 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat (fegyelmi jog és önszabályozás).

51 Így pl. a mentelmi jog területiális felfogása is a bírói értelmezésnek köszönhető, lásd a LB Bfv.III. 1060/1993. számú határozatot.

52 Lásd különösen a BH2004.52.-t BH 2006.397.-et és a 1/2014. Polgári Elvi Döntést.

53 Lásd pl. a Karácsony v. Hungary-ügyet, amely a fegyelmi jogi eljárások reformját eredményezte hazánkban.

II. A PARLAMENTARIZMUS ÉS A HÁZSZABÁLYOK MEGALKOTÁSÁNAK KEZDETI TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON

1. Bevezető gondolatok
2. A rendi országgyűlés
3. Magyar parlamentarizmustörténet 1848-tól
a rendszerváltásig
4. A demokratikus átmenet, a rendszerváltást követő
Országgyűlés története

1. Bevezető gondolatok

A jog egyrészt az emberiség kultúrájának szerves részét képező, a történelmi fejlődés által meghatározott, ugyanakkor történelemformáló társadalmi és történelmi jelenség; másrészt állami, mindenkire egyaránt kötelező jogszabályok hierarchikusan rendszerezett összessége.

Egy adott ország történelmét, kultúráját, nemzeti sajátosságait az alkotmányjog tükrözi legnagyobb mértékben, azon belül a történelmi alkotmány foglalja magában. Ennek oka, hogy az állampolgárok nagymértékben azonosulni tudnak a történelmi alkotmánnyal, amely erősebbé teszi az önkéntes jogkövetést.

Miután az egyén egyre többet vár a közösségtől, az egész közösség pedig az államhatalomtól, így a történelmi alkotmány fejlődése és újabb jogintézményekkel való bővülése egy több évszázados, szerves folyamat, amely folyamat alatt egyre jobban idomul a társadalom érdekeihez, az állampolgárok pedig egyre inkább azonosulnak vele, erősítve nemzettudatukat, a szokásjogi tételek pedig mintegy folyamatos „népszavazás” révén a történelmi alkotmány részévé válnak.

2. A rendi országgyűlés

2.1. A rendi országgyűlés kialakulása

E szerves fejlődés miatt van jelentősége annak, hogy Magyarországon működik Európa egyik legrégebbi parlamentje. Az első országgyűlést III. András hívta össze 1290-ben¹, míg Angliában 1265-ben, Franciaországban pedig „csak” 1302-ben került sor az első parlament összehívására. Az országgyűlés kialakulása nem előzmény nélküli, hiszen Szent István óta évente működtek a székesfehérvári törvénylátó napok, ahol minden alattvaló a király elé terjeszthette sérelmeit és kívánságait. Ezek megtartására az Aranybulla 1. pontjában már kötelezték is a királyt: *„Hogy minden évben, a szent király ünnepét Fehérvárott üli meg, ha csak nagyon fontos dolog, vagy betegség meg nem akadályozza. Ha nem lehetne jelen, a nádorispán okvetlenül ott lesz, hogy az ő képében minden ember dolgát meghallgassa, s a nemesek is, amelyik akarja, szabadon odagyűlhessenek.”*

Az 1298-as országgyűlésen pedig már egyértelműen meghatározták, hogy III. András nem törvénykező, hanem törvényhozó gyűlést hirdetett meg és a részt vevő előkelők sem csak alázatos kérelmezőként, hanem a törvényhozó hatalom részeseiként jelentek meg.²

Az Anjou-korszakot követően – néhány szünetelést leszámítva³ – Magyarországon folyamatosan működött az országgyűlés, amely ez által szervesen fejlődhetett és csak 1790-ben fordult elő egyedül, hogy egyetlen követ sem rendelkezett országgyűlési tapasztalatokkal. Ennek azért is volt nagy jelentősége, mert 1848-ig a házsabály leginkább szokásjogi szabályokból állt.⁴ Csak néhány, a házsabályokhoz kapcsolódó kérdés vonatkozásában került sor törvényi szabályozásra. Pl. ilyen volt az 1507. évi XII. tc. 1. §: *„Ezenkívül, ha netalán valaki mást az országgyűlésen megverne, megsebesítene vagy az országgyűlés szabadságát háborítaná, (a mi bütlenségi vétket képez), azt mindenkor személyesen lehet idézni és fölötte ugyanott kell ítéletet mondani.”*

Kezdetben a nemeseknek személyesen meg kellett jelenniük az országgyűléseken. A kis- és középnemesség csak tömeges részvételével tudott nyomást gyakorolni a jóval kisebb létszámú főurakra, de az ilyen tömeges csődület nem volt alkalmas az egyöntetű és rendszeres munkára. A szegényebb nemesek – miután pénzüik elfogyott – hamar távoztak. Ezért – különösen a törökök elleni honvédő háború miatt – fokozatosan áttértek a követek általi képviseleti rendszerre. (A szabad királyi városok kezdetől fogva követeket küldtek az országgyűlésre.)

A követküldés szokásával együtt alakult ki a követutasítás (instructiones) intézménye is. A nemesi vármegyék követeiket szigorú utasításokkal látták el, a XVIII. századtól már általános elvvé vált az a gyakorlat, hogy a királyi meghívólevél (litterae regales) által meghatározott törvényjavaslatokra válaszként, a vármegyék a követutasításokba

foglalták sérelmeiket és kívánságaikat (gravamina et postulata). Amennyiben valamilyen új téma merült fel, akkor a követeknek pótutasítást kellett kérniük.⁵

Az 1608. évi k. u. I. tc. szabályozta az Alsó- és Felsőtábla⁶ szervezetét, ezzel stabilizálódott a szokásjogi úton már korábban kialakult kétkamarás országgyűlési rend.⁷ Ezzel eleve elejét akarták venni annak az önkényes eljárásnak, hogy a király tetszése szerint hívja meg a kiváltságos rendeket az országgyűlésre. A Felsőtáblán a nádor elnökölt, míg tagjai voltak az egyházi főrendek, az ország zászlósurai, a koronaörök, az örökös főispánok, a főispánok, a személyes megjelenésre jogosult főrendek, valamint Horvátország követe. Az Alsótábla elnöke: a személynök, tagjai pedig: a Királyi Tábla bírái (az alsótáblai horvát követek mindig köztük szerepeltek), az egyházi testületek követei, a vármegyék követei, a távol lévő főrendek követei, a szabad királyi városok követei és a kiváltságos kerületek követei voltak.

A kétkamarás rendszer kialakítása rendkívüli stabilitást adott a magyar Országgyűlésnek. A Felső- és Alsótáblát lényegében egy testületnek tekintették, ezért mindkét táblán ugyanazon időben, ugyanabban a városban (leginkább Pozsonyban), ugyanazzal a tárggyal foglalkoztak, és üzenetváltással tartották egymással a kapcsolatot. A fontosabb ügyek tárgyalása esetén, pl. nádor, illetve koronaörök választása, a szentesített törvények kihirdetése, vagy ha nem tudtak valamilyen kérdésben megegyezni, együttes ülést (sessio mixta) tartottak.⁸

2.2. A rendi országgyűlés szervezete és működése

Az országgyűlés történetének első évszázadaiban a király határozta meg az országgyűlés összehívásának időpontját. A XVII. század második felétől törvényekkel igyekeztek a rendek elérni, hogy ez háromévente – de szükség esetén hamarabb – megtörténjék (1655. évi IL. tc., 1681. évi LVIII. tc. és 1715. évi XIV. tc.). Ennek érdekében csak ennyi időre szavazták meg az adókat.

Az ülések kitűzése, megnyitása, a tanácskozások vezetése, a csend- és rendtartás, a döntéshozatal módjának meghatározása a két tábla elnökétől függött. A jegyzői feladatokat, a tárgyalás alapjául szolgáló iratok felolvasását a királyi ítélőtábla ítélőmesterei végezték.

A két tábla vezetői kivétel nélkül a király által kinevezett főméltóságok voltak, ezért hivataluknál fogva szinte leplezetlenül az uralkodó érdekeit képviselték. Mindent elkövettek, hogy az országgyűlésen a bécsi kormányzat érdekeinek megfelelő döntések szülessenek.⁹ Még az is előfordult, hogy a személynök mint udvarparti vezérszónok szólalt fel. A vita sokszor a személynök és az Alsótábla követei között zajlott. Mivel a jórészt szokásjogon alapuló házszabály nem szabályozta elég szigorúan az országgyűlés tanácskozási rendjét, így nagy teret hagyott az elnökök önkényes ülésvezetésének. A szavazatokat nem számlálták, hanem mérlegelték. Ezért még a török hódoltság idején kialakult magántanácskozások szokását rendszeresítve 1741-től a kormányzat képviselői nélkül, négy kerületben (Dunáninneni, Dunántúli, Tiszáninneni, Tiszántúli) tanácskoztak a vármegyei követek. Ezeken a kerületi üléseken felváltva elnököltek a vármegyék követei, majd 1790-től már az országgyűlés kiegészítő intézményeként

csak két kerületre osztva (dunai, tiszai) tárgyaltak meg minden törvényjavaslatot. 1825-től már a négy kerület együttesen tartotta meg az üléseit, és az itt kialakított határozat került az országos ülés elé, ahol a személynök már nem sokat tehetett az egységes állásponttal szemben. Ennek jelentőségét igazolja az is, hogy gróf Széchenyi István 1825. november 3-án, a kerületi ülésen ajánlotta fel egyévi jövedelmét a Magyar Tudós Társaság céljára (1827. évi XI. tc.).¹⁰

A rendi országgyűlésben több száz éven keresztül jobbra a sérelmi politikára jellemző eseti jogalkotás volt a meghatározó. A XVIII. század második felében a gazdasági és társadalmi viszonyok már annyira bonyolulttá váltak, amely minden addiginál határozottabb minőségi változást követelt meg a jogi szabályozás előreláthatósága, kiszámíthatósága, áttekinthetősége vonatkozásában. A mennyiségi jogalkotás áttekinthetetlen jogszabálytömeget eredményezett, ezért újfajta rendszerezésre volt szükség. A kompiláció már nem volt megfelelő módszer, hiszen az csak a hatályos jogszabályok összegyűjtését, rendszerezését jelentette, így minőségében új jogalkotási technika vált szükségessé. A kodifikáció a természetjogi elvek uralkodóvá válásával új jelentést kapott, ekkortól kezdve a jogalkotás különleges fajtája lett, amely az egy jogágba tartozó összes jogszabályt tartalmazta és minden korábbi ilyen jellegű rendelkezést hatályon kívül helyezett.

Amikor II. József a halála előtt, 1790. január 28-i leiratában elrendelte Magyarországnak az 1780. évi állapotába való visszahelyezését (II. József rendelkezései közül ez volt az egyetlen, amelyet a magyar közigazgatás készségesen végrehajtott), a magyar nemesi elit már nem elégedett meg az in integrum restitúióval, hanem elhatározta az egész magyar jogrendszer reformját és modernizációját.

A sarkalatos törvények egésze mint „alkotás” akkor vált nyilvánvalóvá a magyar rendek előtt, amikor II. József nemcsak az egyes törvényeket, hanem azok összességét támadta meg. Ekkor észlelték, hogy a törvényes állapot a nemzetnek milyen fontos tényezője és alkotórésze.¹¹

A „kalapos király” halálát követően egymás után adták ki az egyes alkotmány-, illetve reformtervezeteket. Gróf Széchenyi Ferenc,¹² gróf Batthyány Alajos,¹³ báró Skerlecz Miklós,¹⁴ Ócsai Balogh Péter, Hajnóczy József,¹⁵ Koppi Károly,¹⁶ Berzeviczy Gergely¹⁷ írásai a természetjogi iskolának megfelelően az alanyi jogosultságokat helyezték előtérbe, amelyek védelmét az állam köteles biztosítani. A természetjogi iskola fogadtatta el azt az elvet, hogy a jognak ki kell terjednie a kormány, a kormányzotok, valamint a közigazgatás és az egyes emberek közötti viszonyok szabályozására. Éppen ezért a természetjogi iskola tanításai szorosan összekapcsolódtak a társadalmi szerződés gondolatával, amely 1790-től a magyar nemesség körében rendkívüli népszerűségnek örvendett. Különösen az elméletnek az a része, amely szerint a nép és az uralkodó, mint egyenlő jogú felek állnak egymással szemben. A magyar történeti alkotmány egyes részeit: a vérszerződést, az Aranybulla ellenállási záradékát, az erdélyi fejedelmek békéit, a Pragmatica Sanctiót és a Szentkorona-tant is modernizálták. Arra hivatkoztak, hogy a társadalmi szerződés, mint minden kétoldalú szerződés, bármikor felbontható, de nemcsak az uralkodó, hanem a nép részéről is. Mivel II. József egyoldalúan megszegte a társadalmi szerződést, így a nép felszabadult

kötelezettségei alól és egy új szerződést (természetesen a nemességre nézve sokkal kedvezőbb feltételeket tartalmazót) kell kötnie II. Lipóttal.¹⁸

A Montesquieu által képviselt hatalommegosztás elmélete rövid idő alatt nagy tekintélyre tett szert Magyarországon. „A törvények szelleméről” című könyv szerzője a magyar nemességről elismerőleg nyilatkozott, arra is hivatkozva, hogy a nemesség a monarchia elengedhetetlen feltétele, amely nélkül ez az államforma despotikussá válna.¹⁹

Nemcsak Montesquieu tekintette követendő példának az angol alkotmányt, hanem a magyar jogászok is ekkor ismerték fel a két történeti alkotmány formai hasonlóságát.²⁰ Aranka György az „Anglus és a magyar igazgatásnak egyben-vetése” cím alatt megjelent művében erősen hangsúlyozta a magyar állam függetlenségét.

Az 1790–91-es országgyűlésen ülésező középnemességre talán a legnagyobb hatást Ócsai Balogh Péter²¹ kézíratos formában terjesztett alkotmánytervezete gyakorolta. Nógrád vármegye követe is a társadalmi szerződés gondolatából indult ki, amelynek értelmében II. József megszegte a Pragmatica Sanctióban kötött kétoldalú szerződést, ez által megszakadt az örökösödés fonala (filium successionis interruptum), így új szerződést – koronázási hitlevelet – kell kötni a nemesség és a király között.

A különböző alkotmánytervezetek és egyéb reformokat pártoló javaslatok hatására született meg az 1790–91. évi országgyűlés jó néhány törvénye:

- a nádorválasztásról (V. tc.),
- a Szent Korona Budára hozataláról (VI. tc.),
- Magyarország függetlenségéről (X. tc.),
- a törvényhozó és a végrehajtó hatalom gyakorlásáról (XII. tc.), a vallásszabadságról (XXVI–XXVII. tc.),
- a jobbágyok szabad költözéséről (XXXV. tc.),
- a zsidókról (XXXVIII. tc.),
- a kínvallatás betiltásáról (XLII. tc.),
- nem nemesek fellebbezési jogának biztosításáról (XLIII. tc.),
- az alkotmány módosítására és különböző törvénykönyvek kidolgozására kiküldött bizottságról (LXVII. tc.).²²

Ezenkívül bizottságot küldtek ki azzal a feladattal, hogy dolgozzon ki egy modern házszabályt.²³ Az 1792–1793-ban működött bizottság el is készítette az országgyűlés ügyrendjének tervezetét, amely egyszerűsége ellenére biztosította volna a diéta zavartalan működését. Ennek értelmében a plenáris ülések megnyitásakor a házelnök terjesztette elő javaslatait, ezután jelentkezési sorrendben lehetett röviden és világosan a tárgyhoz hozzászólni. Az ügyrend tilalmazta a szónok közbeszólásokkal vagy egyéb módon való megzavarását. A házelnök, ha másként nem tudta a rendet fenntartani, azonnal feloszlathatta az ülést. A rend biztosítása érdekében a Felső táblán a *causarum regalum director* – a királyi jogügyigazgató (aki egyben volt a kincstár ügyvédje és a Szent Korona ügyésze is) –, az Alsó táblán pedig a *vicedirector* indíthatott a renitenskedő követ ellen büntetőeljárást a Királyi Táblán. Az országgyűlési ifjúságot nem akarták az ülésekről kitiltani, mivel úgy gondolták, hogy a tanácskozások hallgatásával

sokat tanulhatnak, de csak azokat engedték be, akik belépőjegyet váltottak. A házelnök attól, aki megzavarta az ülést, a belépési engedélyt visszavonhatta. Az elnök emellett zárt ülést is elrendelhetett.²⁴

A reformok folyamatát az ún. Martinovics-féle összeesküvés kíméletlen megtorlása²⁵ egy időre megakasztotta. Hatásuk mégis „*búvópatakként*” tört elő a reformkorban.²⁶ Ekkor még a rendi országgyűlés úgy ülésezett, mint ahogyan az a több évszázados szerves fejlődés alapján kialakult, de a reformokat támogató fő- és köznemesség már az angol parlamenti szokások szellemiségét követve szólalt fel. Ebben az időszakban – taktikai megfontolásból – inkább magánjogi és büntetőjogi javaslatokkal foglalkoztak. Természetesen ezek a reformjavaslatok szorosan kapcsolódtak az alkotmányjog által is szabályozott területekhez: nem nemesek birtokbírhatása, magántulajdon biztosítása, törvény előtti egyenlőség, büntetőjogi garanciák és a büntetőjog humanizálása. Bizottságokat állítottak fel, amelyek a legmodernebb törvényjavaslatokat készítették elő. Így születtek meg az 1839–40-es országgyűlés által elfogadott kereskedelmi törvények²⁷ és az 1843-as büntetőjogi reformjavaslat is, Deák Ferenc vezetésével.²⁸

Az 1840-es években már bátrabban foglalkoztak alkotmányjogi kérdésekkel is. Vita bontakozott ki pl. a magyar vármegyék jövőjéről. Kossuth Lajos és a köré csoportosuló ún. municipalisták szerint a parlamentnek felelős kormány önmagában nem ad elegendő védelmet a hatalom esetleges visszaéléseivel szemben. A centralisták önálló hatáskörű, de a parlamentnek felelős kormányt és garantált szabadságjogokat követeltek, és úgy vélték, hogy ezzel szemben nem tarthatóak tovább a magyar vármegyéknek a rendi alkotmány által biztosított széles körű jogosítványai.²⁹

Az 1843–44. évi országgyűlés részeredményei (magyar államnyelv 1844. évi II. tc., nem nemesek birtokképesége 1844. évi IV. tc., nem nemesek hivatalviselése 1844. évi V. tc.) után, az 1847-ben összehívott országgyűlés előtt tették közzé az Ellenzéki Nyilatkozatot. A Nyilatkozat bevezetőjében megemlékezett az alkotmányos és nemzeti sérelmekről, valamint leszögezte, hogy ezek megismétlődését csak a következő alkotmányos reformok megvalósulása zárhatja ki: a közteherviselés, a törvény előtti egyenlőség, a kötelező úrbéri megváltás, az ősiség megszüntetése, a költségvetésnek az országgyűlés általi ellenőrzése, a népképviselet, az országgyűlésnek felelős kormány kinevezése.³⁰

3. Magyar parlamentarizmustörténet 1848-tól a rendszerváltásig

3.1. A polgári parlamentarizmus története

Az 1848-as forradalom lehetővé tette, hogy a rendi képviseleti monarchiát alkotmányos monarchiává alakítsák át. Nem teljesen új, kartális alkotmányt készítettek, hanem a jogfolytonosságot megőrizve a korábbi alkotmányt módosították. Ez azért is volt lehetséges, mert nem egy abszolút monarchiával szemben kellett megfogalmazni az új jogszabályt, hanem az utolsó rendi országgyűlés nyilatkozta ki, hogy nem a kiváltságos osztályok, hanem az egész nemzet képviseletében jár el. A rendszerváltozás tehát nem jogfosztással történt, mint a francia forradalom esetében, hanem jogkiterjesztéssel. A Szent Korona joghatósága alá vonták a nem nemeseknek minősülő állampolgárokat is.

Az 1790 óta elhangzott javaslatok és külföldi példák, elsősorban az angol és az 1831-ben kiadott belga alkotmány³¹ alapján három hét alatt készültek el a korszakalkotó törvények. Az alkotmányosság követelményeit a legfőbb vonásokban teljesítették:³² garantálták a magántulajdon szentségét (1848. évi III. tc. 32. §), a népképviseleti választójog és az országgyűlés szabályozásával megvalósították a népszuverenitás és a népképviselet elvét (IV. tc. és V. tc.), míg a hatalmi ágak elválasztása, a független, országgyűlésnek felelős kormány felállítása az 1848. évi III. tc.-kel történt meg. A törvény előtti egyenlőséget nem deklarálták, hanem a VIII–XIII. tc. révén biztosították. Az emberi jogok közül az egyesülési és gyülekezési jogra úgy tekintettek, mint amelyeket már szokásjogi úton megvalósítottak,³³ és mivel ezekre a szabadságjogokra vonatkozó törvényjavaslatokat a király valószínűleg nem szentesítette volna, ezért csak a sajtó-, a vallás- és a tanszabadságot szabályozták (XVIII–XX. tc.).³⁴

Az 1848. évi IV. tc. már a házszabályok vonatkozásában is több fontos kérdést szabályozott:

„7. § Elnököt és egy másodelnököt a főrendi táblához, a tábla tagjaiból, Ő felsége nevez ki, de jegyzőit, szinte saját tagjai közül, titkos szavazás útján a tábla maga választja.

8. § A királyi tábla a képviselők táblájának kiegészítő része lenni ezennel megszűnván, a képviselő tábla egy elnököt, két alelnököt, és jegyzőket, tagjainak sorából, titkos szavazás útján maga választ.

Mind a két táblának elnökei az országgyűlés egész folyamára, a többi táblahivatalnokok pedig évenként, az első ülésben választathatnak, és illetőleg neveztetnek ki, melly ülésben az elnökséget a tábla legkorosb tagja viendi.

9. § Úgy a főrendi, mint az alsó táblai elnök az országos pénztárból díjt hűz, melly a legközelebbi országgyűlés első évi ülésében fog meghatározatni.

10. § Ülései mind a két táblának ezután is nyilvánosak. A tanácskozásaiban szükséges csend és rend, s a hallgatók teljes hallgatóságában tartása iránt mindenik tábla szabályokat alkot, s azoknak végrehajtását elnöke által szigorúan eszközölteti.

11. § E részben előlegesen már most rendeltetik, hogy a hallgatóságnak a tanácskozást háborgatni semmiképen nem szabad.

12. § Ha egyes hallgató, vagy a hallgatóság, a tanácskozást háborgatja, és az elnöki egyszeri intésnek sikere nincs, másod ízben a jelen törvényre hivatkozva, az egyes hallgatót, vagy illetőleg a hallgatóságot, kiharancsolhatja, és annak helyét bezárathatja.

13. § Ez megtörténvén, a tanácskozás vagy azon nap, vagy később, a többség határozata szerint, de mindig nyilvánosan folytatatik.

14. § A rend és csend fentartása terembiztosok által, szükség esetében a nemzeti őrség alkalmazásával eszközöltetik.”

Egyúttal kötelezte az összehívandó népképviselési országgyűlést arra, hogy megalkulása után rögvést alkossa meg a házszabályait:

„15. § Az előbbi §-ban említett szabályokon kívül, a legközelebbi évi ülésben legelőbbben is mindenik tábla magának rendszabályokat készít, mellyekben a tanácskozás és szavazás módja és rende, s általában véve a tábla belügye, meg fog határozatni, de a mellyeknek a szorosabb értelemben vett tanácskozási rendet illető része, csak az évi ülések végével, s csak a törvényjavaslatok tárgyalásának bevégezése után, fog módosíthatni.” (A törvény utolsó fordulata a kisebbség védelme érdekében született.)³⁵

Mindkét ház a törvényi előírásnak megfelelően már 1848 júliusában – leginkább a francia és a belga parlament gyakorlatát figyelembe véve – elkészítette házszabályait.³⁶ Az alsóházban a korban legidősebb képviselő elnökletével kezdődött el a tanácskozás, míg a hat legfiatalabb képviselő a jegyzői tisztet látta el. A mandátumok bemutatása után döntött a ház tagjainak igazolásáról. Miután legalább 226 képviselőt igazoltak, elnököt, két alelnököt és hat jegyzőt választottak. Az elnök nyitotta meg és zárta be az üléseket, gondoskodott a rend fenntartásáról,³⁷ de nem vehetett részt a vitában és nem is szavazhatott. A jegyzőkönyvet a kormánylap közölte, később hivatalos kiadványban adták ki. A kilenc bizottság tagjait sorsolták. Emellett egy bizottság foglalkozott a városok, községek és magánosok sérelmeivel.

Az alsóházban a képviselők egyszerű többsége volt szükséges a döntéshozatalhoz. A kérdést mindig az elnök tette fel, és a követek felállással szavaztak. 20 képviselő előterjesztésére az elnöknek név szerinti szavazást kellett elrendelni. A Főrendiházban a határozathozatalhoz kezdetben 30, később 20 tag részvételét írták elő. Mindkét ház ülései nyilvánosak voltak, de a miniszterek, az elnök, vagy 10 képviselő kérésére titkos ülést is tarthattak.³⁸ A közös „vegyes” ülés ritkán fordult elő, pl. a Függetlenségi Nyilatkozatot fogadták el ilyen módon.

Az 1848. évi IV. tc. 15. §-a alapján megalkotott házszabályok alapelvei egészen 1912-ig nem változtak. Ekkor Tisza István az ellenzék 11 hónapja tartó obstrukciójára reagálva terjesztette elő a házszabály módosítását. Az ellenzék sípolt, dobolt és minden más módon olyan hangzavart keltett, hogy nem tudták folytatni az ülést. Ekkor Tisza István a rendbontókat karhatalommal vezettette ki. (Ilyen még nem fordult elő addig a magyar Országgyűlés történetében.) Június 7-én újabb példátlan eset fordult elő. Kovács Gyula ellenzéki képviselő az újságírói karzatról a terembe

ugrott, és az kiáltotta: „Van még itt egy ellenzéki!” Ezután pisztolyával háromszor is rálőtt Tisza Istvánra, de egyszer sem talált. Majd öngyilkossági szándékkal önmaga ellen fordította fegyverét, de ezt is elhibázta.³⁹

A dualizmus idején az országgyűlési képviselők felszólalásairól, parlamenti munkájáról részletesen beszámolt a sajtó. Mikszáth Kálmán országgyűlési karcolataiban⁴⁰ szemléletesen mutatta be, hogyan készültek a nagyobb szónoklatokra, milyen módon igyekeztek egyes esetekben az orátorokat megzavarni. A szónokokat pedig aszerint értékelte, hogy a folyosón milyen minőségű szivarokat dobtak el azért, hogy meghallgathassák őket:

„Egy félig égett cigarettát pl. eldob az ember, ha Németh Albert⁴¹ beszél, s megy őt hallgatni. De egy félig égett britannikánál már gondolkodik, ahhoz legalábbis Somssich⁴² kell.

Apponyi Albert már egy egész britannikát ér, amelyből csak egy szippantás esett. Hoitsy⁴³ egy fél kuba, Eötvös⁴⁴ egy fél kabanos, Tiszáért érdemes eldobni egy imént meggyújtott havannát is – de már egy bockra való ember nincs ez idő szerint.”

3.2. A Horthy-korszak parlamentje

Az 1920 februárjától 1944 tavaszáig húzódó – Horthy Miklós kormányzó nevével jelzett – időszak állami berendezkedése a polgári parlamentarizmus keretein belül működött. A trianoni békediktátum megkötése olyan, az egész korszakon átívelő politikai, társadalmi és gazdasági hatásokat hívott életre, amelyek alapjaiban határozták meg a rendszer működésének kereteit.

Az 1921. évi XLVII. törvény elfogadásával a nemzetgyűlés kimondta a Habsburg-ház trónfosztását, ugyanakkor az állam formájában nem állt be változás, hiszen Magyarország király nélküli királyságként működött tovább a két világháború közti időszakban.⁴⁵ Az államfői tisztséget a királyt helyettesítő kormányzó töltötte be, amely pozícióra 1920-ban nagybányai Horthy Miklóst nevezték ki.

Az első nemzetgyűlési választást 1920-ban tartották, amelyen a választásra jogosultak száma meghaladta az összlakosság 40%-át.⁴⁶ A legtöbb mandátumot a Kiszgazdapárt szerezte meg, utánuk a Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja következett a rangsorban. A nemzetgyűlésben helyet kaptak az első női képviselők is: Slachta Margit 1920-ban szerzett mandátumot, Kéthly Anna pedig 1922-től vált az ellenzék tagjává.

Az 1920. évi I. törvénycikknek megfelelően a nemzeti szuverenitás egyetlen képviselője a nemzetgyűlés volt, amelynek működését az 1918 előtt irányadó törvények szabályozták. A nemzetgyűlés feladata volt az államformához és az államfőhöz kapcsolódó vitás kérdések megoldása, valamint a képviselők választásáról és a főrendiház reformjáról szóló törvények megalkotása is.⁴⁷ Az első választójogi reformra 1922-ben, rendeleti szinten került sor: nőknél két év helyben lakás, az elemi iskola első hat osztályának elvégzése, 30. életév betöltése, míg a férfiaknál két év helyben lakás, legalább tízéves magyar állampolgárság és a 24. életév betöltése képezték az aktív választójog feltételeit. Elmondható tehát, hogy az életkori és a műveltségi cenzus szabályait is szigorították, amellyel az ellenzéki szavazók számának csökkentését célozták meg, de

a rendszer még így is biztosította az ellenzéki pártok számára az Országgyűlésbe való bekerülés lehetőségét. A rendeleti szabályozás 1925-ben emelkedett törvényerőre, az 1926-os, 1931-es és 1935-ös választásokat e szabályozásnak megfelelően tartották.

Az 1920-as évek parlamentarizmusát összességében a konszolidáció jellemezte, Bethlen István tízéves miniszterelnöksége alatt a nemzetgyűlés elfogadta a földreformtörvényt, 1924-ben törvény született a Magyar Nemzeti Bank felállításáról, 1927-ben pedig új fizetőeszközként sor került a pengő bevezetésére.

Az 1938. évi XIX. törvénycikk mindenütt kötelező és titkos szavazást vezetett be, de férfiak esetében a lajstromos választókerületekben 26 évre, az egyéni kerületekben 30 évre emelte az aktív választójoggal rendelkezők korhatárát, míg a nők 30 éves koruk betöltését követően élhettek szavazati jogukkal, ezenkívül legalább tízéves magyar állampolgárságot és hat év helyben lakást is előírtak számukra.

Az 1922-től 1939-ig – egészen tehát az utolsó országgyűlési választásokig – terjedő időszakban rendre az Egységes Párt birtokolta a parlamenti helyek 63–70%-át.⁴⁸ A Kisgazda Párt és a KNEP összeolvadásából létrejött Egységes Párt mellett 1926-ban és 1931-ben a szociáldemokraták, majd 1930-ban a Független Kisgazdapárt néven újjáalakuló kisgazdák szereztek meg a fennmaradó mandátumok legnagyobb hányadát.

Az 1939-es választójogi reform következményeként megerősödött a szélsőjobb, ennek eredményeként a Nyilaskeresztes Párt a legnagyobb ellenzéki csoportosulássá nőtte ki magát. Az Országgyűlés politikai súlyában ekkorra már egyébként is változás következett be, a törvényhozó hatalom kiesett az események irányításából. Az ország német megszállását követően a baloldali és a polgári ellenzéki pártokat feloszlatták, de a jogfolytonosság látszata egészen 1944. október 16-ig, a háborúból való kiugrási kísérlet másnapjáig fennmaradt. Ezt követően Horthy kinevezte miniszterelnöknek Szálasi Ferencet, majd lemondott államfői tisztségéről. A kormányzói tisztség megüresedése maga után vonta az Országtanács összehívását, amely Szálasi nyomására Kormányzótanács néven, egy ideiglenes államfői testület felállításáról határozott. A Kormányzótanács döntött a miniszterelnöki és államfői pozíció egyesítéséről, az Országgyűlés szerepe pedig formálissá vált.

Fontos megemlíteni, hogy a revíziós törekvések eredményeként visszacsatolt területeken nem tartottak választásokat, hanem a miniszterelnök, illetve a kormányzó javaslatára határozatban került sor a képviselők meghívására a törvényhozás mindkét Házába.

Mind a Nemzetgyűlés, mind a későbbi Országgyűlés működési elvei a dualista alapot tükrözték, a törvényhozás munkaritmusa már 1920 első hónapjaiban kiforrott.

Az ülés megnyitásához és feloszlathoz kormányzói kéziratra volt szükség. Az első ülés levezetése a korelnök feladata volt, az ünnepélyes megnyitót a képviselők mandátumának igazolása és a tisztségviselők megválasztása követte.

A törvényjavaslatok tárgyalásának szakaszai 1939-ig a következők voltak:

- a benyújtást követően az illetékes bizottság tárgyalása – elsőként általánosságban, majd részleteiben;
- a Nemzetgyűlés/Országgyűlés tárgyalása – elsőként általánosságban, majd részleteiben – előzetes bejelentés alapján a szónokok hozzászólásai;
- a vita lezárása után a harmadszori „olvasás” és az újabb szavazás.

A szavazás általában felállva történt, de harminc képviselő kérésére az elnöknek lehetősége volt név szerinti szavazás elrendelésére is.

A belső működési szabályokat ebben az időszakban is a házszabály rögzítette, ám mégis széles körben volt lehetőség az obstrukcióra, mivel az első nemzetgyűlés alkalomával ideiglenesen az 1908. évi házszabály lépett életbe. Az obstrukció visszaszorításának érdekében 1924-ben, majd 1928-ban is újabb szabályozásra került sor, amely szigorúbb feltételeket határozott meg a tanácskozások és beszédek idejét illetően, valamint szűkebb keretek közé szorította az egyéb képviselői jogokat is, ennek eredményeképpen az ellenzék parlamenti mozgástere a gyakorlatban jelentősen szűkült.

A felsőház tagjait illetően fontos megemlíteni, hogy örökös jogon, méltóság vagy hivatal alapján, továbbá választás vagy kinevezés útján válhattak az Országgyűlés tagjává.⁴⁹ Funkcióját tekintve a felsőház eredetileg ellensúlyozó szerepet töltött volna be a képviselőházban megjelenő szélsőséges nézetekkel szemben. Megillette a törvénykezdeményezés joga, valamint két alkalommal is új javaslat elkészítését kezdeményezhette, amennyiben nem találta megfelelőnek a képviselőház által elfogadott törvényjavaslatot. Vétójog hiányában azonban 1937-ig a felsőház jóváhagyása nélkül is az államfő elé kerülhetett a törvényjavaslat.

3.3. A parlamentarizmus felszámolása a szovjet típusú diktatúra idején

Az 1944. december 21-étől 1949 tavaszáig ülésező Ideiglenes Nemzetgyűlést⁵⁰, a Nemzetgyűlést⁵¹ és az Országgyűlést⁵² Révai József a „*fecségő parlamentarizmus*” korszakaként jellemezte⁵³, mivel sem a képviselőknek, sem az ellenzék nélküli Nemzetgyűlésnek, sem pedig az összes ellenzéki pártot egymás után likvidáló Országgyűlésnek nem volt valódi hatásköre és döntési kompetenciája.⁵⁴

A magyar alkotmány és állam történetében nem ismeretlen jelenség az átmenetiség, az ideiglenes korszakok jelenléte.

Ennek megfelelően került sor az Ideiglenes Nemzetgyűlés képviselőinek a megválasztására. A képviselők leginkább az antifasiszta magyar ellenállásban résztvevő pártok és szervezetek (Magyar Kommunista Párt, Szociáldemokrata Párt, Független Kisgazdapárt, Nemzeti Parasztpárt, Polgári Demokrata Párt, szakszervezetek) soraiból kerültek ki. Mivel a választások lebonyolításának feladatát jórészt kommunista aktivisták hajtották végre, a hevenyészve lebonyolított „*voksolásokon*” a Kommunista Párt 39%-os többséget szerzett.⁵⁵ Mégis az akkori viszonyok között még mindig ez a megoldás tűnt a legdemokratikusabbnak, hiszen pl. Franciaországban a Függetlenségi Front, Csehszlovákiában a köztársasági elnök, Romániában a király, Lengyelországban pedig a szovjet vezetés által hirtelenjében összetákolta kormány gyakorolta a szuverén hatalmat. Egyrészt az ideiglenesség elismerésével, mert nem rendes választás előzte meg és csak az ország keleti fele képviselteti magát, ezért csak határozatokat hozhatott, másrészt a nemzetgyűlés megnevezésével, a debreceni helyszínen kiválasztásával látszólag még a magyar közjogi hagyományokra is odafigyeltek. Viszont félreérthetetlenül jelezte a megváltozott viszonyokat, hogy az alakuló ülést december 21-re, Sztálin születésnapjára időzítették. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés

1944. december 21–22-én „a nemzet akaratának kifejezésére hivatottá, a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé” nyilvánította magát. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés – két lépésben kiegészülve – 1945 szeptemberében ült ismét össze, amikor jóváhagyta az Ideiglenes Nemzeti Kormány (Dálnoki Miklós Béla kormánya, 1944. december 22.–1945. november 15.) legfontosabb intézkedéseit, és törvényi szinten erősítette meg az új államiságot. Utolsó ülésén (1945. szeptember 13-án) alkotta meg az új választójogi törvényt (1945. évi VIII. törvény), és a benne foglaltak szerint 1945. november 4-én nemzetgyűlési választásokat tartottak hazánkban. A választásra jogosultak 92%-a járult az urnák elé. A nemzet részt akart venni a döntéshozatalban és 57%-os abszolút többséget szavazott a Független Kisgazdapártnak. A szociáldemokraták 17,4, a kommunisták 16,9, a Nemzeti Parasztpárt pedig 6,8%-ot kapott. Egy ilyen egyértelmű és nagyarányú győzelem után egy valódi polgári demokráciában a kisgazdapárt egymaga alakíthatott volna kormányt. A Szövetséges Ellenőrző Bizottság ezt azonban nem tette lehetővé. Szovjet nyomásra koalíciós kormány alakult, amelynek összetétele nem tükrözhetette a választási eredményeket. Bár a miniszterelnököt a kisgazdák adhatták, de a tárcákat fele-fele arányban osztották szét. A kommunisták a belügyminisztérium mellett megkapták a közlekedésügyi tárcát is. Ezzel a közlekedést, a postát, a politika és a gazdaság ütüerét ellenőrzésük alá tudták vonni. Propaganda célokból szereztek meg a Népjóléti Minisztériumot. Három tárcát a kommunistákkal együttműködő szociáldemokraták kaptak (ipar, igazságügy, kereskedelem). A Kisgazdapártnak a földművelésügyet, és az akkori körülmények között különösebb jelentőséggel nem bíró hadügyet, a külügyet, az inflációs válsággal küszködő pénzügyet, a beszolgáltatásért és a szovjet hadsereg ellátásáért is felelős, ezért meglehetősen népszerűtlen közellátási tárcát, a rendkívüli nehézségeket okozó újjáépítési tárcát, a hirtelenjében kreált, de jelentőséggel nem bíró tájékoztatásügyet kapták. A Parasztpárt meg kellett, hogy elégedjen a kultusztárcával. Ennek következtében a Nemzetgyűlésben egy rendkívül furcsa, a demokrácia alapelveivel ellentétes helyzet alakult ki. Mindegyik párt tagja lett a kormánykoalíciónak, így nem maradt ellenzék. A koalícióban többséget alkotó kisgazda képviselők kerültek a hatalmi pozíciókat megszerző kommunistákkal szemben quasi ellenzéki szerepbe.

A Nemzetgyűlés működésének az 1946 januárjában alkotott, részletesen kidolgozott nemzetgyűlési házszabály adott demokratikus keretet. A köztársasági államformát megteremtő 1946. évi I. törvény a hatalommegosztás elve szerint építette be a kormányzati rendszerbe⁵⁶.

A szalámitaktika miatt szétzilálódott Nemzetgyűlést a köztársasági elnök feloszlatta és 1947. augusztus 31-re új választásokat írt ki. A Kommunista Párt a Belügyminisztérium révén, többféle módon is meghamisította az eredményeket. Ezek közül a legnagyobb mérvű csalást egyrészt azzal követték el, hogy a választói névjegyzékből mintegy félmillió jobboldali szavazót kihúztak, ők nem tudtak élni választói jogosultságukkal. Másrészt kb. 300 ezer kékcédulát kiosztottak a kommunista aktivistáknak, akik ezzel végig járva a szavazóköröket tucatjával voksoltak le a Kommunista Pártra.⁵⁷

A győztes a Magyar Kommunista Párt lett 22%-kal. A második legtöbb szavazatot a Demokrata Néppárt szerezte 16%-kal, a Független Kisgazdapártnak 15%, a Szociáldemokrata Pártnak 15%, Magyar Függetlenségi Párt 13%, Nemzeti Parasztpárt

8%, a Független Magyar Demokrata Párt 5% jutott. A kisgazdák és utódpartjaik még így is 54,5%-ot értek a választásokon, vagyis a polgári oldalra még 1947-ben is többen szavaztak, mégis a szalámi taktika révén a kommunisták vezette baloldali pártok akarata érvényesült.

A Kommunkista Párt ezután sorra szüntette meg az egyes pártokat. Először az ellenzéki pártok kerültek sorra, majd 1948-ban bekebelezték a Szociáldemokrata Pártot, és létrehozták a Magyar Dolgozók Pártját. Ennek a folyamatnak az eredményeként csak egyetlen párt, a kommunkista állampárt maradhatott meg. Az 1949-es választások már nem is okozhattak problémát, hiszen már csak egyetlen pártlistára lehetett voksolni.

A parlament ezekben az években szinte állandóan ülésező testület (a két rövid ciklus alatt 261 ülés volt), a pártok küzdelmeinek fóruma, a politikai nyilvánosság része lett. A képviselők a két ciklus alatt közel másfél száz törvényt alkottak meg, és megközelítőleg 600 interpellációt jegyeztek be.⁵⁸

Az 1945–49 közötti parlamentarizmusra jelentősége mellett a korszakból következően jellemző, hogy:

- „szabálytalan” parlamentarizmus volt;
- a törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletalkotás és az utólag törvényerőre emelt rendeletek végig uralják a korszakot.

A szabálytalan parlamentarizmus egyik tipikus példája, hogy a kormányok összetétele nem a választási győzelmek és a klasszikus többségi elv mentén alakult, hanem a nagyhatalmi érdekszféra szereposztása szerinti belső koalíciós egyezkedések mentén. Jól látható ez a vizsgált időszakban működő négy kormány – Tildy Zoltán, Nagy Ferenc, Dinnyés Lajos és Dobi István kormánya – esetében. Az utóbbi kormány működése már átnyúlik a pártállami időszakba.

1949-től 1990-ig még azt a kevés illúziót is felszámolták, ami a koalíciós időszakot jellemezte. Lenin kinyilatkoztatása szerint: *„Képviseleti intézmények nélkül nem képzelhetjük el a demokráciát, még a proletár-demokráciát sem, de a parlamentarizmus nélkül elképzelhetjük és el is kell képzelnünk.”*⁵⁹

A szocialista országok parlamentjeinek mintája az a modell volt, amely a Szovjetunióban, mindenfajta alkotmányos hagyományok hiányában, a hadikommunizmus időszakában alakult ki. Az ún. sztálini alkotmány alapján megfogalmazott Magyar Népköztársaság Alkotmánya szerint:

„A Magyar Népköztársaság legfőbb államhatalmi szerve az országgyűlés (10. § [1] bekezdés). Az országgyűlés gyakorolja a népszuverenitásból folyó összes jogokat, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit (10. § [2] bekezdés).

E jogkörében az országgyűlés:

- a) törvényeket alkot
- b) meghatározza az állami költségvetést
- c) megállapítja a népgazdasági tervet
- d) megválasztja a Népköztársaság Elnöki Tanácsát
- e) megválasztja a minisztertanácsot

f) minisztériumokat létesít és szüntet meg, illetőleg meghatározza és megváltoztathatja a minisztériumok feladatkörét

g) dönt a hadüzenet és a békekötés kérdésében

h) közkegyelmet gyakorol” (10. § [3] bekezdés).

Valójában a fenti jogkörök egyikét sem gyakorolta az Országgyűlés, működése sem volt folyamatos, évente egy-két alkalommal néhány napot ülésezett. Bár az 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat kimondta, hogy az eredményes munka érdekében az eddiginél többet kellene az Országgyűlést összehívni, a gyakorlatban azonban ez nem valósult meg. Ennek megfelelően nagyon kevés törvényt alkottak. 1982-ben pl. összesen kettőt, az is a költségvetésről, illetve a zárszámadásról szólt. Az Országgyűlés ténylegesen nem ellenőrizte a költségvetést, a Kormány elnökét és tagjait sokszor még formálisan sem választotta meg.

A statisztikai szemlélettel⁶⁰ összehívott képviselők, akik „másodállásban,” minden apparátus és valódi jogkör nélkül tevékenykedtek, évente meghatározott időben, reprezentációs célból ellátogattak a Parlament épületébe, ahol a párt által előre kidolgozott és elfogadott javaslatokat szavazták meg. Érdemi hozzászólások helyett inkább ünnepi beszédek hangzottak el, amelyek megállapították, hogy a szocializmus építése milyen jó ütemben halad előre. A házszabályok és a parlamenti szokásjog szerepe is formálissá vált. A parlamenti „vitákat” jól jellemezte Gerő Ernőnek Vas Zoltánhoz írt levele: *„Egyébként nem baj, ha a vita eredményeként néhány dolgot módosítana az országgyűlés, mert egyébként az elfogadás túlságosan kincstári jellegű. Azt gondolom, hogy egyenesen kívánatos volna, hogy két-három szónok javasoljon valami előre megbeszélt módosítást, mégpedig a további felemelés irányában. Talán a te embereid kitalálnak valamit, amit tényleg meg is lehet csinálni. Vagy ha nem felemelést, akkor valami kisebb kiegészítést. A Szovjetunióban ezt így csinálják.”*⁶¹

Az állampárti diktatúra első házszabályait 1950-ben fogadták el. Az 1949. december 7-én megválasztott 15 tagú házszabály-előkészítő bizottság 1950. május 6-án egyetlen nap alatt megtárgyalta és elfogadta az új ügyrendet. Így azt két nappal később az Országgyűlés is megszavazhatta. A korábbi állandóan ülésező Országgyűlés 111 §-ból álló házszabályait 28 §-ra csökkentették le. Ennek indokát Hegedűs András így foglalta össze: *„Ezekben a házszabályokban az úri Magyarország képviselőházának még sok káros vonása található meg. Elsősorban is ezek a házszabályok a régi képviselőházból sok korlátozást és megkötöttséget örököltek, amelyekkel a felszabadulás előtt az uralkodó osztály igyekezett megakadályozni, hogy az ellenzék a hangját hallassa. E mellett a régi házszabályokban nagyon sok a külsőség, a lényegtelen formáság, ami az Országgyűlés érdemi működésének csak akadálya. Hibája még, hogy az országgyűlés ügyrendjét rendkívül bonyolulttan, szertézagóan állapította meg.”*⁶²

Kihagyták a házszabályból a többpárti parlament működéséhez szükséges intézményeket, szabályokat (pl. interpellációs jog, napirend előtti felszólalások, képviselői önálló indítványok, a beszédidő szabályozása), de a klotúr megmaradt. Az állandó bizottságok számát 19-ről 4-re csökkentették.

Az 1953. évi magyarországi választások minden idők legnagyobb „sikerét” hozták. Rákosi Mátyás „főlényes győzelmet” aratott, ez mégsem jelentett semmit, hiszen nem hívták össze a parlamentet – az alkotmánynak megfelelően 30 napon belül –, mert

Moszkvába rendelték Rákosi Máttyás pártfőtitkár-miniszterelnököt és még jó néhány vezetőt. A moszkvai találkozón a szovjet vezetők bíralták Rákosit, majd leváltották, és Nagy Imrét tették meg Magyarország miniszterelnökévé. Nagy Imre kormányprogramját a közvélemény nagy megkönnyebbüléssel és elégedettséggel fogadta: visszafogta a túlzott iparosítást, a kollektivizálást, megszüntette az internálótáborokat és megkísérelte a lakosság életszínvonalának emelését. Az új Kormány azonban a parlamentet továbbra is csak arra használta, hogy megszavazza a párthatározatokat.

Már 1953-ban feltűnt a politikai vezetésnek, hogy a több száz képviselőnek tulajdonképpen nincs semmi feladata. Ezért a Magyar Dolgozók Pártja Politikai Bizottsága 1953. július 15-én megbízta Révai Józsefet, hogy dolgozza ki – a lenini elveknek megfelelően – a parlamenti képviselők foglalkoztatását. A Révai által előkészített anyag ismeretében a Politikai Bizottság 1953. szeptember 30-án hozta meg határozatát a képviselők parlamenten kívüli foglalkoztatásáról.⁶³ Eszerint a képviselőknek nem a törvényhozással kell foglalkozniuk, hanem a párt és a Kormány politikájának elfogadtatásával. A képviselőknek nem a parlamentben, hanem a választók között a helyük, annak érdekében, hogy meghallgathassák az egyéni panaszokat, és szószólókká válhassanak. Ezért valamennyi képviselő megkapta a területi beosztását (ekkor még listás választások voltak), háromhavonta beszámolót írt a munkájáról, amelyet mind a parlament vezetése, mind a megyei pártbizottságok ellenőriztek és irányítottak. Az elgondolás fél év alatt csődöt mondott. 1954 márciusáig mindössze 39 jelentés érkezett, a képviselőkkel sem a megyei tanácsok, sem a pártbizottságok nem foglalkoztak.⁶⁴

A Szovjetunió Kommunista Pártja XX. kongresszusának (1956. február 14–25.)⁶⁵ hatására újra napirendre került az Országgyűlés reformja. Hegedűs András⁶⁶ miniszterelnök kezdeményezésére a Magyar Dolgozók Pártja Központi Vezetősége 1956. július 18–21-i ülésének⁶⁷ iránymutatásai alapján⁶⁸ (amelyeket Gerő Ernő fogalmazott meg) az Országgyűlés 1956. július 30.–augusztus 3. közötti ülésszakában fogadta el az új házszabályokat,⁶⁹ és szabályozta újra a képviselők munkáját. Az 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat 1. pontja kimondta: *„A dolgozó nép összességét érintő minden alapvető kérdést törvényben kell szabályozni. Ennek megfelelően feltétlenül szükséges a törvényhozó tevékenység kiszélesítése olyan értelemben, hogy az állampolgárok alapjogait és lényeges kötelezettségeit érintő jogszabályok törvények formájában kerüljenek megalkotásra.”* Emellett előírták, hogy a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, a Minisztertanács, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész köteles rendszeresen tevékenységéről beszámolni az Országgyűlésnek. Növelték volna az ülésnapok számát, illetve időtartamát. Határoztak a megyei képviselőcsoportok létrehozásáról, a parlamenti bizottságok újjászervezéséről, az interpellációk és az egyes napirendre kerülő kérdésekre való felkészülés lehetőségének biztosításáról. Ugyanakkor a képviselőknek sem irodája, apparátusa, sem szakértői nem lehettek. Ha a tárgyalt törvényjavaslatokat megkapták, azokat is „szigorúan titkos” felirattal látták el. Az 1957 májusára tervezett országgyűlési választásokat, az addigi kötött lista helyett, egyéni választókerületi rendszerben kívánták megtartani.

A házszabály következő átfogó módosítására 1956 augusztusában került sor. Az új házszabályok kidolgozásában az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőké-

szító Főosztálya mellett részt vettek a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének munkatársai is. Az Országgyűlés súlyának növelése érdekében szabályozták az ülészakokat, a Kormány és egyéb szervek beszámolási kötelezettségét. Újraszabályozták az interpellációt, a napirend előtti felszólalást, az ügyrendi felszólalást, a képviselői önálló indítványt és a módosító indítványt. A bizottságok szerepét és számát lényegesen megnövelték.

Ezt követően jelentősebb módosításokra 1968-ig nem került sor. A benyújtott javaslatokat ezután az ülészak megkezdéséig ki kellett osztani a képviselőknek. Módosító indítványt a plenáris vita megkezdése után is be lehetett nyújtani. A képviselők kérhették, hogy az egyes módosításokról külön-külön szavazhassanak.⁷⁰ 1972-ben, a megváltozott politikai hangulatnak megfelelően, több korlátozást is bevezettek. Bár növelték a bizottságok szerepét, de az általános és részletes vitát összevonták.⁷¹

Az 1956. évi forradalom leverése után nem mertek választásokat kiírni és a reformjavaslatok többségét megvalósítani. Ezért 1959. május 17-éig meghosszabbították az Országgyűlés mandátumát. Ugyanakkor az 1956-os események következtében jelentős változások történtek. „Lemondott”⁷² képviselői mandátumáról: Andics Erzsébet, Ács Lajos, Bata István, Bozsik József, Dénes István, Erdey-Grúz Tibor, Gerő Ernő, Hegedűs András, Hidas István, Horváth Márton, Kovács István, Kónya Lajos, Környi József, Lukács György, Madarász Ferenc, Piros László, Rákosi Mátyás, Gyulai Béla, Vajdai Lajosné és Vas Zoltán. Andics Erzsébet, Bata István, Gerő Ernő, Hegedűs András a Szovjetunióba menekültek. Lukács Györgyöt és Vas Zoltánt Romániába hurcolták. Rákosi Mátyást a Szovjetunióban házi őrizetben tartották. Különös kategóriába sorolták azokat, akik „méltatlanná váltak”, és így lemondatták őket: Kiss Imre, Kopátsy Sándor, Inkovics Mária, Elek János, Földváry Rudolf, Márton András, Süveges Dávid, Szigeti Attila. (Nagy Imrét már 1955-ben megfosztották képviselőségétől.) „Összeférhetetlenség” jogcímén fosztották meg mandátumától Miklós Árpádot, aki nyugatra távozott.

Riasztóan hatott a képviselőkre Kádár János beszéde, aki szerint az „ellenforradalom, a burzsoázia a diktatúrák legreakciósabb formáját, a fasiszta diktatúrát akarta állítani” a népi demokrácia helyébe. „November 4-ére virradó éjszaka csak Budapesten 1400, az egész országban hozzávetőlegesen mintegy háromezer olyan megkínzott hazafi volt a banditák kezében, akiknek kivégzését november 4-ére, 5-ére és 6-ára tervezték.”⁷³ „Nem tűrjük se a dogmatizmust, sem az ellene való harc leple alatt folytatott revizionista mételyezést.”⁷⁴ Ilyen körülmények között az Országgyűlés hatáskörének erősítése, munkájának megkönnyítése illúzióknak bizonyult.

Az 1953-ban megválasztott Országgyűlés végül 1958. szeptember 27-én, az 1958. évi 5. sz. határozatában mondta ki önmaga felosztatását. Kádárék úgy vélték, hogy az ország napirendre tért a szörnyű megtorlások felett és már meg lehet kockáztatni egy újabb választást. Mindenesetre a „biztonság” és a „stabilitás” érdekében 297-ről 338-ra emelték a képviselők számát. Kádár ezenfelül a pártfunkcionáriusok számának és arányának emelését is szükségesnek tartotta.

Az 1958–1962-es és az 1963–1967-es ciklusokban az Országgyűlés ülésezésének, működésének egyfajta rutinja, gyakorlata alakult ki. Évi három-négy ülésnapot tartottak, amelyek alatt öt-hat törvényt alkottak. Az 1966-os választási reformmal

valamelyest felpozícióba került a parlamenti munka, a gazdasági reform az Országgyűlésben is éreztette hatását. Ezt bizonyítja, hogy 1967 és 1971 között a képviselők több módosító indítványt tettek, mint az 1949 és 1958 közötti három ciklusban összesen. A politikai reform azonban kimerült a jelölést módosító választójogi törvénnyel.

Az 1972. évi alkotmányreform is meglehetősen visszafogottra sikerült. A vezetésben megerősödött a reformokat ellenző irányvonal. A képviselők legtöbbször az egyéni választókerülete érdekében kezdett lobbizásba, hiszen érdemi munkával a parlamentben nem foglalkozhatott. Ezt a folyamatot erősítette, hogy a jelölés lassan, fokozatosan átcsúszott a megyei pártvezetés szintjére. A statisztikai előírások (munkások, nők, fiatalok stb. aránya) kevésbé érvényesültek.

A Kádár-korszakot teljesíthetetlen javaslatok egész sora jellemezte, amelyek ellentétben álltak a rendszer lényegével. Több alkalommal is megkísérelték legalább formálisan az Országgyűlés működését az Alkotmány szabályaihoz igazítani:

- Az 1957. évi országos pártértekezlet határozatának IV/4. pontja:

„Államunk erősítésében, állami életünk fejlődésében igen fontos szerepet játszik az Országgyűlés, amely hű kifejezője a népi demokráciának, tevékenységét azonban az eddiginél jobban ki kell fejleszteni.”

- A IX. kongresszus (1966) határozatának II/4. pontja:

„Az új választójogi törvény, az egyéni választókerületek bevezetése, további lépés a szocialista demokrácia fejlesztésének útján. Növelni kell az országgyűlés szerepét a törvényalkotó tevékenységben és az Elnöki Tanács, valamint a kormány munkájának ellenőrzésében.”

- A XI. kongresszus (1975) határozatának II/4. pontja:

„Az országgyűlés megfelelően gyakorolja törvényalkotó tevékenységét, a kormányzati munka alkotmányos irányítását és ellenőrzését.”

- A XII. kongresszus (1980) határozatának II/8. pontja:

„Az Országgyűlés.... számos törvényt alkotott. Folyamatosan áttekintette a végrehajtást. Az alkotmányos előírásoknak megfelelően irányította és ellenőrizte a kormány tevékenységét.”

- A XII. kongresszus (1985) határozatának II/8. pontja:

„Az Országgyűlésnek az ország életében betöltött szerepét növelni kell. Következetesebben érvényesüljenek alkotmányos funkciói a kormányzati tevékenység meghatározásában, ellenőrzésében.”

Az idézetek alapján látható, hogy a pártvezetés rendkívül szűkszavú, deklaratív és indokolást nélkülöző határozatokat, irányelveket hozott. A párthatározatok hangnemből, megfogalmazásából egyértelműen kitűnik a párt és a parlament közötti valódi viszony, ami természetesen teljes mértékben ellentétes az Alkotmánnyal. A megállapítások és javaslatok szinte szó szerint azonosak, ami azt is bizonyítja, hogy évtizedeken keresztül nem történt előrelépés. Amikor a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága 1984. október 9-én az Országgyűlés tevékenységének „korszerűsítéséről” tárgyalt, még mindig csak az 1956. évi 1. sz. határozat szintjére kívánta emelni a parlament munkáját. Az előkészítő munka vezetője és a téma előadója Korom Mihály⁷⁵ volt; akinek bevezetője szinte semmi másból nem állt, mint a reformok elutasításából. Nem javasolta a Népköztársaság Elnöki Tanácsa jogkörének

csökkenését a parlament javára, de az ülések számát sem akarta növelni. A parlamenti bizottságok munkájának olyan minimális korszerűsítését is elutasította, amely szerint azok rendszeresen üléseztek volna és szakértő albizottságokat hozhattak volna létre. Elutasította azt is, hogy a képviselők főállásban lássák el a feladataikat.⁷⁶

Az ülésnapok száma folyamatosan csökkent: az 1960-as években nyolc–kilenc nap, az 1970-es években hét–nyolc nap, míg az 1980-as évek első felében hat nap. A tényleges vita, tanácskozás nagyon ritka volt. Az 1949 és 1985 között elfogadott 192 törvény közül 39-hez egyetlen képviselő sem szólt hozzá. A hozzászólások kétharmada a költségvetési és a zárszámadási törvényhez kapcsolódott. Nagyon kevés képviselő (3,8%) élt a módosító indítványt tevő jogkörével. A beszédeket legtöbbször előre megírták, majd többen is ellenőrizték, mielőtt a képviselő azt felolvasta volna. A képviselők egy részének még ez is komoly gondot okozott. Rákosi Mátyás leírta visszaemlékezésében: „...*képviselőinknek egy része annyira járatlan volt a nyilvános szereplésben, hogy még olvasni is nehezebbre esett a saját beszédét, s magam is nem egyszer javasoltam, hogy előzőleg olvassa el néhányszor a felszólalását, különben nem lesz meg a hatása.*”⁷⁷

1945 és 1949 között 261 ülésen megközelítően 600 interpellációra került sor. Az 1949. június 8-án megalakuló állampárti Országgyűlés első ülésén még megállapították az interpelláció előterjesztési idejét (hetenként egyszer, szerdán),⁷⁸ ezután azonban egészen 1956. augusztus 3-ig egyetlen interpellációt sem terjesztettek elő.

Az 1956-os ügyrend szabályozta újra az interpellációt is⁷⁹, és rögvest 21 képviselői kérdés hangzott el. Figyelemreméltó ezek közül Parragi György⁸⁰ felszólalása, aki a lelkiismereti és vallásszabadság területén az állami szervek túlkapasáiról kérdezett, és egyúttal kifejtette az interpelláció fontosságát is: „*Az interpelláció gyakorlati bevezetése nagy segítség a képviselőknek ahhoz, hogy közérdekű javaslataikat, ügyeiket itt az országgyűlésben közvetlenül elintézhessék, mert az ilyen közérdekű interpellációkból világosan meg lehet látni, hogy milyen problémák foglalkoztatják az ország lakosait.*”⁸¹ A „*lelkesezés*” nem tartott sokáig, 1957-ben 7, 1958-ban 0, 1959-ben 3, 1960-ban 3 interpellációt intéztek valamelyik miniszterhez a képviselők. Az egyéni választókerületekre való áttérés után az interpellációk 50%-a helyi, partikuláris érdekeket érintett⁸², 1967 és 1979 között egyetlenegyszer fordult elő, hogy a miniszteri választ az Országgyűlés nem fogadta el. Az illetékes országgyűlési bizottság ezután megtárgyalta a kérdést, de minden maradt a régiben.

Az 1985-ben megválasztott Országgyűlésben az új választójogi törvény és az országban megfigyelhető nyíltabb politizálás révén a korábban megszokott, unalmas egyhangúsághoz képest némi felpettség kezdődött. Megnőtt az interpellációk, a képviselői módosító indítványok száma. Még az is előfordult, hogy nem fogadták el a miniszter választát, illetve leszavazták a Kormány álláspontját. A pártvezetés rögvest ügyrendi szigorításokat kezdeményezett, amelyeket az Országgyűlés zárt ülésen tárgyalt meg;⁸³ még a folyosóról is eltávolították az újságírókat.⁸⁴ Korlátozták az interpellációs jogot, bevezették azt a szabályt, hogy ha a módosító javaslattal a Kormány nem ért egyet, előtte a Kormány javaslatáról kell szavazni. Megszüntették a képviselőknek azt a jogát, hogy a parlamenti vita impulzusai hatására módosító indítványt terjesszenek közvetlenül a parlamenti plénum elé. Ezután minden egyes

képviselői javaslatot az illetékes bizottságnak kellett megtárgyalnia és határozni arról, hogy támogatják-e. Új intézményként határozták meg a kérdést.⁸⁵

A kérdés intézményének bevezetésével a képviselők közérdekű ügyben (amely valójában definiálhatatlan fogalom) kérhettek felvilágosítást ugyanazoktól, akikhez interpellációt is intézhetnek volna. A különbség abból adódott, hogy a kérdés esetén a képviselő nem volt jogosult a viszonzásra, és az Országgyűlés nem szavazhatott annak elfogadásáról.

Az évtizedek során sajátos módon alakult az interpellálhatók köre. 1956-ban kiterjesztették az Elnöki Tanács elnökére és a legfőbb ügyészre, 1972-ben pedig a Legfelsőbb Bíróság elnökére is.

A szocialista országokban a parlamenti állandó bizottságok az Alkotmány szerint egyrészt törvénykezdeményezési joggal rendelkeztek, másrészt a törvényjavaslatok vitáiban vettek részt.⁸⁶ Az 1950. május 8-i házszabály szerint – az Alkotmánnyal ellentétesen – a bizottságok feladatát abban határozták meg, hogy az Országgyűlés tanácskozásainak eredményességét mozdítsák elő. Az ügyrend értelmében az Országgyűlésnek négy állandó bizottsága lehetett: a jogi bizottság (15 taggal; ide tartozott az általános jogi és a szervezeti kérdéseken kívül a mentelmi és összeférhetlenségi ügyek előkészítése is), a gazdasági és a pénzügyi bizottság (31 taggal), a külügyi bizottság (15 taggal) és a kulturális bizottság (15 taggal). A 452 képviselőből tehát összesen 76 lehetett bizottsági tag!

Az 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat kötelezte az állami szerveket, hogy kérjék ki a bizottságok állásfoglalását az országot foglalkoztató kérdésekben, és biztosítsák a részvételüket a törvényjavaslatok előkészítő tanácskozásában. Az állandó bizottságok számát kilencre emelték: jogi, igazgatási és igazságügyi, külügyi, honvédelmi, terv- és költségvetési, mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi, kulturális, szociális és egészségügyi bizottságokat állítottak fel. Egy évvel később a bizottságok száma 12-re bővült.

Az 1963–1967-es ciklus kezdetén 9-re csökkentették a bizottságok, illetve 9–13-ra azok tagjainak számát. Az 1967. évi házszabály-módosítás után, a korábbi szempontok figyelembevételével, újra növelni kezdték a bizottságok és tagjaik számát. 1972-ben két új bizottságot szerveztek: az építésit és a közlekedésit. 1985-ben felállították a településfejlesztési és környezetvédelmi bizottságot. 1987-re minden állandó bizottság 25 tagú lett.

Az 1960-as évektől a bizottságok aktívabb tevékenységet folytattak. Az 1972. évi alkotmánymódosítás még a törvénykezdeményezési jogot is megadta számukra. Annak ellenére, hogy 8 napot kaptak a törvényjavaslatok megtárgyalására, olykor komoly szakmai viták is kialakultak, módosító indítványokat is készítettek. Természetesen az alapvető politikai kérdéseket nem érintették munkájuk során.

A bizottsági ülések megnövekedett száma a valóságban azt jelentette, hogy az egyébként is politikával foglalkozó képviselő befolyásolni tudta a törvényjavaslatok egyes pontjait. Az ún. bocskoros képviselők, akik pedagógusként, orvosként, esztergályosként stb. dolgoztak napi nyolc órában, továbbra is csak elsősorban az évi néhány ülésnapon tudtak részt venni. Így még azzal a kis lehetőséggel sem tudtak élni, amit a bizottságok jelentettek volna. A bizottságoknak nem volt állandó termük, stábjuk. A képviselőknek egyébként sem volt apparátusuk, nem tudtak szakértőket alkalmazni.

Nem állíthattak fel parlamenti vizsgálóbizottságot 1986-ban, a VII. ötéves terv előirányzatainak felülvizsgálatára, és az 1987-ben az adótörvények végrehajtását figyelemmel kísérő adóügyi, valamint az 1988-as világhiállítás munkáit ellenőrző, továbbá a Bős-Nagymaros Ideiglenes Bizottságot sem nevezhetjük valódi vizsgálóbizottságnak.

A szocializmus korszakának országgyűlése teljesen más szempontok szerint alkalmazta az összeférhetetlenséget. Katonák, rendőrök, ügyészek is lehettek képviselők. Nem a gazdasági és hivatási rendnek megfelelően, hanem: „*Minden politikai, gazdasági és egyéb tevékenység, illetőleg magatartás, amely ellentétben áll a dolgozók érdekeivel, összeférhetetlen az országgyűlési megbízatással.*” (1949. évi XX. tv. 11. § [3] bekezdés).

A mentelmi jog intézményét – amely két irányban védi a képviselőt: „*felelőtlenséget*” és „*sértetelenséget*” biztosít – teljes mértékben figyelmen kívül hagyták. Még azzal a formasággal sem törődtek, hogy az Országgyűléssel felfüggesztessék Rajk László,⁸⁷ Pálffy György,⁸⁸ Justus Pál,⁸⁹ Ries István,⁹⁰ Szakasits Árpád⁹¹ mentelmi jogát, amikor letartóztatták őket.

Kállay Gyula⁹² visszaemlékezésében⁹³ leírta, hogy milyen megvetően, lekicsinylő módon reagáltak az Államvédelmi Hatóság tisztjei, amikor letartóztatásakor mentelmi jogára hivatkozott. A rendőrség részéről ez a fajta mentalitás később is jellemző maradt. Perkó Livia tanítónő a tanévzáró ünnepély után a tanári karral együtt az újpesti Árpád sörözőbe ment. Rendőrségi igazoltatásakor a tanítónő képviselői igazolványát mutatta fel, mire a rendőr azt mondta, hogy ezt nem fogadja el, „*mondván, hogy az jó lehet a villamoson vagy a vasúton, de ők nem fogadhatják el, mert nem hivatalos igazolás.*”⁹⁴

4. A demokratikus átmenet, a rendszerváltást követő Országgyűlés története

1988–89 fordulója politikai válságot hozott magával, mivel az egypártrendszer legitimitációjának megkérdőjelezéséhez szorosan kapcsolódtak a kormány által eredménytelenül kezelt gazdasági válság és annak hatásai. A többpártrendszerű politikai berendezkedés kialakulása 1987-től számítható, ekkor alakult meg a Magyar Demokrata Fórum, 1988-ban pedig sor került a Fidesz és az SZDSZ megalapítására is, valamint fokozatosan újjászerveződtek a történelmi pártok, többek között a Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt, a Kereszténydemokrata Néppárt, valamint a Szociáldemokrata Párt.⁹⁵

1989 januárjában Pozsgay Imre népfelkelésre nyilvánította az 1956-os eseményeket, ezt követően a Központi Bizottság pedig elfogadott egy olyan határozatot, amelynek célja a többpártrendszerhez vezető békés átmenet megteremtése volt.⁹⁶ Ennek gyakorlati létrehozásához azonban az MSZMP és az ellenzéki szervezetek közti párbeszédre volt szükség, ez utóbbiak tárgyalási pozíciójának megerősítéséhez pedig nagyban hozzájárult az 1989. március 15-én tartott demonstráció sikeressége.⁹⁷ Az események hatására a Független Jogász Fórum felhívást tett közzé az ellenzéki szervezetek egyeztető fórumának megalakítására, amelynek eredményeképpen létrejött az Ellenzéki Kerekasztal. A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások három oldal részvételével zajlottak: egyrészt a Magyar Szocialista Munkáspárt, az Ellenzéki Kerekasztal, valamint a rendszerhez kötődő, hét társadalmi szervezetből álló harmadik oldal képviselői között.⁹⁸

A pártvezetéstől fokozatosan függetlenedő Németh-kormány 1989 elején terjesztette a parlament elé az egyesülési és gyülekezési jogról, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről, valamint a gazdálkodási szervezetek átalakításáról szóló törvényeket. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásait és megállapodását követően a rendszerváltoztató törvények elfogadására 1989. október 17–20. között került sor, amelyek közül a legfontosabb az egész rendszerváltozás jogi alapját megteremtő Alkotmány módosítása volt, hiszen ez által új államformaként megszületett a Magyar Köztársaság, létrejött a többpártrendszer, deklarálták a magántulajdon védelmét, valamint a vállalkozás és a verseny szabadságát. Sor került az Alkotmánybíróság felállítására, megszülettek az Állami Számvevőszék létrehozásáról, valamint a pártok működéséről és az országgyűlési képviselők választásáról szóló jogszabályok.

Az új választási törvény biztosította az általános és egyenlő választójogot, valamint közvetlenné és titkossá tette a két fordulóból álló szavazást. Vegyes választási rendszer jött létre, a mandátumok megszerzésére egyéni választókerületekben, továbbá területi

és országos listán nyílt lehetősége a pártoknak, a parlamentbe jutás alsó küszöbét 4%-ban határozták meg.

1989. október 23-án Szűrös Mátyás kikiáltotta a köztársaságot, az Országgyűlés pedig 1989. december 11-én mondta ki az idő előtti feloszlását, míg a választások első fordulóját 1990. március 25-én tartották meg.⁹⁹

Magyarországon az 1989–90-es alkotmányos rendszerváltozás után kialakultak a demokratikus értéktartalmú parlamenti jog keretei. Az alkotmány a hatalommegosztás elvét tiszteletben tartva helyezi el az Országgyűlést a parlamenti kormányzati rendszerben. Az Alaptörvény 1. cikke szerint „Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés”. Hosszú idő után 2011-ben kimaradt az alkotmányból az „államhatalmi” jelző.

Az országgyűlési választásokról szóló 1989. évi XXXIV. törvény – majd az azt felváltó Vjt. – vegyes választási rendszere a fő választókerületi rendszerek előnyeit, a kormányzati stabilitást és az arányosságot egyaránt biztosítja, az utóbbira inkább csak törekszik. Az 1994-ben elfogadott HSz. és a hatályos házszabályi rendelkezések (Ogytv. és HHSZ) megfelelő kereteket nyújtott, illetve nyújt a hatékonyság és a demokratizmus, a többség és a kisebbség viszonylatában. A választási törvények alapján Magyarországon a vizsgált időszakban nyolc törvényes és demokratikus választást tartottak.

Időpont		A részvétel aránya %-ban		Alakuló ülés időpontja	Képviselők száma
1990.	III. 25.	1. forduló	65,1	V. 2.	386
	IV. 8.	2. forduló	45,5		
1994.	V. 8.	1. forduló	68,9	VI. 28.	386
	V. 29.	2. forduló	55,1		
1998.	V. 10.	1. forduló	56,3	VI. 18.	386
	V. 24.	2. forduló	57,0		
2002.	IV. 7.	1. forduló	70,5	V. 15.	386
	IV. 21.	2. forduló	73,5		
2006.	IV. 9.	1. forduló	67,8	V. 16.	386
	IV. 23.	2. forduló	64,4		
2010.	IV. 11.	1. forduló	64,4	V. 14.	386
	IV. 25.	2. forduló	46,7		
2014.	IV. 6.	1. forduló	61,7	V. 6.	199
2018.	IV. 8.	1. forduló	70,2	V. 8.	199

II.1. táblázat • Országgyűlési választások Magyarországon

A vegyes választási rendszernek köszönhetően a parlamenti ciklusok szabályosak voltak Magyarországon, nem oszlott fel a megbízatási idejénél korábban a parlament. A magyar példa a kelet-közép-európai régióban egyedülálló, még a viseigrádi országok

viszonylatában is. A választások eredményét részletesen feldolgozta a szakirodalom.¹⁰⁰ A parlamentek összetételéről pedig az egyes ciklusok Országgyűlési Almanachjai tudósítanak.

A 2. táblázatban látható, hogy a választások eredményeként mindig volt egy győztes párt, és mindig az a helyzet állt elő, hogy a köztársasági elnöknek viszonylag könnyű volt kormány megbízást adni, mert látható volt a többnyire koalíciós többség.

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006
Fidesz	22 ellenzéki	20 ellenzéki	148 kormány	164 ellenzéki
FKgP ¹⁰¹	44 kormány	26 ellenzéki	48 kormány	
EKgP ¹⁰²	36 kormány			
KDNP	21 kormány	22 ellenzéki		
MDF ¹⁰³	165 kormány	38 ellenzéki	17 kormány	24 ellenzéki
MSZP	33 ellenzéki	209 kormány	134 ellenzéki	178 kormány
SZDSZ	94 ellenzéki	70 kormány	24 ellenzéki	20 kormány
MIÉP ¹⁰⁴	12 ellenzéki		14 ellenzéki	
Néppárt – MDNP ¹⁰⁵		15 ellenzéki		
Jobbik				
LMP				
DK				
PM				
Független	7	1	1	
Kormány – Ellenzék	59,59% – 40,41%	72,28% – 27,82%	55,18% – 44,82%	51,29% – 48,71%

	2006–2010	2010–2014	2014–2018	2018–2022
Fidesz	141 ellenzéki	227 kormány	117 kormány	117 kormány
FKgP ¹⁰¹				
EKgP ¹⁰²				
KDNP	23 ellenzéki	36 kormány	16 kormány	16 kormány
MDF ¹⁰³	11 ellenzéki			
MSZP	190 kormány	59 ellenzéki	29 ellenzéki	15 ellenzéki
SZDSZ	20 kormány			
MIÉP ¹⁰⁴				
Néppárt – MDNP ¹⁰⁵				
Jobbik		47 ellenzéki	23 ellenzéki	26 ellenzéki

	2006–2010	2010–2014	2014–2018	2018–2022
LMP		16 ellenzéki	5 ellenzéki	9 ellenzéki
DK				9 ellenzéki
PM				5 ellenzéki
Független	1	1	9	1
Kormány – Ellenzék	54,4% – 45,6%	68,14% – 31,86%	66,83% – 33,17%	66,8% – 33,2%

II.2. táblázat • *Frakciók képviselőinek megoszlása 1990-től*

Az 1989. évi XXXIV. törvény alapján lebonyolított első szabad, többpárti parlamenti választással – amely a magyar közjogtörténet 34. parlamenti választása volt – Magyarországon megtörtént a parlamentarizmus visszavétele. Az Országgyűlés 1990. május 2-i alakuló ülését az 1945–47-es Nemzetgyűlés emigrációból hazatért elnöke, Varga Béla nyitotta meg. Ünnepi beszéde hűen kifejezte, hogy a magyar parlamenti történelem visszatért a közjogi hagyományokhoz, a parlamenti kormányzás, a köz-társaságról szóló 1946. évi I. törvény szelleméhez.¹⁰⁶

Az Országgyűlés Antall Józsefet választotta miniszterelnökké, az Országgyűlés elnöke pedig Szabad György (MDF) lett. A 386 tagú, rendszerváltó Országgyűlés a kommunista korszak évi négy ülésből álló munkarendjével szakítva folyamatosan működött, heti rendszerességgel ülésezett. Döntően törvényhozó típusú parlament volt, amely 379 ülésnapon 432 törvényt fogadott el. E törvények, ha nem is ellentmondásmentesen, de megalapozták az ország politikai és gazdasági rendszerét. A rendszerváltás jegyében az Országgyűlés törvényt alkotott a privatizációról, a kárpótlásról és az igazságtételről. A nemzetközi kapcsolatokban Magyarország kelet felől nyugatra fordult, az euroatlanti integrációt és a regionális (visegrádi) együttműködést a magyar politikai elit nagyrészt konszenzussal támogatta. Az 1990–1994-es Országgyűlés képviselői frakcióváltásoktól, átülésektől, pártszakadástól, napirend előtti vitáktól, médiaháborútól zajos, „felemás” parlament volt, amelyben a kormánytöbbség eredeti 60%-os aránya a ciklus végére alig 51%-ra olvadt. Antall József miniszterelnök kormányát az MDF, a KDNP és két évig az FKgP támogatta. Az ellenzék vezető pártja az SZDSZ volt, míg az MSZP és a Fidesz kisebb frakciókkal bírt. Antall József kormányfő 1993 decemberében súlyos betegségben elhunyt, utóda a ciklus végéig Boross Péter volt. A ciklus kezdetén írta alá Magyarország a társulási megállapodást az Európai Unióval, 1994-ben pedig benyújtotta a csatlakozási kérelmet is.

Az 1994. évi választások után 1994. június 28-án alakult meg az 1994–1998-as megbízatású „kétharmados” Országgyűlés, amelynek elnökévé Gál Zoltánt (MSZP) választották. 1998. március 16-ig 346 ülésnapon 499 törvényt alkotott, munkaidejének mintegy 70%-át töltötte törvényalkotással, míg a maradék időn egyenlő arányban osztoztak a direkt politikai viták és az ellenőrzés intézményei. A miniszterelnökké választott szocialista Horn Gyula kormányát az MSZP és az SZDSZ támogatta, mintegy 72%-os mandátumtöbbséggel. Ez a többség lehetővé tette volna az új alkotmány elfogadását, azonban ez a kormánykoalíció belső politikai ellentétei miatt meghiúsult,

és csak kisebb alkotmánymódosításokra került sor.¹⁰⁷ A parlament elfogadott viszont több kétharmados törvényt (pl. a médiatörvényt, a választási eljárási és a népszavazási törvényt), továbbá a piacgazdaság továbbfejlesztését, a gazdasági stabilizációt szolgáló törvényeket alkotott. Az Országgyűlés kiteljesítette a parlamenti jogot: ebben a ciklusban született meg az új, demokratikus, az ellenzéki jogokat támogató hárszabály és szigorúbbá váltak a képviselők összeférhetetlenségének szabályai. Az ellenzék frakciói (az MDF és a KDNP) a ciklus közben tovább szakadtak. 1997-ben Magyarország polgárai népszavazáson fejezték ki csatlakozási szándékukat a NATO-hoz, amelynek két éven belül tagjává is váltunk.

Az 1998-as választásokat követően 1998. június 18-án alakult meg az „évezred-váltó”, 1998–2002-es megbízatású Országgyűlés, amelynek elnökévé Áder Jánost (Fidesz) választották meg. A Fidesz pártelnöke, Orbán Viktor mintegy 55%-os kormánytöbbséggel, az FKgP és az MDF részvételével kezdte meg kormányzását, azonban ez a ciklus végére szerény többségre olvadt. Az Országgyűlés 252 ülésnapon 460 törvényt alkotott, de közülük sok, 175 volt a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés. A törvényalkotás mennyiségi mutatói, valamint a direkt politikai és ellenőrző funkciója visszafogottabbá váltak. Ez annak a kísérletnek volt köszönhető, hogy a házelnök a plenáris ülések háromhetenkénti összehívásával kívánta „racionalizálni” az ülésezést és képviselői munkaterheket. Az ellenzék elsősorban a politikai funkciók sérelme miatt támogatta az új munkarendet. A ciklus idejére esik az Európai Unióval folytatott csatlakozási tárgyalások lefolytatása. A millenniumi ünnepsorozat keretében a Szent Koronát és a koronázási ékszereket az Országházban helyezték el. A parlament törvényt alkotott az államalapítás emlékére (2000. évi I. törvény), és az alkotmánynak a határon túl élő magyarok támogatását célzó rendelkezésének végrehajtására 2001-ben elfogadta a státustörvényt.

2002. május 15-én tartotta alakuló ülését a rendszerváltozás utáni negyedik Országgyűlés, amely Szili Katalint (MSZP) választotta meg elnökévé. Az Országgyűlésben mindössze tízmandátumnyi különbség volt a kormánypártok (MSZP-SZDSZ) és az ellenzék (Fidesz-MDF) között. Ennek következtében a ciklusban a szigorú frakciófegyelem uralta egyes parlamenti funkciók gyakorlását (a törvényalkotást és a közbiztonsági tisztviselők választását). Miután a kormánytöbbség bizalma megrendült, Medgyessy Péter kormányfő 2004 nyarán benyújtotta lemondását, őt Gyurcsány Ferenc követte a ciklus végéig. A 2006. április 7-ig ülésező Országgyűlés 288 ülésnapon 573 törvényt fogadott el fegyelmezett eljárásokban. Hazánk 2003-ban népszavazás útján fejezte ki csatlakozási szándékát az Európai Unióhoz, amelynek 2004. május 1-jén váltunk teljes jogú tagjává.

Az ötödik demokratikus Országgyűlés – amelyben a rendszerváltozás óta először a választások nem eredményeztek kormányváltást – 2006. május 16-án tartotta alakuló ülését. Az Országgyűlés ismét Szili Katalint választotta az elnökévé, akit 2009 szeptemberében Katona Béla (MSZP) váltott. Az MSZP-SZDSZ koalíciós többség immár kényelmesebb, 54%-os mandátumaránnyal támogatta az ismét kormányfővé választott Gyurcsány Ferencet. A ciklus már az első hónapokban az előző kormányok által hirdetett „jóléti rendszerváltás” lezárását jelentő költségvetési stabilizációval, megszorításokkal kezdődött, amely – a miniszterelnök zárt frakcióülésein mondott,

nyilvánosságra hozott beszédével együtt – politikai válsághoz vezetett. Budapest utcáin erőszakba torkolló tüntetésekre került sor. Gyurcsány Ferenc kormánykoalícióját az ellenzék által kezdeményezett 2008. évi népszavazási vereség megbontotta, az SZDSZ ekkor kilépett a kormányból. A kisebbségi kormány fejét 2009 tavaszán – konstruktív bizalmatlansági indítvány révén – Bajnai Gordon követte, aki szakértői kormányzást hirdetett és folytatta a gazdasági válságra válaszul adott költségvetési politikát. A ciklusban az Országgyűlés 589 törvényt fogadott el. Működése több esetben tükrözte a válságok hatását: több ellenőrzési intézmény nem funkcionált megfelelően, továbbá a személyi döntéseket sokszor késedelmesen hozták meg. A felelős költségvetési gazdálkodás jegyében létrehozták a Költségvetési Tanácsot, amely az Országgyűlés közpénzügyi hatásköreit támogatta. A házszabályt az elfogadása óta a legátfogóbb módosítással 2007-ben több területen közelítették az Alkotmánybíróság által megfogalmazott követelményekhez. A 2009-ben tartott európai parlamenti választások eredménye, amelyen az ellenzéki Fidesz-KDNP aratott győzelmet, és a Jobbik is mandátumhoz jutott, már jelezte, hogy a hatalmi viszonyok és a magyar pártrendszer komoly átalakulás előtt állnak.

A 2010. május 14-én megalakult Országgyűlés elnöke Schmitt Pál, majd augusztustól Kövér László (Fidesz) lett. A parlamentben a Fidesz-KDNP pártszövetségnek kétharmados többsége (68%) volt. Az újból kormányfővé választott Orbán Viktor kormányzati programját a Nemzeti Együttműködés Rendszerében fogalmazta meg. A kormányfő a széles körű támogatottságra úgy tekintett, mint amely felhatalmazást adott a magyar politikai és gazdasági rendszer előző években tapasztalt hibáinak kijavítására az állam és a gazdaság mélyreható átalakítása révén. Ehhez a kétharmados kormánytöbbség is rendelkezésére állt. A parlament a ciklusban 342 ülésnapon, minden korábbi rekordot megdöntve, összesen 859 törvényt alkotott. A törvények alapvetően átalakították a magyar jogrendszert. Nemcsak új Alaptörvényt, hanem a választási rendszerről és az állami szervek működéséről szóló új törvényeket is alkotott a parlament, továbbá új polgári és büntetőkodeket, új munkatörvénykönyvet fogadott el. Az ellenzéki pártok – az MSZP, a Lehet Más a Politika (LMP) és a Jobbik – elsősorban a közjogi és a választási rendszert érintő változásokat és a médiaszabályozás megújítását kritizálták. A ciklusban az Országgyűlés teljesen megújította a parlamentre vonatkozó szabályozást is. 2011-ben elfogadta a kisebb képviselői létszámot (199 főt), valamint a nemzetiségek képviselőit biztosító választási rendszert. 2012-ben megalkotta a korábbi külön törvényeket összefoglaló Országgyűlésről szóló törvényt, valamint 2014-ben teljesen új házszabályt fogadott el, ez utóbbi a 2014. évi alakuló üléssel lépett hatályba.

A 2014. május 6-án megalakult, először 199 tagú Országgyűlés ismét Kövér Lászlót választotta meg házelnöknek. Ebben a ciklusban a Fidesz-KDNP pártszövetség bőven rendelkezett a kormányalakításhoz szükséges parlamenti többséggel, és az alakuló ülést követő első ülésén, 2014. május 10-én, Áder János köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés ismétlen Orbán Viktort választotta kormányfővé. 2014 és 2018 között 730, köztük 156 nemzetközi szerződést kihirdető törvény került elfogadásra.

Hasonló választási eredményt és parlamenti többséget hoztak 2018. április 8-án az egyfordulós országgyűlési választások is. A kedvezményes kvótának köszönhetően

először szerzett nemzetiségi képviselőjelölt országgyűlési képviselői mandátumot. A Tisztelt Ház elnöke ismét Kövér László lett, a miniszterelnök pedig – és ez egyedülálló az 1848 utáni magyar közjogtörténetben – negyedik alkalommal is Orbán Viktor. A parlament 235 ülésnapon 597 törvényt (ebből 152 a nemzetközi szerződés) fogadott el 2018. május 8-a és a kézirat lezárásának napja között. A ciklusban a parlament és a Kormány számára nagy kihívást jelentett a világjárvány elleni védekezés; ez sűrűn megjelenik a plénum vitáin túl a jogalkotásban, továbbá a különleges jogrend szabályainak módosításakor.

Összességében elmondható, hogy a magyar Országgyűlés valamennyi ciklusát kitöltötte, folyamatosan ülésező, alapvetően törvényhozó típusú parlamentként működött a parlamentáris köztársaság állam- és kormányformája keretében, a politikai nyilvánosság egyik legfontosabb fórumaként. Direkt politikai funkciójának erőssége jóvoltából (napirenden kívüli hozzászólások, politikai viták, kérdések és interpellációk) a politika fontos alakítója volt.

A parlamenti jog élő jog lett, az írott jog mellett számos alkotmánybírószági határozat és belső parlamenti értelmezés alakította azt. Felélénkült a parlamenti joggal foglalkozó tudomány is.¹⁰⁸

Jegyzetek

A parlamentarizmus és a házszabályok megalkotásának kezdeti története Magyarországon című részhez

- 1 GERICS József: A korai rendiség Európában és Magyarországon. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987) 276.
- 2 BÉLI Gábor: Árpád-kori törvényeink. in: Jura, 2000/1–2. 35.
- 3 1662–1681: 19 év, 1687–1715: 28 év (bár eközben II. Rákóczi Ferenc hívott össze országgyűléseket. Lásd: MEZEY Barna: „Öszve-szövetkeztetett szövetségünknek kötele”: a jogalkotás alkotmányos keretei a Rákóczi-szabadságharcban. (Gondolat, Budapest, 2009) 356., 1729–1741: 12 év, 1765–1790: 35 év, 1812–1825: 13 év.
- 4 EREKY István: Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok. (Sziklai Henrik kiadása, Eperjes, 1917) I. k. 349.
- 5 SZIJJÁRTÓ M. István: A diéta. A magyar rendek és az országgyűlés 1708–1792. (Osiris Kiadó, Budapest, 2005) 58.
- 6 A tábla elnevezés onnan ered, hogy a rendi országgyűlésen egy asztal – régi magyar nyelvben: tábla – körül ültek a tanácskozás idején. (Akárcsak a bíróságok.) A diéta szó pedig onnan ered, hogy az asztalhoz ültek tanácskozni.
- 7 Az 1563-ban tartott koronázó országgyűlésen olyan éles ellentét alakult ki a köznemesek és a főrendek között, hogy az együttes tanácskozás lehetetlenné vált.
- 8 BÓNIS György: Magyar jogtörténet (Méhkas Diákszövetkezet, Kolozsvár, 1943) 100.
- 9 KÉRÉSZY Zoltán: Rendi országgyűléseink tanácskozási módja: jogtörténelmi tanulmány. (Vitéz Nyomda, Kassa, 1906) 18–19.
- 10 R. VÁRKONYI Ágnes: Széchenyi és az Akadémia. in: Magyar Tudomány, 2010/12. 1420–1430.
- 11 MARCZALI Henrik: Az 1790/91. évi országgyűlés. (Akadémiai Könyvkiadó, Budapest, 1907) I. k. 110.
- 12 FRAKNÓI Vilmos: Gróf Széchenyi Ferencz 1754–1820. (Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1902) BARTFAI SZABÓ László: A sárvár-felsővidéki gróf Széchenyi család története. (Stephaneum Nyomda, Budapest, 1913) II. k.
- 13 CSABA Jenő: Gróf Batthyany Alajos „Ad amicam aurem” című munkája. (Barcza Nyomda, Budapest, 1917)
- 14 BERÉNYI Pál: Skerlecz Miklós báró művei. (Grill, Budapest, 1914)
- 15 BÓNIS György: Hajnóczy József. (Akadémiai Kiadó, Budapest 1954)
- 16 KOPPI Károly: Jus electionis quondam ab Hungaris exercitum historia stirpis Arpadianae. (Typis Societatis Typographicae, Viennae, 1790) HORVÁTH Ambrus: Koppi Károly működése. (Juhász Nyomda, Szeged, 1940)
- 17 H. BALÁZS Éva: Berzeviczy Gergely, a reformpolitikus: 1763–1795. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967)
- 18 MARCZALI (1907, 11. vj.) 89., BÓNIS (1954, 15. vj.) 177.
- 19 MONTESQUIEU: A törvények szelleméről. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962) XXXI. 32., I. 9., II. 4.
- 20 ARANKA György: Anglus és magyar igazgatásnak egyben-vetése. (Hochmeister Nyomda, Kolozsvár, 1790) 39., CONCHA Győző: Az angolos irány politikai irodalmunkban a múlt század végén. in: Erdélyi Múzeum, 1880/2. IFJ. ANDRÁSSY Gyula: Anglia és Magyarország alkotmányos fejlődése. in: Budapesti Szemle, 1927. FEST Sándor: Magna Charta – Aranybulla. in: Budapesti Szemle, 1934. FEST Sándor: Párhuzam az angol és a magyar alkotmány között a XIII. században. in: Budapesti Szemle, 1941.

- HÁNDEL Béla: Volt-e párhuzam az angol és a magyar alkotmányfejlődés között a középkorban? in: Századok, 1942/1–3. 123–128.
- 21 HORVÁTH István: Ócsai Balogh Péter élete és munkássága (1748–1818). in: HORVÁTH István: Eszmék, eszmények magatartások. 150 év politikusi Nógrádban 1790–1940. Történeti tanulmányok. (Nógrád Megyei Múzeum Igazgatósága, Salgótarján, 1995) 30.
- 22 Az 1790/91, 67. tc. és az 1825/27, 8., 9. és 15. tc. alapján létrejött rendszeres regnikoláris bizottságok kiadványainak bibliográfiája. Összeállította: BIBÓ István. (Országgyűlési Könyvtár, Budapest, 1977)
- 23 MÁLYUSZ Elemér: A reformkor nemzedéke. in: Századok, 1923/1–6. 26.
- 24 Acta deputationis politicae I. k. 158.
- 25 FRAKNÓI Vilmos: Martinovics és társainak összeesküvése. (Ráth Mór, Budapest, 1880) BARTA János: Illúziók és realitások a magyar jakobinusok mozgalmában. in: Századok, 1995/4. 883.
- 26 SZALAY László: Publicistai dolgozatok (Kiadja Heckenast Gusztáv, Pest, 1847) II. k. 16.
- 27 HORVÁTH Attila: A magyar magánjog történetének alapjai. (Gondolat Kiadó, Budapest, 2006) 377.
- 28 FAYER László: Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye. (Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1896–1902) I–IV. k.
- 29 STIPTA István: Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. (Osiris Kiadó, Budapest, 1995) 12.
- 30 KÓNYI Manó: (szerk.): Deák Ferenc beszédei, 1829–1847. (Franklin, Budapest, 1882) I. k. 611.
- 31 CONCHA Győző: Újkori alkotmányok I. (Hornvánszky Nyomda, Budapest, 1884) 18.
- 32 Az alkotmányosság követelményeit lásd: KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan. (Osiris – Századvég, Budapest 1994) 17–19.
- 33 HORVÁTH Attila: A gyűkelezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig. in: Jogtörténeti Szemle, 2007/1. 4.
- 34 GERGELY András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. in: PÖLÖSKEI Ferenc–RÁNKI György (szerk.): A magyarországi polgári államrendszerek. (Tankönyvkiadó, Budapest, 1891) 50. KÁROLYI Árpád: Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt. (Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1936) 58. NAGY Miklós: Ghyczy Kálmán mint nádori ítélőmester. in: Budapesti Szemle, 1930/219. 10.
- 35 BARABÁSI KUN József: A parlamenti hárszabályok: Politikai tanulmány. (Franklin, Budapest, 1907) 58.
- 36 Az alsóház hárszabályát Szemere Bertalan készítette el. Lásd: Országgyűlési Könyvtár B6/10.104.
- 37 A budapesti nemzetőrségből lehetett öröket rendelni a rend fenntartására. Ezzel az eszközzel később Tisza István élt.
- 38 BEÉR János: (szerk.): Az 1848/49. évi népképviselői országgyűlés. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1954) 30. BÓNIS György: A rendi képviselőtől a népképviselőig. in: ÁDÁM Antal–BENEDEK Ferenc–SZITA János: (szerk.): Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára. Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 95. (Pécsi Tudományegyetem ÁJK, Pécs, 1980) 78.
- 39 Kovács Gyulát később felmentette az esküdtsték, mert szerintük tettét „mélyebb öntudatzavarban” követte el. PÖLÖSKEI Ferenc: Kormányzati politika és parlamenti ellenzék 1910–1914. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1970) 165. A történetet még Herczeg Ferenc is megörökítette: HERCZEG Ferenc emlékezései – A várhegy – A gótikus ház. (Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1985) 466–467.
- 40 MIKSZÁTH Kálmán: Mikszáth Kálmán országgyűlési karcolatai. (Légrády Testvérek, Budapest, 1892)
- 41 Németh Albert (1820–1887) ügyvédi vizsgát tett. 1848-ban országgyűlési képviselőnek választották. A szabadságharc idején huszárként szolgált. 1861-től választották meg több cikluson keresztül is képviselőnek.
- 42 Saárdi Somssich Pál (1811–1888) politikus, a képviselőház alelnöke, majd elnöke.
- 43 Domályosi dr. Hoitsy Pál (1850–1927) hírlapíró, csillagász, szemészorvos, politikus, országgyűlési képviselő; a felsőház tagja.
- 44 Ráczkevi Eötvös Károly (1842–1916) politikus, ügyvéd, író, publicista, országgyűlési képviselő, az 1883-as tiszsaeszlári vérvád perében a vádlottak védője.

- 45 LÉGRÁDY Eszter: „A magyar parlamentarizmus története” in: KERÉKES Margit (szerk.): A magyar Országgyűlés (Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2016), 33.
- 46 LÉGRÁDY (2016, 45. vj.) 39.
- 47 LÉGRÁDY (2016, 45. vj.) 36.
- 48 LÉGRÁDY (2016, 45. vj.) 39.
- 49 LÉGRÁDY (2016, 45. vj.) 41.
- 50 Az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944. december 21-én, Sztálin születésnapján ült össze, majd, másfél napi ülésezés után, 1945. szeptember 5–13. között működött, és utólag törvényesítette az Ideiglenes Kormány rendeleteit.
- 51 A Nemzetgyűlést az 1945. évi VIII. tc. alapján, 1945. november 4-én választották meg.
- 52 Az 1947. évi XXII. tv. módosította az 1945. évi VIII. tc. egyes rendelkezéseit és alkotmánymódosításként kimondta, hogy a nemzetgyűlés jogköre megbízásának megszűntével az egykamarás országgyűlésre száll át. A választásokra 1947. augusztus 31-én került sor.
- 53 A „fecsegő” jelző Lenintől eredt, aki sokszor elmondta, hogy neki dolgozó és nem fecsegő politikusokra van szüksége. A képviselők csak dolgozzanak a munkahelyükön, és ne a Parlamentben múlassák az időt. A Szovjetunióban előfordult, hogy a Legfelsőbb Tanácsot öt évig nem hívták össze.
- 54 GYARMATI György: A parlamentarizmus korlátai és annak következményei az Ideiglenes Nemzetgyűlés tevékenységére. in: Társadalmi Szemle, 1995/4. 77.; HUBAI László–TOMBOR László: (szerk.): A magyar parlament (1944–1949). (Gulliver Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1991); SZERENCÉS Károly: Parlamentarizmus korlátai. in: A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század. (ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, Budapest, 2000) 553.
- 55 Az Ideiglenes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Nemzeti Kormány 1944–1945. (Szerkesztette: FEITL István). (Politikatörténeti Alapítvány, Budapest, 1995)
- 56 HORVÁTH Attila: „A köztársaság az egyetlen lehetséges államforma.” Az 1946. évi I. törvény megalkotása, a köztársaság kikiáltása. in: ACTA HUMANA: HUNGARIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS PUBLICATIONS V. 2017/1. 7. o.
- 57 SZERENCÉS Károly: A kékcédulás hadművelet. Választások Magyarországon, 1947. Budapest, Ikva, 1992. 11. o.
- 58 Lásd erről részletesen: PALASIK Mária: Parlamentarizmustól a diktatúráig, 1944–1949. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2017.
- 59 Lenin összes művei. (Kossuth Kiadó, Budapest, 1965) 39. k. 43.
- 60 Rákosi Mátyás: „A 402 képviselő közül 176 munkás, 115 paraszt, a többi értelmiségi, kisiparos, kiskereskedő és egyéb [...]. az országgyűlés számszerűleg is visszatükrözi a munkások és a parasztok szövetségét és a munkásság vezető szerepét. Visszatükrözi a nők és az ifjak növekvő jelentőségét a demokráciában. Ebből a szempontból sokkal inkább népképviselő, mint az előző két országgyűlés, nem is szólva a régi borthysta országgyűlésekről, vagy mondjuk az olyan „demokratikus” voltára büszke képviselőről, mint amilyen az amerikai szenátus, ahol tudvalevőleg egyetlen ipari munkás, vagy dolgozó paraszt sem található.” Lásd: RÁKOSI Mátyás: *Válogatott beszédek és cikkek*. (Szikra Kiadó, Budapest, 1950) 414.
- 61 PETŐ Iván: „A Szovjetunióban ezt mindig így csinálják.” in: História, 1987/5–6. 52.
- 62 Országgyűlési Napló, 1949–1953. II. k. 11.
- 63 MNL 276. f. 53/139. ö.e.
- 64 FEITL István: Pártvezetés és országgyűlési választások (1944–1988). in: FÖLDES György–HUBAI László: (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon (1920–1998). (Napvilág Kiadó, Budapest, 1994) 285.
- 65 HRUSCSOV, Nyikita, Sz.: A személyi kultuszról és következményeiről. (Kossuth Kiadó, Budapest, 1988)
- 66 Hegedűs András (1922–1999): kommunista politikus, szociológus. Mező- és erdőgazdasági, majd földművelésügyi miniszter. Nagy Imre megbuktatása után miniszterelnök. Az 1956-os forradalom idején Moszkvába menekült. 1973-ban kizárták a Magyar Szocialista Munkáspártból és elbocsátották

- munkahelyéről. Lásd: HEGEDŰS András: Élet egy eszme árnyékában. (Zsille Zoltán kiadása, Bécs, 1985)
- 67 SZABÓ Bálint: Az „ötvenes évek”. (Kossuth Kiadó, Budapest, 1986) 327.
- 68 Magyar Nemzet, 1956. július 19. és 24.
- 69 Jellemző, hogy az Országgyűlés által elfogadott ügyrendet a jogi bizottság utólag módosította. Lásd: Országgyűlési Napló 1953–1958. II. 1547–1581.
- 70 Országgyűlési Értesítő 1967–1971. I. k. 962.
- 71 Országgyűlési Napló 1971–1975. k. 1010–1017. PINTÉR Katalin: (szerk.): A szocialista országok parlamentjének hárszabályai. (Jogtudományi Intézet, Budapest, 1989)
- 72 A képviselőkkel nyomban megválasztásuk után aláírtak egy dátum nélküli lemondó nyilatkozatot, amit bármikor fel lehetett használni. Kilényi Géza személyes közlése.
- 73 Országgyűlési Napló 1957. május 9. 1672.
- 74 Országgyűlési Napló 1953–1958. II. 1803.
- 75 Korom Mihály (1927–1993): kommunista politikus. Eredetileg mezőgazdasági munkás volt, majd a határőrség országos parancsnoka lett. Tíz évig igazságügy-miniszter. A Központi Bizottság tagja, az Országgyűlés Alkotmányjogi Tanácsának elnöke. Egy – a miniszterek között végzett – belső felmérés szerint a kormány tagjainak rendkívül negatív véleménye volt a parlamentről. Lásd: HOLLÓ András: A kormányzati munka alapkérdései, miniszteri nézőpontból. (Budapest, 1987) 2–11.
- 76 FEITL István: (1994, 64. vj.) 294.
- 77 RÁKOSI Mátyás: Visszaemlékezések (1940–1956). (Napvilág Kiadó, Budapest, 1997) I. k. 208.
- 78 Országgyűlési Napló, 1949–1953. I. k. 12.
- 79 Az interpellációnak csak az eljárási részét szabályozták, definiálására csak később került sor: „*A szocialista országokban az antagónisztikus osztályellentétek megszűnésével a törvényhozó testület és kormány céljai azonosak. Ezért itt az interpelláció a kormányzati munkában jelentkező esetleges hibák kijavításának eszköze a közös célok érdekében.*” Lásd: TÖRŐCSIK Gábor: Az országgyűlés ügyrendjének módosítása. in: Állam- és Igazgatás, 1986/11. 986.
- 80 Parragi György (1902–1963): újságíró, parlamenti képviselő. A Magyar Nemzet főszerkesztője.
- 81 Országgyűlési Napló 1953–58. II. k. 1636–1637.
- 82 KUKORELLI István: Parlamenti interpellációk Magyarországon 1949–1980. in: Jogtudományi Közlöny, 1981/6. 485.
- 83 Az országgyűlés zárt ülésére 1953 óta nem volt példa.
- 84 TÖRŐCSIK Gábor: Az országgyűlés ügyrendjének módosítása. in: Állam- és Igazgatás, 1986/11. 977.
- 85 HALMAI Gábor: Az országgyűlés szerepének módosulása az ügyrendek tükrében. in: Medvetánc, 1987/2. 51. A jól értesült *Népszabadság* vezércikkből kiderült, hogy – miként 1956-ban –, most is a már megszavazott ügyrendet utólag módosította az országgyűlés elnöksége. Lásd: Népszabadság 1986. június 28.
- 86 KUKORELLI István: A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban. in: Jogtudományi Közlöny, 1987/7. 364.
- 87 Rajk László (1909–1949): kommunista politikus. Belügyminiszterként törvénytelenégeket követett el. 1949. május 30-án letartóztatták, majd kivégezték.
- 88 Pálffy György (1909–1949): katonatiszt, a Katonapolitikai Osztály vezetője. Törvénytelenések egész sorát követte el. 1949 májusában letartóztatták, majd kivégezték.
- 89 Justus Pál (1905–1965): író, költő, műfordító. 1949-ben tartóztatták le, 1955-ben szabadult.
- 90 Ries István (1885–1950): szociáldemokrata politikus, igazságügy-miniszter. 1950-ben letartóztatták, majd agyonverték.
- 91 Szakasits Árpád (1888–1965): szociáldemokrata, majd kommunista politikus. 1950-ben letartóztatták, 1956-ban szabadult.
- 92 Kállai Gyula (1910–1996): kommunista politikus, miniszter. 1951. április 20-án letartóztatták és 15 év fegyházra ítélték.

- 93 Kállay Gyula így tiltakozott letartóztatása ellen: „*De kérem, én kormánytag és nemzetgyűlési (helyesen: országgyűlési) képviselő vagyok, engem nem lehet csak úgy letartóztatni. Mentelmi jogom van!*” Az ÁVH-s tisztt válasza: „*Ugyan kérem, ne nevétesse ki magát. Burzsoá intézményi szokásokra mer bivatkozni? No, ne búzzuk az időt üres fecsegéssel!*” Lásd: KÁLLAI Gyula: Megkéséett börtönnapló. (Kossuth Kiadó, Budapest, 1987) 9.
- 94 HORVÁTH Lajos: A magyar országgyűlés 1956–57-ben. (Püski Kiadó, Budapest, 2004) 180.
- 95 LÉGRÁDY (2016, 45. vj.) 50.
- 96 GAVRA Gábor–MIKLÓSI Gábor. A Nemzeti Kerekasztal-megállapodás 15. évfordulója: Született szeptember 18-án (Magyar Narancs, 2004. 09.23.) Forrás: http://magyarnarancs.hu/belpol/a_nemzeti_kerekasztal-megallapodas_15_evforduloja-szuletett-szeptember_18-an-53850 (Letöltve: 2022. 02.11.)
- 97 GAVRA Gábor–MIKLÓSI Gábor: A Nemzeti Kerekasztal-megállapodás 15. évfordulója: Született szeptember 18-án (Magyar Narancs, 2004. 09.23.) Forrás: http://magyarnarancs.hu/belpol/a_nemzeti_kerekasztal-megallapodas_15_evforduloja-szuletett-szeptember_18-an-53850 (Letöltve: 2022. 02.11.)
- 98 LÉGRÁDY (2016, 45. vj.) 51.
- 99 LÉGRÁDY (2016, 45. vj.) 52–53.
- 100 Parlamenti választások 1990. (Szerkesztette: Szoboszlai György.) (MTA PTI, Budapest 1990); Parlamenti választások 1994. (Szerkesztette: GÁBOR LUCA–LEVENDEL Ádám–STUMPF István.) (Osiris–Századvég, Budapest, 1994); Parlamenti választások 1994, politikai szociológiai körkép. (Szerkesztette: SZOBOSZLAI György–BÖHM Antal.) (MTA PTI, Budapest, 1995); Parlamenti választások 1998. (Szerkesztette: SZOBOSZLAI György.) (MTA PTI, Budapest, 2000); Parlamenti választások 2002. (Szerkesztette: BÖHM Antal–GAZSÓ Ferenc–STUMPF István–SZOBOSZLAI György.) (MTA PTI, Budapest, 2003); TÖTH Csaba–TÖRÖK Gábor: Négy választás Magyarországon (2002–2014). (Osiris, Budapest, 2015)
- 101 Az FKgP frakciója 1992-ben két frakcióra, a kormánypárti 36-okra (EKGP) és az ellenzéki 12-ekre vált szét. Az utóbbi létszáma később 10 fő alá csökkent, ezért megszűnt.
- 102 Az FKgP frakciója 1992-ben két frakcióra, a kormánypárti 36-okra (EKGP) és az ellenzéki 12-ekre vált szét. Az utóbbi létszáma később 10 fő alá csökkent, ezért megszűnt.
- 103 Az MDF frakciója, miután a képviselők száma 9-re csökkent, 2009. március 20-án megszűnt.
- 104 E két frakció nem az alakuló ülésen, hanem a ciklus közben jött létre.
- 105 E két frakció nem az alakuló ülésen, hanem a ciklus közben jött létre.
- 106 John LUKÁCS: Isten velem. (Európa, Budapest, 2009) 94–95.
- 107 Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998. 1–2. kötet (Szerkesztette: SOMOGYVÁRI István–KISFALUDY Zoltán). (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998)
- 108 Id. erről részletesen: SOLTÉSZ István: Bibliográfia az Alkotmányról, az államról, az Országgyűlésről. a központi állami szervekről és a választási rendszerekről (1000–2014). Kijadja a szerző az Országgyűlési Könyvtár támogatásával, készült 70 példányban. Budapest, 2015. A folyamatosan karbantartott – 2015-től online – Bibliográfia hozzáférhető az Országgyűlési Könyvtár honlapján (parlament.hu/web/orszaggyulesi-konyvtar).

III. | AZ ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELŐK VÁLASZTÁSA

1. Választási rendszerek, választójog-történet
2. Az országgyűlési képviselők választása Magyarországon,
a főbb változások a rendszerváltás óta

1. Választási rendszerek, választójog-történet

1.1. Demokrácia, választások, választójog, választási rendszerek

Az alkotmányos alapelvek nélkül nem tekinthetünk alkotmánynak egy alaptörvényt, és egy állam nem működhet ezek nélkül alkotmányosan. Ilyen alkotmányos alapelvnek tartjuk a jogállamiság, a hatalommegosztás és az emberi jogok elismerése mellett a demokratikus hatalomgyakorlás elvét.

A demokratikus hatalomgyakorlás a népszuverenitás elvén alapul, amely „egyike a politikai filozófia, az államelmélet és a jogtudomány legnehezebben megragadható fogalmainak”.¹ A legáltalánosabban elfogadott definíció szerint a népszuverenitás annyit jelent, hogy a hatalom forrása a nép.

A közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. A népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választáson alapulnak. A másik út a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével; a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül visszavezethetőnek kell lennie a szuverén népre [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256.].

A demokratikus legitimitáció elsődlegesen akkor valósul meg, ha a közhatalmat gyakorló testületet a választópolgárok közvetlenül választják.

A nép azonban nem pusztán forrása a hatalomnak, hanem részt is vesz annak gyakorlásában, így a néprészvétel elve a demokratikus hatalomgyakorlás másik pillére. E demokratikus döntéshozatalnak két típusa alakult ki: a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás. A közvetlen demokrácia esetében a politikai-hatalmi döntéseket az aktív választójoggal rendelkező polgárok személyesen hozzák meg, ez azonban csak egészen szűk körben, korlátozott formában lehetséges.

A képviseleti demokrácia esetén az államhatalmat azok a képviselők gyakorolják, akiket a polgárok a választás során meghatározott időre erre felhatalmaztak. Az alkotmányos demokráciákban „a hatalomgyakorlás integráns része az általános választójogon és a ciklikusan ismétlődő választásokon alapuló képviselő-testületek létrehozása. A választások eredménye határozza meg a hatalomgyakorlás centrumában elhelyezkedő képviseleti és kormányzati szervek struktúráját, és jelentős hatást gyakorol a kormányzati tevékenység jellegére. (...) A parlamenti képviselőválasztások különböznek minden más választástól, mert általános jellegűek, törvényben garantált külön eljárási rendben zajlanak, a képviseleti törvényhozó szerv megválasztását eredményezik, ugyanakkor a politikai hatalmat, a kormányzatot legitimálják.”²

A választások legfontosabb funkciója a törvényhozó jogkörrel felruházott képviseleti szervet létrehozó konstitutív funkció. A politikai képviseletet és a kormányzati hatalmat illetően a választópolgárok politikai vélemény- és akaratnyilvánítását a vá-

lasztójog fokozatos kiterjesztése, majd az általános választójog teljes körű elismerése tette lehetővé. A népszuverenitás elvéből táplálkozva mindinkább előtérbe került a választások legitimációs funkciója. A történetileg változó legitimáló funkció rendkívüli felértékelődését, esetenként kizárólagossá válását az magyarázza, hogy a hatalom igazolására alkalmas. A személyek és pártok szabad versengésén alapuló választások a konstitutív, illetve legitimációs funkciók megvalósításán kívül fontos szerepet játszanak a kormányzati hatalom szabályozott, békés úton végbemenő cseréjében. A választások eredményeként bekövetkező hatalmváltás a kormányzati hatalom megszerzésének, illetve átadásának egyik lehetséges formája. A modern képviseleti demokráciákban a ciklikusan ismétlődő választások szelektálnak a kormányzati hatalomért küzdő különböző politikai erők között, ez a választások harmadik funkciója.³

A választójog fogalmát két értelemben használják a jogtudományban. Egyrészt tágabb értelemben az olyan jogszabályok összességéeként, amelyek a képviseleti szervek létrehozásának módját határozzák meg, ideértve a választójogosultságra, a választási rendszerre, valamint a választási eljárásra vonatkozó szabályokat is. Szűkebb értelemben azonban a választójog fogalma kizárólag a választójogosultságra vonatkozik, egy alapjogra, amely a hatalomban való részvételt biztosítja.⁴ Ez utóbbi értelemben a választójog két megközelítésben vizsgálható. Az egyik szemszögből a választójog az államszervezeti joghoz kötődik, a képviseleti szervek létrehozásának eszköze, amely a képviseleti hatalomgyakorlásból szükségszerűen következik, hiszen nem lehetne választásokat tartani, ha nem lennének választópolgárok (instrumentális megközelítés). Ebben az összefüggésben a választójog szorosan kötődik a demokratikus hatalomgyakorláshoz, amelynek egyik formája a választásokon való részvétel, ezen keresztül pedig a népszuverenitás elvéhez és a demokráciához.⁵ A másik, alapjogi megközelítés szerint a választójog alapjog, politikai részvételi jog. A választójog alapjogként való elismeréséhez három, egymást erősítő tényező járult hozzá: a választójog általánossá válása, a jogpozitivizmus alapjogokkal kapcsolatos szemléletmódja, valamint a választójognak a nemzetközi dokumentumok alapjogi katalógusába történő felvétele.⁶

A nemzetközi emberi jogi dokumentumok szintjén először az ENSZ dokumentumai ismerték el a politikai részvételi jogokat, közülük is elsőként az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata rögzíti 21. cikkében a szabad és tisztességes választások tartásának szükségességét. E meghatározást konkretizálja a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. cikke, amely az aktív és passzív választójogot már alapjogként nevesíti. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye eredeti szövege nem, csak az ahhoz fűzött Első kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikke deklarálta a szabad választásokhoz való jogot. A rendelkezés elsősorban a szerződő államok választások tartására való kötelezettségét tartalmazza, de az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlata során ebből a cikkből egyéni jogokat vezetett le: a választáson történő részvételhez (aktív választójog) és a választáson való induláshoz való jogot (passzív választójog).

A választójog alapjogként nem abszolút jog: korlátozásoknak vethető alá, ezeknek a korlátozásoknak azonban meg kell felelniük az alapjog-korlátozás általános szabályainak.

Demokratikus társadalomban is vannak tehát olyan korlátozások, amelyek alkotmányosan elfogadottnak minősülnek. Ilyen a választójog életkorhoz, valamint állam-

polgársághoz, az államhoz való kötődést kifejező más státushoz való kötése, illetve a lakóhely előírása feltételként. Emellett bizonyos esetekben sor kerülhet a választójogból való kizárára belátási képesség korlátozottsága, bűncselekmény elkövetése vagy valamilyen összeférhetetlen hivatal betöltése miatt, ezen kizáró okok azonban a nemzetközi emberi jogi fórumok gyakorlata alapján egyre kevésbé igazolhatóak.⁷

A választójoghoz mint alapjoghoz kötődően mind a nemzetközi dokumentumokban, mind a nemzeti alkotmányokban ún. választási alapelveket találunk: az általános, szabad, közvetlen, egyenlő választójog és a titkos szavazás alapelveket. A választási alapelvek célja a választójog gyakorlásának, a választások demokratizmusának, valamint az alkotmányban szabályozott eljárási garanciáknak a biztosítása, szerepe pedig a választási rendszer kialakítása, jogi szabályozása és működése garanciáinak biztosítása.⁸

A választási rendszerek azon gyakorlati eszközök, amelyen keresztül az olyan eszmék, mint a konszenzus és a képviselőlet valósággá válnak, a választási rendszer mindegyikét a szavazatok mandátummá formálásának módszere.⁹

A választási rendszerek történeti fejlődése során három fő típus alakult ki. Kezdetben a többségi rendszerek domináltak, amelyek tiszta formájukban ma már alig fordulnak elő. A relatív többségi rendszerben (amelyet már csak egyes Westminster-típusú demokráciák alkalmaznak) az a jelölt lesz képviselő, aki a legtöbb szavazatot kapta. Az abszolút többségi rendszerben (pl. Franciaországban) mandátumot az a jelölt kap, aki a szavazatok több mint felét megszerzi, ezért ez a rendszer két fordulót igényel. A többségi rendszerek a kormányzóképeséget segítik elő, a reprezentativitást viszont nem képesek megteremteni. Erre válaszul születtek meg az arányos rendszerek, amelyekben bármely párt mandátumaránya megegyezik az elnyert szavazatok arányával. Ezek a rendszerek arányos eredményt képesek produkálni, nem feltétlenül biztosítják viszont a kormányzóképeséget. Ezért a parlamenti erőket szétaprózódásának megakadályozására rendszerint választási küszöböt alkalmaznak. Az európai országok többségében arányos választási rendszer működik. A vegyes rendszerek egyesítik a többségi és arányos rendszerek sajátosságait. A kompenzációs formájában az arányos elem kiegészíti, kompenzálja a többségi elem eredményét (ilyen pl. a magyar rendszer), az árokrendszerben pedig a két elem egymás mellett működik, de nem hat egymásra (pl. Dél-Koreában a képviselők egy részét többségi, a többiek arányos rendszerben választják).

A három fő típuson belül számtalan altípus különíthető el, a világ választási rendszerei rendkívül színes képet mutatnak.¹⁰

Míg a választójog feltételeit illetően szorosak a nemzetközi jogi és az alkotmányossági követelmények, addig a választási rendszer meghatározásában az egyes országok törvényhozó hatalmat gyakorló szervének szélesebb mérlegelési joga van. Az Országgyűlés széles döntési szabadsággal rendelkezik a választási rendszer kiválasztása során. A törvényhozó szabadon határozza meg a választókerületi rendszereket, a jelöltállítás, a szavazás és a mandátumszerzés rendjét, ezt a döntési szabadságot azonban csak az alkotmány keretei között gyakorolhatja (63/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 509, 513.).

Hasonlóan nagy szabadsága van a jogalkotónak a választási eljárás szabályainak megalkotása során. A választási eljárás a választás lebonyolítása, a választás megszer-

vezése, a választójog gyakorlásának biztosítása, egy garanciákkal övezett folyamat, amely a szavazás napjának kitűzésétől a választás eredményének megállapításáig tart. A legfontosabb eljárási garanciák közé tartozik, hogy a választás lebonyolítását és a választási jogviták elbírálását független szervek végezzék, hogy lehetőség nyíljon a választási folyamat független megfigyelők által történő figyelemmel kísérésére, valamint rendelkezésre álljanak olyan jogorvoslati eszközök, amelyeket jogsértés esetén igénybe lehet venni.

Az Európa Tanács alkotmányjogi tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság 190/2002. számú, a szabad és tisztességes választások alapkövetelményét összefoglaló véleményében a választási alapelvek és eljárási garanciák biztosítása mellett a demokratikus választásokhoz elengedhetetlen követelménynek tartja, hogy a választások megfelelő szinten legyenek szabályozva, valamint a választási rendszer lényeges elemeit a választás előtt egy évvel lehetőleg már ne módosítsák. Emellett szükséges a választásokkal szorosan összefüggő más alapjogoknak, elsősorban a véleménynyilvánítás szabadságának, a sajtószabadságnak, a gyülekezési jognak és az egyesülési jognak a biztosítása, bírói védelme és tényleges érvényesülése is.¹¹

1.2. A választójog magyarországi története 1989-ig

A magyarországi választójog története első állomásának az 1848. évi V. tc. tekintendő, amely a rendi képviselettel szemben megteremtette a népképviseleti választás feltételeit. Természetesen ekkor még általános választójogról nem beszélhetünk: választójoga volt annak a húsz éven felüli, bármelyik törvényesen bevett valláshoz tartozó férfinak, aki nem esett atyai vagy gyámi, illetve gazdai felügyelet alá, vagyis önálló keresetű, jövedelmű és büntetlen előéletű, hazai vagy honosított lakos. Ehhez egy, a kor viszonyai között rendkívül liberálisnak minősülő vagyoni cenzus társult, így a lakosság 7,1%-ának volt választójoga.¹² A képviselő-választás minden kerületben közvetlenül történt, a szavazás nyílt volt, de az ellenzéki kerületekben titkos.¹³

A nyílt választást tette általánossá az 1874. évi XXXIII. tc., amely egyúttal a választójogosultak körét is szűkítette azzal, hogy a választójogot a jövedelem helyett az évi adóhoz kötötte, kizárva a választójogból az adóhátralékosokat és szigorúbb feltételeket szabva a városi lakosság ingatlantulajdonával kapcsolatban. Az intézkedés elsősorban a függetlenségi jelölteket támogató paraszti szavazókat érintette hátrányosan, az állami és köztisztviselői kar körében viszont bővítette a választójogosultak körét.¹⁴

A századfordulóra Magyarországon is megerősödtek az általános választójogért küzdő mozgalmak, az igény megjelent a munkásszervezkedés különböző fórumain, a politikai pártokban, elsősorban a szociáldemokrata pártban, a keresztényszociális és szocialista szervezetekben.¹⁵ Az 1913. évi XIV. tc. azonban a középosztály vezető szerepének védelme érdekében nem tágította ki a választójogosultak körét, lehetővé tette viszont a fővárosban és a törvényhatósági jogú városokban a titkos szavazást.¹⁶ Ezt a törvényt azonban nem alkalmazták, ahogyan az 1918. évi I. néptörvényt sem, amely egyenlő, titkos, nőkre is kiterjedő választójogot alkotott volna. Ezt követően a választásokat rendeleti szinten szabályozták, és bővült a választójogosultak köre,

elsősorban az antant nyomására, valamint bevezették a titkos szavazást is.¹⁷ 1920-ban, az első népgyűlési választásokon voltak először, és 1945-ig utoljára olyan választások, amelyek lehetőséget adtak a széles társadalmi rétegek politikai megnyilvánulására. A későbbi választójogi reformok ugyanis a választójog korlátozására irányultak, és még az 1925. évi XXVI. tc. is csak erős korlátozásokkal tette lehetővé a nők számára a szavazati jog gyakorlását.¹⁸

Az 1938. évi XIX. törvény megalkotását megelőző vitában Bethlen István a Weimari Köztársaság kudarcával példálózva az általános választójogot tette felelőssé a diktatúráért, és a titkosság veszélyére intett. A törvény, ami alapján 1939-ben tartottak választást, külön egyéni és lajstromos választójogot vezetett be, ugyanakkor a vidéki – inkább kormánybarát – választóknak több szavazatot biztosított a plurális választójog útján, a titkosság miatti „veszély” csökkentésére pedig szigorodtak a vagyoni, műveltségi és helyben lakási cenzusok.¹⁹

A második világháború után az 1945. évi VIII. törvény megadta a választójogosultságot minden magyar állampolgárnak, aki a huszadik életévét betöltötte, azaz első alkalommal nem tett különbséget a férfiak és nők választójoga között. A kötelező szavazást Kéthly Anna hathatós érvelésének köszönhetően nem vezették be. Az országot tizenhat választási kerületre osztották, emellett egy országos lajstromra is lehetett szavazni.²⁰ Az 1945-ben tartott demokratikus választások után viszont az 1947-esre már megváltozott politikai körülmények között került sor. Ezt követően formálissá váltak a plurális demokráciát biztosító szabályok, megszűnt a többpártrendszer. Az 1949-es választáson a pártok már nem külön indultak, hanem a Magyar Függetlenségi Népfrontban közös lajstrommal.²¹

1949 és 1985 között kilenc országgyűlési választást tartottak Magyarországon, amelyek közül az elsőt és az utolsót leszámítva mindegyiknél legalább 97%-os volt a részvétel, a Magyar Függetlenségi Népfront jelöltjeire leadott „igen” szavazatok aránya pedig rendszerint meghaladta a 99%-ot. Szociológiai kutatások szerint a magas részvételben nemcsak a félelem, hanem a formális normakövetés is szerepet játszott. A választójog politikailag korlátozott volt, az internáltak és a rendőri felügyelet alatt állók ki voltak zárva a szavazásból.²² A kezdetben kötött listás választást a tanácsok vonatkozásában az 1954. évi IX. törvénnyel, az országgyűlési képviselők esetén 1966-ban váltotta fel egyéni választókerületi rendszer. Az 1966. évi III. törvény és az 1970. évi III. törvény növelte az állampolgárok szerepét a jelöltállításban, elősegítette a többes jelöléseket, de politikai pártok hiányában így is csak formális választási rendszer keretét szolgált. A rendszerváltozást megelőző utolsó választójogi törvény, az 1983. évi III. törvény kötelezővé tette két jelölt állítását minden választókerületben. Először jelentek meg politikai alternatívák, „független képviselők”, később a lemondott képviselők helyére megválasztott ellenzéki képviselők a parlamentben.²³

Ezt követően 1987-re már születtek az állampártban és a közigazgatásban a választási rendszer továbbfejlesztésére irányuló tervek, azonban az igazi áttörést a szerveződő civil társadalom és az ellenzéki erők azon követelése jelentette, hogy az Országgyűlés alkossa új, demokratikus választási törvényt. Az új választási rendszer a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások egyik fontos pontja volt, a választójogi törvény elveinek, intézményeinek kimunkálása az I/3. számú bizottság feladatát képezte. A választójog

anyagi és eljárásjogi szabályairól már korán megszületett az egyezés, nyitva maradt viszont néhány különösen érzékeny kérdés: a választókerületi rendszer, a jelölés rendje, az esélyegyenlőség biztosítása a forrásokhoz való hozzáférésben. A pártok a számukra előnyösnek vélt megoldást támogatták. Az MSZMP kezdetben az egyszavazatos-kétfordulós egyéni választókerületi rendszert támogatta, az SZDSZ a tisztán egyéni választókerületi rendszert, a Kereszténydemokrata Néppárt, Kisgazdapárt és a Magyar Néppárt a tiszta listás megoldást. A kerekasztal plenáris ülése végül egy olyan rendszert támogatott, amelynél a 374 képviselőből 152-t egyéni választókerületben, 152-t megyei és fővárosi választókerületben listán választanak, 70 mandátumot pedig az országos kompenzációs listáról osztanak ki. Ez a szám változott meg a törvényjavaslat parlamenti tárgyalása során a 176-152-58 arányra.²⁴

Az 1989. évi XXXIV. törvény kétfordulós, kétszavazatos választási rendszert alkotott. A 386 képviselőt vegyes választási rendszerben választották. 176 képviselő egyéni választókerületben nyerte el a mandátumát. Az első forduló akkor volt érvényes, ha azon a választópolgárok több mint fele érvényesen szavazott, és akkor eredményes, ha valamelyik jelölt megszerezte a szavazatok több mint felét. Eredménytelen első forduló esetén a második fordulóba a három legtöbb szavazatot kapott jelölt jutott tovább, illetve azok a jelöltek, akik legalább a szavazatok 15%-át megszerezték. Ebben a fordulóban az érvényességhez 25%-os részvételre volt szükség, a mandátumot pedig relatív többségi rendszerben osztották ki.

A területi listás ágról 152 mandátumot osztottak ki, arányos rendszerben, a Hagenbach-Bischoff-módszer²⁵ alapján. Valamely pártlista csak akkor vehetett részt a mandátumkiosztásban, ha a területi listákra leadott országosan összesített érvényes szavazatok több mint négy százalékát elérte.

Az országos listákra közvetlenül nem lehetett szavazni, az erre az ágra eső 58 mandátumot a töredékszavazatok alapján osztották ki. Töredékszavazatnak számított az egyéni választókerületben mandátumot nem eredményező szavazat, valamint a területi listán a listákra leadott olyan szavazatok, amelyek mandátum megszerzéséhez nem voltak elegendőek, vagy amelyek a mandátum megszerzéséhez felhasznált szavazatszámot meghaladták. A mandátumokat a d'Hondt-módszer²⁶ alapján osztották ki a listák között, a kötött listákról pedig a jelöltek az előzetesen bejelentett sorrendben kaptak mandátumot.

Választójoga volt minden nagykorú magyar állampolgárnak, ha állandó lakóhelye volt Magyarországon. A választójogból ki volt zárva az, akik cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt, illetőleg aki a közügyek gyakorlásától eltöltő jogerős ítélet hatálya alatt áll, továbbá aki jogerős szabadságvesztés büntetését vagy aki büntetőeljárásban jogerősen elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti. Ez egyaránt vonatkozott az aktív és a passzív választójogra is.

Egyéni választókerületben az indulhatott jelöltként, aki 750 ajánlószelvényt összegyűjtött. Területi lista állításához a pártnak a megye vagy főváros egyéni választókerületeinek legalább negyedében, de legalább két kerületben kellett jelöltet állítania. Az országos lista állításához legalább hét területi listára volt szükség.

Az 1989. évi XXXIV. törvényben rögzített szabályok alapján az első szabad választást 1990-ben tartották.

2. Az országgyűlési képviselők választása Magyarországon, a főbb változások a rendszerváltás óta

2.1. Változások a választási rendszerben 1990–2011

Az országgyűlési képviselők választására vonatkozó szabályok alapjaiban nem változtak az első demokratikus választásokat követő öt választás során. A végrehajtott módosítások közül négy fontosabb érdemel említést.

Röviddel az 1994. évi választás előtt került sor a parlamenti bejutási küszöb felemelésére az addigi 4-ről 5%-ra, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló 1994. évi III. törvény 4. § (2) bekezdésében foglaltak alapján.

Az országgyűlési és az önkormányzati választások, valamint a népszavazás és népi kezdeményezés addig külön törvényekben rendezett eljárási szabályainak integrációjával jött létre a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás ugyan az országgyűlési választásokat elvileg nem érintette volna, mégis az ehhez szükséges alkotmánymódosítás egy régi, a választójog gyakorlásával összefüggő hiányosságot is orvosolni kívánt: a külföldön tartózkodó választópolgárok szavazását. Az alkotmányozó ennek alapján utat engedett a külföldi szavazásnak, egyelőre csak a magyarországi lakóhellyel rendelkező állampolgárok számára, akik a külképviseleteken szavazhattak személyesen. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2002. évi LXI. törvény 7. §-ának megfelelően első ízben a 2004-es európai parlamenti választásokon került sor külképviseleti szavazásra, országgyűlési választásokon pedig 2006-ban.

Az utolsó jelentős módosítás a második választási forduló érvényességi küszöbének eltörlése volt. Az egyes választási törvények módosításáról szóló 2011. évi XCVIII. törvénnyel bevezetett módosítás indoka elsősorban annak elkerülése volt, hogy az időközi országgyűlési választásokon a választópolgári aktivitás alacsony mértéke, azaz a második fordulóban megkívánt egynegyedes érvényességi küszöb el nemérése miatt ne kelljen újabb időközi választást kitűzni.

2.2. Az új választási törvény megalkotásának előzményei

A választási rendszer reformjára vonatkozó politikai elképzelések gyakorlatilag egyidősek a demokratikus választásokkal, hiszen a tapasztalatok alapján szinte minden párt megfogalmazta a maga számára éppen ideálisnak tartott választási rendszer modelljét. A szerteágazó elképzelések két közös pontja a képviselői létszámcsökkentés és a nemzetiségi képviselő megteremtése volt. E célok elérésének módja tekintetében azonban

a kétharmados konszenzus hiánya a reformelképzelések megvalósításának esélyét a bizonytalan jövőbe tolta ki.²⁷

Ez a jövő érkezett el 2010-ben, amikor egyetlen politikai erő szerezte meg az országgyűlési mandátumok több mint kétharmadát. Az új Országgyűlés első jogalkotási aktusával alkotmányi szinten maximálta az országgyűlési képviselők számát kétszáz főben, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőire további tizenhárom országgyűlési képviselő választásának lehetőségét biztosította.²⁸ Az Alkotmányt azonban hamarosan felváltotta az Alaptörvény, amely viszont nem tartalmaz előírást az Országgyűlés létszámára vonatkozóan. Ennek ellenére a politikai szándék nem változott, és a választási rendszer átalakításának kiindulópontját a képviselői létszám kétszáz fő alá csökkentése képezte.

Az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan semmilyen megkötést nem tartalmaz az Országgyűlés számára a kialakítandó választási rendszer típusa tekintetében. A döntés – az Alaptörvényben biztosított választójog mint alapjog²⁹ és a választási alapelvek³⁰ tiszteletben tartása mellett – a törvényhozó kezében van, hogy Magyarország a többségi, az arányos vagy a vegyes választási rendszerek valamelyik változatát kívánja-e alkalmazni a legfőbb népképviselői szerv megválasztására.³¹

Az Alaptörvény az alkotmányi szabályozáshoz képest egy jelentős változás előtt nyitotta meg az utat azzal, hogy nem kívánja meg a magyarországi lakóhelyet az országgyűlési választójoghoz, hanem ennek szabályozását sarkalatos törvényre bízta.³²

Az Alaptörvény szabályozása már nem a nemzetiségek országgyűlési képviselők általi képviselőletéről, hanem a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételéről rendelkezik, és ennek szabályozását nyomban sarkalatos törvényi szintre utalja. E különbség következménye, hogy a törvényhozó lehetőséget kapott arra, hogy eldöntse: a nemzetiségek részvételét országgyűlési képviselők vagy más tisztségviselők útján biztosítja.

A választójog vonatkozásában még egy komoly változást hozott az Alaptörvény, mégpedig a kizárás tekintetében. Míg az Alkotmány a választójogból automatikusan kizárta azokat, akiket cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alá helyeztek, illetve akik szabadságvesztés büntetésüket vagy intézeti kényszergyógykezelésüket töltik, az Alaptörvény – igazodva az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában kialakult követelményhez³³ – a választójogból való kizárást kifejezett bírósági döntéshez köti.³⁴

A szabályozási kényszert erősítette, hogy a választókerületek választópolgári létszámának aránytalanságával, illetve a választókerületek kialakításának elveivel kapcsolatos évek óta fennálló mulasztásos alkotmányértés orvoslásának szükségessége a választókerületi rendszer fenntartása esetén vitán felül állt, [22/2005. (VI. 17.) AB határozat, ABH 2005, 22.] illetve, hogy a szabályozás jogforrási szintjének alkotmányellenessége miatt a választókerületeket meghatározó minisztertanácsi rendeletet³⁵ az Alkotmánybíróság 2010-ben meg is semmisítette [193/2010. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2010, 997.].

A 2010-ben összeült új Országgyűlés még ez év júniusában egy paritásos összetételű albizottságot bízott meg az országgyűlési képviselők választására vonatkozó

új szabályozás előkészítésével.³⁶ Itt azonban egyedül a nemzetiségek képviseletének biztosítása tekintetében alakult ki egységes álláspont a pártok között. Az albizottság így eredménytelenül fejezte be működését 2011 október végén.³⁷ Ezt követően a kormánypártok képviselői benyújtották választási törvényjavaslatukat,³⁸ amelyet az Országgyűlés 2011 decemberében fogadott el (Vjt.), míg a választási rendszer anyagi jogi szabályait a Ve. tartalmazza.

2.3. Az országgyűlési választási rendszer

A Vjt.-ben rögzített választási rendszer megtartotta a korábbi vegyes jelleget. A 106 egyéni választókerületi jelölt mellett a választópolgárok egy országos listára szavazhatnak, amelyről 93 mandátum kerül kiosztásra.

2.3.1. A választójogosultak

A választójogosultak köre az Alaptörvény szabályozása alapján változott a korábbiakhoz képest. Az Alaptörvény által biztosított lehetőséggel élve az Országgyűlés úgy döntött, nem kívánja meg a magyarországi lakóhely létét a választójogosultsághoz, ahhoz elég nagykorú magyar állampolgárnak lenni. A gondnokság alá helyezettek és a szabadságvesztés büntetésüket töltők közül csak azok nem rendelkeznek választójoggal, akiket a bíróság abból kifejezetten kizárt. A passzív választójog vonatkozásában már nagyobb mozgástere van a törvényalkotónak, ennek megfelelően megtartotta az automatikus kizárást a szabadságvesztés büntetésüket, valamint büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelésüket töltő személyek vonatkozásában. A gondnokság alá helyezettek esetében azonban a választójogból kifejezetten kizártak körén túl a törvényalkotó nem korlátozta a gondnokoltak választhatóságát.

2.3.2. A választókerületek

Az új törvény egyik legfontosabb célja az új képviselői létszámhoz igazodó, arányos választókerületi rendszer megalkotása volt. A törvény normaszövege a választókerületek kialakításának csak a legalapvetőbb elveit határozza meg, és a választókerületek konkrét területének megállapítását nem utalja más jogszabályra, hanem mellékleiben maga tartalmazza. A törvény szerint az egyéni választókerületeket úgy kell kialakítani, hogy azok ne lépjék át a megyehatárokat, illetve a főváros határát, összefüggő területet alkossanak, a választásra jogosultak száma pedig megközelítően azonos legyen. A törvény főszabály szerint 15%-os eltérést enged a választókerületi választópolgárszám vonatkozásában az országos átlagtól, amelyet csak akkor lehet átlépni, ha egyébként azt csak a megyehatár, fővárosi határ átlépésének tilalmára, illetve a választókerület területének összefüggő jellegére vonatkozó szabály megsértésével lehetne betartani.

A törvény szerint akkor kell az Országgyűlésnek a határokat módosítani, ha az adott választókerületbe tartozó választópolgárok száma az országos átlagától 20%-kal eltér.

A választókerületek közötti korábbi aránytalanságot jól jelzi, hogy 2010-ben a legnagyobb és a legkisebb választópolgárszámú választókerület között két és félszeres volt az eltérés.³⁹ Az új választókerületi beosztás alapján az átlagos választópolgári létszám 76 ezer lett, amelytől az eltérés több mint 80 választókerület esetében 10% alatt maradt. A 15%-os törvényi határon öt választókerület (Pest 5., Somogy 2., Tolna 1., 2., és 3. választókerületek) lépett túl, de ezek közül négyen csak néhány ezrelékkal.⁴⁰ A választókerületi rendszer arányosítására tett törekvések nemzetközi szinten is elismerésre találtak, ugyanakkor a további arányosítás, a meghatározott időszakonkénti rendszeres, független bizottság általi felülvizsgálat szükségességét is hangsúlyozták.⁴¹

A népességmozgások azonban hamarosan választókerületi szinten is éreztették hatásukat. A 2018-as országgyűlési választásokon az országosan számított választókerületi átlag választópolgárszámtól már két választókerületben is 20% fölötti eltérés mutatkozott.⁴² A választókerületi határok módosítására ennek ellenére nem került sor.

2.3.3. *A jelölés, listaállítás*

A jelölés tekintetében komoly könnyítést hozott az új Ve. azzal, hogy a korábbi 750 helyett már csak 500 választópolgár ajánlására van szükség, ráadásul a megnövekedett választókerületekben. Tovább segítette a jelöltállítás, hogy egy választópolgár több jelöltet is állíthat. A korábbi, számos visszaélésre is alkalmas ún. „kopogató-cédulákat” felváltotta az ajánlóíveken történő ajánlásgyűjtés. A technikai változtatás egyrészt kiküszöbölt bizonyos visszaélési lehetőségeket, azonban – különösen a többes ajánlás lehetősége – újakat is generált. A területi lista megszüntetésével az országos lista állításának feltétele is megváltozott: kilenc megyében és a fővárosban összesen legalább 27 jelöltet kellett állítani. Ez egyrészt elvileg megnehezítette a pártok dolgát, hiszen a korábbi rendszerben hét területi listaállítás esetén (ami akár mindössze 14 egyéni választókerületi jelölttel is megtörténhetett) lehetett országos listát állítani, másrészt azonban arra a jelölő szervezetre, akinek sikerült az országos listaállítás – noha egyéni jelöltjei nem voltak minden választókerületben, megyében – az egész országban lehet szavazni, ellentétben a korábbi szabályozással. A gyakorlat azt mutatta, hogy e két változás közül messze a jelöltállítás megkönnyítése járt domináns hatással, amely a listaállítást is magával sodorta. A jelöltek, jelölő szervezetek növekedésére ugyanakkor hatást gyakorolhatott a nekik nyújtott jelentős költségvetési támogatás is.

	2010	2014	2018
nyilvántartásba vett jelölő szervezetek	44	84	100
jelöltet állító jelölő szervezetek	20	72	66
egyéni jelöltek	810	1531	1547
országos listák száma	6	31	23

III.1. táblázat⁴³ • *Jelöltek és jelölő szervezetek számadatai a legutóbbi három országgyűlési választáson*

2020-ban az Országgyűlés jelentős változást hajtott végre a listaállítás terén. Az elfogadott törvénymódosítás már 14 megyében és a fővárosban összesen 71 egyéni jelölt állításától teszi függővé az országos listaállítást, amely változás a listák számának jelentős csökkenését vetíti előre.

2.3.4. A szavazás és az eredmény megállapítása

A kétfordulós, az első fordulóban 50%-os érvényességi küszöbvel működő választási rendszert egy egyfordulós, érvényességi küszöb nélküli, relatív többségi szabályozás váltotta fel. A korábbi, a két választási forduló közötti, az eredmények fényében alakuló pártkoalíciók lehetősége ezáltal megszűnt, a választási együttműködések-ről a választások előtt, a választók döntését megelőzően lehet dönteni. Ez így is működött a gyakorlatban, hiszen a kormánypártok már hagyományos közös listája mellett – hol kevesebb, hol több párt részvételével – további közös listaállításokra is sor került.

A szavazás kapcsán a választópolgárok nem érzékelték változást a tekintetben, hogy korábban is két szavazólapot kellett kitölteniük, amelyeken egy egyéni jelöltre és egy pártra lehetett szavazniuk. Míg azonban korábban a jelölő szervezetek által területi szinten állított listákra szavaztak, 2014-ben a pártok országosan állított listáira adhatták le voksaikat, az ország minden szavazóköriében ugyanolyan tartalmú szavazólapot. A választási rendszer szempontjából azonban ez sokkal jelentősebb különbség. Az új országos lista tulajdonképpen a korábbi területi lista és az országos kompenzációs lista ötvözetét jelenti. Egyrészt a választópolgárok közvetlenül szavaznak rá, léte az arányos elemet képviseli a vegyes típusú választási rendszerben, másrészt a töredékszavazatok gyűjtőhelyeként a korábbi kompenzációs lista szerepét is betölti a további arányosítás céljával. A töredékszavazatok vonatkozásában azonban egy új elem is bekerült a törvénybe: töredékszavazatok nem csak a mandátumot nem szerző egyéni jelöltekre leadott szavazatokból keletkeznek. A törvény idesorolja a győztes egyéni jelöltre leadott azon szavazatokat is, amelyek nem voltak szükségesek a mandátum elnyeréséhez, azaz a második helyet elért jelöltre leadott szavazatok számának eggyel megnövelt összegét meghaladó szavazatmennyiséget. Ezzel egyrészt a leadott szavazatok tényleges felhasználásának aránya növekszik, ugyanakkor az egyéni választókerületben győztes pártokat erősíti, azaz a kompenzáció végső soron

nem arányosító, hanem a többségi elemet hangsúlyosabbá tevő eredményre vezet. Az ezen új rendszerem alkotmányos indokának hiányát sérelmező alkotmányjogi panasz alapján eljáró Alkotmánybíróság megerősítette a szabályozás alkotmányosságát. A testület kifejtette, hogy az új rendelkezés egyrészt nem eredményez automatikusan többletmandátumot a győztes egyéni jelölt pártja számára, másrészt pedig – mivel az Alaptörvény a választási rendszerre vonatkozóan semmilyen előírást nem tartalmaz – akár egy tisztán többségi választási rendszer is alkotmányos lehet, még ha az aránytalan is, egy nem teljesen arányos vegyes rendszer pedig nemkülönben {3141/2014 (V. 9.) AB határozat [37], [39]}. Számítások szerint a 2014-es választásokon az egyéni választókerületek több mint 90%-át megnyerő kormánypártok hat⁴⁴, 2018-ban öt⁴⁵ mandátumot nyertek az így, egyéni győztes jelöltjeiknél keletkezett töredékszavazatok révén. A mandátumok kiosztása az országos listáról – a nemzetiségi kvóta kivételével – a korábbi d’Hondt-módszer alapján történik.

A jelöltek és jelölő szervezetek nagy száma ellenére 2014-ben új politikai formációnak önállóan nem sikerült átlépnie az 5%-os parlamenti küszöböt, és folytatódott az a 2006 óta tartó tendencia, hogy a mandátumot nem szerző pártok együttesen a leadott szavazatok 3–4%-át szerzik meg. Az Országgyűlésbe bejutó frakcióalakításra képes pártok, és azok erőssorrendje sem változott 2010-hez képest. 2018-ban azonban a parlamenti pártviszonyok átalakulásának lehettünk tanúi. A Demokratikus Koalíció immár önállóan, pártként jutott parlamenti mandátumokhoz és frakcióhoz, a Párbeszéd az MSZP-vel közös listán jutott be az Országgyűlésbe, de már önállóan alakított frakciót, a legnagyobb ellenzéki frakció pedig a Jobbiké lett. Emellett a választók a szavazatok már több mint 7%-át adták olyan pártoknak, amelyek végül nem jutottak be a parlamentbe.

2.3.5. Nemzetiségi képviselet

A törvény a nemzetiségek képviselétét az Országgyűlésben kétféle módon biztosítja. Egyrészt lehetőséget biztosít a választási rendszer keretében speciális, kedvezményes szabályok alapján a mandátumszerzésre, másrészt, ha ezek alapján sem sikerül a mandátumszerzés, akkor a parlamenti képviselet a speciális jogállású nemzetiségi szószóló által valósul meg. Az országgyűlési választáson az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak egy-egy országos listát, amelyre azon választópolgárok szavazhatnak, akik előzőleg nemzetiségi névjegyzékbe vetették magukat.⁴⁶ Ebben az esetben ők a pártok országos listáira nem szavazhatnak, hiszen akkor három szavazatuk lenne, míg mindenki másnak csak kettő. A nemzetiségeknek a választási rendszer keretében történő mandátumszerzése érdekében került sor azon speciális szabályok megalkotására, amelynek lényege, hogy az összes listás szavazatot el kell osztani a listán megszerezhető mandátumok számával, azaz 93-mal, majd ezt négygel továbbosztva kapjuk meg a kedvezményes nemzetiségi mandátumot. A nemzetiségi lista csak egy mandátumot szerezhethet ilyen módon, az ezt követően fennmaradó szavazataival már a pártlistákkal együtt, a d’Hondt-módszer alapján versenyez a képviselői helyekért. Mindezek alapján 2014-ben, noha mindegyik nemzetiség állított listát, a kedvezmény

alapján egyikük sem érte el a szükséges szavazatszámot. 2018-ban azonban a német nemzetiségi listára leadott voksok már egy kedvezményes mandátumot értek, bejutva ezzel az első nemzetiségi képviselőt az Országgyűlésbe.

2.3.6. *A külhoniak szavazása*

Az Alaptörvény által biztosított lehetőséggel élve, az Európai Unió tagállamai többségének gyakorlatát követve az Országgyűlés úgy rendelkezett, hogy az országgyűlési választások esetében a választójogosultsághoz nem kívánja meg a magyarországi lakóhelyet. A törvény a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak egy országos listás szavazatot biztosít, amelyet levélben lehet leadni. A magyarországi választókerületekhez való közvetlen kapcsolódás hiányában, illetve a külföldi választókerület(ek) létrehozásával kapcsolatos problémák elkerülése érdekében – ugyanakkor élve az Alaptörvény azon rendelkezése által biztosított lehetőséggel, amely szerint a választójog „teljességét” lehet magyarországi lakóhelyhez kötni – döntött a jogalkotó e megoldás mellett. Felmerült ugyan az Európai Emberi Jogi Egyezményvel való kollízió,⁴⁷ ez azonban az Emberi Jogok Európai Bíróságának újabb gyakorlata alapján nem látszik igazoltnak.⁴⁸

A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak választójoguk gyakorolhatósága érdekében regisztrálniuk kell a Nemzeti Választási Irodánál, amelynek során az azonosításukat, illetve választójoguk megállapítását lehetővé tevő adatokon túl a szavazáson való részvételükhöz szükséges adataikat is meg kell adniuk. Ez utóbbiak segítségével lehetséges a választási eljárás során a szavazólap és az azonosítást szolgáló nyilatkozat eljuttatása a választópolgárhoz. A regisztráció tíz évig érvényes, az azon belül bekövetkező adatváltozás esetén a regisztrált adatok módosítását kell kérelmezni. Míg tehát a magyarországi lakóhellyel rendelkező polgárok esetében a rájuk vonatkozó adatok a hazai nyilvántartásokból automatikusan megállapíthatók, és azok átvezetésre kerülnek a névjegyzéken, addig a külhoniaknál csak bejelentés alapján vezethetők át a változások.

A magyarországi lakóhellyel rendelkező, de a szavazás napján külföldön tartózkodó választópolgárok szavazása nem változott a korábbiakhoz képest: továbbra is személyesen szavazhatnak Magyarország külképviseletein. Ezzel kapcsolatban felvetődött a diszkriminatív szabályozás gyanúja, mondván, hogy a szavazás napján nem Magyarországon tartózkodó választópolgárok homogén csoportot alkotnak, így szavazásukat is azonos módon kell szabályozni. A kérdésben előbb az Emberi Jogok Európai Bírósága, majd az Alkotmánybíróság is akként foglalt állást, hogy a megkülönböztetésnek objektív, észszerű indoka van.⁴⁹

A külhoni magyarok választójogának biztosítása az érintettek élénk érdeklődését váltotta ki: a 2014-es országgyűlési választásokra csaknem 200 ezer magyar regisztrált a névjegyzékbe, és közülük csaknem 160 ezer juttatta el szavazatát a választási szervekhez. 2018-ban már csaknem 380 ezer volt a regisztráltak száma, közülük pedig mintegy 225 ezren éltek szavazati jogukkal. Ez nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedőnek tekinthető.

	Magyarország		Csehország ⁵⁰		
	2014	2018	2013	2017	2021
regisztráltak	193 793	378 449	14 132	14 990	18 808
szavazatot leadók	158 654	267 233	10 571	10 527	13 236

	Szlovákia ⁵¹			Lengyelország ⁵²		
	2012	2016	2020	2011	2015	2019
regisztráltak	728	1200	4116	139 415	199 451	349 810
szavazatot leadók	n.a.	1049	3861	126 274	174 805	316 464

III.2. táblázat⁵³ • *A külföldiek szavazásának adatai a visegrádi országokban*

Sajnos a levélszavazási iratok kitöltésének, leadásának pontatlanságai miatt számos szavazatot nem lehetett figyelembe venni 2014-ben. A jogalkotó erre reagálva több ponton is egyszerűsítette a személyazonosítást⁵⁴, amelynek eredményeképpen csökkent az érvénytelen szavazási iratok száma, de egy 2020-ban elfogadott törvénymódosítás⁵⁵ további, a levélszavazás érvényességét segítő rendelkezéseket is meghatározott.

A Magyarország területén kívül élő magyaroknak a népakarat kinyilvánításában való részvételének jelentőségére a 2014-ben megalakult Országgyűlés alakuló ülésén megválasztott házelnök az alábbiak szerint mutatott rá: „Magyarország történelmében az első képviselőház, amelyik az általános, titkos és egyenlő választójog alapján az egész nemzetet képviseli – azaz, több mint Országgyűlés.”⁵⁶

Jegyzetek

Az országgyűlési képviselők választása című részhez

- 1 GYÖRFI Tamás–JAKAB András–SALÁT Orsolya–SONNEVEND Pál–SULYOK Gábor–KOVÁCS Mónika–TILK Péter: „2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. (Századvég, Budapest, 2009) 211. msz.
- 2 DEZSŐ Márta: Képviselő és választás a parlamenti jogban (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1998) 13.
- 3 DEZSŐ (1998, 2. vj.) 14–17.
- 4 DEZSŐ Márta: „A választási rendszer” in: KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. (Osiris, Budapest, 2007) 203.
- 5 DEZSŐ (1998, 2. vj.) 13.
- 6 Az alapjogi megközelítéshez ld. részletesen BODNÁR Eszter: A választójog alapjogi tartalma és korlátai (HVG-Orac, Budapest, 2014).
- 7 BODNÁR (2014, 6. vj.) 198–244.
- 8 DOMAHIDI Ákos: „71. § [A választások alapelvei]” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja (Századvég, Budapest, 2009) 2689. msz.
- 9 VERNON BOGDANOR–DAVID BUTLER: Democracy and elections (Cambridge University Press, Cambridge, 1983) 1.
- 10 A választási rendszereket, azok előnyeivel és hátrányaival együtt részletesen bemutatja Electoral System Design: The New International IDEA Handbook (IDEA, Stockholm, 2005).
- 11 Code of Good Practice in Electoral Matters. Forrás: <https://rm.coe.int/090000168092af01> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 12 VARGA Lajos: „Országgyűlési választások a dualizmus korában” in: FÖLDES György–HUBAI László (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010 (Napvilág Kiadó, Budapest, 2010) 15–16.
- 13 DEZSŐ Márta–NAGYNÉ Szegvári Katalin–RYTRÓ Emília: A választójog (Press Publica Kiadó, Budapest, 2002) 16–17.
- 14 VARGA (2010, 12. vj.) 17.
- 15 DEZSŐ–NAGYNÉ–RYTRÓ (2002, 13. vj.) 24–25.
- 16 DEZSŐ (2007, 4. vj.) 217.
- 17 GERGELY Jenő: „Titkos választás és ellenforradalom – 1920” in: FÖLDES György–HUBAI László (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010 (Napvilág Kiadó, Budapest, 2010) 48–53.
- 18 KENDE János: „Egy túlnyert választás – 1926” in: FÖLDES György–HUBAI László (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010 (Napvilág Kiadó, Budapest, 2010) 113–119.
- 19 PINTÉR István: „A kényszerpályára szavazó ország – 1939” in: FÖLDES György–HUBAI László (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010 (Napvilág Kiadó, Budapest, 2010) 185–190.
- 20 DEZSŐ–NAGYNÉ–RYTRÓ (2002, 13. vj.) 48.
- 21 DEZSŐ (2007, 4. vj.) 218.
- 22 FEITL István: „Pártvezetés és országgyűlési választások 1949–1988” in: FÖLDES György–HUBAI László (szerk.): Parlamenti választások Magyarországon 1920–2010 (Napvilág Kiadó, Budapest, 2010) 283–286.

- 23 DEZSŐ (2007, 4. vj.) 218.
- 24 KUKORELLI István: Az alkotmányozás évtizede (Korona Kiadó, Budapest, 1995) 200–210.
- 25 Természetes hányados módszere, a kvótát úgy kapjuk meg, hogy az érvényes szavazatok számát elosztjuk a megszerezhető mandátumok eggyel növelt összegével, és a hányados egész részét vesszük. Az így kapott hányados az egy mandátum megszerzéséhez szükséges szavazatszám.
- 26 A legnagyobb átlag módszerét követő mandátumkiosztási elv, lényege, hogy az egyes pártokra eső szavazatokat 1;2;3;4 stb. számsorral elosztják, és a mandátumok az egyes osztóknál legmagasabb átlaggal rendelkező pártokhoz kerülnek. Ezt az eljárást mindaddig ismételik, amíg az adott választókerületben kiosztható mandátum áll rendelkezésre.
- 27 J/3502. A Választási Rendszer Reformját Előkészítő eseti bizottság jelentése. 2000.
- 28 Az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása 1. §
- 29 Alaptörvény XXIII cikk (1) bekezdés
- 30 Alaptörvény 2. cikk (1) bekezdés
- 31 Lásd a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot megerősítő 1/2013. (I. 7.) AB határozatot, a 26/2014. (VII. 23.) AB határozatot, valamint a 3141/2014. (V. 9.) AB határozatot.
- 32 Alaptörvény XXIII. cikk (4) bekezdés
- 33 Kiss Alajos v. Hungary, Judgment of 20 May 2010, no.38832/06.
- 34 Alaptörvény XXIII. cikk (6) bekezdés
- 35 Az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendelet
- 36 Az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítéséről szóló 37/2010. (VI. 16.) OGY határozat
- 37 Jegyzőkönyv az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának Az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reformokat előkészítő albizottsága üléséről 2011. október 17. 12–13. Forrás: <https://www.parlament.hu/documents/static/biz39/bizjvk39/AIB/A386/1110171.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 38 T/5006. számú törvényjavaslat Az országgyűlési képviselők választásáról 2011. Forrás: <https://www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 39 Forrás: <https://static.valasztas.hu/dyn/pv10/outroot/vdin1/hu/1100e.htm> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 40 Forrás: <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/oevker.html> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 41 Resolution 2064 (2015) Parliamentary Assembly of the Council of Europe; Joint opinion on the act not he elections of Members of Parliament of Hungary. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Comission at its 91st plenary session (Venice, 15-16 June 2012).
Forrás: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282012%29012-e> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 42 Lásd Pest megye 2. sz. egyéni választókerület: Forrás: www.valasztas.hu/oevk-jegyzokonyv?p_p_id=ogyoevkeredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_colpos=2&p_p_col_count=3&ogyoevkeredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_megyeKod=14&ogyoevkeredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=244&ogyoevkeredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_vltId=556&ogyoevkeredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_oevkKod=2 (Letöltve: 2022. 02. 09.)
Pest megye 5. sz. egyéni választókerület: Forrás: www.valasztas.hu/oevk-jegyzokonyv?p_p_id=ogyoevkeredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3&ogyoevkeredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_megyeKod=14&ogyoevkeredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_vlId=244&ogyoevkeredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_vltId=556&ogyoevkeredmenyadatlap_WAR_nvinvrportlet_oevkKod=5 (Letöltve: 2022. 02. 09.)

- 43 Forrás: <https://static.valasztas.hu/dyn/pv10vt/vertaj-static/pv10vt/index2.html> (Letöltve: 2022. 02. 09.) <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/kepek/jehu.html> (Letöltve: 2022. 02. 09.) <https://www.valasztas.hu/jeloltek-listak> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 44 László Róbert: Ez kellett a kétharmadhoz. Forrás: www.valasztasirendszer.hu/?p=1942758 (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 45 László Róbert: Nem hozott a külhonn mandátumot a Fidesznek, a „győzteskompenzációval” együtt viszont 7-et is Forrás: <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1943608> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 46 A listaállítás feltétele a nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgárok 1%-ának, de legalább 1500 választópolgárnak az ajánlása [Vjt. 9. § (2) bekezdés].
- 47 JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers, 2011/38. 3.
- 48 Oran c. Turkey, Affaire du 15 avril 2014, no 2881/07 et 37920/07, lásd: BODNÁR Eszter: „A határon túli választójogának egyenlősége” in: CSERNY Ákos (szerk.): Határtalan választások (Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014.) 17.
- 49 Vámos and others v. Hungary, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14, valamint 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat.
- 50 Csak a külképviseleteken lehet szavazni.
- 51 Levélben lehet szavazni.
- 52 Levélben lehet szavazni, de ez a lengyelországi lakóhellyel rendelkezőknek is lehetőség, így az adatban ők is benne vannak.
- 53 A külhoniak szavazásának adatai a visegrádi országokban. HORVÁTH Attila–SKUTA Vivien: „Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államokban” in: CSERNY Ákos (szerk.): Határtalan választások (Budapest: Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely 2014) 61–91., valamint Magyarország: Forrás: <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/levjvk.html> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
<https://www.valasztas.hu/levelsavazas-jegyzokonyv> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
 Csehország: <https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps361?xjazyk=EN> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
<https://www.volby.cz/pls/ps2021/ps361?xjazyk=EN> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
 Szlovákia: <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/en/data01.html> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2020/en/data01.html> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
 Lengyelország: https://parlament2015.pkw.gov.pl/350_Wyniki_Sejm_zagranica.html (Letöltve: 2022. 02. 09.)
<https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/en/frekwencja/pl> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 54 egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvény
- 55 egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi CLXVII. törvény
- 56 Kövér László köszöntő beszéde az Országgyűlés 2014. május 6-i alakuló ülésén Forrás: www.parlament.hu/elnoki-koszonto (Letöltve: 2022. 02. 09.)

IV. A KÉPVISELŐK

1. A képviselők jogállása
2. A képviselők javadalmazása
3. Mentelmi jog
4. A fegyelmi és rendészeti jogkör
5. A szószólók speciális jogállása

1. A képviselők jogállása

Ha röviden szeretnénk meghatározni, mi is a képviselői jogállás, azt mondhatjuk, hogy a képviselői jogviszonyból származó jogok és kötelezettségek összességét jelenti.¹ Magyarországon a képviselők jogállását, jogait és kötelezettségeit az Alaptörvény és az Ogytv. szabályozza. Az Ogytv. egyúttal a képviselők javadalmazásának szabályait is tartalmazza, azonban hatálybalépése előtt két külön törvény rendelkezett a képviselők jogállásáról és javadalmazásáról.

A legtöbb államban, így Magyarországon is a képviselők jogállásának alapja a szabad mandátum.² A kötött mandátum intézménye tehát napjainkban már kivételesnek számít, mindössze néhány ország alkalmazza a képviselők választóktól való függőségét eredményező intézményt, pl. Indonézia, Namíbia.³ A szabad mandátum elve alapján a képviselők nem utasíthatók, és a választóik általi visszahívásra sincs lehetőség. Ennek ellenére a választópolgárokkal való rendszeres kapcsolattartás, a választói érdekek, akaratok becsatornázása a képviselői munka fontos részét képezi.

Ahhoz, hogy a képviselők munkájukat megfelelően végezhesék, elengedhetetlen, hogy mind a választópolgároktól, mind bármiféle érdekcsoporttól függetlenek legyenek.⁴ A parlamenti képviselők megválasztásukat követően nem a választóik, hanem a nemzet egészének érdekeit képviselik a törvényhozásban.⁵ Ez abban az esetben is így van, ha a képviselő egyéni választókerületi jelöltként szerezte mandátumát.

A képviselők többsége jellemzően valamelyik párt jelöltjeként kerül az Országgyűlésbe, majd csatlakozik pártja képviselőcsoportjához. A képviselő azonban ilyenkor sincs kötve pártja akaratához, szabadon nyilváníthat véleményt, frakciójával nem köteles egyetérteni. A meglehetősen szigorú frakciófegyelem (a frakciófegyelemtől részletesen lásd a VI. Rész 5. Fejezet 4. Alcímét) következtében ez utóbbi eset egyébként ritkán fordul elő. A képviselőcsoport ugyanakkor kizárhatja soraiból a képviselőt, aki maga is dönthet a kilépés mellett, ám egyik eset sem jelenti a képviselői megbízás megszűnését.

A modern képviseleti demokráciákban a szabad mandátum mellett az egyenlő mandátum elve is érvényesül. A képviselők – ahogy azt az Alaptörvény kimondja – azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek, nincs különbség közöttük a tekintetben sem, hogy egyéni választókerületből vagy listáról jutottak be a parlamentbe, tevékenységüket a köz érdekében végzik, így e tekintetben nem utasíthatók.⁶

1.1. A képviselői megbízatás kezdete és megszűnése

A képviselői mandátum szinte minden esetben meghatározott időtartamra szól, amely országonként változó, de az egykamarás parlamentekben, továbbá a kétkamarás törvényhozások alsóházában gyakran négy-öt éves időtartamot jelent.⁷ A képviselői megbízatás tehát egy viszonylag rövid, belátható időt ölel fel, amely a választópolgárok számára megteremti a lehetőséget, hogy választások útján kifejezésre juttassák véleményüket és új képviselőket válasszanak a régiek helyett, amennyiben utóbbiakkal elégedetlenek lennének. Ugyanakkor az sem kívánatos, hogy a megbízás ideje túlságosan rövid legyen, hiszen ebben az esetben a képviselők érdemi munkát nem tudnak végezni, amely számos negatív következménnyel járhat.

A képviselői jogviszony keletkezése jellemzően a választók akaratszavazásához kötődik.⁸ Magyarországon az országgyűlési képviselők megbízatása a megválasztással kezdődik, a megválasztás napjától illeti meg őket pl. a mentelmi jog. A mandátum azonban teljessé csak a megbízólevelek átadásával, a mandátum igazolásával, majd ezt követően az eskütétellel válik.⁹

A képviselői megbízatás megszűnése többféleképpen is bekövetkezhet. Ha az okokat vizsgáljuk, megkülönböztethetjük a mandátum megszűnésének szubjektív és objektív okait. Szubjektív, a képviselő felelősségét megalapozó oknak tekinthető a mandátum összeférhetlenség kimondásával történő megszüntetése, míg a képviselő halála esetén a megbízatása objektív okból szűnik meg.¹⁰

Az Alaptörvény a képviselői megbízatás megszűnésének hat esetét említi,¹¹ amelyek részletszabályai az Ogytv.-ben találhatóak. Nem igényel részletesebb magyarázatot a képviselői mandátumnak az Országgyűlés megbízatásával történő megszűnése és a képviselő halálával bekövetkező megszűnés sem. A fent már említett, összeférhetlenség kimondásával történő megszűnésre akkor kerül sor, ha az összeférhetlenségét az Országgyűlés megállapítja, és a képviselő a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot felhívás ellenére nem szünteti meg.

A parlamentek többségében a képviselőknek jogukban áll lemondani mandátumukról. Nincs ez másként Magyarországon sem, a képviselő a házelnökhöz benyújtott írásbeli nyilatkozatával lemondhat mandátumáról. A képviselő megbízatása a lemondás benyújtásával egyidejűleg szűnik meg, semmilyen elfogadó nyilatkozatra nincs tehát szükség.¹²

A képviselő megbízatása megszűnik abban az esetben is, ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn. Ez megtörténhet, ha a képviselő már nem magyar állampolgár, jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését tölti, jogerős ítélet alapján büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti, közügyek gyakorlásától eltiltás hatálya alatt áll, illetve ha a képviselőt a bíróság a választójogból a választójog gyakorlásához szükséges belátási képességének csökkenése vagy hiánya miatt kizárta. Arról, hogy a megválasztáshoz szükséges feltételek már nem állnak fenn, az Országgyűlés határoz.¹³

Végül a képviselői megbízatás megszűnik akkor is, ha a képviselő egy éven keresztül nem vesz részt az Országgyűlés munkájában. Ez azt jelenti, hogy a képviselő egy

éven belül egyetlen alkalommal sem vett részt az Országgyűlés szavazásain. Ennek megállapításáról szintén az Országgyűlés határoz.¹⁴

Az országgyűlési képviselőkhez kapcsolódó táblázatokat az 5–7. Függelékek tartalmazzák.

1.2. Összeférhetetlenség

„A parlament működése akkor tekinthető szabadnak, ha tagjait nem vezérlik egyéni vagy csoportos anyagi érdekek.”¹⁵ Többek között az említett szabadság megőrzését szolgálják a képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi szabályok is. Az összeférhetetlenségi szabályok alkalmazásával a parlamentek próbálják elejét venni annak, hogy a képviselőkre tevékenységük során bármiféle magán- és közérdek befolyással legyen. Ez azt jelenti, hogy a képviselők megbízatásuk alatt meghatározott tisztségeket és állásokat nem tölthetnek be, továbbá bizonyos tevékenységeket nem folytathatnak. Az összeférhetetlenség egyszerre véd a végrehajtó hatalom és a magánszféra illetéktelen beavatkozásától.¹⁶

Magyarországon a képviselői munka gyakorlása törvényben meghatározott kivételekkel összeegyeztethetetlen minden állami, önkormányzati és gazdasági tisztséggel, megbízatással. A kivételek között említi az Ogytv. a miniszterelnöki, miniszteri, államtitkári, kormánybiztosi, miniszterelnöki biztosi, miniszterelnöki megbízotti és a miniszteri biztosi tisztséget, valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyongazdálkodó alapítványban betöltött egyes tisztségeket is.¹⁷

Az Országgyűlésben 2014-től a korábbiaknál szigorúbb összeférhetetlenségi szabályok léptek hatályba, így pl. már nem lehet valaki egyszerre parlamenti képviselő és polgármester. Az új szabályozás elfogadásával többen is választásra kényszerültek, hogy a 2014-es parlamenti ciklustól képviselőként vagy polgármesterként folytassák munkájukat. Az egyszerre mindkét tisztséget viselő képviselők aránya ugyanis egészen magas volt a korábbi parlamenti ciklusokban, a 2010–2014-es ciklusban a 386 képviselő 22%-a, 86 képviselő volt egyidejűleg polgármester is.¹⁸

Nemcsak meghatározott tisztségeket nem tölthetnek be a képviselők, hanem semmilyen egyéb keresőfoglalkozást sem folytathatnak, a tudományos, egyetemi oktatói, főiskolai oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenységet és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében végzett tevékenységet kivéve.¹⁹

Az államok többsége az összeférhetetlenséget kiterjeszti a gazdasági-pénzügyi érdekekre is, így a képviselők általában nem lehetnek állami tulajdonban lévő vállalatok vezetőségi, felügyelőbizottsági tagjai sem.²⁰ E rendelkezések célja megakadályozni, hogy a képviselők képviselői jogosítványaikkal visszaélve befolyásolják a pénzügyi szervezetek, állami vagy uniós forrásból működő szervezetek működését, abból előnyt szerezzenek, illetve másokat előnyhöz juttassanak. A gazdasági összeférhetetlenséget szabályozza az Ogytv. is, amikor felsorolja, hogy a képviselő mely pénzügyi, gazdálkodó, illetve egyéb szervezetben nem tölthet be törvényben meghatározott tisztségeket,

illetve nem rendelkezhet tulajdoni részesedéssel olyan gazdasági társaságban, amely a nemzeti vagyonról szóló törvény szerint nem minősül átlátható szervezetnek.

Fentiekén kívül további összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak a képviselőkre, így üzleti, szakmai ügyben nem hivatkozhatnak képviselői minőségükre, valamint nem használhatják képviselői minőségüket bizalmas információk jogosulatlan megszerzésére, illetve felhasználására. Ezeken túl a képviselői megbízatásukkal összefüggésben nem fogadhatnak el olyan ajándékot vagy más ingyenes juttatást, ami a képviselői tiszteletdíj egyhavi összegét meghaladja. Képviselői összeférhetlenség áll fenn abban az esetben is, ha a képviselőt megbízatásának ideje alatt – a közügyektől eltiltást kivéve – büntett miatt elítélték, és akkor is, ha a képviselőnek az állammal szemben köztartozása áll fenn, amelyet hatvan napon belül nem rendez.²¹

A képviselő a vele szemben fennálló összeférhetlenségi okot köteles a törvényben meghatározott időn belül megszüntetni. Ennek megtörténteig képviselői jogait nem gyakorolhatja, valamint javadalmazásban sem részesül. Előfordulhatnak ugyanakkor olyan esetek is, amikor az összeférhetlenség megszüntetése kívül esik a képviselő hatáskörén, az ehhez szükséges intézkedés meghozatala más szerv vagy szervezet hatáskörébe tartozik. Egy 2020. február 1-jén hatályba léptett rendelkezés értelmében ilyen esetben a képviselőt természetesen ugyanúgy terheli a bejelentési kötelezettség a házelnök irányába, azonban a bejelentés napjától az összeférhetlenség megszűnéséig terjedő időtartamban csak a szavazati jogát nem gyakorolhatja. Amennyiben az összeférhetlenség megszüntetésére irányuló kötelezettségének nem tesz eleget, bármely képviselő indítványozhatja, hogy az Országgyűlés – a Mentelmi bizottság véleményének kikérését követően – az összeférhetlenségét kimondja. Összeférhetlenség felmerülése esetén egyébként bárki tehet bejelentést a házelnöknél, amely alapján – amennyiben a bejelentés megfelel a törvényben meghatározott feltételeknek – a Mentelmi bizottság az ügyet harminc napon belül kivizsgálja.²²

Az Országgyűlés amennyiben megállapítja az összeférhetlenséget, felszólítja a képviselőt, hogy azt öt napon belül szüntesse meg, vagy kezdeményezze a megszüntetését. Ha a képviselő az összeférhetlenséget nem szünteti meg, vagy a megszüntetést nem kezdeményezi, megbízatása az összeférhetlenség megállapításától számított öt nap elteltével megszűnik.²³

1.3. A képviselők jogai és kötelezettségei

A képviselők jogait és kötelezettségeit több szempont alapján csoportosíthatjuk. Megkülönböztethetünk egyéni jogokat, amelyek minden képviselőt külön-külön megilletnek, valamint kollektív jogokat, amelyeket a képviselők csak együttesen tudnak gyakorolni. A képviselői jogok többsége az első kategóriába tartozik, de a csoportosan gyakorolható jogokra is több példát találunk. Utóbbiak közé tartozik a frakcióalakítás joga, törvényjavaslatok sürgős tárgyalásának vagy kivételes eljárásban történő megtárgyalásának kezdeményezése, politikai vita kezdeményezése, napirend módosítása, rendkívüli ülés összehívása, javaslatétel vita lezárására, míg egyénileg is gyakorolható jog pl. a törvénykezdeményezési jog.

Szente Zoltán felosztása nyomán a képviselői jogokat és kötelezettségeket tartalmi szempontból két csoportra oszthatjuk. Az elsőbe a parlament működéséhez kapcsolódó jogosítványok és kötelezettségek tartoznak, amelyeken belül további két kategóriát különíthetünk el. A klasszikus részvételi jogok és kötelezettségek közé tartozik a beszédjog, a szavazáshoz való jog, a parlamenti tisztségek viselésének joga, az ülésen való megjelenés és részvétel joga, egyben kötelezettsége.²⁴ A parlament munkájában való részvétel ugyanis nemcsak jog, hanem egyben a képviselők kötelezettsége is. A parlament működését biztosító jogok másik kategóriája a speciális képviselői jogok csoportja, amely kifejezetten a parlament tagjait megillető jogosítványokat jelenti. Idesorolhatjuk többek között az interpellációt és a kérdést, mint a Kormány ellenőrzésének egyik legfontosabb eszközét vagy az állami szervektől történő információkérés jogát, amely a képviselők megfelelő munkavégzéséhez szükséges.²⁵ Az említett tájékoztatáshoz való jog kétirányú: az állami szervek kötelesek a képviselők számára a tevékenységük végzéséhez szükséges felvilágosítást megadni, a képviselők pedig jogosultak bejutni a közintézményekbe, hozzáférni meghatározott dokumentumokhoz.²⁶ A képviselői jogok második nagy csoportját a parlamenti munka zavartalanságát biztosító jogok és kötelezettségek alkotják. Ide tartozik a mentelmi jog, a javadalma-záshoz való jog, az összeférhetlenségre vonatkozó szabályok és a fegyelmi jog is, mint a képviselők kötelessége a fegyelmi szabályok betartására.²⁷

A képviselők jogait főszabály szerint személyesen gyakorolják, de bizonyos esetekben lehetőség van helyettesítésükre is. A bizottság tagja egy adott ülés idejére a bizottság egy másik tagjának képviseleti megbízást adhat, amely alapján a helyettes a helyettesített taggal azonos jogokkal és kötelezettségekkel bír.²⁸

2. A képviselők javadalmazása

Bár a képviselői tevékenység fizetség fejében történő ellátása elsősorban a modern kor jellemzője, előzményei a múltban mégis hosszú időre nyúlnak vissza. Már a rendi gyűlések követői számára is gyakran inkább nyűg, mintsem kiváltság volt a részvétel a gyűléseken, a helyszínrre történő odautazással és megjelenéssel kapcsolatos költségek meglehetősen magasra rúgtak, nem beszélve a sokszor veszélyes és hosszúra nyúló utazásról. Ezért a késő középkorban, a kora újkorban számos európai város úgy döntött, inkább nem is küld képviselőt a gyűlésre. A képviselőt ingyenes ellátása tehát hosszú távon nem tűnt fenntarthatónak.²⁹ Mindez egyéb tényezőkkel karöltve lassanként elvezetett a professzionális, fizetett képviselőség kialakulásához. Magyarországon pl. a képviselők már 1848-ban részesültek napidíjban, valamint lakbértámogatásban. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy ebben az időszakban a képviselők többsége tehető földbirtokos volt, akik számára a képviselői fizetés – legalábbis vagyonuk nagyságához mérten – nem volt számottevő.³⁰

Napjainkra a legtöbb államban a képviselők munkájukat már hivatásos politikusként látják el.³¹ E tevékenységük megfelelő végzéséhez azonban elengedhetetlen a szükséges anyagi feltételek biztosítása. A képviselői javadalmazásnak három alapvető célját különíthetjük el: egyrészt mindenki számára – vagyoni helyzetére tekintet nélkül – elérhetővé teszi a parlamenti képviselőséget, továbbá a mandátum ellátásával felmerülő költségek fedezésére szolgál, végül pedig a már megválasztott képviselőket védi és visszatartja az esetleges kísértésektől.³² A megfelelő fizetés, valamint költségterítés tehát elengedhetetlen ahhoz, hogy a képviselők munkájukat befolyásmentesen, függetlenségük megőrzésével végezhessek.

A képviselői tevékenység professzionalizálódásának következtében a parlamenti képviselők a munkájuk ellátásával járó számos feladat, a viszonylag gyakori és hosszú ülések mellett általában már nem engedhetik meg, hogy más keresőfoglalkozást is folytassanak. Előfordul, hogy egyéb hivatás gyakorlását maguk a jogszabályok is kizárják. Magyarországon az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok, ahogy azt az 1.2. pontban láthattuk – egyes kivételektől eltekintve – tiltják, hogy a képviselők egyéb keresőtevékenységet folytassanak. Éppen ezért bír olyan nagy jelentőséggel, hogy a képviselők megfelelő díjazásban, juttatásokban részesüljenek.

A parlamenti javadalmazás általában két összetevőből áll, a képviselői fizetésből és az egyéb juttatásokból. A képviselői tiszteletdíj megállapítása többnyire az adott ország gazdasági helyzetéhez igazodik, így nem meglepő, hogy egyes országok között

jelentős eltérések tapasztalhatóak a képviselői fizetések tekintetében. A képviselők javadalmazása ugyan jellemzően magasabb a közszolgálatban dolgozók átlagbérénél, de általában elmarad a versenyszférában dolgozó menedzseri fizetésektől.³³

Magyarországon 1990-től fizetés és egyéb juttatások nyújtásával törvény biztosítja az országgyűlési képviselők függetlenségét.³⁴ A képviselők javadalmazását illetően a rendszerváltást követő években, majd 2009-ben és 2014-ben is történtek jelentős változások a törvényi szabályozásban. Az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségtérítéséről és kedvezményeiről szóló 1990. évi LVI. törvény alapján kapták fizetésüket, illetve egyéb juttatásaikat a képviselők egészen a 2014-es parlamenti ciklus kezdetéig, amikor hatályba lépett az Ogytv.-nek a képviselők javadalmazásáról rendelkező része. Ezzel egyszerűsödött a képviselők javadalmazásának rendszere, a szabályok átláthatóbbá váltak, megszűntek többek közt a bizottság tagjaként végzett munkáért járó pótdíjak.³⁵

A hatályos szabályozás alapján az országgyűlési képviselők havi tiszteletdíja a nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset háromszorosának megfelelő összeg, amely illetmény a képviselőt az eskütételről a megbízatásának megszűnéséig megilleti, és havonta kerül folyósításra. Az Ogytv. a fentiekől eltérő szabályokat rendel alkalmazni többek között az Országgyűlés tisztségviselőire, a képviselőcsoportok vezetőire és a bizottsági tagságot betöltő képviselőkre.³⁶ Törvényben meghatározott – a fegyelmi jog területén kívül eső – esetekben a képviselők tiszteletdíjának csökkentésére kerülhet sor.³⁷

A fizetésen felül az állami költségvetés fedezi a képviselői munka ellátásával járó személyi és dologi kiadások jelentős részét a képviselőt megillető juttatások és tevékenységéhez kapcsolódó támogatások formájában.³⁸ Ennek keretében a képviselőt üzemanyagkártya illeti meg, amelyre igényelhető összeg egyenes arányban nő a képviselő lakóhelyének a fővárostól mért távolságával. A képviselő Budapesten lakóház vagy lakás használatára is jogosult, amennyiben a fővárosban lakóingatlan nem rendelkezik és egyéb jogcímen nem jogosult lakáshasználatra. Továbbá a képviselő választókerületében, az országos listán megválasztott képviselő az általa választott településen képviselői tevékenysége ellátásához irodai elhelyezésre jogosult, valamint az iroda működtetéséhez szükséges kiadások fedezésére, irodai berendezésre, felszerelésre. A képviselő mindezek mellett munkája ellátásához térítésmentesen veheti igénybe a postai és elektronikus hírközlési szolgáltatásokat, a Hivatal által működtetett információs és dokumentációs szolgáltatásokat, valamint az Országgyűlés kiadványait és hivatalos dokumentumait.³⁹

Az Ogytv. külön szabályozza a képviselőcsoportokat megillető juttatásokat. A frakciók működési kiadásaira az Országgyűlés Hivatalának költségvetése biztosít fedezetet, amelynek keretében a képviselőcsoport térítésmentesen használhatja az Országházban, illetve az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületekben kijelölt irodákat. A Hivatal biztosítja ezen irodák működtetésével, fenntartásával kapcsolatos kiadások fedezetét, valamint az irodai berendezést, felszerelést. Emellett a képviselőcsoport jogosult arra, hogy munkáját az Országgyűlés Hivatalánál foglalkoztatott személyek a képviselőcsoport méretétől függő létszámban segítsék.⁴⁰

Nemcsak a jelenlegi, hanem egy rövid ideig még a volt képviselők is részesülnek ellátásban, amennyiben mandátumuk az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével szűnik meg. Ebben az esetben a képviselő a mandátuma lejártát követően további három hónapig jogosult a törvényben meghatározott összegű ellátásra.⁴¹

2.1. A vagyonyilatkozat

Míg néhány évtizeddel ezelőtt az európai államok törvényhozó testületeiben még alig találkozhattunk a vagyonyilatkozat intézményével, addig napjainkra már széles körben alkalmazzák a parlamentek, és teszik elkészítését a képviselők kötelezettségévé.⁴² A képviselők vagyonosodásának nyomán követését biztosító eljárások intézményesítéséhez többek között az átláthatóság, valamint a közhatalmat gyakorlók ellenőrzésének kívánalma vezetett. A politikusok a vagyonbevallásuk elkészítésével számot adnak vagyoni helyzetükről, amely egyúttal arra is rávilágít, ha a képviselők pozíciójukkal visszaélve indokolatlanul nagy vagyont halmoznak fel képviselőségük ideje alatt.

A vagyonbevallás rendszere államonként eltérő lehet, azonban a legtöbb országban létezik valamiféle szabályozott eljárás, amely során a képviselők számot adnak vagyoni helyzetükről. Az államok egy részében a képviselőknek nem vagyontárgyaikról (declaration of assets), hanem pénzügyi érdekeltségeikről (declaration of interests) kell nyilatkozniuk. Itt a hangsúly a jogosulatlan vagyonszerzés, vagyonfelhalmozás helyett inkább a képviselő gazdasági, pénzügyi érdekeltségeire tevődik át, amelyek adott esetben akár a képviselő függetlenségére is hatással lehetnek.⁴³ Magyarországon az Ogytv. felsorolja azokat a tevékenységeket, amelyek összeférhetetlenséget nem keletkeztetnek, de bejelentési kötelezettség alá esnek.⁴⁴

A magyar szabályozás az országgyűlési képviselők kötelezettségeként írja elő a rendszeres vagyonbevallást. A képviselő vagyonyilatkozatát első alkalommal az eskütételét követő harminc napon belül, majd ezt követően évente (a megelőző év december 31-i vagyoni állapotáról), minden év január 31-éig köteles elkészíteni. A képviselői megbízatás megszűnése is vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget keletkeztet, ekkor a képviselő számára harminc nap áll rendelkezésre, hogy megtegye a nyilatkozatot. A vagyonyilatkozat-tétel jelentőségét mutatja, hogy elmulasztása esetén a képviselő képviselői jogait nem gyakorolhatja, valamint javadalmazásban sem részesül mindaddig, amíg nem pótolja hiányzó vagyonyilatkozatát. A képviselő nemcsak saját, hanem vele közös háztartásban élő házastársa, élettársa és gyermekei vagyonyilatkozatát is köteles elkészíteni és saját vagyonyilatkozatához csatolni.⁴⁵

A vagyonyilatkozatok elkészítése meghatározott formában történik, az alapul szolgáló mintát az Ogytv. 1. melléklete tartalmazza. A vagyonyilatkozatokról a nyilvántartást a Mentelmi bizottság vezeti.⁴⁶

Országonként eltérő gyakorlat alakult ki az egyik leggyakrabban felmerülő kérdéssel, a vagyonyilatkozatok nyilvánosságával kapcsolatban is. Mind a nyilvánosság, mind a vagyonyilatkozatok bizalmasan történő kezelése mellett lehet érveket

felhozni. Utóbbi mellett szól a magánélet védelme, míg a nyilvánosságra hozatalt indokolja az átláthatóság követelménye, az állampolgárok információhoz való joga és a demokratikus intézmények társadalmi kontrollja. Előfordul a két modell ötvözése is, amikor a vagyonyilatkozat bizonyos részei publikusak, míg mások titkosan kezelendők.⁴⁷ Magyarországon a képviselők vagyonyilatkozata nyilvános, a benyújtásra nyitva álló határidő leteltét követően haladéktalanul megjelennek az Országgyűlés honlapján, ám családtagjaiké már nem az, az ő vagyonyilatkozatukat – a képviselői vagyonyilatkozatok mellett – a Mentelmi bizottság őrzi.⁴⁸

3. Mentelmi jog

A mentelmi jognak két formáját különböztetjük meg, a felelősségmentességet vagy más néven felelőtlenséget (immunitas) és a sérthetetlenséget (inviolabilitas). Közülük a sérthetetlenség elsősorban a parlament szabad ülészeit, míg a felelősségmentesség a képviselők véleménynyilvánítási és szavazási szabadságát biztosítja.⁴⁹

Kialakulását tekintve a mentelmi jog angolszász eredetű jogintézmény,⁵⁰ amely elterjedt a kontinentális Európa államaiban is, némileg eltérő jellemzőkkel. Az ún. Westminster-országokban, pl. az Egyesült Királyságban a mentelmi jognak egy szűkebb felfogása érvényesül, amely leginkább a felelőtlenségre korlátozódik. Ezzel szemben a francia–belga mintát követő kontinentális modell a felelősségmentesség mellett országonként eltérő formában, de intézményesítette a sérthetetlenséget is.⁵¹ Magyarországon szintén ez utóbbi modell honosodott meg.

Magyarországon a mentelmi jog kikristályosodásának egyik mérföldköve volt a képviselőház 1867. november 18-i házhatározata. A Böszőrményi László ügyében hozott határozat nem öltött ugyan törvényi formát, mégis évtizedekre meghatározta a parlamenti mentelmi jogi gyakorlatot, elválasztva egymástól a mentelmi jog két elemét: a felelőtlenséget és a sérthetetlenséget.⁵² A határozat alapjául szolgáló bizottsági jelentés egyrészt rögzítette, „hogy amit az országgyűlési tag, mint olyan, a házban és a házon kívül mond vagy tesz, azért csak az országgyűlés (...) által vonathatik feleletre”, másrészt kimondta, „hogy amit az országgyűlési tag nem mint olyan, és nem törvényhozói hivatásának gyakorlása közben, mond vagy tesz, azért csak a ház engedelmével állíthatatik bíró elé”.⁵³

Egységes, elfogadott definíciója napjainkban sincsen a mentelmi jognak, de meghatározásához kiindulópontot jelenthet az Alkotmánybíróság határozata, amely szerint a „mentelmi jog a képviselőt a törvényhozás tagjaként megillető olyan jogosultság, amely a parlament működésének szabadságát, függetlenségét, a végrehajtó és bírói hatalom befolyásától való mentességét biztosítja.” [34/2004. (IX. 28.) AB határozat IV. 2.].

Amint a fenti meghatározásból is kitűnik, a mentelmi jog nem a képviselő egyéni kiváltsága, csupán a parlament tagjaként képviselői minőségében illeti meg őt. Így a jogintézmény célja sem a képviselő személyének a védelme, hanem alapvetően a parlamenti munka külső befolyástól mentes szabadságát, zavartalanságát hivatott biztosítani. Többek között ez az oka annak, hogy a képviselő jellemzően nem dönthet úgy, hogy lemond mentelmi jogáról.

Polt Péter egy eltérő megközelítést alkalmazva a mentelmi jogot az alábbiak szerint határozza meg: „A mentelmi jog tehát kettős természetű jogintézmény, közjogilag az

adott szervezet működése érdekében egy kivételt jelent a törvény előtti egyenlőség elve alól, míg büntetőjogilag egy olyan büntethetőségi akadály, amely véglegesen vagy ideiglenesen gátja a felelősségre vonásnak.”⁵⁴

A mentelmi jogról a legtöbb államban maga az alkotmány rendelkezik, igazolva a jogintézmény kiemelt jelentőségét.⁵⁵ Az országgyűlési képviselők számára az Alaptörvény garantálja a mentelmi jogot, hasonlóan a korábbi alkotmányunkhoz. A képviselőket megillető mentelmi jog részletes szabályait azonban már az Ogytv.-ben találjuk. A mentelmi jog tehát kétirányú védettséget biztosít a képviselőknek: egyrészt a felelősségmentességet, másrészt a sérthetetlenséget. Ezek közül a felelőtlenység olyan, többnyire abszolút mentességet jelent a képviselők számára, amely a mandátum megszűnése után is fennáll. A felelősségmentesség szorosan kapcsolódik a képviselői beszédjoghhoz, vagyis a képviselő nem tehető felelőssé kinyilvánított véleménye vagy leadott szavazata miatt.

A felelőtlenység a képviselőnek kifejezetten a képviselői minőségében tett cselekedeteivel szembeni büntetőeljárástól véd.⁵⁶ Eltérő azonban a helyzet az egyes országokban a védelem terjedelmét illetően. Több parlamentben abszolút védelem illeti meg a képviselőket, míg más államokban csupán a polgári jogi felelősségre vonás alól mentesülnek, büntetőjogi felelősségük megmarad.⁵⁷ A becsületsértés és a rágalmazás pl. nem minden esetben engedhető meg a véleménynyilvánítás szabadsága nyújtotta védelem körében. Az Ogytv. hatálybalépését megelőzően a magyar szabályozás is kivételként határozta meg a rágalmazást és a becsületsértést, mint olyan tényállásokat, amelyek megvalósítása nem mentesíti a képviselőt a felelősségre vonás alól.⁵⁸

A becsületsértés és rágalmazás mára kikerült a felsorolásból, de a felelőtlenység biztosította védelem alóli egyéb kivételeket meghatároz az Ogytv. Az alábbi cselekmények elkövetése nem mentesíti a képviselőt a felelősségre vonás alól: közösség elleni uszítás, nemzeti jelkép megsértése, a nemzetiszocialista vagy kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása, minősített adattal visszaélés, továbbá a felsorolt bűncselekmények mellett a felelősségmentesség nem vonatkozik a képviselők polgári jogi felelősségére sem.⁵⁹

Az Ogytv. tehát a fent említett kivételekkel biztosítja a képviselők felelőtlenységét, amikor kimondja, hogy a képviselő nem vonható felelősségre leadott szavazata, vagy a képviselői megbízatásának gyakorlása során a megbízatásával összefüggésben közölt tény vagy vélemény miatt.⁶⁰

A felelőtlenység intézménye számos kérdést vet fel. Ezek közül az egyik, hogy csak a parlamentben vagy a parlament falain kívül elhangzott vélemények, beszédek is védelemben részesüljenek-e. A parlamentek többségében nem helyhez kötött a véleménynyilvánítás védelme, hanem inkább attól függ, hogy az adott képviselői cselekedet mennyiben kapcsolódik a képviselői tevékenységhez.⁶¹ Miközben van olyan nézet, amely szerint minden képviselői megnyilvánulásnak védelmet kellene élveznie, addig más vélemények szerint a védelem csak a képviselői mandátum ellátásával szorosan összefüggő cselekedeteket illeti meg. Problémát okozhat azonban annak megállapítása, hogy a képviselő az adott cselekményt a képviselői megbízatásának gyakorlása során, képviselői megbízatásával összefüggésben követte el vagy sem. Magyarországon ez különösen a miniszterelnök, valamint a miniszterek, államtit-

károk egy része esetében jelenthet gondot, akik egyben képviselői megbízatással is rendelkeznek, és nyilatkozataik során nem minden esetben egyértelmű, hogy éppen milyen minőségükben járnak el.⁶²

A felelősségmentességgel szemben a sérthetlenség feltételes eljárási mentességet nyújt a képviselőknek.⁶³ A sérthetlenség célja annak biztosítása, hogy a képviselő megbízatása alatt ne legyen kitéve felesleges zaklatásnak, munkáját nyugodtan végezhesse. Ez a kiváltság azonban a felelőtlenséggel szemben nem abszolút, csupán a mandátum időtartamára szól, így a képviselő adott esetben nem kerülheti el a későbbi felelősségre vonást. A képviselői megbízatás megszűntével elhárul az akadály a szükséges vizsgálatok és eljárások lefolytatása elől. Mindazonáltal már a megbízatás időtartama alatt is indulhat a képviselő ellen büntetőeljárás abban az esetben, ha mentelmi joga felfüggesztésre kerül.

Nemzetközi kitekintésben a sérthetlenség kapcsán háromféle gyakorlatot különböztethetünk meg. Az államok egy része e téren nem biztosít semmiféle extra védelmet képviselőinek. Egyes, jellemzően angolszász hagyományokon alapuló parlamentek a letartóztatás elleni védelmet csupán a polgári ügyekre korlátozzák, míg az országok harmadik csoportja a polgári mellett a büntetőügyekre is kiterjeszti a mentelmi jogi védelmet.⁶⁴ Többé-kevésbé hasonlóak viszont a nemzeti gyakorlatok a tekintetben, hogy a mentelmi jogról lemondani általában nem lehet. Így van ez Magyarországon is, azzal a kivétellel, hogy szabálysértési eljárás esetén a képviselő lemondhat a mentelmi jogáról.⁶⁵

A magyar szabályozás alapján a képviselő ellen nem lehet büntetőeljárást – és a mentelmi jogról történő önkéntes lemondás kivételével szabálysértési eljárást – indítani és lefolytatni, sem büntető eljárásjogi kényszerintézkedést alkalmazni az Országgyűlés előzetes hozzájárulása nélkül. A mentelmi jog tehát mind a büntetőeljárás, mind a szabálysértési eljárás megindítása és lefolytatása ellen védelmet nyújt a képviselőnek, ám a közigazgatási hatósági eljárásoknak nem akadálya. A képviselő kötelezettsége, hogy a vele szemben folyó eljárásban a bíróságot vagy hatóságot tájékoztassa a képviselői megbízatásáról. Abban az esetben azonban, ha a képviselőt tetten érik bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésekor, az eljáró hatóság a képviselőt őrizetbe veheti, illetve vele szemben kényszerintézkedést foganatosíthat.⁶⁶

A mentelmi jog felfüggesztésére az államok többségében lehetőség nyílik, azonban fontos megjegyezni, hogy felfüggesztésről csak sérthetlenség esetében beszélhetünk. Magyarországon ahhoz, hogy büntetőeljárás indulhasson a képviselő ellen, a legfőbb ügyésznek, illetve a bíróságnak kérnie kell a házelnöktől a mentelmi jog felfüggesztését. Szabálysértés esetén az illetékes hatóság először a képviselőt keresi meg, felhívva a figyelmét a mentelmi jogról történő lemondás lehetőségére. Amennyiben a képviselő önként lemond mentelmi jogáról, a szabálysértési hatóság erről a legfőbb ügyész útján tájékoztatja a házelnököt. Lemondás hiányában a legfőbb ügyész előterjeszti a házelnöknek a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt.⁶⁷

A mentelmi jog felfüggesztéséről az Országgyűlés dönt, azonban az ezzel kapcsolatos eljárásban kiemelt szerepet kap a Mentelmi bizottság. A Mentelmi bizottság – a házelnök utasítása és az Ogytv., valamint a HHSZ rendelkezései alapján – vizsgálatot folytat, amelynek során állami szervektől és az érintett képviselőtől is adatokat

kérhet. Amennyiben az érintett ezt kéri, zárt ülésén meghallgatja a képviselőt, majd határozati javaslatot terjeszt elő az Országgyűlés részére. A mentelmi jog felfüggesztése tárgyában a Mentelmi bizottság töretlen gyakorlata szerint magánvádas ügyben – függetlenül attól, hogy a képviselő kormánypárti vagy ellenzéki, maga kéri-e a mentelmi jog felfüggesztését vagy sem – előterjesztett határozati javaslatában a mentelmi jog felfüggesztését nem szokta javasolni, míg közvádas ügyekben igen. Az Országgyűlés a Mentelmi bizottság által lefolytatott vizsgálatot követően hozza meg döntését, a Mentelmi bizottság javaslatához nincs kötve.⁶⁸

Magyarországon sajátos a mentelmi jogi szabályozás abból a szempontból, hogy a mentelmi jog nemcsak a parlamenti képviselőket illeti meg megválasztásuk napjától, hanem a választásokon induló, jelöltként jogerősen nyilvántartásba vett személyeket is, kivéve, ha a jogerősen nyilvántartásba vett jelölt személy ezt megelőzően elrendelt, személyi szabadságot érintő bírói engedélyhez kötött kényszerintézkedés hatálya alatt áll vagy ellene vádat emeltek. Ezen büntetőeljárások tekintetében a mentelmi jog a jelöltet nem illeti meg.⁶⁹ A képviselőjelöltekre értelemszerűen eltérő szabályok vonatkoznak, mivel még nem tagjai az Országgyűlésnek, így a törvényhozó szerv nem járhat el a mentelmi jogokkal kapcsolatos kérdésekben. Esetükben a mentelmi jog felfüggesztéséről a Nemzeti Választási Bizottság jogosult dönteni.⁷⁰

A mentelmi jog felfüggesztésére irányuló eljárások számát bemutató táblázatot a 8. Függelék tartalmazza.

4. A fegyelmi és rendészeti jogkör

Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint „az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke a házszabályi rendelkezésekben meghatározott fegyelmi és rendészeti jogkör gyakorlására jogosult”.⁷¹

A nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés előfeltétele az Országgyűlés feladatellátásának. Az Országgyűlés hatékony és zavartalan működéséhez ezért olyan nyomós közérdek fűződik, amely a fegyelmi és rendészeti jogkörök gyakorlását – azaz akár az egyes képviselői jogok, így a beszédjog bizonyos feltételek esetén történő korlátozását is – alkotmányosan igazolhatja. Az Alkotmánybíróság szerint a beszédjog ugyanis nem csupán a képviselő személyes jogosítványa, hanem egyben a parlamenti tárgyalás alapeleme is, amely – éppen ezért – szabályozásra szorul. Az Alaptörvény a parlamenti munka zavartalanságának biztosítása és méltóságának megőrzése érdekében teremti meg e két jogkör gyakorlásának alkotmányos alapját, a házszabályi rendelkezések pedig ennek érdekében szabályozzák a tárgyalási rendet {3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17], [21]–[30] és 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [17]–[30]}.

A két jogkör gyakorlására az Alaptörvény – mint láthattuk – a házelnököt hatalmazza fel, azonban a fegyelmi jogkör gyakorlására – a házelnököt helyettesítő jogkörben, az ülést vezető elnökként eljárva – az Országgyűlés alelnökei is jogosultak, illetve kötelesek.⁷²

Néhány eljárási rendelkezéstől eltekintve a fegyelmi és rendészeti jogi szabályrendszer egészét az Ogytv. tartalmazza. A két jogkör személyi és tárgyi hatálya eltér egymástól. A fegyelmi jog személyi hatálya elsősorban az országgyűlési képviselőkre, illetve – egyes szabályok tekintetében – az ülésen tanácskozási joggal rendelkező más személyekre, így pl. miniszterekre, államtitkárokra vagy európai parlamenti képviselőre vonatkozik⁷³. A fegyelmi jog tárgya a képviselők, illetve az ülésen részt vevő más személyek e minőségükben tanúsított magatartása. A rendészeti jogkör ezzel szemben – a képviselő kivezetésének kivételes intézkedésétől eltekintve – elsősorban nem a képviselőkre, hanem pl. az ülésen a hallgatóság tagjaként helyet foglaló személyekre vagy a sajtó munkatársaira terjed ki.

A házszabályi rendelkezések 2020. évi átfogó terjedelmű módosításával a fegyelmi jogra vonatkozó rendelkezések is jelentős mértékben átalakultak. A változás mind a magatartások, mind a szankciók körét érintette, új jogintézményeket vezetett be és érintette a jogorvoslati eljárást is. A korábbi és a kézirat lezárása idején hatályos – immár terjedelmesebb – szabályozás összehasonlítása e fejezet kereteit szétfeszí-

tené, ezért csak a 2020. február 1-jén hatályba lépett szabályok, illetve gyakorlat bemutatására vállalkozunk, a legjelentősebb módosítások esetében azonban utalunk a korábbi rendelkezésekre is.

4.1. A fegyelmi jog

Az Ogytv. az országgyűlési képviselők jogosultságaként és egyben kötelezettségeként írja elő az Országgyűlés eredményes működésének elősegítését.⁷⁴ Ezen a képviselők magatartására általában vonatkozó előíráson, illetve a felszólalási jog gyakorlására vonatkozó rendelkezéseken túlmenően a további magatartási szabályok a törvényben már negatív jellegű, azaz bizonyos magatartásokat tilalmazó rendelkezésekben találhatóak.

A törvény felsorolja azokat a cselekményeket, amelyek a plenáris ülésen, illetve az országgyűlési bizottságok ülésein nem megengedettek, és minden tilalmazott magatartás esetében rögzíti az arra figyelemmel – azonnali intézkedésként az ülésen, illetve utólag – elrendelhető jogkövetkezményeket. A fegyelmi jog szabályait a plenáris ülésre vonatkozó rendelkezések bemutatásán keresztül tárgyaljuk, a bizottsági ülésre vonatkozó eltérő szabályokat pedig a 4.1.6. pontban mutatjuk be.

4.1.1. A fegyelmi jogkörben alkalmazható szankciók rövid áttekintése

A fegyelmi jogkörben alkalmazható jogkövetkezmények két csoportba sorolhatók: azonnali hatályú, illetve utólag elrendelhető jogkövetkezményeket különböztethetünk meg. Az ülésen azonnal alkalmazható azonnali intézkedések, illetve szankciók a rendreutasítás, illetve figyelmeztetés⁷⁵; a felszólalási jog megvonása; a kizárás és az azonnali hatályú kitiltás. Azt, hogy egy-egy magatartás esetében ezek közül ténylegesen melyek alkalmazhatók, az egyes magatartásokat leíró szakaszok tartalmazzák.

Az azonnali szankciók célja mindenekelőtt az ülés rendjét valamilyen módon megzavaró magatartás megszüntetésének elérése, amit a szankciók jellege – pl. felszólalási jog megvonása – is mutat. Elrendelésükre éppen ezért – amennyiben nem a házelnök vezeti az ülést – az ülésvezetői tisztséget éppen betöltő alelnök is jogosult. Alkalmazásuk körülményei általában nem teszik lehetővé a cselekmény minden lényeges elemére kiterjedő értékelését és a büntetés mértékének mérlegelését, a törvény ezért a legsúlyosabb azonnali szankció, az azonnali hatályú kitiltás esetében annak időtartamát is tételesen rögzíti, tizenöt napban.⁷⁶

Az utólag elrendelhető jogkövetkezmények esetében a döntés meghozatalára tizenöt nap áll rendelkezésre, így a megfelelő mérlegeléshez szükséges időtartam biztosított. Ebből kiindulva a törvény eltérő szabályozási megoldást követ: a magatartás súlyához igazodva megállapítja az adott cselekmény esetén elrendelhető legalacsonyabb és legmagasabb büntetést, és e keretek között a házelnökre bízta a cselekmény súlyának mérlegelését, majd ezt követően a mérték meghatározásának kérdését.⁷⁷

Utólagos szankcióként a képviselői tiszteletdíj csökkentése vagy a képviselő kitiltása rendelhető el. A legenyhébb cselekményeknél a csökkentés, illetve a kitiltás mértéke nem haladhatja meg a képviselői tiszteletdíj egyhavi összegét, illetve a nyolc naptári napot, a legsúlyosabb magatartások esetében azonban ez akár hathavi mértéket, illetve hatvan naptári napot is elérhet. A két szankció alkalmazása – szemben a korábbi szabályozással – kirívóan súlyos esetekben akár egymás mellett is elképzelhető⁷⁸ (mindaddig azonban az Országgyűlés fegyelmi gyakorlatában erre, sőt, a kitiltás önálló alkalmazására sem volt példa). Úgyszintén lehetséges – ugyanazon magatartás miatt – utólagos jogkövetkezmény elrendelése akkor is, ha azonnali szankciót már alkalmaztak a képviselővel szemben.

4.1.2. A fegyelmi jogi rendelkezésekbe ütköző magatartások és az azok miatt alkalmazható egyes jogkövetkezmények

Már a fenti áttekintést olvasva is látható, hogy a korábban hatályos házszabályi rendelkezésekhez képest az Ogytv. 2020. február 1-jén hatályba lépett módosítása valóban számos ponton átalakította a fegyelmi jogi szabályrendszert. A törvény új szankcióként bevezette a kitiltást, pontosabban annak két – azonnali hatályú és utólag elrendelhető – típusát. Ezzel párhuzamosan a képviselői jogok felfüggesztésének jogintézménye megszűnt. Jelentős változás figyelhető meg a szankciók mértékében, továbbá az egyes tilalmazott magatartások körében is.

A fegyelmi jog lefontosabb szabályait a következőkben a tilalmazott magatartások szerint rendezve mutatjuk be. Az egyes szankciókra vonatkozó részletes szabályokat a magatartások ismertetése között helyeztük el. Kivétel ez alól a kitiltás, amelynek intézményét – mint az új fegyelmi jogi szabályrendszer egyik legjelentősebb új elemét – külön pontban tárgyaljuk.

4.1.2.1. Eltérés a tárgytól, felesleges ismétlés

Azt a képviselőt, aki felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, az ülés vezető elnök rendreutasíthatja.

A magatartás csekély súlyára tekintettel további szankció kizárólag abban az esetben alkalmazható, ha a rendreutasítást a képviselő figyelmen kívül hagyja, és ebben az esetben is csak a felszólalási jog megvonására kerülhet sor.

Az, akitől a felszólalási jogot megvonták, ugyanazon az ülésnapon, ugyanazon napirendi pont tárgyalása közben a továbbiakban már nem szólalhat fel. E jogkövetkezmény tehát – kissé leegyszerűsítve – csupán a képviselő adott vitában való részvételét érinti.⁷⁹

4.1.2.2. Kirívóan zavaró közbeszólás

Úgyszintén mindenekelőtt rendreutasítás alkalmazható a felszólalást vagy az ülés vezetését közbeszólásával kirívó mértékben zavaró képviselővel szemben.

Ez a magatartás a korábbi szabályozáshoz képest új elem a fegyelmi jogot sértő cselekmények sorában. Bevezetésével az Országgyűlés – az Ogytv. indokolása szerint – a vitában felszólaló személy félbeszakításával, joggyakorlásának megzavarásával, valamint az ülést vezető elnök ülésvezetési feladatainak ellehetetlenítésével járó közbekiabálásokat kívánta visszaszorítani.

A rendreutasításon túlmenően további szankció kizárólag akkor alkalmazható, ha a képviselő a figyelmeztetésnek nem tesz eleget. Ebben az esetben felszólalási joga megvonható, emellett utólagos szankcióként minimum egyhavi tiszteletdíja összegének felével, de legfeljebb egyhavi tiszteletdíja összegével tiszteletdíja is csökkenthető.⁸⁰

4.1.2.3. *Sértő vagy illetlen kifejezés használata*

A képviselő nem használhat az Országgyűlés tekintélyét, az ülés méltóságát, valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – sértő vagy illetlen kifejezést, és nem valósíthat meg egyéb ilyen cselekményt sem (pl. nem tehet sértő kézmozdulatot). E magatartás esetében is mindenekelőtt rendreutasítás alkalmazandó, a felszólalási jog megvonása, illetve az utólagos szankciók csak ennek eredménytelensége esetén rendelhetők el.

E magatartás az előzőknél már súlyosabbnak tekinthető, amit a kiszabható utólagos szankciók köre és mértéke is mutat. Az e cselekményt megvalósító képviselő tiszteletdíja már minimum a képviselő egyhavi tiszteletdíja összegével, de legfeljebb kéthavi tiszteletdíja összegével csökkenthető, illetve akár kitiltása is elrendelhető, legfeljebb három ülésnapra vagy legfeljebb nyolc naptári napra.⁸¹

4.1.2.4. *Nem megengedett szemléltetés*

Az Országgyűlés ülésén szemléltető eszköz használata (pl. tábla felmutatása, felvétel lejátszása) csak a Házbizottság előzetes engedélyével lehetséges, az engedélyezett szemléltetésre pedig csak a felszólaló álláspontjának kifejtéséhez szükséges mértékben kerülhet sor.⁸² (A magyar szabályozás e tekintetben megengedőbb, mint más parlamentek, amelyekben – mint pl. az Európai Parlamentben – a transzparenszek felmutatása eleve tilos.)

A szemléltetésre vonatkozó rendelkezések megszegése esetén ugyanazon szankciók alkalmazhatók, mint az előző pontban szereplő magatartás tanúsítása esetében, ugyanazon megkötéssel; azaz kizárólag a rendreutasítás eredménytelensége esetén.⁸³

4.1.2.5. *Az ülésvezetés kifogásolása*

A képviselő az ülést vezető elnök döntését, az ülésvezetési tevékenységet nem kifogásolhatja.⁸⁴

Ez a magatartás a fegyelmi jog rendszerében kakukktojásnak tekinthető. Egyfelől, az ülésvezetési tevékenységet kifogásoló képviselőtől előzetes figyelmeztetés nélkül megvonható a szó, azonban vele szemben ezen túlmenően, e magatartás miatt már további azonnali vagy utólagos szankció nem rendelhető el. Másfelől, ha a szómegvonásra sor kerül, a képviselőt egy speciális, jogorvoslati jellegűnek tekinthető eszköz illeti meg: jogában áll az ügyben a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti állásfoglalását kérelmezni.⁸⁵

4.1.2.6. *Kirívóan sértő vagy megfélemlítő kifejezés használata*

Az Ogytv. a 4.1.2.3. alpontban bemutatott magatartás súlyosabb változatát is szabályozza. A kifejezéssel, illetve cselekménnyel érintett fogalmi, valamint személyi kör azonos, azonban a képviselő által használt kifejezés vagy a megvalósított cselekmény olyan jellegű, amely a sérelem súlyosabb – a törvény fogalomhasználata szerint: kirívó – szintjét eredményezi, vagy – személyek, illetve csoportok esetében – megfélemlítő hatást gyakorol.

Az alkalmazható azonnali szankciók köre eltér az előző pontokban bemutatott magatartások esetében alkalmazható jogkövetkezményektől, amivel e magatartást a törvény már egyértelműen a súlyos sérelmet okozó cselekmények körébe sorolja. Ha az ülést vezető elnök úgy ítéli meg, hogy a képviselő szóhasználata, illetve cselekménye kirívóan sértő vagy megfélemlítő, kizárhatja az adott ülésnapról – vagy súlyosabb esetben akár az ülésről is –, illetve akár azonnali hatályú kiltását is elrendelheti.⁸⁶

A kizárás az adott ülésnapra, vagy az ülés hátralévő teljes időtartamára – azaz akár több ülésnapra is – szólhat. Az a képviselő, akit az ülést vezető elnök kizárt, köteles haladéktalanul elhagyni az üléstermet, az épületben azonban továbbra is jogosult tartózkodni, sőt, a szavazások idejére az üléssterembe is visszatérhet. Ha a képviselő az üléssterem elhagyására irányuló felszólításnak nem tesz eleget, kivezetetésének ugyan nincs helye, azonban emiatt azonnali hatályú kiltása rendelhető el. A kiltás jogalapját ebben az esetben nem a magatartás súlya, hanem az ülésvezetői intézkedés figyelmen kívül hagyása jelenti.⁸⁷

Az e cselekményt megvalósító képviselő tiszteletdíja már legalább a képviselő két-havi tiszteletdíja összegével, de legfeljebb négyhavi tiszteletdíja összegével csökkenthető, illetve vele szemben hosszabb, legfeljebb hat ülésnapra vagy legfeljebb tizenöt naptári napra szóló kiltás is elrendelhető.⁸⁸

4.1.2.7. *Zavarás*

A korábban hatályos fegyelmi jogi rendelkezések szerint jogkövetkezmény alkalmazására kerülhetett sor az Országgyűlés tekintélyét, rendjét súlyosan sértő, illetve a tanácskozási rendre, szavazásra, szemléltetésre vonatkozó rendelkezésekbe ütköző magatartást tanúsító képviselővel szemben. Ezeket a magatartásokat – a tekintély sérelmét okozó cselekményeket leszámítva – a jelenleg hatályos fegyelmi rendelkezések egy generálklauzulára emlékeztető szakasz alá rendezik, amellyel nemcsak a korábbi rendelkezést váltják fel, hanem azon túl is mutatva a tárgyalási rend védelme mellett a más személyeket joggyakorlásukban vagy kötelezettségeik teljesítésében megzavaró cselekményeket is a nem megengedettek közé sorolják.

A rendelkezés értelmében azt a képviselőt, aki az ülés, a vita vagy a szavazás menetét zavarja, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az ülésstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében zavarja, az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja, vagy a képviselő azonnali hatályú kiltását rendelheti el. Az utólag elrendelhető szankciók köre és mértéke az előző magatartás esetében leírtak szerint alakul.⁸⁹

Az Ogytv. indokolása szerint az adott magatartás akkor zavaró, ha annak célja az ülés, a vita vagy a szavazás rendes menetének megakasztása, illetve az ülésen részt vevő más személyek joggyakorlásának, kötelezettségei teljesítésének hátráltatása. A zavaró magatartások eredményhez kötöttek; vagy a tárgyalási rend tényleges megakadásához vezetnek, vagy ténylegesen megnehezítik más személy jogszerű eljárását. Jellemzőjük továbbá a célzatosság, azaz a magatartásnak a zavarás szándékával – vagy e következmény figyelmen kívül hagyásával – kell történnie.

4.1.2.8. Akadályozás

Az akadályozás szintén új elem a fegyelmi rendelkezések sorában. E rendelkezés alá az előző pontban bemutatott zavaráshoz hasonló jellegű, ám annál súlyosabb cselekmények sorolhatók. Megállapítására az Ogytv. indokolása szerint akkor kerülhet sor, ha az ülés, a vita vagy szavazás menete, illetve más személy joggyakorlása vagy kötelezettségeinek teljesítése ideiglenesen vagy tartósan ellehetetlenül.

Az ülést vezető elnök azonnali szankcióként kitiltást rendelhet el. A tiszteletdíj-csökkentés összege akár a törvény szerint alapesetben kiszabható maximumot is elérheti, tehát négyhavi összegtől hathavi összegig terjedhet. Az utólagos kitiltás legfeljebb tizenkét ülésnapra vagy harminc naptári napra rendelhető el.⁹⁰

4.1.2.9. Fizikai erőszakkal kapcsolatos magatartások

A fizikai erőszakkal közvetlenül fenyegető, az annak alkalmazására felhívó, más kivezetését akadályozó vagy a ténylegesen fizikai erőszakot alkalmazó képviselővel szemben az elrendelhető legsúlyosabb szankciók szabhatók ki, az ülésen azonnali hatályú kitiltás, utólag pedig négyhavi összegtől hathavi összegig terjedő tiszteletdíj-csökkentés, illetve akár huszonnégy ülésnapra vagy hatvan naptári napra szóló kitiltás.⁹¹

4.1.3. Kitiltás

A kitiltás jogkövetkezménye a korábban hatályos rendelkezések szerinti képviselői jogok felfüggesztését váltotta fel. Amint említettük, a törvény a jogkövetkezmény két típusát szabályozza. Az azonnali hatályú és az utólag elrendelhető kitiltás elsősorban, de nem kizárólag időtartamukban különböznek egymástól.

Az ülést vezető elnök által elrendelt kitiltás mértékét a törvény egységesen, minden esetben azonos időtartamban – tizenöt naptári napban – határozza meg. Ennek oka – amint említettük – az, hogy a magatartás súlyának pontos megítélése az ülésvezetési tevékenység ellátása közben nem lehetséges, mérlegelés alkalmazására az ülés körülményei nem adnak lehetőséget. Az utólag elrendelhető kitiltás esetében ez a nehézség nem áll fenn, így a kitiltás időtartamát a törvény az adott magatartás súlyához igazodva, időintervallumokban határozza meg. A jogkövetkezmény e keretek között rendelhető el; az Országgyűlés ülésvezetési rendjének sajátosságai miatt ülésnapokban vagy naptári napokban.

Az azonnali hatályú kitiltást az ülést vezető elnök rendelheti el, a 4.1.2.6.–4.1.2.9. alpontban leírt cselekményt megvalósító képviselővel szemben. A kitiltott képviselő köteles önként, haladéktalanul elhagyni az üléstermet. Amennyiben ennek nem tesz eleget, a vele szemben alkalmazható tiszteletdíj-csökkentés mértékének maximuma a kétszeresére emelkedik. Az azonnali hatályú kitiltásról szóló döntést írásban, indokolással ellátva három munkanapon belül közölni kell a képviselővel.⁹²

Az utólag elrendelhető kitiltás alkalmazására ezzel szemben kizárólag a házelnök jogosult, hivatalból vagy az ülést vezető elnök, illetve a képviselőcsoportok vezetőinek írásbeli kérelmére. Az utólag elrendelt kitiltásnak szélesebb körben van helye, eredménytelen figyelmeztetés esetén a kirívóan zavaró közbeszólás, illetve nem engedett szemléltetés miatt is elrendelhető. A kitiltásról szóló döntés meghozatalára a magatartás megvalósításától számított tizenöt napon belül van lehetőség.⁹³

Mivel a kitiltott képviselő az Országházat és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét köteles elhagyni, és a kitiltás időtartama alatt azok területén – kivéve a jogorvoslati eljárásban történő meghallgatásának idejét – nem tartózkodhat, szavazati jogát értelemszerűen a szokásos módon nem gyakorolhatja. A szavazati jog gyakorlása azonban olyan, a népszuverenitás választott képviselők útján történő gyakorlásának elvéből levezethető elvárás {15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [58]}, és egyben ebből következő képviselői jogosultság, amelynek kizárása az alkotmányosság követelményeivel szembe menne. Az Ogytv. ezért a kitiltás szankciójának bevezetésével együtt a nyílt szavazások esetében megteremtette a megbízás útján történő szavazás intézményét is.

A képviselőcsoportozáshoz tartozó kitiltott képviselő szavazati jogának gyakorlására – főszabály szerint – saját frakciójának vezetője részére adhat képviseleti megbízást, aki ezt nem utasíthatja vissza. A független képviselő bármely képviselőtársát megbízhatja (a megbízás elfogadására vonatkozó kötelezettséget esetükben a törvény nem ír elő). A megbízott a szavazati jogot kizárólag a kitiltott képviselő megbízása szerint gyakorolhatja, ennek mikéntje előzetesen írásbeli megállapodással is rendezhető.⁹⁴

Titkos szavazás esetében a megbízás intézménye nyilvánvalóan nem alkalmazható. Ilyenkor a kitiltott képviselőre vonatkozó belépési korlátozás a szavazás idejére részlegesen megszűnik, a képviselő beléphet az épületbe, és a házelnök által kijelölt helyiségben gyakorolhatja a szavazati jogát. A kitiltott képviselő titkos szavazásának eljárási szabályait a határozati házsabályi rendelkezések szabályozzák.⁹⁵

4.1.4. *Jogorvoslati fegyelmi jogkörben hozott döntés ellen*

A fegyelmi jogkörben alkalmazott szankciók esetében igénybe vehető jogorvoslati rendszer a korábban hatályos szabályokhoz képest – az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatában lefektetett megállapításokat figyelembe véve – jelentős mértékű átalakításon esett át.

Elsőfokú jogorvoslati fórumként a Mentelmi bizottság jár el. Amennyiben a képviselő kérelmezi, a Mentelmi bizottság előtt szóban is előadhatja érveit. Másodfokon az Országgyűlés jogosult a kérdés elbírálására.

A szankcióval érintett képviselő az ügyre vonatkozó álláspontját jogorvoslati kérelmében – valamint, ahogy említettük, a Mentelmi bizottság előtt – fejtheti ki. Ennek előterjesztésére egységesen nyolc nap áll rendelkezésére, az eljárás minden szakaszában. A Mentelmi bizottság döntésének meghozatalára vonatkozó határidőt a törvény az utolsó kérelem beérkezésének napjához köti, így lehetővé teszi, hogy az azonos magatartás miatt alkalmazott esetleges különböző – az ülésen elrendelt, és az utólag alkalmazható – jogkövetkezményekkel szemben igénybe vehető jogorvoslati eljárások egy eljárásban egyesüljenek. A jogorvoslati kérelemmel megtámadható ülésen elrendelt azonnali szankciók – így a kizárás és az azonnali hatályú kitiltás – esetében a törvény előírja, hogy azok tényét, jogalapját és alkalmazásuk indokait a képviselővel írásban is közölni kell.⁹⁶ A jogorvoslati határidők e közlés kézhezvételével kezdődnek.

Mind a Mentelmi bizottság, mind a plenáris ülés kizárólag a döntés fenntartásáról vagy hatályon kívül helyezéséről határozhat, a szankciók körét, illetve mértékét nem változtathatja meg. Amennyiben a Mentelmi bizottság a képviselő kérelmének helyt ad, a képviselővel szemben elrendelt intézkedés nem hajtható végre és a fegyelmi eljárás megszűnik. Ha a bizottság a kérelemnek nem ad helyt, vagy a kérelem elbírálására rendelkezésre álló határidőben nem dönt, a képviselő másodfokú jogorvoslati kérelemmel az Országgyűlés plenáris üléséhez fordulhat. Az Országgyűlés vita nélkül, a kérelem benyújtását követő első vagy legkésőbb második ülésén határoz.⁹⁷

A döntés jogerőre emelkedésére nézve halasztó hatályú jogorvoslat csak az utólag elrendelhető szankciók esetében képzelhető el, mivel egyes azonnali szankciók – így a szövegvonás és a kizárás – a jogorvoslati eljárás idejére már nyilvánvalóan végbe mennek, vagy – azonnali hatályú kitiltás esetében – legalábbis megkezdődnek.⁹⁸ Erre figyelemmel az ülésen azonnal elrendelhető jogkövetkezmények tekintetében a jogorvoslat abban áll, hogy az Országgyűlés döntésével megállapítja, hogy az ülést vezető elnök intézkedésének nem volt helye. Az Országgyűlés döntése nyilvános, a parlamenti honlapról bárki számára megismerhető.

4.1.5. Speciális jogintézmények a fegyelmi jogban

A fegyelmi jogi szabályok módosításával két olyan új jogintézmény is bevezetésre került, amelynek előzményét a korábbi szabályozásban nem találhatjuk meg. Mindaddig alkalmazásukra sem került sor, így joggyakorlatról sem tudunk beszámolni. Ezért a következőkben csak legfontosabb szabályaikat ismertetjük.

4.1.5.1. Az ülésterem elbagyásának kötelezettsége

A törvény a tárgyalási rend visszaállítása érdekében hozott döntések mérlegelésének jogát mintegy kiveszi az ülést vezető elnök kezéből abban az esetben, ha a képviselő a fegyelmi jogi rendelkezésekbe ütköző magatartás tanúsításával sorozatos rendreu-

tasítás, illetve figyelmeztetés ellenére sem hagy fel. Ebben az esetben a képviselő *ex lege*, azaz minden további jogalkalmazás nélkül, a törvény erejénél fogva köteles az üléstermet haladéktalanul elhagyni.⁹⁹

4.1.5.2. Méltányosság

A törvény értelmében a házelnök fegyelmi jogköre nemcsak a jogkövetkezmények alkalmazására, hanem azok megszüntetésére is kiterjed abban az esetben, ha a jogkövetkezményt nem ő, hanem az ülést vezető elnök rendelte el. E szakasz indokolása szerint a fegyelmi jogi rendelkezések alkalmazására az Alaptörvény értelmében alapvetően kizárólag a házelnök jogosult, mivel az Országgyűlés – ülést vezető – alelnökeinek fegyelmi jogköre csak származékos, a házelnököt helyettesítő jogkörükből fakad. Erre figyelemmel az ülésen alkalmazott kitiltás és kizárás esetében az intézkedés hatályát a házelnök méltányossági szempontok alapján, kivételesen, hivatalból, ötnapos határidőn belül megszüntetheti. Mindez azonban nem érinti a jogkövetkezménnyel sújtott képviselő jogorvoslathoz való jogát; a méltányossági jogkörben hozott, rá nézve kedvező döntés esetében is lehetősége van arra, hogy a kétfokozatú jogorvoslati eljárást igénybe véve a Mentelmi bizottságra, illetve az Országgyűlésre bízva a kérdés elbírálását.¹⁰⁰

4.1.6. A bizottsági ülés tárgyalási rendjének fenntartására vonatkozó szabályok

A bizottsági ülés tárgyalási rendjére vonatkozó szabályokat a törvény a plenáris ülésre irányadó rendelkezésekre utalva határozza meg, és csak a bizottsági ülések eltérő sajátosságaiból fakadó különbségekre tekintettel fogalmaz meg eltéréseket.¹⁰¹ Az országgyűlési bizottságok üléseire vonatkozó fegyelmi szabályok ismertetése során ezért elsősorban ezekre a különbségekre koncentrálnunk.

A törvény a bizottság ülésén megvalósított fegyelmi magatartások esetében is lehetővé teszi azonnali és utólagos jogkövetkezmények alkalmazását. A tárgyalási rend fenntartására irányuló azonnali intézkedéseket az országgyűlési bizottság elnöke, súlyosabb szankciók esetében kizárólag maga a bizottság – azaz a bizottsági többség, erre irányuló döntésével – alkalmazhatja. Az utólagos szankciókat úgyszintén a bizottság kezdeményezheti, elrendelésükre pedig a házelnök jogosult.

Az országgyűlési bizottság elnöke által alkalmazható intézkedés az érintett személy rendreutasítása, illetve figyelmeztetése, valamint a képviselő felszólalási jogának megvonása. A felszólalási jog megvonása főszabály szerint nem az ülés teljes idejére, hanem kizárólag az adott napirendi pont tárgyalására vonatkozik.¹⁰²

Kivételt és egyben súlyosabb szankciót jelent az ülés teljes tartamára szóló szómegvonás, amely speciális, csak a bizottsági üléseken alkalmazható, lényegében a plenáris ülésen elrendelhető kizárás párjaként felfogható fegyelmi jogkövetkezmény. Mint láthattuk, kizárás esetében a képviselő a plenáris üléssteremben csak szavazati jogának gyakorlása közben tartózkodhat. Mivel a bizottsági üléseken a vita és a szavazások folyamatosan váltakozva zajlanak, a gyakorlatban a plenáris ülésen elrendelhető kizárás

nem volna végrehajtható, így a törvény e szankció esetén csak a felszólalás lehetőségét vonja meg – ezt azonban az ülés hátralévő teljes tartamára –, az ülésterem elhagyását azonban nem teszi kötelezővé.¹⁰³

Az országgyűlési bizottság meghatározott cselekmények esetében elrendelheti a képviselő azonnali hatályú kitiltását is. Ez azonban a plenáris ülésen elrendelt azonnali hatályú kitiltáshoz képest jelentősen enyhébb jogkövetkezmény, mivel a kitiltott képviselő csak a bizottsági üléstermet köteles elhagyni, nem pedig az Országházat és az Országgyűlés Hivatalához tartozó épületek területét, és csupán a bizottsági ülés idejére, nem tizenöt napra.¹⁰⁴

Az országgyűlési bizottság jogosult kezdeményezni a házelnöknél a képviselő tiszteletdíj-csökkentését, illetve kitiltását. Az ezt megalapozó magatartások köre, valamint az alkalmazható intézkedések tartalma és mértéke megegyezik a plenáris ülésre vonatkozó szabályokkal.¹⁰⁵

Az országgyűlési bizottság ülésén tanúsított magatartás miatt alkalmazott szankciókkal szemben ugyanúgy rendelkezésre áll a plenáris ülésre vonatkozó fegyelmi szabályoknál ismertetett kétfokozatú jogorvoslati eljárás.¹⁰⁶

4.1.7. *A fegyelmi intézkedések gyakorlata az új szabályozás hatálybalépése után*

A gyakorlat szemszögéből vizsgálva az új – 2020. február 1-jén hatályba lépett – szabályok elsősorban a szankciók – közelebbről a tiszteletdíj-csökkentés – mértékében hoztak változást.¹⁰⁷ A leggyakrabban alkalmazott azonnali intézkedés továbbra is a rendreutasítás, illetve a figyelmeztetés, a legtöbb magatartás esetében további jogkövetkezmény alkalmazására nincs szükség a tárgyalási rend helyreállításához. A legenyhébb magatartások – így a tárgytól eltérés, illetve felesleges ismétlés esetében – ennél súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazására egyetlen esetben sem került sor. A kirívóan zavaró közbeszólások kapcsán általában szintén eredményesnek bizonyul a figyelmeztetés, de a tiszteletdíj-csökkentés sem példa nélküli.¹⁰⁸ Nem megengedett szemléltetés esetében eddig minden alkalommal eredményre vezetett a rendreutasítás, így e magatartás miatt sem került sor további azonnali, vagy utólagos jogkövetkezmény alkalmazására.

Sértő kifejezés használata miatt a figyelmeztetés jellemzően szintén eredményre vezet, azonban kirívóan sértő kifejezés használata, vagy egyéb ilyen cselekmény megvalósítása miatt már több alkalommal került sor súlyosabb jogkövetkezmények alkalmazására is. Egy esetben a házelnök a képviselő cselekményét kirívóan sértőnek ítélte, így tiszteletdíjának csökkentését rendelte el. A csökkentés mértéke ekkor az e magatartás miatt alkalmazható minimális – kéthavi – összegre terjedt ki. Néhány hónappal később azonban, amikor a képviselő magatartását – ekkor egy általa használt kifejezést – ismét kirívóan sértőnek találtak, a csökkentés mértékét már a törvényi keret felső határával egyező négyhavi összegben állapították meg.

Kizárás alkalmazására mindeddig két alkalommal került sor, egy esetben szintén kirívóan sértő kifejezés használata, egy esetben pedig zavarás miatt. Zavaró magatartás

miatt jellemzően tiszteletdíj-csökkentést alkalmaznak; erre eddig három esetben volt példa, egy alkalommal – az említett kizárás mellett – kéthavi mértékben, két további alkalommal pedig önállóan, két-, illetve négyhavi összegben.

Akadályozás, illetve a fizikai erőszakkal kapcsolatos magatartások miatt az új fegyelmi jogi rendelkezések hatálybalépése óta mindeddig nem került sor szankció alkalmazására.

4.2. Az ülést vezető elnök rendészeti jogköre

A házelnök rendészeti jogköre részben a képviselőkkel szemben alkalmazható ülésvezetői rendészeti intézkedésekre terjed ki, részben pedig az Országház, az Országgyűlés Irodaháza, továbbá az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség elhelyezésére szolgáló épületek (a továbbiakban: az Országház és az ahhoz tartozó épületek) területére belépő személyekkel szemben alkalmazható intézkedésekre vonatkozó szabályokat foglalja magában.

A képviselőkkel szemben alkalmazható rendészeti intézkedések elrendelésére az ülést vezető elnök jogosult. Rendészeti intézkedés – közelebbről kivezettetés – képviselővel szemben egyetlen esetben rendelhető el, még hozzá akkor, ha a fizikai erőszakkal kapcsolatos magatartások valamelyikének megvalósítása miatt azonnali hatállyal kitiltott képviselő a felszólítás ellenére sem hagyja el az üléstermet.¹⁰⁹ Kizárás esetében, vagy más, csekélyebb súlyú cselekmények miatt elrendelt azonnali hatályú kitiltás miatt kivezettetés tehát nem alkalmazható.

Ha a képviselő felszólításra nem hagyja el az üléstermet, az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést alkalmaz, és a képviselőt az ülésteremből az Országgyűlési Őrséggel vezettet ki. Az Országgyűlési Őrség gondoskodik továbbá arról is, hogy a kitiltott képviselő a kitiltás időtartama alatt ne lépjen be az Országházba és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére.¹¹⁰

Az a képviselő, akivel szemben az ülést vezető elnök rendészeti intézkedést alkalmazott, kifogást nyújthat be a Mentelmi bizottsághoz, amely nyolc napon belül kivizsgálja azt, és vizsgálatának eredményéről jelentést tesz az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés a bizottsági jelentést a benyújtását követő ülésén napirendre tűzi, és a bizottsági jelentés alapján vagy megerősíti az ülést vezető elnök rendészeti intézkedését, vagy ha azt megalapozatlannak találja, elrendeli e tény jegyzőkönyvbe foglalását, és mentesíti a képviselőt a fegyelmi büntetés esetleges következményei alól.¹¹¹

Az Országház és az ahhoz tartozó épületek területére belépő személyekre vonatkozó szabályokat a házelnök határozza meg, házelnöki rendelkezésben. E házelnöki rendelkezés tartalmazza a képviselők, miniszterek munkatársainak, az Országgyűlés Hivatala dolgozóinak, a sajtó tudósítóinak, a karzaton helyet foglaló hallgatóság tagjainak stb. belépésére és az épületekben tanúsítandó magatartására vonatkozó szabályokat. A házelnöki rendelkezés a törvény előírásának megfelelően az Országgyűlés honlapján megismerhető.

A házelnök nem állapíthat meg olyan rendelkezést, amely az Országgyűlés ülésének nyilvánosságát, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit kizárná. Az Országházba, és az ahhoz tartozó épületek területére belépők belépésükkel elfogadják a házelnöki rendelkezésben lefektetett szabályokat, és kötelesek azokat tiszteletben tartani. Az e kötelezettséget megszegő személyeket az Országgyűlési Őrség kivezetheti. A házelnök döntése alapján az e kötelezettségét súlyosan megszegő személy belépése – legfeljebb hat hónapra vagy az adott ülészak végéig – megtagadható.¹¹²

5. A szószólók speciális jogállása

Az Európai Unió lakosságának körülbelül 10%-a, azaz több mint 50 millió ember tartozik valamely nemzeti kisebbséghez. Ezen meglehetősen magas arány ellenére a nemzetiségek tekintetében nem létezik az Unióban egységes szabályozás, a tagállamok különböző módokon biztosítják a kisebbségek jogait, érdekeit, valamint ezek képviseletét.¹¹³ Olyan, a nemzetállamokat meglehetősen érzékenyen érintő kérdés ez, amelyben az Unió a szabályozás lehetőségét meghagyta nemzeti szinten.

A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletét illetően három alapmodellt különböztethetünk meg az alapján, miként valósulhat meg a kisebbségek képviselete. Számos állam választotta azt a megoldást, hogy egy második kamara intézményesítésével biztosítja a képviseletet. A kisebbségek képviselete azonban megvalósulhat egykamarás parlamenti struktúrában is, a kisebbségi szervezetek, illetve jelöltek számára biztosított kedvezmények alkalmazásával, de akár úgy is, hogy az általános szabályok szerint szerez mandátumot egy, a kisebbséget képviselő párt vagy személy. Harmadik modellként említhető a különleges törvényalkotási intézmények létrehozatalával megvalósuló képviselet.¹¹⁴

A magyar Országgyűlésben már az 1990-es években napirenden voltak a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletének megvalósításával kapcsolatos kérdések.¹¹⁵ A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény az önkormányzatok létesítésének jogával ruházta fel a kisebbségeket, azonban parlamenti képviseletükről nem rendelkezett. Noha az elmúlt ciklusok mindegyikében ültek a parlamenti padsorokban olyan képviselők, akik valamely nemzetiség tagjai voltak, mandátumukat politikai pártok jelöltjeiként szerezték.¹¹⁶ Magyarországon a 2011-es népszámlálás adatai alapján több mint félmillió vallották magukat valamely nemzetiséghez tartozónak.¹¹⁷ Parlamenti képviseletük lehetőségét, annak kereteit a Vjt. teremtette meg.

Az új választási törvényt, amely alapján a nemzetiségek listái a pártlistákhoz képest kedvezményesen juthattak mandátumhoz, elsőként a 2014-es választásokon alkalmazták. Mind a tizenhárom, Magyarországon elismert nemzetiség állított listát, ám a könnyített mandátumszerzés ellenére sem sikerült egyiküknek sem képviselőt küldenie az Országgyűlésbe. A Vjt. azonban lehetővé tette, hogy a nemzetiségi listái állító, de mandátumot nem szerző nemzetiségek érdekei nemzetiségi szószóló útján képviselve legyenek a törvényhozásban. A 2018-as országgyűlési választás a nemzetiségi képviselet tekintetében eredményesebben végződött, a német nemzetiségi képviselőjének sikerült mandátumot szereznie, míg a tizenkét másik nemzetiséget a 2018–2022-es ciklusban ismét szószóló képviselte az Országgyűlésben.

Ha definiálni szeretnénk, ki is a nemzetiségi szószóló, azt mondhatjuk, az Országgyűlésben azon nemzetiség képviselőjét ellátó személy, amely az országgyűlési képviselők választásán nemzetiségi képviselőt nem tudott a parlamentbe küldeni. A szószólói jogállás keletkezését tekintve eltér a képviselői mandátumtól, azonban a megbízatás megszűnésének esetei néhány kivételtől eltekintve azonosak a képviselők megbízatásának megszűnésével. A nemzetiségi szószóló mandátuma többek között megszűnik abban az esetben is, ha már nem szerepel a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként.¹¹⁸

A nemzetiségi szószólók jogosultságai többnyire a nemzetiségekre vonatkozó ügyekhez, kérdésekhez kapcsolódnak. A nemzetiségek jogait, érdekeit érintő ügyek meghatározásához támpontot a joggyakorlat adhat, amely egyebek mellett a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény alapulvételével alakítja ki az ilyen jellegű ügyek körét.

A képviselővel ellentétben a nemzetiségi szószólónak törvénykezdeményezési joga nincs, azonban a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben határozati javaslatot terjeszthet elő,¹¹⁹ valamint az ilyen tárgyú határozati javaslatához módosító javaslatot nyújthat be.¹²⁰

A szószóló az Országgyűlés ülésein szavazati joggal nem rendelkezik, de a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont tárgyalása során, továbbá a HHSZ rendelkezései értelmében rendkívüli ügyben a napirendi pontok tárgyalását követően is felszólalhat. Egy 2020. február 1-je óta hatályos rendelkezés értelmében a nemzetiségi képviselő és a szószóló a házelnöknél kezdeményezheti az ettől eltérő időpontban történő felszólalás lehetőségét.¹²¹ A nemzetiségeket képviselő bizottság munkájában viszont döntéshozatali joggal vesz részt, emellett tanácskozási joggal részt vehet az állandó bizottságok, valamint a törvényalkotási bizottság ülésén is, amennyiben az említett bizottság elnöke erre engedélyt ad, vagy a Házbizottság döntése alapján a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő kérdést tárgyalnak a bizottsági ülésen.¹²²

A nemzetiségi szószóló kérdést intézhet a Kormányhoz, valamint annak tagjához, az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a legfőbb ügyészhez a feladatkörükbe tartozó, a nemzetiség érdekeit, jogait érintő ügyben.¹²³ A szószólók tehát a Magyar Nemzeti Bank elnökének kivételével ugyanazon szervekhez, személyekhez intézhetnek kérdést, mint a képviselők, interpellációhoz való joguk azonban nincsen.

A szószólót a képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg, valamint az Ogytv.-ben meghatározott fegyelmi intézkedések a szószólóval szemben is alkalmazhatóak. A szószólók javadalmazására vonatkozó szabályok esetében sincs eltérés a képviselőket megillető illetményhez és juttatásokhoz képest, valamint a nemzetiségi szószólót is terheli vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség. Továbbá a képviselői összeférhetlenség szabályaival megegyező rendelkezések vonatkoznak rá, azzal, hogy az Ogytv. külön nevesíti, hogy a szószóló nem lehet nemzetiségi önkormányzat elnöke vagy tagja.¹²⁴

Amint tehát az a fentiek alapján látható, a nemzetiségi szószólók – noha bizonyos képviselői jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek – inkább egyfajta érdekképviseleti pozíciót töltenek be az Országgyűlésben azzal, hogy a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő kérdésekben véleményt nyilváníthatnak.

Jegyzetek

A képviselők című részhez

- 1 SZENTE Zoltán: „Bevezetés a parlamenti jogba” (Atlantisz, Budapest, 2010) 157.
- 2 SOLTÉSZ István: „A 2014–2018-as ciklus Országgyűlése” (Országgyűlés Hivatala, 2016. február) 14.
- 3 MARC VAN DER HULST: „The Parliamentary Mandate” (Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000) 10.
- 4 SZENTE (2010, 1. vj.) 157.
- 5 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 8.
- 6 Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdés
- 7 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 11.
- 8 SZENTE (2010, 1. vj.) 157–158.
- 9 Forrás: <https://www.parlament.hu/web/guest/bevezetes9> (Letöltve: 2022. 02. 09.)
- 10 KUKORELLI István: „Az országgyűlési képviselők jogállása” (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989) 49.
- 11 Alaptörvény 4. cikk (3) bekezdés
- 12 Ogytv. 100. § (1) és (2) bekezdés
- 13 Ogytv. 101. §
- 14 Ogytv. 102. §
- 15 SZENTE (2010, 1. vj.) 216.
- 16 SZENTE (2010, 1. vj.) 220.
- 17 Ogytv. 80. § (1)–(2a) bekezdés
- 18 VÁRNAGY Réka: „Polgármester vagy képviselő? A mandátumhalmozás jelensége a Magyar Országgyűlésben” (Ph.D. értekezés, Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 2012) 41.
- 19 Ogytv. 80. § (1) bekezdés
- 20 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 51.
- 21 Ogytv. 86–88. §
- 22 Ogytv. 91. és 92. §
- 23 Ogytv. 93. § (2) bekezdés
- 24 SZENTE (2010, 1. vj.) 184–185.
- 25 SZENTE (2010, 1. vj.) 185.
- 26 SOLTÉSZ (2016, 2. vj.) 15.
- 27 SZENTE (2010, 1. vj.) 185–186.
- 28 Ogytv. 20. §
- 29 PÁP András László: „Képviselői juttatások Európában” Politikatudományi Szemle 2004/4. 36–37.
- 30 PÁP (2004, 29. vj.) 38–39.
- 31 KUKORELLI (1989, 10. vj.) 279.
- 32 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 29.
- 33 SZENTE (2010, 1. vj.) 216.
- 34 SOLTÉSZ (2016, 2. vj.) 16.
- 35 SMUK Péter: „Az Országgyűlés” in: JAKAB András–GAJDUSCHEK György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016) 625.

- 36 Ogytv. 104. és 105. §
 37 Ogytv. 107. §
 38 KUKORELLI (1989, 10. vj.) 280.
 39 Ogytv. 109–111. §
 40 Ogytv. 113–115. §
 41 Ogytv. 119. § (1) bekezdés
 42 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 52.
 43 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 53.
 44 Ogytv. 89. §
 45 Ogytv. 90. §
 46 Ogytv. 94. § (1) bekezdés
 47 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 59–60.
 48 Ogytv. 94. § (2) bekezdés
 49 ERDŐS Csaba: „Az országgyűlési képviselők immunitása” in: Parlamenti Szemle, 2016/1. 25.
 50 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 63.
 51 POLT Péter: „A mentelmi jog definíciós kérdései és típusai” in: Jog-Állam-Politika 3. évfolyam különszám, 2011. 29–30.
 52 SZENTE Zoltán: „A mentelmi jog története Magyarországon 1990-ig” in: SOLTÉSZ István (szerk.): A képviselők jogállása 1. rész (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1996) 261–262.
 53 JELLINEK Arthur: „A mentelmi jog” (Kilián Frigyes Bizománya, Budapest, 1890) 189.
 54 POLT (2011, 51. vj.) 28.
 55 SZENTE (2010, 1. vj.) 207.
 56 SZENTE (2010, 1. vj.) 211.
 57 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 75.
 58 ERDŐS (2016, 49. vj.) 27.
 59 Ogytv. 73. § (2) bekezdés
 60 Ogytv. 73. § (1) bekezdés
 61 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 69.
 62 ERDŐS (2016, 49. vj.) 29.
 63 KUKORELLI (1989, 10. vj.) 255.
 64 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 80–81.
 65 Ogytv. 78. §
 66 Ogytv. 74–76. §
 67 Ogytv. 74. §
 68 Ogytv. 77. §
 69 Ogytv. 79. § (3) bekezdés
 70 Ogytv. 79. § (2) bekezdés
 71 Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés
 72 Az Ogytv. 45. § (1)–(2) bekezdései értelmében az Országgyűlés ülésén az ülés zavartalan lefolytatásának biztosítása és az Országgyűlés tekintélyének megőrzése az ülést vezető elnök feladata, amelyben őt az ülés vezetésében közreműködő jegyző, valamint az általa a tárgyalási rend fenntartására felkért bármely, az ülésteremben tartózkodó jegyző, alelnök és háznagy is segíti. Ha a tárgyalási rend fenntartásához ez szükséges, az elnök közreműködésre felkérheti az ülésteremben tartózkodó bármely jegyzőt vagy alelnököt, illetve a háznagyot is, aki e felkérésnek köteles eleget tenni. Amennyiben a felkérést visszautasítja, tisztességéből történő felmentése kezdeményezhető.
 73 Az Ogytv. 45. § (3)–(4) bekezdése értelmében az Országgyűlés ülésén tanácskozási joggal rendelkező személyekkel szemben kizárólag rendreutasításra, illetve figyelmeztetésre kerülhet sor. Kivételt jelentenek e főszabály alól az európai parlamenti képviselők, akikkel szemben a tiszteletdíj-csökkentés kivételével a törvényben meghatározott valamennyi jogkövetkezmény alkalmazható.
 74 Ogytv. 28. § (1) bekezdés

- 75 A törvény a rendreutásítás, illetve figyelmeztetés fogalmát azonos értelemben használja.
- 76 Ogytv. 49. § (4) bekezdés
- 77 Ogytv. 47. §
- 78 Ogytv. 47. § (1) és (2) bekezdés
- 79 Ogytv. 46. § (1) bekezdés a) pont és 46. § (2) bekezdés
- 80 Ogytv. 46. § (1) bekezdés b) pont, 46. § (2) bekezdés és 47. § (1) bekezdés a) pont
- 81 Ogytv. 46/B. §, 47. § (1) bekezdés b) pont és 47. § (2) bekezdés a) pont
- 82 A szemléltetés szabályait az Ogytv. 38/A. §-a tartalmazza.
- 83 Ogytv. 46/C. §, 47. § (1) bekezdés b) pont és 47. § (2) bekezdés a) pont
- 84 Az ülésvetetés kifogásolásának tilalma 1997 óta része a házszabályi rendelkezéseknek. A hatályos rendelkezéssel csaknem teljesen azonos szakaszt első alkalommal a 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat 17. § (2) bekezdése iktatta be az akkor hatályos Házszabályba. A rendelkezést az Ogytv. is átvette, így 2012. április 20-án törvényi szintre emelkedett. A fegyelmi jogi szabályrendszer 2020. évi módosításával a rendelkezés tartalma érdemben nem változott.
- 85 Ogytv. 46/A. §
- 86 Ogytv. 46/D. §
- 87 Ogytv. 48. §
- 88 Ogytv. 47. § (1) bekezdés c) pont és 47. § (2) bekezdés b) pont
- 89 Ogytv. 46/E. §, 47. § (1) bekezdés c) pont és 47. § (2) bekezdés b) pont
- 90 Ogytv. 46/F. §, 47. § (1) bekezdés d) pont és 47. § (2) bekezdés c) pont
- 91 Ogytv. 46/G. §, 47. § (1) bekezdés d) pont és 47. § (2) bekezdés d) pont
- 92 Ogytv. 49. § (1)–(4) bekezdés
- 93 Ogytv. 47. § (2) és (3) bekezdés
- 94 Ogytv. 49/A. §
- 95 HHSZ 1. melléklet
- 96 Ogytv. 48. § (3) bekezdés és 49. § (3) bekezdés
- 97 Ogytv. 51. §
- 98 E szabályozási megoldás oka a fegyelmi intézkedések alkotmányos céljában, azaz a tárgyalási rend zavartalanságának biztosításában – közelebről; annak helyreállításában – keresendő.
- 99 Ogytv. 46/H. §
- 100 Ogytv. 51/A. §
- 101 Ogytv. 52/A. § (1) bekezdés
- 102 Ogytv. 52/B. § (1) és (2), valamint (4) bekezdés
- 103 Ogytv. 52/C. §
- 104 Ogytv. 52/D. §
- 105 Ogytv. 52/E. §
- 106 Ogytv. 52/F. §
- 107 Az Ogytv. 2012. április 20. és 2020. február 1. között hatályos rendelkezései szerint a pénzbírság, illetve a tiszteletdíj-csökkenés maximális mértéke a legtöbb magatartás esetében nem haladhatta meg a képviselő egyhavi tiszteletdíjának harmadát, illetve még a legsúlyosabb magatartások esetében az egyhavi tiszteletdíj összegét.
- 108 Az Ogytv. 46. § (2) bekezdésére hivatkozással a házelnök mindeddig két alkalommal alkalmazott utólagos jogkövetkezmenyt, mindkét esetben tiszteletdíj-csökkenést, egyhavi mértékben.
- 109 Ogytv. 53. § (2) bekezdés
- 110 Ogytv. 53. § (2) és (3) bekezdés
- 111 Ogytv. 53. § (4) és (5) bekezdés
- 112 Ogytv. 54. §
- 113 TAR Ferenc: „Képviselők vagy szószólók? Kisebbségi Képviselőválasztás Magyarországon” in: Modern Geográfia 2015/II. 29.

- 114 ERDŐS Csaba: „Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviselőivel kapcsolatban” in: *Quot capita, tot sententiae – A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II.* (Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2013) 266.
- 115 TAR (2015, 113. vj.) 31.
- 116 MÓRÉ Sándor: „Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviselőik, érdekképviselőik és jogvédelmük” (Gondolat Kiadó, Budapest, 2020) 116.
- 117 Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf (Letöltve: 2022. 02. 18.)
- 118 Ogytv. 29/A. § (2) bekezdés
- 119 Ogytv. 29/A. § (6) bekezdés
- 120 HHSZ 81. § (1) bekezdés
- 121 HHSZ 18. § (6a) bekezdés
- 122 Ogytv. 29. § (2) és (3) bekezdés
- 123 Ogytv. 29. § (4) bekezdés
- 124 Ogytv. 29/A. §

V. | AZ ORSZÁGGYŰLÉS MEGALAKULÁSA

V. Az Országgyűlés megalakulása

Az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik. Ekkor szűnik meg a korábbi Országgyűlés (képviselőinek, így tisztségviselőinek is) megbízatása. Az alakuló ülés jelentőségét az adja, hogy az Országgyűlés ezen az ülésén teremti meg egy ciklusra szólóan működésének alapvető személyi és szervezeti feltételeit: elfogadja a Nemzeti Választási Bizottságnak és a Nemzeti Választási Irodának a képviselők választásáról szóló beszámolóit, igazolja a képviselők mandátumát, akik ezt követően esküt tesznek. Az Országgyűlés az alakuló ülésén választja meg tisztségviselőit: az elnököt, az alelnököket, a jegyzőket és 2014 óta – 1949 óta ismét – a háznapot is. A korelnök bejelenti a frakciók (képviselőcsoportok) megalakítását, és megalakul a Házbizottság is. Az Országgyűlés rendszerint az alakuló ülésén hozza létre az állandó bizottságokat, választja meg tisztségviselőiket és tagjaikat. Ezzel létrejön az új Országgyűlés szervezete, és így már elláthatja feladatait.

Az alakuló ülés szabályait 1990 és 2010 között az Alkotmány és a HSz. rögzítették, majd ezt követően sorra kerültek elfogadásra az ide vonatkozó szabályok az Alaptörvényben, az Ogytv.-ben és a HHSZ-ben.

A 2014-ben hatályba lépő új házszabályi rendelkezések még teljesebbé tették az Országgyűlés megalakulására vonatkozó szabályokat. A korábbi alakuló ülések gyakorlatát megerősítve az alakuló ülés egyes mozzanatait (napirendi pontjait) követendő sorrendbe állították.

Új elemek is megjelentek az Ogytv.-ben, illetőleg a HHSZ-ben:

- A képviselők mellett a nemzetiségi szószólók mandátumát is igazolja az Országgyűlés.
- A választási beszámolók elfogadásáról vita nélkül kell dönteni.
- Az Országgyűlés elnöke, alelnökei és jegyzői mellett az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnököt és háznapot is választ, azonban csak a házelnökről dönt titkos szavazással, a többiekéről nyílt szavazással határoz. Az Országgyűlés elnöke esküt is tesz.
- Ha a képviselőcsoport megalakulása vagy annak bejelentése házszabályi rendelkezésekkel való összhangjával kapcsolatban kétség merül fel, a házelnök a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottsághoz fordul.
- Az Ogytv. immár rendezi azt a kérdést is, hogy mi történik akkor, ha a frakciók nem tudnak megegyezni a tisztségviselők jelölésében. A házelnök esetében ilyenkor (vagy ha a szavazás során nincs meg a szükséges többség) a legnagyobb frakció vezetője jogosult indítványt tenni a házelnök személyére vonatkozóan. Az alelnökök és a jegyzők esetében pedig – a bizottságokhoz hasonlóan – az

egyes indítványok mérlegelését követően a házelnök tesz javaslatot az Országgyűlésnek. A háznagy személyéről a frakciók nem egyeztetnek, őt a házelnök jelöli.

Az alakuló ülést 1990 óta a köztársasági elnök hívja össze a választásokat követően egy hónapon belül.

A házszabályban megerősített magyar parlamenti szokásoknak megfelelően a házelnök megválasztásáig az alakuló ülést a legidősebb képviselő, a korelnök vezeti: 1990-ben Kéri Kálmán (MDF), 1994-ben, 1998-ban és 2002-ben Varga László (KDNP, majd Fidesz), 2006-ban és 2010-ben Horváth János (Fidesz), 2014-ben, majd 2018-ban is Turi-Kovács Béla (Fidesz). A korelnökök munkáját a – jelenlegi szabályok szerint – nyolc legfiatalabb képviselő, a korjegyzők segítik.

A képviselők a köztársasági elnöknek nyújtják be a megbízólevelüket, aki erről – az ülés megnyitását követően – tájékoztatja az Országgyűlést. A korelnök és a korjegyzők mandátumvizsgáló testületként eljárva megvizsgálják a képviselők megbízólevelének szabályszerűségét, majd a korelnök erről jelentést tesz az Országgyűlésnek. Az ő megbízólevelüket a névsor szerinti első öt képviselő vizsgálja meg. Ezek az ideiglenes testületek nagyon rövid idő alatt az összes képviselő (1990 és 2010 között 386, 2014-től 199) mandátumát megvizsgálják.

Mivel a választások érvényességéről a választási szervek, végső soron pedig a bíróságok döntenek, a minden képviselői mandátumra kiterjedő parlamenti mandátumigazolás, más néven legitimáció, formális eljárás ugyan, mégis az alakuló ülés alapvető mozzanata, ugyanis csak az igazolt és esküt tett képviselők gyakorolhatják a jogaikat, pl. szólalhatnak fel és szavazhatnak a plenáris ülésen. Megbízatásuk azonban már a megválasztásukkal és nem a mandátumuk igazolásával kezdődik [2/1993. (I. 22.) AB határozat].

A korelnök és a korjegyzők végzik a szavazatszámllálást az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztásánál.

Az alakuló ülésen megkezdődik a kormányalakítás folyamata is, a köztársasági elnök miniszterelnököt jelöl. 1990-től praktikus gyakorlatként rögzült az, hogy erre az alakuló ülésen kerül sor, 2012-től viszont már az Alaptörvény rendelkezik így. Az Országgyűlés megalakulásával az előző kormány megbízatása megszűnik, és az új kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként látja el a feladatait.

Az alakuló ülés jórészt szavazásokból, választásokból áll. Korábban a képviselők csak a választási beszámolóhoz szólhattak hozzá, erre is csak ritkán, 2002-ben és 2010-ben került sor. 2014 óta a házszabályi rendelkezések szerint már a beszámoló elfogadásáról is vita nélkül kellett döntenie. Az alakuló ülések jellemzője viszont a közjogi tisztségviselők felszólalása, többnyire a választásokhoz és jelölésekhez kapcsolódva. Az ülést a köztársasági elnök nyitja meg. Kéri Kálmán korelnök 1990-ben hagyományt teremtett azzal, hogy köszöntőt mondott az alakuló ülésen. A miniszterelnök jelölését követően felszólal az ügyvezető miniszterelnök, az új miniszterelnök-jelölt, és megválasztását követően, a hagyományoknak megfelelően székfoglaló beszédet mond az új házelnök.

Az alakuló ülés jelentőségét annak ünnepélyes jellege is hangsúlyozza. A képviselők eskütételét a történelmi zászlók be-, majd kivonulása keretezi fanfárok hangjára. A képviselők eléneklik a Himnuszt, majd záró mozzanatként a Szózatot. Az alakuló ülésen a közjogi tisztségviselőkön kívül általában részt vesznek az egyházak képviselői, a hazai nemzetiségek, a határon túli magyar szervezetek vezetői és más, külföldi és hazai díszvendégek is.

Az 1990-es alakuló ülésnek az Alaptörvény különleges jelentőséget tulajdonít. A Nemzeti Hitvallás szerint „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodiktól, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”

1990-től az Országgyűlés alakuló ülése előtt a parlamenti pártok egy tárgyalásorozattal és az ennek eredményeként kötött megállapodással készítik elő az alakuló ülést. 1990-ben tárgyalásra és megállapodásra készítetett az a házszabályi rendelkezés, miszerint közösen kell javaslatot tenniük az Országgyűlés tisztségviselőinek és állandó bizottságainak megválasztására. Ez azt a szándékot is tükrözte, hogy a parlament alapvető személyi és egyes szervezeti kérdéseiben konszenzusra törekednek. Ezzel alapozták meg a frakciók közötti „többpárti tárgyalások” gyakorlatát.

Mivel az alakuló ülést a köztársasági elnök hívja össze, először megbeszélésre hívja össze a pártelnököket (azon parlamenti pártok elnökeit, amelyek már frakcióként alakítottak vagy tudtak alakítani). Ezt követően a frakciók – három–nyolc fordulóból álló tárgyalássorozat eredményeként – megállapodnak az alakuló ülés előkészítéséről.

A Köztársasági Elnöki Hivatal munkatársai, a pártok képviselői és a Hivatal munkatársai részvételével zajló tárgyalások során születnek meg az alakuló üléssel, valamint az Országgyűlés működésével összefüggő legfontosabb döntések.

A frakciók alapvetően a következő főbb kérdésekről tárgyalnak, majd állapodnak meg:

- Az alakuló ülés napirendi javaslata. A napirend jórészt kötött, mivel azt törvényi és házszabályi rendelkezések határozzák meg, részben pedig „szokásjogon” alapul (pl. a korelnök, az ügyvezető miniszterelnök, a miniszterelnök-jelölt és a házelnök felszólalása, az ünnepélyesség elemei, a meghívottak köre). Az alakuló ülésen nem kerül sor napirenden kívüli felszólalásokra, interpellációkra és kérdésekre.
- A tisztségviselők jelölésének előkészítése. Hány alelnök és jegyző legyen? Mely frakciók tehetnek javaslatot a tisztségviselők személyére?
- Javaslat az Országgyűlés állandó bizottsági rendszerére. Az Országgyűlés hány állandó bizottságot, milyen elnevezéssel (feladatkörrel) hozzon létre? A bizottsági tisztségviselők és a tagok száma, továbbá a tisztségviselői és tagsági helyek frakciók közötti eloszlása. Fontos kiemelni azonban, hogy a bizottsági rendszer megalakítása nem kötelező, hanem opcionális eleme az alakuló ülésnek, az erre vonatkozó szabályok kifejtésére bővebben a VI. Rész 3. Fejezet 1. Alcímében kerül sor.
- Az ülésrend meghatározása. A frakciók (képviseleik), a nemzetiségi szószólók, az állandó meghívottak és az EP-képviselők helye az ülésteremben.

- Az irodák elosztása nem kapcsolódik szorosan az alakuló ülés előkészítéséhez, de nélkülözhetetlen ahhoz, hogy az új képviselők, a frakciók és a bizottságok elkezdhessék munkájukat az Országházban és az Országgyűlés Irodaházában. Erről rendszerint külön tárgyalásokon („albizottságban”) egyezkednek és kötnek megállapodást a frakciók.

1990-től az alakuló ülést előkészítő frakciótárgyalások és az ott született megállapodások a többpárti parlamentekre jellemző „szokásokat” teremtettek, amelyek egy része később beépült a házszabályba (törvénybe) vagy követendő szokásjogként élt tovább ciklusról ciklusra.

A megállapodást a frakciók a ciklus végéig érvényesnek tekintik. Ha frakcióalakítás, a frakció megszűnése vagy a független képviselővé válás indokolja, a Házbizottság keretében azt módosítják.

VI. | AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZERVEZETE

1. Az Országgyűlés tisztségviselői
2. A Házbizottság
3. A bizottságok
4. A törvényalkotási bizottság
5. A képviselőcsoportok

1. Az Országgyűlés tisztségviselői

„A rendszerváltozás folyamatában az 1985–90-es ciklus Országgyűlése működésének utolsó két évében már igyekezett életre kelteni a parlamenti funkciókat, és ennek megfelelően módosította házszabályát. [...] Az igazi fordulat azonban 1990 tavaszán következett be. Az Országgyűlés az 1989-es alkotmányrevízióval megalapozott rendszerváltozással, az 1990-es szabad választásokkal nyerte vissza politikai súlyát és vált a demokratikus közélet központi fórumává.

Az 1990. május 2-án megalakuló Országgyűlés már valóban többpárti parlament volt, tisztségviselői is különböző pártokhoz tartozó, kormánypárti és ellenzéki képviselők voltak. Kibővült feladataikat a versengő parlamentarizmus keretei között, gyakran éles parlamenti vitákban, konfliktushelyzetekben kellett megoldaniuk.”¹

Az Országgyűlés tisztségviselői – a hatályos rendelkezések értelmében – a házelnök, az alelnökök, a háznagy és a jegyzők. Alaptörvényünk 5. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az Országgyűlés tagjai sorából elnököt, alelnököket és jegyzőket választ. E tisztségek – szemben a háznaggal – alkotmányos alapon nyugszanak, vagyis e tisztségviselőket köteles megválasztani, míg más tisztségek létrehozása a parlament döntésén múlik.² Ennél tágabb személyi kört jelöl ki az Ogytv., mivel 1. §-a a tisztségviselők közé sorolja a háznagyot is. Az Alaptörvény azt nem írja elő, hogy az elnök mellett hány alelnöki, illetve jegyzői tisztség betöltésére kerüljön sor, az erre vonatkozó megállapodás a parlamenti pártok képviselőcsoportjainak politikai megegyezésétől függ, amely – ahogy azt láthattuk az V. részben – az alakuló ülést előkészítő pártközi tárgyalásokon születik meg.

Általános összeférhetlenségi szabály valamennyi tisztségviselővel szemben, hogy nem lehet miniszterelnök, miniszter vagy államtitkár.

1.1. A házelnök

Mint minden testületi szervnek, a parlamentnek is van olyan képviselője, aki egy személyben testesíti meg annak egészét. A házelnök – mint állami méltóság – pozíciója minden jogrendben alkotmányos megalapozottságú. Alkalmas tehát arra, hogy egy körben említsük az államfővel (aki az ország egészét képviseli) és a miniszterelnökkel (aki a Kormányt képviseli) a legfőbb közjogi méltóságok között, mint a parlament képviselője. A házelnök képviseleti kötelezettsége és joga a legtöbb házszabályban – és néhány alkotmányban is – helyet kap, kiterjed szinte mindenhol a parlament államhatárokon belüli és nemzetközi kapcsolataiban való részvételre is.

Általában a házelnök feladatkörébe tartozik a parlament mint adminisztratív és munkaszervezet vezetése, amit a házszabályok – ha nem utalják az elnökség hatáskörébe – általános szabállyal fogalmazznak meg, de találkozhatunk részletszabályokkal is.

1.1.1. Nemzetközi kitekintés

A törvényjavaslatokkal kapcsolatos elnöki feladatok ellátására az európai házszabályok kétféle megoldással szolgálnak. Az egyik modell szerint az elnök önállóan, hivatali apparátusa támogatásával gyakorolja jogait és teljesíti kötelezettségeit a törvényhozás menetében. Ebbe a típusba sorolható Magyarország is. A másik modell ezzel szemben az elnöki tennivalók többségét átruházza egy, az elnök személye köré szerveződött kollegiális szervre (pl. elnökségre), amelynek konzultatív, kezdeményező jogkört biztosít.

A házelnök törvénykezdeményezéssel kapcsolatos feladatainak szabályozása az európai házszabályokban nem mutat különösebb változatosságot. A törvényjavaslatokat legtöbbször a házelnöknél kell benyújtani, aki gondoskodik azok sokszorosításáról és a képviselőkhez történő eljuttatásáról.

A törvényjavaslat bizottsági vitájára, valamint bizottsági ajánlás megfogalmazására az egyes európai országokban a tárgyalás más-más szakaszában, különböző szervek javaslatára és döntése nyomán kerül sor, azonban minden esetben a házelnök közreműködésével.

A törvényjavaslat plénumon való tárgyalásában játszott szerepüket illetően három típust különböztethetünk meg. A leggyengébb jogkörök ott alakultak ki, ahol az elnöki teendők ellátásában nagy szerep jut az elnökségnek. A legerjedtebb megoldás szerint a bizottsági javaslatok magához az elnökhöz érkeznek és hozzá kell benyújtani a módosító javaslatokat is. Az elnök rendelkezik a tárgyalások koordinációjához szükséges jogosítványokkal: indítványozhatja a vita lezárását, az ülés bezárását, esetenként a javaslat újbóli bizottság elé utalását stb. Ezen túl azonban nincsenek az ügymenetet befolyásoló jogkörei. A harmadik típusba tartozó parlamenti elnökök pedig kifejezetten erős jogosítványokkal rendelkeznek a törvényjavaslattal összefüggésben.

A kihirdetéssel kapcsolatos teendők általában megoszlanak a házelnök és az államfő között: a parlamentek elnökei rendszerint a Ház által kibocsátott valamennyi aktust hitelesítik aláírásukkal.³

Mivel a házelnöki feladatok teljesítése a parlamenti munka minden fázisában a hatékony működés előfeltétele, a házszabályok gondosodnak a házelnök helyettesítéséről egyrészt arra az esetre, ha akadályoztatva lenne, másrészt pedig azért, mert munkájának ellátása – nagyságrendjét tekintve is – több embert kíván.⁴

Alapvetően ezek jellemzik az európai országok házelnökeinek feladatkörét is. Az egykamarás parlamentekben a házelnökök feladatai alapvetően azonosak a magyar Országgyűlés elnökének feladataival. A tisztségviselőket ugyanúgy a parlament választja meg, míg a kétkamarás rendszerekben a kamarák saját tagjaik közül választanak tisztségviselőket.

1.1.2. A házelnök feladatai

Az Ogytv. – amellet hogy jogszabályi terminussá teszi a korábban inkább köznyelvi „házelnök” elnevezést – alapvetően megismétli a HSz.-nek az Országgyűlés elnökének feladataira vonatkozó előírásait.⁵ Ezek közül néhányat kiemelve elmondható, hogy a házelnök szervezetalakítási szabadsága némileg nőtt a korábbi szabályozáshoz képest, ennek okán a HHSZ-ben a hivatali szervezetről a korábbiaknál kevesebb rendelkezést találunk. Házelnöki rendelkezést bocsáthat ki pl. a hivatali szervezet és az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatának megállapítására, kitüntető díj alapításáról és adományozásáról, vagy egyéb feladat- és hatáskörének gyakorlására. A normatív jellegű házelnöki rendelkezések kibocsátásának lehetősége immár törvényi felhatalmazáson alapul. A pozíció erősödését alapvetően a fegyelmi és rendészeti jog szigorodása, valamint az Országgyűlési Őrség felállítása adja. Az Alaptörvény 14. cikke kimondja, hogy a házelnök teljes jogkörben helyettesíti a köztársasági elnököt annak akadályoztatása vagy „interregnum” idején.⁶ „Ugyanakkor alkotmányjogilag mégsem tekinthető helyettes vagy ideiglenes köztársasági elnöknek a 7/1990. (IV. 23.) AB határozat értelmében (ABH 1990. 40,41).”⁷

Az Országgyűlés üléseihez kapcsolódó feladatai között említhetjük az alakuló ülés kivételével a képviselők összehívását a rendes és rendkívüli ülésszakokra és ülésekre, az Országgyűlés üléseinek napirendjére vonatkozó javaslatételt. A házelnök nyitja meg és rekeszti be az ülést, szükség esetén megszakítja vagy felfüggeszti azt, és ő jelenti be a következő ülés időpontját. Az ülésvezetés leglényegesebb elemei

- a viták vezetéséhez,
- a képviselői felszólalásokhoz,
- az ülés rendjének fenntartásához (amely nemcsak az egyes képviselőkre, az ülésen résztvevőkre, hanem a hallgatóságra is kiterjed) és
- a szavazáshoz kötődnek.⁸

Az Országgyűlés elnöke a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények védelme és megóvása, valamint az azokkal kapcsolatos intézkedések megtétele céljából létrehozott és évente legalább egyszer ülésező Szent Korona Testületnek is tagja.⁹ Ezen túl összehívja az európai uniós politika országgyűlési egyeztetésére az Európai Unió Konzultációs Testületet¹⁰, továbbá ő a Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottságnak¹¹, a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumának¹², a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumának¹³, valamint a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsnak az elnöke¹⁴.

A fentiekén túl, kiemelkedő szerepe van a Házbizottság működésének összehangolásában is, az Országgyűlést nemcsak a nemzetközi kapcsolatokban, hanem más állami szervekkel, civil vagy egyéb szervezetekkel való kapcsolataiban is képviseli.¹⁵

A házelnöknek jelentős jogkörei vannak az Országgyűlés munkaszervezetének, az Országgyűlés Hivatalának, illetve az Országgyűlési Őrség működésével összefüggésben is. Kiemelendő ezek közül a főigazgató és a hivatali szervek vezetőinek kinevezése, a Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadása, a Hivatal és

az Országgyűlési Őrség költségvetése tervezetének jóváhagyása, valamint e két szervezetői döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása.¹⁶

Az Országgyűlés elnökeiről szóló táblázatot az 1. Függelék tartalmazza.

1.2. Az alelnökök

A házelnököt helyettesítő alelnökök jogköre – mindamelllett, hogy a házelnökkel egymást váltva vezetik az Országgyűlés üléseit – a házelnökével alapvetően megegyezik azzal, hogy az alábbi jogköröket nem gyakorolhatják:

- javaslattétel az Országgyűlésnek a háznagy megválasztására és felmentésére,
- a főigazgató, valamint az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározott hivatali szervek vezetőinek kinevezése és felmentése; továbbá ezen személyekkel összefüggésben a munkáltatói jogkör gyakorolása,
- házelnöki rendelkezésben az Országgyűlés Hivatala Szervezeti és Működési Szabályzatának megállapítása, illetve egyéb házelnöki rendelkezés kiadása,
- az Országgyűlési Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadása.¹⁷

Az Országgyűlés alelnökeiről szóló táblázatot a 2. Függelék tartalmazza.

A törvényalkotásért felelős alelnök mint a törvényalkotási bizottság elnöke, elsősorban az ezen tisztségéből eredő és a törvényalkotással összefüggő feladatait látja el, az Országgyűlés üléseinek vezetésében nem vesz részt. A törvényalkotásért felelős alelnökre vonatkozó rendelkezéseket részletesen lásd a VI. Rész 4. Fejezet 2. Alcímében.

1.3. A háznagy

Az első népképviselői parlament megalakulásától kezdve egészen 1949-ig folyamatosan a képviselők közül választott háznagyok segítették az Országgyűlés munkáját, majd egy az Ogytv. 2013-tól hatályos rendelkezése – megváltozott feladatkörrel – újból létrehozta ezt a tisztséget. A háznagy tisztsége a házelnök üléstermen kívüli helyetteseként definiálható, tekintettel arra, hogy a háznagy a házelnök által házelnöki rendelkezésben meghatározott feladat- és hatásköröket gyakorolhatja, de a házelnök részéről nem adható át az ülészak és az ülések összehívásával, a plénum és a Házbizottság ülésének vezetésével, az országgyűlési bizottságok működésével, a kinevezési és javaslattételi jogkörökkel és a házelnöki rendelkezés kiadásával összefüggő hatáskör.

Háznaggyá nemcsak országgyűlési képviselő választható, hanem olyan személy is, aki megfelel a közszolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó feltételeknek. Javadalmazása az alelnökével megegyező, jogállása pedig közelít a képviselőkéhez, mert ha nem a képviselők közül választják is meg, amelllett, hogy szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak rá, mentelmi jog illeti meg és megbízatása megszűnik az új Országgyűlés megalakulásával.¹⁸

Az Országgyűlés háznagyairól szóló táblázatot a 3. Függelék tartalmazza.

1.4. A jegyzők

A nemzetközi szinten általánosnak mondható, hogy az országok parlamentjeiben létezik olyan – egy vagy több személy által ellátott – funkció, amelynek az a szerepe, hogy az Országgyűlés munkájának szervezésében és főként az adminisztráció rendezésében a házelnököt segítse, bár a tisztséget nem mindenhol képviselők töltik be. Hivatali idejük hossza szinte minden esetben megegyezik a házelnök helyetteseire irányadó időtartammal. Feladatuk általában a jegyzőkönyv hitelesítésére, a jelen lévő képviselők listájának és a felszólalásra jelentkezők listájának vezetésére, iratoknak a plénum előtt való felolvasására, a név szerint szavazók felszólítására, a szavazatok összeszámlálására, valamint a házelnök munkájának egyéb módon történő segítésére terjed ki.¹⁹

Az Országgyűlés jegyzőinek feladatait az Ogytv. határozza meg. Ennek megfelelően közreműködnek az Országgyűlés ülésének vezetésében – az ülést vezető elnök mellett lehetőleg egy kormánypárti és egy ellenzéki pártállású jegyző teljesít szolgálatot egyszerre –, kézfelemeléssel történő szavazás esetében összeszámolják a szavazatokat, számvizsgáló bizottságként járnak el titkos szavazás esetében, az ülést vezető elnök felhívására felolvassák az országgyűlési iratokat, eskütételnél előolvassák a magyar nyelvű eskü szövegét, vezetik a felszólalásra jelentkezett képviselők névsorát, jelzik a beszédidő lejártát az ülést vezető elnöknek, továbbá a jegyzők feladata az Országgyűlés szó szerinti jegyzőkönyvének hitelesítése, valamint – egy 2020. február 1-je óta hatályos módosítás eredményeként – segítik az ülést vezető elnököt a tárgyalási rend fenntartásában.²⁰ Az Országgyűlés által elfogadott határozatokat a házelnök mellett az elfogadáskor „szolgálatot teljesítő” jegyzők írják alá.

Az Országgyűlés jegyzőiről szóló táblázatot a 4. Függelék tartalmazza.

1.5. Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása és megbízásuk megszűnése

Az Ogytv. a házelnök, az alelnökök és a jegyzők esetében a frakciók közötti konszenzusos jelöltállításból indul ki. A szavazás egyszerű többségi követelménye és a képviselőcsoportok megállapodásán nyugvó jelölés miatt a tisztségviselők megválasztása általában már az első körben megtörténik. Ha a jelölt személyét illetően a képviselőcsoportok között nincsen konszenzus, a házelnök személyére a legnagyobb frakció tehet javaslatot, követve azt a hagyományt, hogy az Országgyűlés elnökét 1990 augusztusa óta mindig ezen képviselőcsoport adta.²¹ A házelnök ilyen módon történő megválasztását követően a képviselőcsoportok vezetőinek közös indítványára vagy ilyen indítvány hiányában – az egyes indítványok mérlegelését követően – a házelnök javaslatára választja meg az Országgyűlés az alelnököket és a jegyzőket. A háznagyot minden esetben a házelnök javaslatára választja meg az Országgyűlés.

A házelnök súlyát külön is jelzi, hogy már csak őt választják titkos szavazással, továbbá a tisztségviselők közül egyedül ő tesz e tisztségre is esküt, a képviselői eskü mellett.²²

Az Országgyűlés tisztségviselőinek megbízatása az általános megszűnési okokon túl – amelyek a házelnök, az alelnökök és a jegyzők esetében pl. a képviselői megbízatás megszűnése, a képviselőcsoportból történő kilépés vagy kizárás, a felmentés és a lemondás; a háznagy esetében pl. a lemondás vagy az összeférhetlenség kimondása – a 2020. február 1-je óta hatályos rendelkezések értelmében megszűnik akkor is, ha velük szemben olyan súlyos fegyelmi intézkedés alkalmazására került sor (adott cikluson belül jogerősen történő kizárás két alkalommal vagy kitiltás egy alkalommal), amely a tisztségükbe vetett bizalmat is képes megkérdőjelezni.²³

A törvényalkotásért felelős alelnökre vonatkozó további eltéréseket lásd a VI. Rész 4. Fejezet 2. Alcímében.

2. A Házbizottság

1990-től az Országgyűlés szervezetrendszerében helyet kapott a Házbizottság „intézménye”, amelyhez hasonló összetételű testület működésére korábban nem volt példa a magyar parlament történetében.

A Házbizottság megalakításához külföldi minták szolgáltak alapul, hiszen a külföldi parlamentek többségében (adott esetben két testületként) – különböző elnevezéssel (Főbizottság, Parlamenti Csoportok Konferenciája, Elnökség, Állandó Büro, Öregek vagy Vének Tanácsa, Szóvivői Testület, Napirendbizottság, Ügyviteli Bizottság stb.) – működik hasonló összetételű és feladatkörű szerv.

2.1. A Házbizottság létrehozása, tagjai

Miután az alakuló ülés megválasztja az Országgyűlés tisztségviselőit (jelen esetben a házelnököt és az alelnököket), továbbá a képviselőcsoportok bejelentik megalakulásukat, valamint vezetőik személyét, sor kerül a Házbizottság testületének megalakítására is, amelynek tagjai az alelnökök, a képviselőcsoportok vezetői és a háznagy, míg az elnöki feladatokat a házelnök látja el.

A Házbizottság ülésén általában részt vesznek a Hivatal részéről a főigazgató (állandó meghívottként, tanácskozási joggal), a Törvényhozási Igazgatóság szervezeti egységeinek vezetői és a Házbizottság titkársági feladatait ellátó munkatársak, továbbá a képviselőcsoportok egy-egy szakértője.

A Házbizottság ülésein való részvétel lehetősége biztosított a Magyarországi nemzetiségek bizottságának elnöke – akadályoztatása esetén a bizottság által felkért alelnöke – számára is. Továbbá állandó meghívottként tanácskozási joggal részt vehet a Házbizottság ülésén a Kormány képviselője (jelenleg a Miniszterelnökséget vezető miniszter képviselője a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára), akinek nyilatkozata a napirendi javaslat kialakításában játszik fontos szerepet, mivel ily módon lehetősége van a benyújtandó előterjesztések, valamint azok várható tárgyalási menetrendjének, eljárásrendjének (sürgős tárgyalás, kivételes eljárás vagy határozati házsabályi rendelkezésektől való eltéréssel történő tárgyalás esetleges kezdeményezésének) jelzésére.

Egyebekben a Házbizottság ülésén csak a házelnök által meghívott személyek vehetnek részt.

2.2. A Házbizottság feladatai

A Házbizottság nem része az Országgyűlés bizottsági rendszerének, mivel az Országgyűlés döntés-előkészítő testületeként funkcionál, így ennek megfelelően alapvető feladata, hogy biztosítsa az Országgyűlés folyamatos és gördülékeny működését, kialakítsa a soron következő plenáris ülés napirendi javaslatát, előzetes egyeztetési fórumként szolgáljon az Országgyűlést érintő legfontosabb személyi döntések előkészítéséhez, valamint egyeztesse az Országgyűlés működésével kapcsolatban felmerült vitás kérdéseket.

A Házbizottság a tavaszi és az őszi ülésszakokat előkészítő első ülésén megvitatja az Országgyűlés adott ülésszakának munkarendjét, amely meghatározza, hogy a plenáris ülésekre milyen rendben, mely napokon kerüljön sor, ehhez igazodva a bizottságok melyik héten ülésszenek, mikor és milyen időtartamban kerüljön sor interpelláció, azonnali kérdés és kérdés elmondására, valamint milyen időpontokban kerüljön sor a határozathozatalokra. Konszenzus esetén a munkarendről a Házbizottság foglal állást, egyetértés hiányában viszont a házelnök javaslata alapján a munkarendről az Országgyűlés határoz.

Az ülésszak első ülésén a Házbizottság – a Kormány által benyújtott törvényalkotási program alapján – áttekinti az ülésszak üléstervét, az uniós, valamint nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontként tárgyalni javasolt előterjesztéseket, a félév során esedékes személyi döntéseket, valamint a beszámolók plenáris és bizottsági tárgyalásának várható menetrendjét, tapasztalatait.

A Házbizottság ülései keretében előkészíti a következő plenáris ülés napirendi javaslatát.

Az ülés napirendi javaslatának részeként a Házbizottság javaslatot tehet arra, hogy az Országgyűlés mely előterjesztéseket tárgyaljon, milyen sorrendben, továbbá, hogy egyes előterjesztéseket a határozati házsabályi rendelkezésektől eltérő tárgyalási rendben, időkeretes tárgyalási rendben, vagy együttesen tárgyaljon, valamint egyes napirendi pontokhoz kapcsolódóan a felszólalások általános szabályoktól eltérő időtartamát határozhatja meg.

A Házbizottság feladatai közé tartozik az európai uniós kérdéssel összefüggő plenáris napirendi pontok meghatározása, amelynek jelentősége abban áll, hogy az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény 16. § (1) bekezdése, valamint az Ogytv. 39. § (1) bekezdése biztosítja a részvétel és a felszólalás jogát a magyar EP-képviselőknek az uniós napirendi pont országgyűlési vitája során. Egy előterjesztés európai uniós kérdéssel összefüggő napirendi pontként történő tárgyalására a házelnök, a képviselőcsoportok vezetői, valamint az EP-képviselők is javaslatot tehetnek, legkésőbb a Házbizottság azon ülésén, amely a javasolt indítvány tárgyalását tartalmazó plenáris ülés napirendjét előkészíti.

Ehhez hasonló módon – a Magyarországi nemzetiségek bizottsága kezdeményezésére figyelemmel – szintén a Házbizottság határozza meg a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontokat. Nemzetiségi szószóló az Országgyűlés ülésén – a napirend utáni felszólalásokon kívül – csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő

napirendi pont tárgyalásakor szólalhat fel, ezen előterjesztéseket a nemzetiségeket képviselő bizottság is megtárgyalja.

A Házbizottság tehet javaslatot az Országgyűlésnek arra, hogy az Országgyűléshez benyújtott beszámolót – az alapvető jogok biztosa, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, valamint a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről szóló és bizonyos, az Alaptörvényben meghatározott katonai tárgyú beszámolója, valamint országgyűlési bizottság jelentése kivételével – a kijelölt állandó bizottság tárgyalja meg és határozza meg róla.

A Házbizottság engedélyezi az Országgyűlés ülésén történő szemléltetést, ilyen kérelem legkésőbb a Házbizottság ülésének megkezdése előtt egy órával nyújtható be.

Az Országgyűlésnek lehetősége van arra, hogy – a Házbizottság javaslatára – Magyarország történelme szempontjából kiemelkedő jelentőségű esemény évfordulója, valamint nemzeti ünnep alkalmából ünnepi vagy emlékülést tartson, amelyek előkészítése szintén a Házbizottság feladata.

A Hivatal költségvetésére vonatkozó javaslatot a házelnök a Házbizottság egyetértésével, a Költségvetési bizottság véleményének beszerzése után küldi meg a Kormánynak, amely azt változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek.

A Házbizottság egyéb feladatai keretében meghallgatja a házelnök által kinevezni kívánt személyeket, a háznagy tisztségére jelölt személyt, javaslatot tesz az alelnök vagy jegyző felmentésére, meghatározza az elektronikus benyújtás feltételeit, ajánlást tesz a köztársasági elnök jelölésére vonatkozó ajánlás érvénytelenségének megállapítására, csökkentheti az Országgyűlés szavazásairól, valamint a bizottsági ülésekről előzetes bejelentés nélkül távol maradó képviselők tiszteletdíját (amennyiben az ülések nem határozatképesek), egy tagot jelöl a Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottságba, valamint a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat, a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét, illetve a hiány mértékét érintő módosításáról szóló törvényjavaslat és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat tárgyalása során határidőt állapít meg a költségvetési ügyekkel foglalkozó bizottság részére az összegző jelentés és az összegző módosító javaslatot benyújtására.

2.3. A Házbizottság ügyrendje, állásfoglalásai

A Házbizottság – a házszabályi rendelkezésekre tekintettel – maga határozza meg a működési rendjét, feladatait és működésének részletes szabályait az ügyrendje tartalmazza, amely az állásfoglalásokkal együtt az Országgyűlés honlapján megtalálható.

Az Ogytv. meghatározza azon tárgyköröket, amelyek esetében a Házbizottság állásfoglalást alakíthat ki. Ezek a következők:

- az Országgyűlés ülészakonkénti és ülészakon belüli munkarendje,
- sajtónyilvánosság,
- egyes indítványok elektronikus úton történő benyújtása,
- miniszteri tisztségre javasolt személyek kinevezés előtti bizottsági meghallgatásának rendje,

- interpellációk és kérdések feltételének biztosítása a független képviselők részére,
- a köztársasági elnök és a miniszterelnök napirenden kívüli felszólalásával kapcsolatos időkeretek.

2.4. A Házbizottság ülése

A Házbizottság a plenáris és a bizottsági ülésektől eltérően nem a törvényjavaslatok és más indítványok megvitatásának fóruma, hanem az Országgyűlés zavartalan működését, az ehhez szükséges konszenzust, illetve a parlamenti munka tervezését hivatott biztosítani, ennek megfelelően üléseire alapvetően nem jellemzők a politikai viták.

A Házbizottság az ülészakok alatt az Országgyűlés munkarendjéhez igazodóan rendszeresen, általában a plenáris ülést megelőző hét csütörtöki napján ülésezik. A Házbizottság ülést a házelnök, akadályoztatása esetén az általa felkért alelnök hívja össze és vezeti. Soron kívüli ülésre legtöbbször a plenáris hét hétfőjén, közvetlenül az üléskezdet megelőzően kerül sor: ilyenkor az üléssel összefüggő, újonnan felmerült javaslatokat tárgyalja meg (jellemzően határozati házsabályi rendelkezésektől való eltérésre irányuló javaslatot).

Az Országgyűlés ülésének ideje alatt az ülést vezető elnök is összehívhatja a Házbizottság ülést. Az indok ilyenkor többnyire az ülés során történt rendkívüli esemény.

A Házbizottság ülést össze kell hívni, ha azt bármelyik képviselőcsoport vezetője kéri. Ha a Házbizottság ülésének összehívását az Országgyűlés ülésezése alatt kéri, a Házbizottság ülést legkésőbb annak az ülésnek a végére kell összehívni, amelyen az összehívás kezdeményezése megtörtént.

A nemzetiségeket képviselő bizottság elnöke is kezdeményezheti a házelnöknél a Házbizottság ülésének összehívását annak érdekében, hogy a Házbizottság valamely napirendi pontot a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontként határozzon meg.

A Házbizottság ülésének összehívása írásban, meghívó kiküldésével – kivételesen szóban, a plenáris ülésen tett bejelentéssel – történik. A meghívóban meg kell jelölni a Házbizottság ülésének napirendi pontjait.

A Házbizottság ülése nem nyilvános, az ülésről szó szerinti jegyzőkönyv készül, amelyet a tagok és az állandó meghívottak elektronikusan kapnak meg.

2.5. Döntéshozatal a Házbizottságban

A Házbizottságban csak a képviselőcsoport vezetője – akadályoztatása esetén megbízottja – rendelkezik szavazati joggal.

A Házbizottság működésének egyik alapelve a konszenzuson alapuló döntéshozatal, így döntéseit valamennyi – szavazati joggal rendelkező – tagjának egyhangú szavazatával hozza meg, ennek hiányában az ülészakonkénti és ülészakon belüli munkarendről az Országgyűlés vita nélkül, egyéb kérdésekben a házelnök dönt.

3. A bizottságok

A parlamenti munka hatékonyságának kulcsa mindig is az Országgyűlés döntéseinek megfelelő előkészítése volt. E tekintetben kiemelkedő a szerepe az Országgyűlés bizottsági rendszerének. Bár már a rendi országgyűlés esetében is megjelentek az előkészítő munkát végző különböző testületek, közöttük egyes esetekben bizottságok²⁴, a jelenlegi bizottsági struktúra gyökerei az 1848-as Országgyűlés idejére nyúlnak vissza. A képviselőház ekkor a tanácskozás előkészítése érdekében – a francia modellt követve²⁵ – sorshúzás útján felosztotta a Házat kilenc kisebb testületre, ún. osztályokra, amelyeket aztán minden hónap végén újjalakítottak. Az osztályok a törvényjavaslat megtárgyalását követően előadót delegáltak a „központi bizottmányba”, amely véleményt készített a törvényjavaslatról. E mellett a Ház „különbizottmányokat” is létrehozhatott egyes javaslatok előkészítésére, valamint néhány „állandó bizottmányt” is meg kellett alakítani a „Ház kebeléből”, amelyek elé elsősorban a belső ügyek – pl. a saját költségvetés – tartoztak.²⁶ (A képviselőház mellett a felsőház rendtartása is biztosította a lehetőséget bizottmányok létrehozására, de a bizottsági struktúráját illetően alapvetően a képviselőházi bizottsági rendszer az irányadó.)

Az ún. osztályrendszer intézményesítése mellett a parlamenti gyakorlatban egyre nagyobb szerepet kaptak a bizottságok, amely változás az 1874–75-ös házszabály-reformok során is megjelent. A képviselőház 1875-ben elfogadott házszabálya már tizenkét állandó bizottság felállításáról rendelkezett, továbbá ekkor rögzítették az albizottságok létrehozásának jogát is.²⁷ Az 1887-es házszabály az állandó bizottságok számát tizennégyre emelte²⁸, ami az azt követő negyven évben érdemben nem változott. Ugyanakkor a bizottságokat mindig csak egy-egy ülészakra hozták létre, és a tagok választását minden ülészak kezdetén le kellett folytatni.

Az 1928-as házszabály az állandó bizottságok között megkülönböztetett és egyben külön nevesített tizenegy – elsősorban a törvényalkotáshoz kapcsolódó – kötelezően létrehozandó szakbizottságot, valamint további hat – pl. a mentelmi ügyekkel, számvizsgálattal, könyvtári és múzeumi ügyekkel foglalkozó – bizottságot. (Kötelező volt továbbá még egyes, az összeférhetetlenséggel és a mandátum igazolásával foglalkozó bizottságok megalakítása is.) E mellett ekkor kerültek először részletesen kimunkálásra a bizottsági tárgyalásra vonatkozó eljárási szabályok, amelyek egyre fontosabbak voltak, hiszen a szakbizottságok az általános vitán túl részletesen is megvitatták a törvényjavaslatokat.²⁹ Ezen változtatott az 1939-es házszabály, amely ugyan alapjaiban nem módosította a bizottsági rendszert, de a bizottságok feladatait jelentősen érintette, mivel az általános vitát – a jelenlegi szabályozáshoz hasonlóan – kizárólag a plenáris ülés elé utalta, míg a részletes vita már csak a bizottságok szintjén zajlott.³⁰

1945 után ugyan egy ideig még a korábbihoz hasonló keretek között működtek az állandó bizottságok, de az egypártivá váló parlament és bizottságai működése egyre inkább formálissá vált. Az állandó bizottságok száma (az 1950-ben meghatározott négyről)³¹ 1990-ig ugyan fokozatosan nőtt, de tényleges szerepük elhanyagolható volt. Érdemibb bizottsági munka csak a 80-as évek végén bontakozott ki, amely elsősorban a gyakoribb ülésezésnek, az új ideiglenes bizottságok létrehozásának, és a rendszerváltáshoz vezető folyamatoknak tudható be.³²

Az 1990-ben, immár szabad, demokratikus választás eredményeként megalakult Országgyűlés tíz állandó bizottságot és öt ún. különbizottságot hozott létre. A különbizottságok – amelyek az 1994-es házszabály elfogadását követően állandó bizottságként működtek tovább – nem a törvényjavaslatok megvitatásával, hanem elsősorban a képviselők jogállásával és a parlamenti működéssel kapcsolatos ügyekkel foglalkoztak. Az állandó bizottságok az általános vita előkészítésén túl megtárgyalták a képviselői módosító javaslatokat is, és kiemelt fontosságúvá vált a kormányzat ellenőrzésében betöltött szerepük. A bizottságok száma 2006-ig ciklusról ciklusra növekedett; az ekkor megalakult új parlament azonban a korábbi huszonöt helyett – az egyszerűség, a hatékonyság és a költségtakarékosság elve mentén – tizennyolc állandó bizottság felállításáról döntött³³, és ez a szám a következő ciklusban is csak eggyel nőtt³⁴. A 2014-es választásokat követően összeült Országgyűlés már a cikluscserénél hatályos új házszabályi rendelkezések mentén alakította ki bizottsági rendszerét. Új bizottságként létrejött a törvényalkotási bizottság, valamint – a nemzetiségek képviseletének biztosítása keretében – megalakult a nemzetiségeket képviselő bizottság is. E két bizottság azonban speciális feladat- és hatásköre miatt nem tartozik az állandó bizottságok közé³⁵, amelyekből az Országgyűlés 2014-ben összesen 14-et hozott létre.³⁶ Az ekkor hatályba lépett házszabályi rendelkezések átalakították továbbá az állandó bizottságok hatáskörét is, mivel az új tárgyalási rend szerint az általános vita újra csak a plenáris ülésen zajlik, és a részletes vitát a bizottságok folytatják le, amelynek keretében a korábbihoz képest még érdemibb jogosítványokkal bírnak a képviselői módosító javaslatok tekintetében. A bizottsági rendszer az ezt követő parlamenti ciklusban változatlan formában került kialakításra, és az Országgyűlés 2018-ban ugyanazt a 14 állandó bizottságot hozta létre.³⁷

A polgári parlamenti korszakban közjogi szabályozásunk lehetővé tette az Országgyűlés számára eseti (ad hoc) vagy vizsgálóbizottság megalakítását, az Országgyűlés azonban ezzel a lehetőséggel – főként a vizsgálóbizottság tekintetében – viszonylag ritkán élt. A vizsgálóbizottság többnyire ugyanis az ellenzéki pártok számára kínált előnyöket, bár az 1920-as években több olyan ügy is kipattant, amelyek esetében a parlamenti többség is indokoltan látta vizsgálóbizottság alakítását.³⁸ E bizottságok létrehozásának jogát az 1949-es Alkotmány, továbbá az ezen alapuló országgyűlési ügyrendek sem csorbították; rögzítették ugyanis, hogy a parlament bármely kérdés megvizsgálására bizottságot küldhet ki. Ilyen testületek megalakítására azonban – az Országgyűlés kiüresedett szerepének megfelelően – hosszú ideig nem került sor. Ezt a „több évtizedes kényszerű szünetet” szakította meg az 1989-ben létrehozott Honvédelmi vizsgálóbizottság³⁹, amelynek nyomán „újjaszületett” és a rendszerváltást követően a házszabályban is nevesítésre került a vizsgálóbizottság intézménye.⁴⁰

A vizsgálóbizottság 1994-ig az ideiglenes bizottságok mellett külön, míg az 1994-ben elfogadott HSz.-ben már az ideiglenes bizottságok egyik típusaként került szabályozásra. Az eseti bizottság, amely korábban ideiglenes bizottság néven szerepelt a házszabályban, szintén ekkor került nevesítésre mint az ideiglenes bizottságok másik típusa. A 2012-ben elfogadott Ogytv. pedig immár törvényi szinten rendezi mind az eseti, mind a vizsgálóbizottság létrehozásának szabályait.

3.1. Az állandó bizottságok

Az Országgyűlés bizottsági rendszere 1990 óta a frakciók által a ciklusok kezdetén megkötött politikai megállapodáson nyugszik. (Ettől a parlamenti szokásjogtól eddig csak 2010-ben tért el az Országgyűlés: ekkor az ellenzéki frakciók nem tudtak megállapodni egymással a részükre biztosított bizottsági tisztségviselői helyek elosztásáról, így a teljes bizottsági struktúra tekintetében nem jött létre a szükséges konszenzus.⁴¹) Bár a bizottsági rendszer kialakítása nem tartozik az alakuló ülés kötelező elemei közé, a frakciók arra törekednek, hogy már az alakuló ülést előkészítő megállapodásban rendelkezzenek erről is. Így meghatározzák a létrehozandó bizottságok számát, elnevezését, valamint az egyes bizottságok létszámát és azon belül az alelnöki helyek számát. E mellett azt is rögzítik, hogy az egyes bizottsági tagsági, tisztségviselői helyek tekintetében mely frakciót illeti meg a jelölés joga. Konszenzus hiányában az egyeztetések az alakuló ülés után is folytathatóak, és ekkor a bizottságok megalakítására csak az első ülést követően kerül sor, mint ahogyan történt ez 1998-ban és 2006-ban is. (2014-ben kizárólag a nemzetiségeket képviselő bizottság jött létre későbbi időpontban.)

Az Országgyűlés szervezetalakítási szabadságával élve állandó bizottságot bármikor létrehozhat, átalakíthat, illetve megszüntethet. E szabadsága azonban nem korlátlan, ugyanis az Ogytv. meghatározza azokat az állandó bizottságokat, amelyek megalakításától nem tekinthet el a parlament. Így kötelező létrehozni a Mentelmi bizottságot, valamint alkotmányügyi kérdésekkel, költségvetéssel, külügyekkel, európai uniós ügyekkel, honvédelemmel, nemzetbiztonsággal, nemzetpolitikával foglalkozó állandó bizottságot.⁴² Megtörténik továbbá a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság megalakítása is, ez utóbbi kötelezettség azonban csak ritkán növeli a bizottságok számát, mivel az esetek többségében e feladatkört általában az amúgy is kötelezően megalakítandó, az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság látja el, habár volt példa önálló ügyrendi bizottság létrehozására is.

Az állandó bizottságoknak csak országgyűlési képviselők lehetnek a tagjai.⁴³ A Kormány tagja és az államtitkár kivételével valamennyi képviselő számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy állandó bizottság vagy a törvényalkotási bizottság munkájában részt vegyen. A bizottsági helyek és tisztségek frakciók közötti elosztásakor alapvetően a képviselőcsoportok közötti létszamaránynak való megfelelés az elsődlegesen érvényesülő kritérium. Az 1994-ben elfogadott HSz. garanciális szabályként fogalmazta meg, hogy az állandó bizottságokban bizottságonként a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének helyet kell kapnia. Bár a 2014-ben hatályba

lépett új szabályozás ezt már nem írja elő, azonban továbbra is biztosítja a frakciók részvételi jogát. Az Ogytv. 40. § (1) és (2) bekezdése szerint ugyanis a bizottság ülésén a bizottságban tagsági hellyel nem rendelkező frakció vezetője, illetve a frakció általa megbízott tagja tanácskozási joggal vehet részt. Ugyanakkor az Országgyűlés dönthet úgy is, hogy valamely állandó bizottságba a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok ugyanannyi tagot jelöljenek (paritásos bizottság). Egy állandó bizottság, a Mentelmi bizottság esetében – figyelemmel a bizottság speciális feladat- és hatáskörére – ezt maga az Ogytv. írja elő.⁴⁴

Az arányosság elvén kívül néhány olyan szabály is érvényesül, amelyek befolyásolják az egyes frakciók jelölési jogát. Példaként említhető, hogy a nemzetbiztonsággal, a honvédelemmel, valamint a külügyekkel foglalkozó bizottságok tagjának csak olyan képviselő választható meg, akinek tekintetében elvégezték a szükséges nemzetbiztonsági ellenőrzést.⁴⁵ További törvényi előírás az is, hogy a Nemzetbiztonsági bizottság elnöke mindenkor csak ellenzéki képviselő lehet⁴⁶, valamint 1990 óta – a töretlen parlamenti szokásjog alapján – ellenzéki képviselő tölti be a költségvetéssel foglalkozó bizottság elnöki tisztségét is.

Az állandó bizottság az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező, törvényben és a HHSZ-ben meghatározott esetekben ügydöntő, valamint a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve. A bizottságok feladatai alapvetően a főbb parlamenti hatáskörökhöz igazodnak. Így megkülönböztethetők a törvényalkotással kapcsolatos feladatok, a kormányzat ellenőrzésének körébe tartozó tevékenység, valamint egyes személyi döntések előkészítése. Ugyanakkor az állandó bizottság – akár az Országgyűlés felkérése, akár saját elhatározása alapján – bármely, feladatkörét érintő kérdést megtárgyalhat, és abban állást foglalhat.

Az egyes feladatok terjedelmét, valamint egymáshoz viszonyított arányát alapvetően az állandó bizottságok feladatkörei határozzák meg, amelyek elsősorban a kormányzati feladatokhoz igazodnak.⁴⁷ Természetesen vannak átfedések az egyes bizottsági feladatkörök között, valamint az egyes tárcákhoz tartozó területek sokszor több parlamenti bizottság között oszlanak meg, illetve egy bizottság több tárcához is tartozó feladatkörrel bírhat. Míg korábban elsősorban a bizottság neve adott iránymutatást arra vonatkozóan, hogy milyen területek tartoznak hozzá, a 2014-es, majd a 2018-ban megkötött politikai megállapodás immár tételesen rögzítette az egyes bizottságok feladatkörét is.

„Az Országgyűlés az Alaptörvény elfogadására, illetve módosítására irányuló javaslat, valamint törvényjavaslat, határozati javaslat, politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat és jelentés készítésére kérheti fel az állandó bizottságot.”⁴⁸ E mellett az állandó bizottságok folytatják le az Országgyűlésnek benyújtott törvényjavaslat részletes vitáját, amely az indítvány részletes megtárgyalásán túl magában foglalja a képviselői módosító javaslatok megvitatását, a bizottság saját módosítási szándékának kialakítását, valamint a részletes vitáról szóló jelentés, továbbá – amennyiben a bizottság valamilyen módosítást támogat – a támogatott képviselői módosító javaslatokból és további bizottsági javaslatokból összeállított bizottsági módosító javaslat elfogadását is. A részletes vita lefolytatására a házelnök, illetve egyes esetekben maga a HHSZ egy állandó bizottságot jelöl ki. Ugyanakkor bármely más állandó bizottság, illetve

nemzetiségi napirendi pont esetében a nemzetiségi bizottság dönthet úgy, hogy ún. vitához kapcsolódó bizottságként lefolytatja a törvényjavaslat részletes vitáját annak általa megjelölt részeire. Egyes esetekben – pl. a költségvetési, zárszámadási törvényjavaslatoknál – a HHSZ a kijelölt bizottság nevesítése mellett a vitához kapcsolódó bizottságok körét is kijelöli.

A bizottságok munkájában az előkészítő jelleg dominál, ami azonban számos esetben együtt jár ügydöntő hatáskörrel is. Így pl. a házelnök által kijelölt bizottság dönt a képviselő által benyújtott törvényjavaslat tárgysorozatba vételéről, valamint a részletes vitát lefolytató bizottságok döntenek a képviselői módosító javaslatokról. Ennek megfelelően, főszabályként csak az a képviselői indítvány kerülhet a Ház elé, amelyet a kijelölt bizottság tárgysorozatba vett, illetve csak annak a képviselői módosító javaslatnak a tárgyalása folytatódhat, amelyet a bizottság támogatott, és ezáltal beemelt a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatába.

A fentiek mellett a törvényalkotástól részben vagy teljesen elkülönülő ügydöntő hatáskörök is megjelennek az egyes bizottságoknál. Így pl. a kormánynak az európai uniós tervezetekre vonatkozó álláspontjával kapcsolatos állásfoglalás kialakítása az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság hatáskörébe tartozik.⁴⁹ Külön törvény hatalmazza fel továbbá a feladatkörrel rendelkező bizottságokat – ami alatt elsősorban a nemzetbiztonsággal és a honvédelemmel foglalkozó bizottságokat kell érteni –, hogy indokolt esetben felmentést adjanak a közbeszerzési szabályok alkalmazása alól.⁵⁰

Sajátos bizottsági ügydöntő hatáskörnek minősül, amikor a kijelölt bizottság – az Országgyűlés felhatalmazása alapján, az Ogytv. 27/B. §-ban meghatározott kivételekkel – nemcsak megtárgyalja, de dönt is a feladatkörébe tartozó, az Országgyűlés részére készült beszámolóról. Utóbbi eset azonban annyiban rendhagyó döntési jogkör, hogy a bizottság csak pozitív döntést hozhat, ugyanis amennyiben a beszámoló elfogadását nem támogatja, úgy a határozathozatal jogát – és ezzel a beszámoló tárgyalását – vissza kell utalnia a plenáris üléshez.⁵¹

Az állandó bizottságok ellenőrzési tevékenysége meglehetősen szerteágazó; a már említett beszámolók tárgyalásán túl főként a rendszeres meghallgatások, tájékoztatók adják e feladatkörük ellátásának lényegi elemeit. A 2014-es alakuló üléssel hatályba léptek az Ogytv. azon rendelkezései is, amelyek – az Alkotmánybíróság által jelzett korábbi mulasztást⁵² orvosolva – megállapították az állandó bizottságok ellenőrzési feladatköréhez tartozó vizsgálati tevékenységére vonatkozó szabályokat.⁵³

„Az állandó bizottság egyes feladatai elvégzésére tagjai sorából albizottságokat hozhat létre.”⁵⁴ Az albizottságok általában a bizottság feladatkörébe tartozó valamely kérdés, terület figyelemmel kísérése céljából, esetleg bizottsági döntés (pl. benyújtandó törvényjavaslat) előkészítése végett alakulnak. Minden állandó bizottságnak kötelezően létre kell hoznia ugyanakkor egy albizottságot, amely a bizottság feladatkörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi gazdasági hatását, valamint a deregulációs folyamatokat figyelemmel kíséri.⁵⁵ Két vagy több állandó bizottság közös albizottságot is létrehozhat. Az albizottság működésére – eltérő rendelkezés hiányában – az állandó bizottság működésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

A bizottságok működési rendjüket – a házszabályi rendelkezéseket figyelembe véve – maguk határozzák meg, úgyszintén maguk alakítják ki – megalakulásukat

követően – az ülésezésük rendjét is. A bizottságok az ülészakok alatt rendszeresen üléseznek. Az ülészakok között – az eseti és a vizsgálóbizottságok kivételével – csak akkor tartanak ülést, ha azt a Házbizottság, a házelnök vagy a bizottsági tagok együtöde kéri. Amennyiben azonban az Európai Unió intézményeinek működési rendje megköveteli, úgy az érintett bizottságok – a HHSZ felhatalmazása alapján – szükség szerint üléseznek.⁵⁶

Az állandó bizottságok rendszerének bemutatását a 9. Függelék tartalmazza.

3.2. Eseti bizottság

Eseti bizottságot az Országgyűlés a bizottságot létrehozó határozatban megjelölt ügyeknek a határozatban megállapított ideig történő intézésére hozhat létre.⁵⁷ A hatályos szabályozás alapján ezen ügyek a legfontosabb országgyűlési hatáskörökhez, a törvényalkotáshoz, a kormányzati ellenőrzéshez és személyi döntésekhez egyaránt kapcsolódhatnak. Ellenőrzési feladatai kapcsán az Országgyűlés jellemzően abban az esetben állít fel eseti bizottságot, ha az ügy több állandó bizottság feladatkörét is érinti, ezáltal a legmegfelelőbb módon így biztosítható az ellenőrzés hatékonysága. Ez esetben a bizottság – a kialakult gyakorlat szerint – megbízásának lejártakor vagy a bizottságot létrehozó OGY határozatban rögzített gyakorisággal jelentést nyújt be tevékenységéről. A szabályozás lehetővé teszi, mégis kivételesnek tekinthető, ha az Országgyűlés egyes jogalkotási feladatainak – az Alaptörvény elfogadására, illetve módosítására irányuló javaslat, valamint törvényjavaslat, határozati javaslat vagy politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat⁵⁸ – előkészítésével bíz meg eseti bizottságot.⁵⁹ Az eseti bizottságok egy típusa külön törvényi rendelkezés alapján az Országgyűlés által választott egyes közjogi tisztségviselők jelölése céljából jön létre. Ezek közé sorolható az Alkotmánybíróság elnökét és tagjait, az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit, valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa elnökét és tagjait jelölő eseti bizottság.

Az eseti bizottság korábban is rendelkezett azzal a sajátossággal, hogy tagjainak legfeljebb a fele nem képviselő is lehet.⁶⁰ Ez alól csak a már említett jelölőbizottságok képeznek kivételt, amely esetében az Ogytv. nem teszi lehetővé képviselői mandátummal nem rendelkező személyek bizottsági tagságát. Az eseti bizottság ezen utóbbi típusa a létrehozása tekintetében is eltér a többi eseti bizottságtól, mivel – az állandó bizottságokhoz hasonlóan – a jelölőbizottságra vonatkozó javaslatról az Országgyűlés vita nélkül határoz.⁶¹

Az eseti bizottság nem képviselő „szakértő tagja” a bizottság elnöki és alelnöki tisztségét nem töltheti be, továbbá csak tanácskozási joggal vesz részt az üléseken, és a határozatképesség szempontjából sem vehető figyelembe. Egyébként az eseti bizottság létrehozására és működésére – bizonyos kivételekkel – az állandó bizottságokra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni⁶², így pl. létrehozhat albizottságot, de az eseti bizottság képviselő tagját csak másik képviselő helyettesítheti az üléseken⁶³.

A létrehozott eseti bizottságokat bemutató táblázatot a 10. Függelék tartalmazza.

3.3. Vizsgálóbizottság

A parlamenti jog számos területének, így a vizsgálóbizottság szabályozásának az Alaptörvény megalkotását követő újrakodifikálásának irányait is az alkotmánybíróági gyakorlat jelölte ki.⁶⁴ Az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat mellett, hogy a bizottsági vizsgálatok törvényi szabályozásának hiánya okán mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést állapított meg, meghatározta a bizottsági vizsgálatok alapjogi korlátait, valamint a vizsgálatok hatékonyságával kapcsolatban is alkotmányos elvárásokat fogalmazott meg. Jelenleg az Ogytv. sarkalatos rendelkezései tartalmazzák a vizsgálóbizottságokra vonatkozó szabályozást.⁶⁵

A Hsz. rendelkezései szerint vizsgálóbizottság létrehozását mindazok kezdeményezhették, akik határozati javaslatot nyújthattak be,⁶⁶ a képviselők egyötöde által támogatott indítvány esetén viszont kötelező volt a testület felállítása.⁶⁷ Az Ogytv. a kezdeményezési jogot kizárólag a képviselők egyötöde számára biztosítja,⁶⁸ és nem rendelkezik a bizottság kötelező megalakításáról.

A vizsgálóbizottság létrehozásának különleges – az esetleges kormányzati-politikai felelősség feltárására irányuló – céljából adódóan csak országgyűlési képviselők lehetnek a tagjai.⁶⁹

Az Ogytv. – a hatályos rendelkezésekkel lényegileg megegyező tartalmú, ciklusokon átívelő ügyrendi állásfoglalásra⁷⁰ is figyelemmel – a vizsgálati tevékenység feltételeinek összetett rendszerét alakította ki.⁷¹ Az elsőként tárgyalt korlátozás az ellenőrzés hatékonyságának biztosításával igazolható. Eszerint valamely ügy bizottsági vizsgálatára csak abban az esetben kerülhet sor, ha az képviselő által igénybe vehető és a parlamenti megvitatását viszonylag rövid időn belül lehetővé tevő eszközökkel (kérdés, interpelláció, azonnali kérdés) nem tisztázható. A szabályozás tehát az összetett, nehezebben megítélhető ügyekre tartja fenn a vizsgálóbizottság intézményét.

Az Országgyűlés ellenőrzési hatáskörébe tartozó közérdekű ügyben hozható létre vizsgálóbizottság, ezért az államhatalmi ágak elválasztásának elvén⁷² alapuló korlátozás szerint a bizottsági vizsgálat nem irányulhat egyedi jogi felelősség megállapítására, valamint az Alkotmánybíróóság, az Állami Számvevőszék és az önkormányzatok hatáskörébe tartozó ügyre.⁷³

A jogalkotó olyan módon tett eleget a vizsgálati tevékenység bíróági eljáráshoz fűződő viszonyának meghatározását előíró követelménynek⁷⁴, hogy kizárta a folyamatban lévő büntető és polgári – valamint szabálysértési és más hatósági – ügyekben bizottsági vizsgálatok folytatását.

A bizottsági vizsgálatok észszerű korlátja, hogy nem terjedhetnek ki a döntéselőkészítés szakaszában lévő ügyekre, hiszen a vizsgálódás hagyományos célja szerint múltbéli⁷⁵ események feltárására irányul. A döntés végrehajtását is megelőző folyamatokra kiterjedő parlamenti ellenőrzés hatékony eszköze az állandó és az eseti bizottság.

A vizsgálóbizottság létrehozásával kapcsolatban az Ogytv. a kisebbségvédelmi, illetve a parlamenti ellenőrzés hatékonyságát támogató, korábban is meglévő garanciális rendelkezéseket fenntartotta.⁷⁶ A szabályozás ennek megfelelően védelmet nyújt a vizsgálat eredeti tárgyának vagy céljának megváltoztatásával szemben, a vizsgálóbizottság paritásos bizottságként való létrehozásáról rendelkezik, továbbá

biztosítja, hogy a bizottság elnöke (társelnöke) az érintett kormány ellenzékéhez tartozó képviselő legyen.

A bizottság a vizsgálati tevékenységgel összefüggő irattal, adattal vagy egyéb információval rendelkező bármely személy, szerv, vagy szervezet számára együttműködési – tartalmában adatszolgáltatási, megjelenési és nyilatkozattételi – kötelezettséget⁷⁷ írhat elő, amely a vizsgálati hatékonyság megteremtésére tekintettel garanciális rendelkezésnek minősül, hiszen jogi kötelezettség hiányában a bizottsági vizsgálatok csupán az érintettek önkéntes együttműködésén alapulhatnak. A kötelezettség esetleges megsértéséről a levezető elnök – a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatása alapján – az Országgyűlés soron következő ülésén bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot⁷⁸. A törvény által kilátásba helyezett joghátrány a vizsgálóbizottságok működését egyébként is körülölelő nyilvánosság erejével szembesíti az együttműködési kötelezettség jogellenes megszegőjét. A vizsgálati eszközök szabályozása jól szemlélteti azt a jogalkotói törekvést, amely olyan módon kívánt eleget tenni az ellenőrzés hatékonyságára vonatkozó alkotmánybírói követelményeknek, hogy közben megőrizte a vizsgálóbizottságok működésével kapcsolatos parlamenti és alkotmányos hagyományainkat, amelyekről teljes mértékben idegen lenne az együttműködési kötelezettséget kikényszerítő eljárási szankciók (pénzbírság, elővezetés) alkalmazásának lehetővé tétele.⁷⁹

A vizsgálati módszerek és eljárások közül ki kell emelni a meghallgatás intézményét, amelynek elrendelésére és lefolytatására – a biztosítékkal szolgáló – együttműködési kötelezettség előírása mellett vagy annak hiányában is sor kerülhet. Ugyancsak a vizsgálati módszerek közé sorolható az adatszolgáltatási kötelezettség eredményeként vagy attól függetlenül a vizsgálattal összefüggésben előállt, illetve a bizottság által bekért iratok, adatok vagy más információk feldolgozása és értékelése.

Az Ogytv. rögzíti a bizottság jelentéstételi, valamint a jelentés országgyűlési tárgyalásának kötelezettségét⁸⁰, amelyek együttesen biztosítják a közérdekű ügyek parlamenti megvitatásához fűződő alkotmányos érdek érvényesülését. Az alkalmazott eljárási rend és vizsgálati módszerek mellett a jelentés – többek között – tartalmazza a feltárt tényeket és bizonyítékokat, a vizsgált ügygel kapcsolatos megállapításokat, valamint a szükséges intézkedésekre vonatkozó javaslatokat.⁸¹

A személyhez fűződő jogok védelmét, illetve a vizsgálatok hatékonyságát egyaránt támogató garanciális rendelkezések szerint a jelentésben kötelező feltüntetni az együttműködésre kötelezettek a vizsgálat módszereivel és megállapításaival kapcsolatos észrevételeit, továbbá az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni a vizsgálattal érintett személynek a jelentés rá vonatkozó megállapításaira tett észrevételeit.⁸²

A vizsgálati tevékenység kizárólag a politikai felelősség megállapítására irányulhat, a bizottság megállapításai más hatóságot vagy bíróságot nem kötnek. A megállapítások politikai jellegével indokolható tehát⁸³, hogy a vizsgálóbizottsági jelentés hagyományos közigazgatási vagy bírói fórumok előtt nem támadható meg.⁸⁴

A létrehozott vizsgálóbizottságok bemutatató táblázatot a 11. Függelék tartalmazza.

3.4. A nemzetiségeket képviselő bizottság

Az Ogytv. – Alaptörvényben foglalt felhatalmazás⁸⁵ alapján megalkotott, és az Országgyűlés 2014-es alakuló ülésének napján hatályba lépett – szabályai megteremtették a nemzetiségek közvetlen parlamenti képviseletének kereteit, és annak testületi formájaként intézményesítették a nemzetiségeket képviselő bizottságot. „A nemzetiségeket képviselő bizottság a nemzetiségek érdekeit, jogait érintően az Országgyűlés kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munka ellenőrzésében közreműködő szerve.”⁸⁶ Létrehozása az Ogytv. alapján kötelező, és bár nem állandó bizottság, az állandó bizottságokhoz hasonlóan az adott parlamenti ciklusban „állandó jelleggel” működik.

Tagjai a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselők, valamint a nemzetiségi szószólók, akik törvény erejénél fogva, az Országgyűlés erre irányuló külön döntése nélkül válnak a bizottság tagjává. Az Országgyűlés a bizottság nevééről – ezáltal létrehozásáról – és feladatkörének kiegészítéséről határoz, továbbá megválasztja a bizottság elnökét és alelnökeit⁸⁷ is. Tekintettel arra, hogy a 2014-es országgyűlési választásokon a nemzetiségi listák nem szereztek kedvezményes képviselői mandátumot, a 2014–2018-as ciklusban a bizottságnak 13 nemzetiségi szószóló tagja volt. 2018-ban ugyanakkor a német nemzetiségi lista elérte a szükséges kvótát és nemzetiségi képviselőt juttatott az Országgyűlésbe, így a bizottságnak a 2018–2022-es ciklusban – a nemzetiségi szószólók mellett – immár nemzetiségi képviselő tagja is volt, aki egyben a bizottság elnöki tisztségét is betöltötte. Míg a nemzetiségi képviselő jogállása a többi országgyűlési képviselő jogállásával azonos, addig a nemzetiségi szószólók csak a bizottságban rendelkeznek szavazati joggal.

A bizottság esetében fontos hangsúlyozni, hogy az állandó bizottságoktól eltérően ügydöntő hatáskörrel nem rendelkezik. Bár kijelölt bizottságként nem járhat el (és így nem dönthet képviselői önálló indítványok tárgysorozatba vételéről, vagy beszámolóik elfogadásáról), azonban a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontként meghatározott indítványok esetében – vitához kapcsolódó bizottságként – részletes vitát folytathat le⁸⁸, amelynek során saját módosítási szándékot is megfogalmazhat. A nemzetiségi napirendi pontok körét a Házbizottság határozza meg, ahol a bizottság elnöke – akadályoztatása esetén a bizottság általa felkért alelnöke – részt vehet. A bizottság elnöke továbbá kezdeményezheti a házelnöknél a Házbizottság összehívását annak érdekében, hogy a Házbizottság valamely napirendi pontot ilyen napirendként határozzon meg.⁸⁹

Míg az állandó bizottságok – a képviselői önálló indítványok kivételével – az egyes előterjesztésekkel kizárólag a részletes vita során foglalkoznak, addig a nemzetiségeket képviselő bizottság már az általános vitát megelőzően is megtárgyalja a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánított indítványokat annak érdekében, hogy a bizottság által felkért nemzetiségi képviselő, szószóló a bizottság véleményét a plenáris ülésen az általános vitában ismertethesse.⁹⁰

A bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról⁹¹, továbbá

kapcsolódó bizottságként lefolytatja a költségvetési és zárszámadási törvényjavaslatok részletes vitáját is.⁹²

Bár a szószólók nem jogosultak törvényjavaslat benyújtására⁹³, a bizottságot az állandó bizottságokhoz hasonlóan törvénykezdeményezési jog illeti meg.⁹⁴ A bizottság fennállásának első két ciklusában az Országgyűlés több, a bizottság által benyújtott törvényjavaslatot is elfogadott, így pl. a bizottság kezdeményezésére módosításra került maga az Ogytv. is. A bizottság továbbá a feladatkörét érintő bármely kérdést – az Országgyűlés felkérése vagy saját elhatározása alapján – megtárgyalhat, és abban állást foglalhat. Ezen túlmenően, hasonlóan az állandó bizottságokhoz, egyes feladatai elvégzésére tagjai sorából albizottságokat hozhat létre.⁹⁵ Végezetül említést érdemel, hogy a bizottság – ellenőrző szerepkörében – részt vesz a miniszter(jelölt)i meghallgatásokban is: a kinevezését megelőzően meghallgatja a feladatköre szerint hatáskörrel rendelkező minisztert, aki később évente beszámol a bizottság előtt.

4. A törvényalkotási bizottság

4.1. A törvényalkotási bizottság sajátos jogállása és jelentősége

A törvényalkotási bizottság jogintézményét a 2014. május 6-án hatályba lépett Ogytv.-módosítás, valamint a HHSZ honosította meg a magyar parlamenti jogban. A törvények koherenciájáért viselt felelőssége körében előzményének tekinthető az egykori Alkotmányügyi bizottság zárószavazás előtti eljárása, hiszen a Hsz. lehetővé tette, hogy a zárószavazás megkezdéséig a törvényjavaslat bármely rendelkezéséhez olyan módosító javaslat kerüljön benyújtásra, amely kizárólag arra irányul, hogy egy rendelkezést az Alkotmánnyal, törvénnyel, a törvényjavaslat más rendelkezésével összhangba hozzon⁹⁶. Ezt a jogintézményt a HHSZ némileg más körben, eredeti, koherenciazavart feloldó rendeltetésének inkább megfelelően szabályozta újra, fenntartva ugyanakkor azt a szabályt, hogy ilyen módosító javaslatot csak egy bizottság – a törvényalkotási bizottság – tárgyaljon meg. A törvények koherenciájáért és a minőségi jogalkotásért való felelősség szempontjából a törvényalkotási bizottság működése előzményének tekinthető az a körülmény is, amely szerint az Alkotmányügyi bizottság bármely törvényjavaslatot megtárgyalhatott kijelölésének hiányában is⁹⁷. Ezen feladatokkal összefüggő hasonlóságokon túlmenően azonban a törvényalkotási bizottság a hagyományos bizottsági struktúra egészen új, sajátos feladat- és hatáskörű, előzmény nélküli szereplője.

Az Ogytv. a törvényalkotási bizottságot nem az állandó bizottságok körében, hanem sajátos bizottságként határozza meg, amelynek létrehozása ugyanakkor – egyes állandó bizottságokhoz hasonlóan – kötelező. Az Alaptörvény 5. cikk (3) bekezdéséből csupán az állandó bizottságok megalakításának kötelezettsége adódik, annak azonban semmi akadálya, hogy – a parlamenti autonómiából fakadó szervezetalakítási szabadság keretében – a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezések ezenfelül további bizottságok kötelező felállításáról rendelkezzenek.

A törvényalkotási bizottság feladat- és hatáskörének általános deklarálása is eltér az állandó bizottságokétól. Mind az állandó bizottságok, mind a törvényalkotási bizottság az Országgyűlés javaslattevő, véleményező, törvényben és a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben ügydöntő szerveként kerültek definiálásra, amelyek gyakorolják az Országgyűlés egyéb határozataiban meghatározott hatáskörüket is. Míg azonban az állandó bizottságok kezdeményező szerepét és a kormányzati munka ellenőrzésében való közreműködését is hangsúlyozza az Ogytv., addig a törvényalkotási bizottság esetén ezekről nem szól, azt viszont kiemeli, hogy javaslattevő, véleményező, ügydöntő tevékenységét az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során fejeti ki.

Továbbá, az állandó bizottságoktól eltérően az Ogytv. nem szól arról, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény elfogadására, illetve módosítására irányuló javaslat, valamint törvényjavaslat, határozati javaslat, politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat és jelentés készítésére kérhetné fel a törvényalkotási bizottságot. Azt viszont az állandó bizottságokra vonatkozó rendelkezésre történő visszautalással rögzíti, hogy a feladatkörét érintő bármely kérdést – az Országgyűlés felkérésére vagy saját elhatározása alapján – megtárgyalhat, és abban állást foglalhat, azonban e rendelkezés is csak az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során ellátott feladatkörben értelmezhető.

Az Ogytv. rendelkezései alapján tehát megállapítható, hogy a törvényalkotási bizottság véleményező és javaslattevő tevékenységét kizárólag az Országgyűlés jogalkotási tevékenysége során fejtí ki. Az Országgyűlés másik legfontosabb funkciójának gyakorlásában, a kormányzati munka ellenőrzésében nem vesz részt, és a további hagyományos parlamenti feladatok (kormányzati szervezetrendszer létrehozása, a személyi döntések meghozatala vagy abban való közreműködés jelöltek meghallgatásával stb.) ellátásában sem jut szerephez.

A bizottságok részvételi lehetősége a törvényalkotásban hagyományosan három elemből áll: törvénykezdeményezés joga, a benyújtott törvényjavaslatok véleményezése és módosító javaslatok megfogalmazása, valamint a képviselői módosító javaslatokról történő állásfoglalás. A törvényalkotási bizottság hatásköre e tekintetben is speciális: a törvénykezdeményezés jogával nem él, és a képviselői módosító javaslatokat általában nem (csak különleges eljárásban) tárgyalja. A törvényalkotási bizottság bár országgyűlési bizottságként az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése alapján törvénykezdeményezéssel élhetne, a hárszabályi rendelkezések a további jogosultaktól származó kezdeményezések tárgyalásával kapcsolatban határozza meg speciális jogköreit, amelyeket saját kezdeményezése esetén nem tudna maradéktalanul gyakorolni. Fentiekkel összhangban az Ogytv. már hivatkozott rendelkezése alapján az Országgyűlés nem kérheti fel a bizottságot önálló indítvány benyújtására, és a HHSZ is akként rendelkezik, hogy ha a törvényalkotási bizottság eljárása során annak szükségességét észleli, bármely bizottságot törvényjavaslat benyújtására kérheti fel.

Bár az Országgyűlés jogalkotási tevékenységében az országgyűlési bizottságok hagyományosan szakmai alapú munkamegosztásban vesznek részt, a parlament szervezetalakítási szabadságának részét képezi, hogy e rendező elvtől eltérő bizottsági testületet is létrehozhatson. A törvényalkotási bizottság ennek megfelelően nem szaktestület, hanem általános hatáskörű bizottság, amely – azok tárgyától függetlenül – valamennyi, napirendjére kerülő törvényjavaslatot megtárgyalja.

Ugyancsak a magyar parlamenti jogban töretlenül érvényesülő elv az állandó bizottságok egyenjogúságának elve. Ezt az elvet tóri át a törvényalkotási bizottság sajátos ügydöntő jogköre, amely alapján nem csupán állást foglal a többi, tárgyaló bizottság által benyújtott módosító javaslatról, hanem azok támogatása, a szükségesnek tartott változtatásokkal történő fenntartása és ezek összegző módosító javaslatba foglalása, vagy elutasítása által azt is szabad belátása alapján határozza meg, hogy mely bizottsági módosító javaslatok kerüljenek a plenáris ülésen szavazásra. A törvényalkotási bizottság által támogatott szaktanársági módosítási szándék tehát mint a törvényalkotási bizottság módosító javaslata kerül a plénum elé, rész-

ben elszakítva azt a kezdeményezőtől. A részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot a szakbizottság csak a törvényalkotási bizottság ülésének megnyitására vonhatja vissza, egyebekben annak sorsa felett nem rendelkezhet. A törvényalkotási bizottság részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat hiányában a törvényjavaslatot ugyanakkor nem tárgyalja, ahhoz módosító javaslatot nem nyújthat be, kivéve, ha a törvényalkotási bizottság eljárását ebben az esetben is kezdeményező külön kérelem kerül benyújtásra.

Sajátos, kiemelt szerepét erősítik olyan eljárási és működési szabályok is, amelyek a bizottsági rendszerben csak a törvényalkotási bizottságra vonatkoznak. Ilyen pl. az előterjesztői tájékoztató benyújtásának előzetes kötelezettsége, amelyben a törvényalkotási bizottság eljárásának megkezdése előtt a törvényjavaslat előterjesztője írásban tájékoztatást ad a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatba foglalt módosításokkal kapcsolatos álláspontjáról, vagy ilyen a törvényalkotási bizottság ülésén kötelezően előírt előterjesztői képviseleti szint: a törvényjavaslat előterjesztője vagy a helyettesítésére jogosult személy távollétében a törvényalkotási bizottság nem tárgyalhatja meg a javaslatot. Mivel a plénum az összegző módosító javaslatot a törvényalkotási bizottság módosítási javaslataként tárgyalja meg, a HHSZ kötelezően előírja a bizottság számára, hogy a törvényjavaslat megtárgyalása esetén tagjai közül előadót jelöljön az összegző jelentés és összegző módosító javaslat vitájára.

A parlamenti eljárás nyilvánosságát biztosító fontos körülmény továbbá, hogy a törvényalkotási bizottság üléseinek kötelező, valós idejű internetes közvetítését az Ogytv. már a törvényalkotási bizottság megalakulása óta előírja.

4.2. A törvényalkotási bizottság összetétele

A törvényalkotási bizottság megalakítása, tagjainak megválasztása az általános szabályok szerint zajlik, munkájában bizottsági tagként lehetőség szerint minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszamaránynak megfelel (arányossági elv). Az általános szabálytól eltérően azonban az Országgyűlés nem határozhatja meg a bizottságot paritásosként. Kiemelt szerepét tükrözi a bizottsági tagok magas, 39 fős létszáma a 2014–2018-as és a 2018–2022-es ciklus során is, ez azonban nem a szabályozásból, hanem a parlamenti pártok között létrejött politikai megállapodásból következik.

Míg az Országgyűlés a törvényalkotási bizottság alelnökének és tagjainak személyéről az állandó bizottságok létrehozásával egyidejűleg, addig az elnökének személyéről külön határoz. Ennek indoka, hogy a törvényalkotási bizottság elnöke egyben az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnöke is, az Országgyűlés tisztségviselőinek személyéről pedig az Országgyűlés természetesen a bizottságok megalakításától függetlenül, azt megelőzően határoz. Az Ogytv. a törvényalkotásért felelős alelnök választását kötelezően írja elő, és kimondja, hogy a törvényalkotásért felelős alelnök megválasztásának tényével és időpontjában a törvényalkotási bizottság elnökjelöltjévé válik, és megbízatása megszűnik, ha az Országgyűlés nem választja meg a törvényalkotási bizottság elnökévé.

Az Ogytv. a törvényalkotásért viselt, általános felelősség mibenlétét és terjedelmét nem határozza meg az alelnök számára. A többi alelnökhöz képest feladatköre abban tér el, hogy ő vezeti a törvényalkotási bizottságot, így tehát a törvényalkotási bizottság pontos feladatköre határolja körül az alelnök törvényalkotásért viselt felelősségét is. E két tisztség összekapcsolása egyben arra is enged következtetni, hogy e felelősséget maga a törvényalkotási bizottság is viseli. Tekintve, hogy a törvényalkotás eljárási szabályainak betartása a folyamat minden szereplőjének kötelezettsége, a szabályok betartatása pedig leginkább a házelnök, illetve az ügyrendi bizottság jogköreit érinti, a törvényalkotásért való felelősség nem annyira eljárásjogi, mint tartalmi szempontból vizsgálendő, és ily módon a bizottságtól a törvények minősége, megfelelése feletti őrködést kívánja meg.

4.3. A törvényalkotási bizottság szerepe a megfontolt és minőségi törvényalkotás biztosításában

Az Országgyűlés plenáris ülése a zárószavazás során vagy a benyújtott törvényjavaslatról vagy a törvényalkotási bizottság által benyújtott módosító javaslatról dönt. Figyelemmel arra, hogy a törvényjavaslat végső szövegéről való zárószavazás a törvényalkotási bizottság által benyújtott egységes javaslat alapján történik, a bizottság a megfontolt és minőségi törvényalkotás Alkotmánybíróság által is rögzített követelményének letéteményesévé válik. Ennek keretében többek között biztosítania kell, hogy az elfogadásra szánt törvényjavaslat ne tartalmazzon alaptörvény-ellenes szabályozást, rendelkezzen az alapvető jogok érvényesülésének garanciáiról, megfelelően határozza meg a sarkalatos rendelkezések körét. A jogbiztonság elvének érvényesítése érdekében a bizottságnak gondoskodnia kell arról, hogy a törvény szövege értelmes, világos és egyértelmű legyen, ne valósítson meg visszamenőleges hatályú jogalkotást, valamint a törvény alkalmazására való felkészüléshez elegendő idő álljon a rendelkezésre. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű, a jogszabályok módosítása, hatálybalépése észszerű rendben és áttekinthető módon kell, hogy történjen, és az egyes törvények között nem léphet fel kollízió stb. Itt szükséges megjegyezni, hogy a nemzetközi és az uniós jognak való megfelelést a gyakorlatban elsősorban a kiterjedt apparátussal és ez irányú szaktudással rendelkező kormányzati előterjesztő biztosítja. A törvényalkotási bizottság kiemelt felelőssége érvényesül a zárószavazás elhalasztása esetében is. Az eljárás ezen szakaszában is a törvényalkotási bizottságnak kell biztosítania zárószavazás előtti módosító javaslatában, hogy a törvény végleges szövege megfeleljen a HHSZ 44. § (1) bekezdésében foglalt alapvető követelményeknek. Ezenfelül további érdemi módosítási szándék már nem fogalmazható meg. Ez az eljárási tilalom figyelemmel van az Alkotmánybíróság azon megállapítására, amely szerint a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában sorra kerülő koncepcionális, átfogó módosítás a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti [164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 1271.].

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 ez 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, illetve a politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat tárgyalása során is egyedüli szerepet szán a törvényalkotási bizottságnak azzal, hogy a részletes vita lefolytatásával kizárólag e bizottságot bízta meg.

4.4. A törvényalkotási bizottság szerepe a tárgysorozatba-vételi viták lebonyolításában

A HHSZ 2020-ban hatályba lépett módosítása során a törvényalkotási bizottság feladat- és hatásköre bővült: a nyilvánosság megőrzése mellett a plenáris ülések tehermentesítésére a tárgysorozatba-vételi kérelmekről immár a törvényalkotási bizottság dönt⁹⁸. Az eddigi tapasztalatok alapján, legnagyobb létszámú, ügydöntő feladatokat ellátó bizottságként, a törvényalkotási bizottság megfelelő kereteket biztosít a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság által elutasított önálló iromány esetében a tárgysorozatba-vételi vita lefolytatására és a határozathozatalra.

4.5. Nemzetközi kitekintés

Áttekintve az európai parlamentek intézményrendszerét megállapítható, hogy a magyar törvényalkotási bizottság a maga általános feladat- és hatáskörével, ügydöntő tevékenységével egyedülálló. Európában a horvát, a lengyel, az olasz, a szlovák és a finn parlamentben található a magyar törvényalkotási bizottsággal legalább részben rokon intézményeket, de megvizsgálva működésüket megállapítható, hogy – eltérően a magyar megoldástól – ezek sem jogosultak a többi bizottság által tett módosítási javaslatok jóváhagyása vagy elvetése mellett egyedülként módosító indítványokat terjeszteni a plénum elé bármely törvényjavaslathoz.

Ahol törvényalkotásiként aposztrofált vagy hasonlóan elnevezett bizottságok megtalálhatóak, ott e bizottságok kifejezetten alkotmányossággal, jogi és kodifikációs kérdésekkel foglalkoznak. Eljárásuk során törekednek az alkotmányosság, a jogrendszer koherenciája, az uniós joggal való összhang és kodifikációs szempontok vizsgálatára szorítkozni, majd mindegyik szabályozásból kiolvasható a törekvés a törvényalkotás megfelelő minőségének biztosítására és lehetőség szerint e hatáskör érdemi szakpolitikai kérdésektől történő elhatárolására (amely utóbbi vélhetően minden érintett parlamentben időről időre nehézségekbe ütközik).

Ezek a bizottságok csak ajánlásokat és javaslatokat fogalmazhatnak meg a plénum, illetve a többi bizottság részére. A horvát törvényalkotási bizottság javaslatait az előterjesztő foglalja a törvényjavaslat szövegébe egyetértése esetén, azokról a parlament nem is szavaz. A lengyel parlament alsóházában működő hasonló bizottság csak a marsal (házelnök) felkérésére, vagy saját kezdeményezése alapján, de a marsal közbenjárásával fogalmazhat meg módosító javaslatokat, amelyeket a törvényjavaslat tárgyalására kijelölt bizottság mérlegel. Amennyiben nem ért egyet az indítványokkal, nem támogatóként foglalja azokat saját jelentésébe, amelyről a plénum határoz⁹⁹. A lengyel felsőház egyik legfőbb, állandó bizottsága a Törvényhozási bizottság¹⁰⁰, amely nem csak saját maga fogalmazhat meg módosítási javaslatokat, de feladata, hogy az érintett közjogi intézményeket felkérje a törvényjavaslattal kapcsolatban vélemény nyilvánítására, valamint nyilvános konzultációra bocsássa a javaslatot. A magyar törvényalkotási bizottsághoz hasonlóan kizárólag ez a bizottság tárgyalja meg a lengyel Alkotmánybíróság által valamely alapjogi rendelkezéssel ellentétesnek nyilvánított törvényt és tesz javaslatot a megfelelőség biztosítására¹⁰¹.

Az olasz alsóházban bár a kormány által benyújtott, illetve meghatározott tárgyköröket érintő törvényjavaslatok esetén a szakbizottságok kötelesek kikérni a törvényalkotási bizottság véleményét, az hasonlóan csak a kijelölt bizottság jelentésének mellékletét képezi, egyet nem értés esetén ennek indokait is feltüntetve¹⁰². Ügydöntő hatáskörrel rendelkeznek az olasz alsóházi bizottságok néhány különös, kivételes esetben: alapjogi szabályozási tárgykörrel nem bíró egyes törvényjavaslatok esetén a házelnök javasolhatja a plénumnak, hogy valamely bizottság ne csak a törvényjavaslat vitáját folytassa le, de elfogadásáról is döntsön. Az adott törvényjavaslat a kormány, valamint a képviselők vagy a bizottság meghatározott többségének kezdeményezésére visszakerül az alsóház elé, ilyen esetben elfogadása az általános szabályok szerint történik. A bizottságok ezen ügydöntő hatásköre ugyanakkor kizárólag korlátozott tárgykörben, egyedi kijelölés és döntés alapján, kivételesen gyakorolható¹⁰³.

A szlovák parlamentben az Alkotmányügyi és Jogi Bizottság – ugyancsak a HHSZ 44. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelményekkel azonos vizsgálati szempontok alapján – valamennyi törvényjavaslatot megtárgyalja, véleménye a többi bizottság állásfoglalásával szemben nem élvez elsőbbséget.

A szlovák rendszerben és a finn parlamentben is található azonban olyan bizottsági szerepkör vagy testület, amelyhez a magyar törvényalkotási bizottság működéséhez hasonlóan általános hatáskört és a többi bizottsághoz képest erősebb jogosítványokat rendeltek. A szlovák ún. vezető bizottság egy adott törvényjavaslat felelőseként lát el meghatározó szerepet: több tárgyaló bizottság esetén a vezető bizottság fogja össze a bizottsági véleményeket és egy közös jelentést nyújt be a plénum elé, amelyben ő maga értékeli a többi bizottság – köztük a fent említett Alkotmányügyi és Jogi Bizottság – által megfogalmazott módosításokat is, és ő jogosult javaslatot tenni a plénumnak. Szignifikáns különbség azonban a magyar törvényalkotási bizottság működéséhez képest, hogy a vezető bizottság egy szerepkör és nem állandó testület: a plénum egyedileg jelöli ki adott törvényjavaslat tárgyalására, tehát e vezető szereppel valamennyi bizottság rendelkezik a hozzá rendelt indítványokkal kapcsolatban. További különbség, hogy jogköre nem tisztán ügydöntő, mivel egyet nem

értése esetén is be kell mutatnia a plénumnak az általa nem támogatott bizottsági javaslatokat, részletezve az elutasítás indokait is. A parlament a bizottságok közös jelentésében foglalt kezdeményezésekről dönt, azaz lehetősége van a vezető bizottság által elvetett bizottsági kezdeményezéseket is támogatni.¹⁰⁴ Ezek a jellemzők sokkal inkább a korábbi magyar szabályozásban ismert kijelölt bizottság intézményéhez teszik hasonlatossá a vezető bizottságot. A szlovák szabályozás ezenfelül nem a vezető, hanem az Alkotmányügyi és Jogi Bizottság feladatákként határozza meg annak vizsgálatát valamennyi törvényjavaslat tekintetében, hogy azok megfelelnek-e az Alkotmánynak, az alkotmányos jelentőségű törvényeknek, összhangban állnak-e a további törvényekkel, a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal és az uniós joggal,¹⁰⁵ míg a magyar szabályozás ennek felelősségét is végső soron a törvényalkotási bizottságra telepíti.

A finn Főbizottság az Európai Unióval kapcsolatos ügyekben ügydöntő jogkörrel rendelkezik, ennek sajátosságai folytán nem hozható párhuzamba a magyar törvényalkotási bizottsággal, ugyanakkor a törvényalkotási eljárásban is kiemelkedő szerepkörrel rendelkezik: ha egy törvényjavaslat első olvasata során a parlament nem fogadja el a kijelölt bizottság jelentését, akkor a javaslat a Főbizottsághoz kerül. A Főbizottság vagy egyetért a parlament döntésével, vagy módosításokat javasolhat a törvényjavaslathoz. Emellett a parlament a törvényjavaslat általános megvitatása során egyébként is dönthet úgy, hogy a törvényjavaslatot a Főbizottság elé utalja, és az első olvasat csak a bizottság jelentésének elkészülte után, az abban foglaltak alapján folytatódik tovább.¹⁰⁶ Látható, hogy e szerepkörében a Főbizottság csak alkalmanként, a parlament felkérése alapján lép be a törvényalkotási eljárásba, és ekkor sem bírálja felül a többi bizottság véleményét, azokat csak a parlament vetheti el.

Összefoglalóan megállapítható, hogy Európában sehol máshol nem található a magyar törvényalkotási bizottsághoz hasonló olyan jogintézmény, amely egyszerre állandó és általános hatáskörű testület, rendelkezik ügydöntő jogkörrel, és valamennyi törvényjavaslat esetében felel a törvényalkotás minőségéért, az alkotmányosságért és az uniós, nemzetközi joggal való összhang biztosításáért. Amely európai hárszabály e követelmények vizsgálatára önálló bizottsági testületet hoz létre, törekszik arra, hogy e kérdések vizsgálatát a bizottság egyedüli, kvázi szakértői feladatákként határozza meg, és csupán – többnyire a többi bizottság részére készített – nem kötelező ajánlások megfogalmazását teszi lehetővé.

4.6. A Törvényalkotási bizottság működésének tapasztalatai

A Törvényalkotási bizottság központi szerepét mutatják a működésére vonatkozó statisztikai adatok is. A 2014–2018-as ciklusban 518 indítványt tárgyalt meg, ezek közül 496-esetben nyújtott be összegző módosító javaslatot (450 esetben saját módosítási szándékot is megfogalmazva). A 2018–2022-es ciklusban, a kézirat lezárásáig, 480 indítványt tárgyalt meg és 419 esetben nyújtott be összegző módosító javaslatot (355 esetében a bizottság saját módosítási szándékot is megfogalmazott). Első ciklusában 122 ülést, míg megalakulását követő második ciklusában, a kézirat lezárásáig, 83 ülést

tartott, ezzel összességében – a HHSZ hatálybalépése óta eltelt időben – a leggyakrabban ülésező bizottságnak minősül.

Megállapítható, hogy a bizottság a törvényalkotási eljárás központi szereplőjévé vált, a bizottsági erőssorrend élére került. Tekintettel arra, hogy a törvény végleges szövegét az összegző módosító javaslat határozza meg, az érdemi döntéshozatal lényegében a törvényalkotási bizottságban zajlik. Ez egyrészt azt eredményezte, hogy a törvényalkotási bizottság politikai súlya a többi szakbizottsághoz képest megnőtt, másrészt teljesítette azt a célkitűzést, amely a plenáris döntéshozatal és szavazási rendszer egyszerűsítését célozta azáltal, hogy lényegében már csak az összegző módosító javaslat egészéről kell határozni.

Tekintettel arra, hogy a Törvényalkotási bizottság ülése az utolsó alkalom a végleges szöveg kialakítására, a kormányzati döntéshozatal is ehhez igazodik, és sok esetben a részletesvita-szakaszban még nem alakít ki végleges előterjesztői álláspontot. Ennek eredményeképpen gyakran előfordul, hogy a Törvényalkotási bizottság határoz szakpolitikai kérdésekben, valamint számos esetben kerül sor a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok korrekciójára is, a megváltozott vagy pontosított előterjesztői álláspontnak megfelelően. Ez a hangsúlyeltolódás a törvényalkotási bizottság működésének első néhány évében volt kiugró, azonban továbbra is igen gyakori az érdemi döntések meghozatalának a törvényalkotási bizottság ülésének időpontjához igazítása. A szakpolitikai döntéshozatal megfelelő ütemezése a szakbizottságokban zajló részletes viták szakmai súlyának emelésével járna, amellyel a Törvényalkotási bizottság eredeti, legfőképpen alkotmányossági, valamint szintetizáló, koherenciát biztosító szerepe is erősödne. Ahogyan Hende Csaba, a bizottság elnöke¹⁰⁷ fogalmaz elnöki köszöntőjében: „A minőségi jogalkotás minden parlament elé felállított, megalapozott elvárás a társadalom részéről. A törvényalkotási bizottság arra törekszik, hogy ennek az elvárásnak mindenben megfeleljen és munkája által az Országgyűlés által elfogadott törvények mind a jogbiztonság, mind az igazságosság követelményét egyszerre érvényre juttassák.”¹⁰⁸

5. A képviselőcsoportok

5.1. A képviselőcsoportok jogállása

A képviselőcsoportok jogállását, megalakításuk szabályait, valamint működésük jellemzőit az Országgyűlés szervezete című fejezetben belül mutatjuk be. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az alkotmányjogi szakirodalomban korábban vitatott volt a frakciók szervezeti státusa. Az utóbbi időszakban kikristályosodott az a közös álláspont, hogy a frakció nem pártszerv,¹⁰⁹ hanem alkotmányos intézmény, amely – nyilvánvaló pártkötődése mellett – a parlamenti jog hatálya alatt áll.¹¹⁰ Az viszont továbbra is megosztja a szakirodalmat,¹¹¹ hogy a frakciók a parlament szerveinek tekinthetők-e, vagy csupán a képviselőknek az Országgyűlésen belüli szervezett együttműködéséről van szó.¹¹² Ugyanakkor mostanra a többség a parlament szervezeti keretében történő elhelyezés mellett foglal állást.¹¹³

Az Alkotmánybíróság a Demokratikus Koalíció alkotmányjogi panaszja tárgyában hozott 2013-as határozatában maga is ennek a véleménynek adott hangot, amikor kimondta, hogy az országgyűlési képviselőcsoportokra vonatkozó szabályok az Országgyűlés nagyfokú szervezetalakítási szabadságának keretében megalkotott szervezeti-működési normák körébe tartoznak. A testület elismerte a frakciók pártkötődését, ugyanakkor jogilag az Országgyűlés szerveinek minősítette azokat {10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [14]}.

A nem egyöntetű álláspontot ugyanakkor a határozathoz fűzött egyes különvélemények és párhuzamos indokolások is mutatják. E vélemények a HSz. hatályos normaszervezetét tekintetik relevánsnak és utalnak arra, hogy az két egymástól teljesen elkülönült részben foglalkozik a frakciókkal (II. Rész), illetve az Országgyűlés szervezetével (III. Rész).¹¹⁴ Álláspontjuk szerint a szervezetalakítási szabadság a HSz. ez utóbbi része tekintetében értelmezendő, a II. Részben foglalt frakcióalakítás azonban nem minősíthető sem közvetlenül, sem közvetetten az Országgyűlés kizárólagos jogkörébe tartozó szervezetalakítási kérdésnek.

A HSz. rendszertani értelmezésére támaszkodó érvelésnél meghatározóbbak azok az állítások, amelyek a frakciókat a képviselői szabad mandátum alapján létrehozott egyesületeknek, önálló jogi státusszal rendelkező – sui generis – intézményeknek tekintik. A képviselőcsoportok megalakítása ugyanis nem az Országgyűlés (szervezeti) döntése alapján, hanem a parlamenti képviselők szabad mandátumán alapuló, önkéntes társulásával történik {10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [19]}. Ahogy dr. Lévay Miklós alkotmánybíró fogalmazott különvéleményében: nem a gyűlésnek vannak képviselői, hanem a képviselőknek van gyűlésük {10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [39]}.

Az Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdése szerint az országgyűlési képviselők tevékenységük összehangolására a házszabályi rendelkezésekben meghatározott feltételek szerint országgyűlési képviselőcsoportot alakíthatnak. A képviselőcsoportot tehát az Alaptörvény felhatalmazása alapján a képviselők hozhatják létre, azaz a frakciókat nem az Országgyűlés szervezeti döntése alapítja és azt nem is teheti kötelezővé. Ugyancsak az alaptörvényi rendelkezésből fakad azonban a frakcióalakítás kötöttsége is: a képviselők e kollektív jogukat csak a házszabályi rendelkezésekben meghatározott feltételek szerint gyakorolhatják. E tekintetben pedig – mint ahogy az Alkotmánybíróság is kimondta – az Országgyűlés az alkotmányosság keretei között nagyfokú szabályozási autonómiával rendelkezik. Az Országgyűlés által alkotott szervezeti-működési normákhoz a képviselő kötve van, amíg az Országgyűlés e szabályok megalkotása során az alkotmányos kereteket nem lépi túl.

Bár az Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdése a képviselőcsoport megalakítását lehetőségként rögzíti (és az Országgyűlés sem kötelezheti a képviselőket tevékenységük szervezeti összehangolására), az Alaptörvény két további rendelkezése olyan jogosítványokat állapít meg a képviselőcsoportok számára, amelyek a demokratikus intézményrendszer működéséhez nélkülözhetetlenek. A 3. cikk (4) bekezdése alapján az Országgyűlés felosztatása előtt a köztársasági elnök az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek véleményét is köteles kikérni. A képviselőcsoportok vezetői a 49. cikk (1) bekezdése alapján a rendkívüli állapotban létrehozott Honvédelmi Tanács tagjai. A frakciók létét és működésüket tehát az Alaptörvény idézett rendelkezései feltételezik, létrehozásuk alkotmányos kötelesség [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 201.].

Hatályos jogrendszerünkben számos jogszabály biztosít további speciális jogosítványokat a képviselőcsoportoknak. Így az Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjai által jelölt képviselőkből álló jelölőbizottság tesz javaslatot. A Médiatanács tagjaira az országgyűlési képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló eseti bizottság tesz javaslatot. A Nemzeti Választási Bizottság egy-egy tagját azok a pártok bízzák meg, amelyekhez tartozó képviselők az Országgyűlésben képviselőcsoportot alkotnak. A Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriumába hat tagot az Országgyűlés a képviselőcsoportok jelölései alapján választ meg. A képviselőcsoport tagsággal rendelkezik a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsban és a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumában. A jogszabályok tehát elismerve a képviselőcsoportok kiemelt fontosságát, befolyást vagy döntési jogot biztosítanak számukra a társadalom számos területén működő testületekben.

A képviselőcsoportokhoz kapcsolódó részletező táblázatokat a 12–14. Függelékek tartalmazzák.

5.2. A képviselőcsoportok pártkötődése

A fenti hivatkozott szabályok némelyike nem egyszerűen országgyűlési képviselőcsoportokat, hanem „az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok képviselőcsoportjait” nevesíti. Ezzel az Alkotmány korábbi szövegéhez igazodnak, szemben az

Alaptörvény rendelkezéseivel, amelyek már csak országgyűlési képviselőcsoportként hivatkoznak a frakciókra, nem nevesítve külön azok pártkötődését. E ponton szükséges megvizsgálni a képviselőcsoportok és a pártok viszonyát, figyelemmel a pártok alkotmányos szerepére is.

A HHSZ 1. § (1) bekezdése értelmében képviselőcsoportot a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző ugyanazon párthoz tartozó képviselők alakíthatnak. A (3) bekezdés alapján azt a képviselőt kell párthoz tartozónak tekinteni, aki párt jelöltjeként indult a választáson. A (4) bekezdés értelmében a képviselőcsoport a párt nevével megegyezően nevezhető el. A képviselőcsoportok működése tehát nem más, mint a politikai pártok parlamenten belüli szervezett tevékenysége. A frakciók közvetítő intézmények: a frakciókat megillető privilégiumok valójában a parlamentben képviselettel rendelkező pártokat kedvezményezik.¹¹⁵

Az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése szerint a közhatalom forrása a nép. A (4) bekezdés szerint a nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja. A VIII. cikk (3) bekezdése szerint a pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak. Az Alkotmánybíróság az 53/1996. (XI. 22.) AB határozatban megállapította: „[...] többpártrendszerű alkotmányos jogállami keretek között a népakarat alakításának és kinyilvánításának kiemelkedő eszköze és formája a népképviseleti intézmények létrehozásában és működésük előmozdításában való politikai részvétel. [...] A pártok elsődleges rendeltetése az, hogy politikai eszközökkel működjenek közre a népakarat alakításában, kinyilvánításában, vegyenek részt a népképviseleti testületek tagjai választásának szervezésében és az általuk támogatott képviselők, valamint a megválasztott országgyűlési és önkormányzati testületek működésének előmozdításában. [...] A pártoknak rendeltetésükből fakadó sajátos törekvése, hogy a népképviseleti választások eredményei alapján képviselőik részt vegyenek a közhatalom gyakorlásában.” [53/1996. (XI. 22.) AB határozat, ABH 1996, 165, 168.]

A 27/1998. (VI. 16.) AB határozat megállapította, hogy a pártoknak nem csupán általában van közvetítő szerepe az állam és a társadalom között, hanem a parlamenti demokráciában a pártoknak az Országgyűlésben kifejezetten jelen kell lenniük, mert az Alkotmány a demokratikus intézményrendszer működéséhez nélkülözhetetlen feladatokat ír elő a pártok parlamenti képviselőcsoportjai, illetve vezetőik számára [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 201.].

A pártok népakarat kialakításában és kinyilvánításában betöltött alkotmányos szerepéből adódik, hogy – szemben a többi társadalmi szervezettel – képviselőik útján részt vehetnek a közhatalom gyakorlásában, és ehhez a jogalkotó számos többletjogosítványt biztosít számukra. A frakcióalakítás szabályozása is a pártok képviselőit preferálja, figyelemmel arra, hogy a politikai véleményformálás és a vélemény egységes képviselete a képviselőcsoport által a leghatékonyabb, munkájuk által tudják a pártok alkotmányos feladataikat, a népakarat közvetítését hatékonyan ellátni. A parlamenti működés hatékonyságát a politikai pártok vonatkozásában az Alkotmánybíróság kezdettől fogva mint a pártok alkotmányos feladatainak ellátására való képességét értelmezte.

A képviselőcsoport a párt politikai nézeteit képviseli az Országgyűlésben, a frakciót alkotó képviselők túlnyomó többsége a párt tagja vagy jelöltje, valamint párt és frakciója személyi összetételben is szoros kapcsolatban áll egymással – különösen a párt és a frakció vezetése mutat nagy hasonlóságot. A frakció és pártja viszonya tehát szorosnak mondható, azonban pusztán politikai természetű, a párt jogilag nem kötelezheti képviselőcsoportját. A népképviselési elv, a pártok közvetlen közhatalom-gyakorlásának tilalma, valamint a képviselői szabad mandátum elve alapján a képviselőcsoport a párttól közjogi értelemben független, autonóm egyesülés, amely a párttól elkülönült szervezettel, költségvetéssel, önálló gazdálkodással rendelkezik és maga állapítja meg működésének rendjét.

5.3. A képviselőcsoportok megalakítása, megszűnése, kilépés, kizárás a frakcióból

Az Alaptörvény 5. cikk (4) bekezdése hatalmazza fel az Országgyűlést arra, hogy az országgyűlési képviselőcsoportok alakításának feltételeit a házszabályi rendelkezésekben határozza meg. Az Országgyűlés e feltételek meghatározása során nagyfokú szabadsággal rendelkezik, azzal, hogy nem támaszthat teljesíthetetlen követelményeket a képviselők számára. A képviselői szabad mandátumnak és a képviselők egyenlőségének elvét oly módon kell érvényesítenie, hogy az azokból fakadó egyéni és kollektív képviselői jogok – köztük a képviselők cselekvési szabadsága és csoportalakítási joga – ne csorbuljanak aránytalanul a parlamenti működés hatékonyságának biztosítása érdekében sem. Figyelemmel kell lennie továbbá a pártok fent kifejtett alkotmányos szerepére is. Mint ahogy az Alkotmánybíróság megállapította: a képviselőcsoport intézménye meghatározásának a parlamenti munka hatékonyságát és az Országgyűlés működése stabilitását kell szolgálnia, tekintettel azokra a feladatokra, amelyek a modern képviselési demokráciában a pártokra hárulnak [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 202.].

A képviselőcsoportok megalakítására vonatkozó szabályozás 1990 óta több ízben módosult. A 31/1990. (III. 25.) OGY határozat tíz főben határozta meg a frakcióalapításhoz szükséges képviselői létszámot. A HSz. a minimumlétszámot tizenöt főre emelte és azt is kimondta, hogy egy pártnak csak egy frakciója lehet. Az Alkotmánybíróság 1998-ban a minimumlétszámot előíró rendelkezést megsemmisítette, miután a Magyar Igazság és Élet Pártja – bár az 1998-as országgyűlési választásokon a listás szavazatok 5,5%-át szerezte meg és ezzel bejutott a parlamentbe – tizennégy mandátumával nem tudott képviselőcsoportot alakítani és ezért az Alkotmánybírósághoz fordult. A taláros testület döntésében támpontokat is megfogalmazott az alkotmányos létszámküszöb meghatározásához [27/1998. (VI. 16.) AB határozat], ám a jogalkotó adós maradt a szabályozással, egészen 2007 decemberéig, amikor visszaállította a tízfős létszámküszöböt és az Alkotmánybíróság döntésének megfelelően lehetővé tette, hogy kizárólag a pártlistáról mandátumot szerzett képviselők akkor is frakciót alakítsanak, ha számuk nem éri el a tízet (feltéve, hogy közülük mindenki ehhez a képviselőcsoportoz tartozik). Ennek megfelelően a képviselőcsoport tíz fő

alá, a kisegítő szabály értelmében pedig az alakuláskori létszám alá történő csökkenéssel szűnt meg.

A 2012. áprilisi HSz.-módosítás a korábbiaknál szigorúbb feltételeket támasztott a frakcióalakításhoz, eszerint csak azokhoz a pártokhoz (jogutódjukhoz) tartozó képviselők alakíthattak frakciót, amely pártok a képviselők előző választásán országos listát állítottak és mandátumot szereztek, a minimumlétszámot pedig tizenkét főre emelte. Ennek megfelelően a Demokratikus Koalíció tíz politikusa – akik 2010-ben még az MSZP listáján kerültek az Országgyűlésbe – nem tudott frakciót alakítani, a HSz. új rendelkezéseinek megsemmisítését kérő indítványukat az Alkotmánybíróság elutasította [10/2013. (IV. 25.) AB határozat]. A 2013. szeptember 1-jén hatályba lépett módosítás három főben határozta meg a kedvezményes frakcióalakítás létszámküszöbét arra az esetre, ha az ugyanazon párthoz tartozó képviselők mandátumukat ugyanazon önálló országos pártlistáról szereztek. E módosítás tette lehetővé a Lehet Más a Politika (LMP) számára, hogy időközben kilépések miatt megszűnt képviselőcsoportját hét képviselőjével újraalakítsa.

A frakcióalakítás hatályos rendelkezéseit a tárgykörben született, a szabályozással szemben követelményeket támasztó alkotmánybírói határozat alapján érdemes áttekinteni és értékelni. Mint ahogy már szó volt róla, az Alkotmánybíróság 1998-ban, a Magyar Igazság és Élet Pártjának indítványa alapján hozott döntésében orientálta a jogalkotót az alkotmányos megoldások kialakításában. Mindenekelőtt kimondta: a képviselőcsoport fogalmi ismérveit sem az Alkotmány, sem az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény, sem további, az országgyűlési képviselők jogállását és javadalmazását érintő törvények nem határozzák meg, ezért az Országgyűlés a saját működését szabályozó házzabályban maga állapíthatja meg a képviselőcsoport fogalmi ismérveit és jogosítványait. Ennek során az Országgyűlésnek kétirányú alkotmányos kötöttsége van, amelyek a parlamenti demokrácia két alkotmányos pilléréből: egyrészt a szabad mandátumból és a képviselők egyenjogúságából, másrészt a pártok sajátos feladataiból adódnak [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 202.].

Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az egyes képviselők szabad mandátumai között nincs és nem is tehető különbség, így azon az alapon sem, hogy a képviselő listán vagy egyéni jelöltként szerezte-e mandátumát, a pártok parlamenti jogállásában azonban tekintetbe kell venni, hogy az illető párt mint párt szerzett képviseletet a parlamentben (listán), vagy az egyéni képviselők szereztek a pártnak képviseletet [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 203.]. E különbség alapján az Alkotmánybíróság alkotmányosnak találta a csak pártlistás mandátumokhoz kapcsolt jogokat és a pártok (az őket képviselő frakciók) közötti egyenlőséget a listán – kifejezetten e minőségben – bejutott pártok tekintetében határozta meg követelményként. Azon pártok azonban, amelyek pártlistán nem nyertek mandátumot, de az általuk egyéni választókerületben jelölt és mandátumot szerzett képviselő útján mégis képviseltetik magukat a parlamentben, a frakcióalakítás során nem élveznek kedvezményeket.

Ennek indoka, hogy az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény eleve meghatározza az ún. parlamenti küszöböt, amelynek értelmében csak azok az országos pártlisták nyernek mandátumot, amelyek megkapták az összes listás szavazat legalább öt százalékát. Ez egy olyan hatékonysági küszöb, amely csak a megfelelő

mértékű választópolgári támogatottság esetén juttatja képviselőkhöz a pártokat az Országgyűlésben. Az ily módon bejutott pártokat – mivel tehát a választópolgárok magára a pártra, és nem annak képviselőire adták le szavazatukat, azaz akaratuk arra irányult, hogy maga a párt jusson képviselőkhöz a parlamentben – megilleti a jog arra, hogy az Országgyűlésben is egységes szervezetként lépjenek fel.

Az Alkotmánybíróság szerint az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényben meghatározott hatékonysági küszöb mellett további követelmény a pártok frakcióalakításával szemben nem támasztható. Az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártoknak járó jogok teljességét a pártok képviselőcsoportjai élvezik. Az Országgyűlés megalakulásakor azoktól a pártoktól, amelyeknek pártlistája a valamennyi érvényesen leadott listás szavazat több mint öt százalékát megkapta, a képviselőcsoport alakításának joga alkotmányosan nem tagadható meg [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 204.].

Az Alkotmánybíróság emellett leszögezte: a képviselők jogegyenlőségéből és csoportalakítási jogából, másrészt a pártok egyenlőségéből is következik azonban, hogy azt a képviselői csoportosulást, amely teljesíti a (tágabb értelemben vett) párthoz tartozás követelményét, de tagjai egyéni választókerületben szereztek mandátumot, szintén megilleti a frakcióalakítás joga, feltéve, hogy az Országgyűlés által meghatározott létszámot eléri. Az eredetileg is e minőségben parlamentbe jutott párthoz képest az egyéni képviselők alakította frakció azonban nem fejezi ki eleve, feltétlenül és elsődlegesen a választók kifejezetten a pártnak szóló támogatását.

A fenti elveknek megfelelnek a HHSZ hatályos rendelkezései, amelyek az alábbi feltételeket támasztják a frakcióalakítással szemben:

- képviselőcsoportot a képviselők előző általános választásán országos pártlistát állító és mandátumot szerző, ugyanazon párthoz tartozó képviselők jogosultak alakítani [HHSZ 1. § (1) bekezdése],
- amennyiben létszámuk eléri az öt főt [HHSZ 2. § (1) bekezdése]
- azzal, hogy képviselőcsoportot alkothat az ugyanazon párthoz tartozó legalább három képviselő akkor is, ha mandátumukat ugyanazon önálló országos pártlistáról szereztek.

A képviselők előző általános választásán közös országos listát állító és mandátumot szerző pártokhoz tartozó képviselők közös vagy önálló képviselőcsoport alakítására jogosultak.

Látható tehát, hogy a parlamenti hatékonysági elv érvényesítése érdekében a frakcióalakítás minimumlétszáma főszabály szerint öt fő. E főszabály azokban az esetekben irányadó, amikor a frakcióalakításban részt vevő képviselők összetétele „vegyes”, azaz míg egyesek a párt egyéni jelöltjeiként kerültek a parlamentbe, mások a párt országos listájáról szereztek mandátumukat. A pártlistás szavazatok fent leírt privilegizált helyzetének megfelelően azonban a létszámküszöb három főre csökken abban az esetben, ha a megalakításban részt vevő képviselők mindegyike ugyanazon országos pártlistáról szerezte mandátumát. Bár az Alkotmánybíróság határozata az ilyen párt képviselőcsoportjának létrehozásához és működéséhez szükséges létszámot a párt képviselőinek az Országgyűlés alakuló ülésekor meglévő számában határozta meg,

a HHSZ háromfős előírásának észszerűsége könnyen belátható figyelemmel arra, hogy a frakciónak testületként kell működnie. A HHSZ-ből és az Alkotmánybíróságnak a frakciók parlamenti funkciójára vonatkozó tételéből le lehet vezetni, hogy egy kéttagú képviselőcsoport nem tudná betölteni szerepét.¹¹⁶

Ugyancsak a parlamentbe bejutó pártok, illetve képviselőcsoportjaik hatékony parlamenti működését szolgálják a HHSZ azon rendelkezései, amelyek szerint ugyanazon párthoz tartozó képviselők csak egy képviselőcsoportot alakíthatnak, valamint a képviselő csak egy képviselőcsoportnak lehet tagja. E megszorításnak az a lényege, hogy ugyanaz a politikai csoportosulás névleges megkettőződéssel ne juthasson indokolatlan előnyökhöz, parlamenti erejéhez képest aránytalan kedvezményekhez.¹¹⁷

A fenti szabályozás tekintetében azt a képviselőt kell párthoz tartozónak tekinteni, aki párt jelöltjeként indult a választáson. A független és a függetlenné vált képviselő megbízatása alatt képviselőcsoport megalakításában nem vehet részt és képviselőcsoporthoz nem csatlakozhat. A szabályozási javaslatához fűzött indoklás szerint e rendelkezés célja, hogy az Országgyűlésben mandátumot szerző képviselő megbízatását annak a pártnak a színeiben vagy függetlenként lássa el, ahogy azt a választópolgároktól elnyerte, ily módon az országgyűlési képviselőcsoportok összetétele tükrözze az Országgyűlésben a választópolgárok választásokon kifejezett akaratát.¹¹⁸

A képviselőcsoport megalakulásának bejelentésére az alakuló ülésen, a választással kapcsolatos beszámolókat elfogadását követően kerül sor. A plenáris ülésen tett bejelentést megelőzi a frakcióvezető írásban – a korelnökhöz – tett nyilatkozata, amelynek tartalmaznia kell a képviselőcsoport elnevezését, a képviselőcsoport vezetője és az esetleges egyéb tisztségviselők nevét, valamint a képviselőcsoportot alkotó képviselők névsorát [HHSZ 12. § (1) és (2) bekezdése]. A képviselőcsoport a bejelentés tényével jön létre, ezt megelőzően csak a létrejövő képviselőcsoport majdani tagjainak jogilag formátlan közösségéről beszélhetünk.¹¹⁹ Pontosabban szólva a parlamenti jog ettől a pillanattól kezdve ismeri el a frakciók létezését, a képviselőcsoportok azonban már értelemszerűen ezt megelőzően tartják alakuló ülést és választják meg a frakció tisztségviselőit. Az alakuló ülést követően megalakult képviselőcsoportok bejelentésére a fenti eljárás irányadó azzal, hogy a bejelentést a frakcióvezető a házelnök felé teszi meg, aki ennek alapján tájékoztatja az Országgyűlést a képviselőcsoport megalakulásáról [HHSZ 12. § (3) és (4) bekezdése].

A képviselőcsoport megalakításának szabályaiból következnek a frakció megszűnésének indokai is: megszűnik a képviselőcsoport, ha tagjainak száma öt, illetve három fő alá csökken, ha a képviselőcsoport megszűnését határozatban kimondja, vagy ha a párt, amelyhez a képviselőcsoport tagjai tartoznak, megszűnik. Ha a taglétszám azért csökken a minimum alá, mert egy tag képviselői megbízatása megszűnt, a képviselőcsoport maga nem szűnik meg, ha a megüresedett pártlistás mandátum a párt országos listájáról – a soron következő jelölttel – betölthető. A képviselőcsoport volt vezetője a megszűnés tényét legkésőbb a megszűnést követő harmadik napon bejelenti a házelnöknek.

Mivel a képviselőcsoport a képviselők szabad akaratán alapuló egyesülése, sorából bármelyik képviselő szabadon kiléphet, de a frakció többsége is kizárhatja

tagját. A kizárás szabályait – figyelemmel a képviselőcsoportok autonómiájára – nem a HHSZ, hanem a frakciószabályzatok tartalmazzák. A kizárás indoka lehet a frakciószabályzatok megsértése, illetve a frakció céljaival, érdekeivel, elveivel ellentétes magatartás tanúsítása. A kizárási eljárás kezdeményezéssel indul, amelyet általában a képviselőcsoport vezetője, valamely szerve vagy bizonyos számú képviselő tehet. A kizárásról a legfőbb szerv, azaz a frakcióülés határoz, figyelemmel a döntés súlyára.

5.4. A frakciófegyelem

Fentebb már szoltunk a párt és a frakció kötődéséről és rögzítettük, hogy az csak politikai természetű lehet. A szabad mandátum elvéből, valamint a közhatalom közvetlen gyakorlásának alkotmányos tilalmából az következik, hogy a párt pusztán politikai síkon tudja a képviselő véleményét befolyásolni, jogi értelemben semmire sem kötelezheti frakcióját. A képviselő legitimitációja a megválasztásához és nem a párt-hoz kötődik. A modern demokráciákban azonban ún. pártelvű politikai rendszerek működnek: a pártok a politikai rendszer központi szereplői. A parlamenti jog és gyakorlat is preferálja a pártszerveződést, a parlament munkájának megszervezésekor több szempontból is tekintettel van a képviselők pártkötődésére.¹²⁰

A pártfrakciók privilegizálásával a parlamenti jog tehát eleve kedvezőbb feltételeket biztosít a pártelvű képviseletnek, ezenfelül azonban a párt és frakciója között nincs jogi kötődés, a tényleges kapcsolat – és ezen keresztül a képviselők befolyásolása – pusztán politikai természetű lehet.

Az ideológiai kötődést a pártok alapszabályai kivétel nélkül rögzítik: a képviselőcsoport a párt vezető testületei által meghatározott politikai irányvonalának, programjának megfelelően végzi tevékenységét. A párt és a frakció szervezeti kapcsolata laza, hiszen a frakció nem pártszervezet, ugyanakkor a személyi kötődés e szervezeti függetlenséget viszonylagossá teheti: a párt és a frakció vezetőségében gyakorta ugyanazon vezető politikusokat találjuk. Szintén a szervezeti kötődést erősíti, hogy a frakció tagokat delegálhat a párt legmagasabb szintű testületeibe. A pártok alapszabályai rendszerint együttműködési, tájékoztatói, beszámolósi kötelezettséget írnak elő a képviselőcsoportok számára, a párt vezető testülete dönthet a frakció beszámolójának elfogadásáról, ajánlásokat fogalmazhat meg a frakció részére, javaslatot tehet törvényjavaslat benyújtására, a párt és frakció szoros kötődését intézményesítő szabályzatok pedig azt is lehetővé teszik a párt vezető testülete számára, hogy egyes konkrét kérdésekben akár meghatározott magatartás követését is előírja. Bár a párt alapszabálya jogilag nem köti a frakciót, vannak olyan eszközök a párt kezében – mint pl. a kormányzati, illetve parlamenti tisztségek, a kiosztott politikai szerepek, szankciók alkalmazása, valamint a következő választásokon jelöltként való indítás lehetőségei –, amelyek hatékonyan képesek befolyásolni a képviselőcsoport pártszabályzatnak és a párt döntéseinek megfelelő működését.

A parlamentáris kormányzatú államok parlamentjeiben a frakciófegyelem általában erős (különösen a kormányzó pártok esetében), hiszen az a stabil kormányzás elengedhetetlen feltétele.¹²¹

A frakciófegyelem nemcsak a párt és frakciója, hanem a frakció és a képviselő viszonyában is vizsgálendő. Az egyes frakciószabályzatok határozzák meg e viszonyt, ugyanakkor itt is hangsúlyozni kell, hogy a szabályzatok nem rendelkeznek önálló jogi erővel, ezt a képviselők szabad mandátuma kizárja. A képviselők cselekvési szabadságuk alapján hozzák létre a képviselőcsoportot parlamenti tevékenységük összehangolása céljából, és ennek megfelelően a frakciószabályzat is önkéntes alávetés – és nem kötelezés – útján érvényesül. A képviselők önkorlátozásáról van tehát szó, amely nem jár a képviselői szabad mandátum sérelmével.

Az alapszabályok rendszerint rögzítik a képviselő részvételi kötelezettségét a megfelelő arányú szavazati arány biztosítékaul, az országgyűlési szavazásokról való távollét szabályai szigorúak. Valamennyi képviselőcsoport alapszabálya a képviselői önálló indítvány benyújtását a képviselőcsoport hozzájárulásához köti. A képviselőcsoport az országgyűlési szavazások tekintetében is befolyással van tagjaira: a teljes ülés tárgyalja az Országgyűlés napirendjén szereplő javaslatokat és kialakítja álláspontját, amely a szavazások során a tagokra nézve kötelező vagy ajánlott. Eltérés mutatkozik az egyes frakciók alapszabályai között abban, hogy a kötelezésre vagy az ajánlásra helyezik-e a hangsúlyt. Az ajánlás lényegében politikai iránymutatás, amelyet a képviselő politikai érdekből követ, a kötelezés a képviselőt határozottan irányítja szavazata leadása kapcsán. A kötelező szavazás súlyát végső soron az határozza meg, hogy milyen szankcióval tudják fenyegetni a renitens képviselőt.¹²² A kötelességeit megszegő képviselővel szemben pénzbüntetés szabható ki, valamely tisztségéből, bizottsági tagságából visszahívható, vele szemben etikai eljárás kezdeményezhető és végső soron a frakcióból kizárható.

A képviselők – frakción keresztül történő – befolyásolása lényegében a párt alkotmányos feladata, hiszen a párt közreműködik a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. Ezzel szemben ha egy párt képviselőcsoportja kifejezett korlátozással tartja vissza a képviselőt a frakció egészével ellentétes megnyilvánulástól, saját alkotmányos státusával ellentétesen cselekszik, mivel a párt csak közreműködik a népakarat érvényesítésében, míg a képviselő a népszuverenitás megtestesítője.¹²³

A képviselőt közjogi szabadságával feszültségben álló politikai kötődése mellett morális kötődése is befolyásolja, amely saját lelkiismeretéhez köti (tevékenységét a köz érdekében végzi), valamint vitathatatlan az egzisztenciális meghatározottsága is: képviselői életét pártjának köszönheti, csak frakciótagként jogosult a legszélesebb körű juttatásokra és támogatásra.¹²⁴

5.5. A képviselőcsoport jogosítványai

A parlamenti munka hatékonyságát és az Országgyűlés működése stabilitását szolgálják azok a többletjogosítványok, amelyekkel a képviselőcsoportok rendelkeznek. A képviselőcsoportok a politikai véleményformálás és e vélemény egységes képviselőnek eszközei. A frakciók nélkülözhetetlenek a parlamenti vita strukturálásában, lehetővé teszik, hogy több száz, szétszórt egyéni vélemény helyett néhány egyértelmű álláspont jelenjék meg és ütközzék. Az így elérhető hatékonyságot szolgálják azok

a jogosítványok, amelyek nem egyes képviselőket, hanem kifejezetten a frakciókat illetik csak meg [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 202.].

A képviselői kollektív jogok gyakorlásának jelentősége a tényleges működés területein megnövekedett. A javaslat- és indítványtétel lehetőségei, a beszédjog, a bizottsági munkában való részvétel, valamint a megbízatás ellátásához szükséges anyagi támogatás szélesebb körben biztosított a frakciótagok számára. Az Országgyűlés alakuló ülése előtt az Országgyűlés tisztségviselőinek számáról és jelöléséről szintén a képviselőcsoportok állapodnak meg.

A javaslat- és indítványtétel bővülő lehetőségei között mindenekelőtt a Házbizottságban való részvételt említjük. A frakcióvezető a Házbizottság tagja, így általa a képviselőcsoport intézményesített befolyással bír a parlament munkarendjének, napirendjének, a plenáris tárgyalás menetének a meghatározására. A frakciók maguk jelölik ki a szavazás napját, döntenek időkeretes tárgyalási rendről, interpellációk és kérdések elhangzásának időpontjáról, állásfoglalásokat hoznak és egyeztetik az Országgyűlés működésével kapcsolatos vitás kérdéseket stb.

A törvényalkotási eljárás során is vannak olyan indítványtételi jogok, amelyeket csak a frakciók gyakorolhatnak, mint pl. tárgyalási szünet elrendelésének kérése, tárgysorozatba vétel kérése, külön szavazás kérése, módosító javaslat fenntartásának kérése.

A beszédjogot illetően is a frakciótagokat privilegizáló szabályokkal találkozunk. Valamennyi képviselőcsoport számára lehetővé kell tenni, hogy az ülésen – az interpellációk és kérdések elhangzására biztosított időtartamban – legalább egy általa benyújtott interpelláció és kérdés tárgyalására sor kerüljön. Ugyancsak valamennyi képviselőcsoport számára biztosítani kell, hogy az azonnali kérdések órájában a képviselőcsoport legalább egy tagja kérdést tehessen fel. A képviselőcsoport tagjai felszólalhatnak vezérszónoki rendben, rendkívüli ügyben az ülés első – többnapos ülés esetén annak első két – napján az ülésnap kezdetekor a képviselőcsoport vezetője vagy a képviselőcsoport általa felkért tagja felszólalásra jogosult. A képviselőcsoportok a tárgyalási időkeretekből arányosan részesednek, és a különböző eljárási típusokban szintén többletjogosítványokkal rendelkeznek (pl. a zárószavazás előtti jelentés és módosító javaslat vitájában, a kivételes eljárás összevont vitájában, előzetes normakontroll-javaslat vitájában stb.).

A bizottsági munkában való részvétellel összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a bizottsági munka nem választható el az Országgyűlés lényegi feladatellátásától, vagyis az Országgyűlésben való képviselő nem korlátozható a plenáris üléseken való aktív részvételre. A képviselő mandátuma tehát a bizottsági részvételre és munkára, azaz az ott folyó politikai akaratképzésre is szól. Ebből következően a bizottságok összetételének az Országgyűlés összetételét kell megfelelően tükröznie [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 206.]. A frakciók által megjelenített pártarányok tehát meghatározzák a bizottsági helyek elosztását. Az Ogytv. előírja a képviselők bizottsági munkában való garantált részvételét és a bizottsági helyek elosztásában érvényesített arányosság elvét. A 17. § (2) bekezdése szerint – a Kormány tagja és az államtitkár kivételével – minden képviselő számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy állandó bizottság (illetve a törvényalkotási bizottság, a nemzetiségeket képviselő bizottság) munkájában részt vegyen. A 17. § (1) bekezdése

szerint az állandó bizottság munkájában bizottsági tagként lehetőség szerint minden képviselőcsoportból annyi képviselő vehet részt, amennyi a képviselőcsoportok közötti létszamaránynak megfelel. Kivételt képez az arányosság követelménye alól a paritásos bizottság, amelybe mind a kormánypárti képviselőcsoportok, mind az ellenzéki képviselőcsoportok együttesen ugyanannyi képviselőt jelölhetnek (jelenleg csak a Mentelmi bizottság paritásos).

A házelnök az állandó bizottságok számára, elnevezésére, feladatkörére, valamint az állandó bizottságok elnökének, alelnökének és tagjainak megválasztására (személyükre vonatkozó változásra) a képviselőcsoportok vezetőinek megállapodása vagy indítványai alapján tesz javaslatot.

A képviselőcsoportok nem pusztán a bizottsági struktúra kialakításában és feltöltésében rendelkeznek meghatározó szereppel: az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztására is a képviselőcsoportok vezetőinek indítványára kerül sor. A tisztségek korlátozott számára tekintettel azok elosztása során az arányosság elve helyett inkább a pártok erőssorrendje a rendező elv, feltéve, hogy az nem jelent kizárólagosságot.

A pártok erőssorrendje, valamint parlamenti képviselőjük aránya valójában ugyanazon az elvi alapon, a politikai erőviszonyok figyelembevételén állnak. Mivel a parlamenten belül a képviselő pártok szerint szerveződik, illetve működik, logikus, hogy a pártviszonyok a törvényhozás belső tagozódásában is tükröződjenek.¹²⁵

Fontos végezetül megemlíteni, hogy a képviselőcsoportok a javadalmazásra vonatkozó speciális szabályok szerint jogosultak működési keretre, munkatársaik illetménykeretére, a frakcióvezető és helyettesei kiemelt juttatásaira, az Országház épületében és az irodaházban irodahelyiségekre stb. E jogosítványokat részletesen a képviselőcsoportok gazdálkodásának bemutatása során ismertetjük.

A képviselőcsoportokhoz tartozó képviselők többletjogosítványai a parlamenti működés hatékonyságának elve alapján csak addig indokolhatóak, amíg nem sértik a képviselők egyenlőségének elvét, azaz a képviselőcsoportokhoz nem tartozó, független képviselők számára is azonos, a képviselői jogállás részének minősülő egyéni jogokat kell biztosítani.

5.6. A képviselőcsoportok szervezete, működése, gazdálkodása

Fentebb már kifejtésre került, hogy a képviselőcsoport a párttól közjogi értelemben független, autonóm egyesülés, amely a párttól elkülönült szervezettel, költségvetéssel, önálló gazdálkodással rendelkezik és maga állapítja meg működésének rendjét. A frakció autonómiája az Országgyűlés szervezetalkítási szabadsága ellenében is érvényesül, a HHSZ a képviselőcsoportok szervezetéről, működéséről és gazdálkodásáról igen szűkszavúan szól. Bár a frakció az Országgyűlés szervezetrendszerén belül tevékenykedik, nem tagolódik valamilyen hierarchiába.

A képviselőcsoportok szervezetrendszerét, belső döntéshozatali rendjét, a frakciótagok jogait, kötelességeit (frakciófegyelmet) a frakciószabályzatok határozzák meg. A szabályzatokat a képviselőcsoportok tagjaik munkájának összehangolására, a munkamegosztás rendjének kialakítása érdekében alkotják meg, ezt közjogi, házsabályi

rendelkezés nem teszi kötelezővé (szemben a pártok alapszabályaival, amelyek megalkotása a bírósági bejegyzés feltétele).¹²⁶

A frakciók működésére általában a hierarchia és a specializáció jellemző.¹²⁷ Ami a hierarchiát illeti: a demokratikus működés nélkülözhetetlen feltétele a valamennyi tag részvételével megtartott frakcióülés vagy frakciógyűlés mint legfőbb döntéshozatali fórum. A képviselőcsoport teljes ülésének hatáskörébe tartozik különösen a frakciószabályzat elfogadása, a frakció pénzügyi és gazdálkodási tervének elfogadása, a politikai és szakmai tevékenység irányvonalainak meghatározása, törvényjavaslatok és más indítványok megtárgyalása, a párt vezető szervei (országos elnökség, országos választmány) által tett ajánlások és előterjesztések megtárgyalása, döntés a tagfelvétel és a tagok kizárása ügyében, a frakció tisztségviselőinek és testületeinek megválasztása, visszahívása, személyi javaslat megtétele országgyűlési és bizottsági tisztségekre.

Az operatív vezetést már egy szűkebb körű testület (frakció vezetősége/elnöksége) látja el. Az elnökség a törvényhozói, politikai, szervezeti munkát hangolja össze, a frakció napi ügyeit intézi. Feladat- és hatáskörébe tartozik különösen a frakcióülés döntéseinek előkészítése és végrehajtása, halaszthatatlan esetben eljárás a frakcióülés hatáskörébe tartozó ügyekben, állásfoglalás az Országgyűlés tárgysorozatára, illetve napirendjére javasolt indítványokról, a frakció működésének szervezése, tervezése, értékelése, javaslattétel a frakció szakmai és politikai tevékenységének fő irányaira vonatkozóan, döntés a kabinetek, munkacsoportok által előterjesztett javaslatokról.

Az elnökség tagjai általában a frakcióvezető és helyettesei (egyes képviselőcsoportokban frakcióigazgatói vagy frakciótitkári tisztséget is létrehozhatnak, ez esetben a tisztséget betöltő személy is tagja az elnökségnek). A HHSZ egyetlen előírás tartalmaz a képviselőcsoportok szervezetére vonatkozóan, amely a frakcióvezető választását kötelezővé teszi, a vezetőhelyettesek és más tisztségviselők választását csupán lehetőségként rögzíti, azzal, hogy a helyettes a képviselőcsoport vezetőjének akadályoztatása esetén a vezető jogait gyakorolja. Az Ogytv. pedig a képviselők javadalmazására vonatkozó szabályai között magasabb tiszteletdíjat biztosít a frakcióvezetőnek és a frakció létszámától függően differenciált mértékben a helyetteseknek is.

A HHSZ a képviselőcsoport belső autonómiájának elismeréseként kimondja, hogy a képviselőcsoport vezetőjének a képviselőcsoport hatáskörébe tartozó döntéseiről szóló bejelentése nem bírálható felül. E szabály a 2001-ben meghozott és azt követően többször megerősített 67/1998-2002. ÜB állásfoglalás alapján került a HHSZ-be, amely Torgyán Józsefnek az FKgP-frakcióból történő kizárása kapcsán született. Nem ez volt azonban az utolsó eset, amikor a frakcióvezető bejelentését az abban érintett (kizárt) képviselő vitatta, ezért szükség volt annak rögzítésére, hogy a házelnök tartalmilag nem vizsgálhatja felül a frakcióvezető bejelentését, ellenkező esetben részt kellene vennie a frakciók belső politikai csatáiban. A házvezetésnek a frakciók autonómiájának tiszteletben tartása érdekében is tartózkodnia kell a bejelentés háttérének vizsgálatától, még ha ez azzal is jár, hogy a vezető – adott esetben jogszerűtlen vagy frakciószabályzatba ütköző – döntésével szemben nincs jogorvoslat.

A frakcióvezető a képviselőcsoport vezetésével kapcsolatos feladat- és hatáskörének ellátásán felül gyakorolja az Alaptörvényben, valamint a HHSZ-ben részére megállapított jogosítványokat. A frakcióvezető a Házbizottság tagja, a plenáris ülés

napirendi javaslatának módosítására írásbeli javaslatot nyújthat be, a köztársasági elnök és a miniszter rendkívüli ügyben történő napirend előtti felszólalásához kizárólagos hozzászólási joga van, napirend előtt felszólalhat, tárgyalási szünet elrendelését vagy a frakció részére rendelkezésre álló felszólalási időkeret megemelését kérheti stb. A HHSZ a parlamenti munka hatékonysága érdekében telepíti e jogköröket a vezetőhöz, aki személyében képviseli a frakciót, de a frakció döntéseinek közvetítésén túl sok esetben önállóan is eljár.

A frakciók munkaszervezését az Országgyűlés struktúrájához igazodó specializáció jellemzi. A képviselőcsoport szabadon hozhat létre munkacsoportokat, bizottságokat, kabineteket, amelyek a bizottsági struktúrához is igazodva, szakterületek szerinti munkamegosztásban működnek. Feladat- és hatáskörükben megtárgyalják az Országgyűlés napirendjén szereplő javaslatokat, a benyújtásra előkészített indítványokat, gondoskodnak a frakció döntéseinek végrehajtásáról és előterjesztéseket készítenek az elnökség és a frakcióülés részére.

A frakcióknak lehetőségük van továbbá akár területi alapon is létrehozni testületeket, valamint etikai, fegyelmi bizottságokat, pénzügyi-számvevő, ellenőrző bizottságokat működtetnek. Jellemző továbbá a témafelelősök kijelölése, akik az Országgyűlésnek benyújtott egy-egy indítvány kapcsán koordinálják a frakció munkáját.

A képviselőcsoportok működési rendjének szabályozása frakciónként igen eltérő lehet. E körben a frakciószabályzatok a frakció szerveinek és tisztségviselőinek döntéshozatali eljárását, a meghozott határozatok szabályszerűségének feltételeit rendezik.

A képviselőcsoport működési szabályai közé tartoznak a gazdálkodásra vonatkozó rendelkezések is. A HHSZ előírja, hogy a képviselőcsoportok működési költségeiről az Országgyűlés Hivatalának költségvetésén belül kell gondoskodni, a képviselőcsoport működési feltételeit részletesen az Ogytv. rögzíti. E szerint a képviselőcsoport – részben – a tagjai száma után megállapított összegű keretre jogosult a működésével járó kiadásaira (működési keret), emellett térítésmentesen az Országházban vagy az Országgyűlés Hivatala elhelyezésére szolgáló épületekben irodákra, irodai berendezésre és felszerelésre, valamint az irodák működtetésével összefüggő kiadások biztosítására jogosult (ellátási keret). A képviselőcsoport jogosult továbbá arra, hogy működését az Országgyűlés Hivatalánál foglalkoztatott – meghatározott számú – személyek segítsék, foglalkoztatásukra a törvényben meghatározott összegű (bér)keret szolgál. A források felhasználása az Országgyűlés Hivatalán keresztül – a működéssel kapcsolatos keret esetében önálló kötelezettség vállalása és kifizetés teljesítése mellett – a képviselőcsoport vezetőjének rendelkezése alapján történik. A képviselőcsoport gazdálkodásának mozgásterét az adja, hogy az egyes keretek között a képviselőcsoport vezetője átcsoportosításokat hajthat végre. A képviselőcsoport nem költségvetési szerv, de gazdálkodására a központi költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni, a gazdálkodást az Állami Számvevőszék törvényességi szempontok szerint ellenőrzi.

5.7. Egyéb képviselői csoportosulások

A csoportalakítás joga a szabad mandátumból következően megilleti a képviselőket. Ezen csoportosulások létét a HHSZ elismeri ugyan, de semmiféle többletjogosítványt nem biztosít számukra. A HHSZ 6. §-a szerint a képviselők – képviselői tevékenységgel összefüggő célra – más csoportokat hozhatnak létre, amelyek nem minősülnek képviselőcsoportnak. A HSz. még megemlíttette példálózó jelleggel azt is, hogy e csoportok szakmai és területi elven is szerveződhetnek. A képviselői csoportosulások valamely sajátos érdek érvényesítése céljából jöhetnek létre, amelynek során nem elsősorban a politikai hovatartozás a döntő.¹²⁸ Koordinációs, érdekegyeztető szerepet tölthetnek be és ezáltal hozzájárulhatnak a parlamenti munka hatékonyságához. Fentiek mellett semmi sem zárja ki, hogy e csoportok a tágabb értelemben vett párthoz tartozás alapján szerveződjenek. Kérdés, hogy milyen jogokat kell adni a sem a hatékonyság, sem a kifejezetten pártnak szóló választói támogatás által nem legitimált – azaz a frakcióalapítás egyik küszöblétszámát sem elérő –, de egyébként pártalapon szerveződő képviselőknél.

Az Alkotmánybíróság e kérdés vizsgálata nyomán megállapította: nem kell és nem is lehet a jogi feltételeket nem teljesítő csoportnak a frakció jogállását megadni. A pártpolitikai alapon szervezett képviselői csoportoknak a frakciókéhoz hasonló jogokkal való felruházására nincs az Országgyűlésnek alkotmányos kötelessége [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 208–209.]. A kvázi-frakciók létjogosultságát akkor kellene mérlegelni, ha pl. a frakcióalakítás aránytalanul magas küszöbhez lenne kötve, ez azonban a hatályos szabályozásról nem mondható el.

Jegyzetek

Az Országgyűlés szervezete című részhez

- 1 SOLTÉSZ István: „Az Országgyűlés tisztségviselői (1990–2020)” in: Parlamenti Szemle 2020/2. 136–137.
- 2 PETRÉTEI József: „A magyar Országgyűlésre vonatkozó szabályozás alaptörvényi, törvényi és határozati házsabályi szinten” in: Kodifikáció 2014/2.
- 3 GÁLI Csaba: „Házelnök, alelnökök, jegyzők, más személyek” in: Parlamentek Európában: összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003)
- 4 SZABÓ Krisztián: „A házelnök feladatai a törvényhozási eljárással kapcsolatban” in: Parlamentek Európában: összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003)
- 5 Részletesen lásd az Ogytv. 2. § (2) bekezdését
- 6 SMUK Péter: „A Tisztelt Ház szabályai” in: Kodifikáció és Közigazgatás 2012/1.
- 7 KUKORELLI István: „Az Országgyűlés” in: Alkotmánytan (szerk. uő.) (Osiris, Budapest, 2002)
- 8 SZABÓ (2003, 4. vj.)
- 9 Szent István államalapításának emlékérről szóló és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény 5. § (1) bekezdés
- 10 Ogytv. 2. § (2) bekezdés d) pont
- 11 A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 61/I. § (2) bekezdés
- 12 A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumáról szóló 17/2008. (III. 5.) OGY határozat 2. §
- 13 A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumáról szóló 19/2010. (II. 26.) OGY határozat 5. pont
- 14 A Magyar Köztársaság hosszú távú fenntartható fejlődésével kapcsolatos tervezési és egyeztetési folyamat feladatairól szóló 100/2007. (XI. 14.) OGY határozat 5. pont
- 15 Ogytv. 2. § (2) bekezdés
- 16 Ogytv. 2. § (2) bekezdés
- 17 Ogytv. 3. § (4) bekezdés
- 18 SMUK (2012, 6. vj.)
- 19 GÁLI (2003, 3. vj.)
- 20 Ogytv. 5. § (1) bekezdés
- 21 SMUK (2012, 6. vj.)
- 22 SOLTÉSZ (2020, 1. vj.) 137.
- 23 Ogytv. 10. § (1) és (2) bekezdés
- 24 SZIJÁRTÓ M. István: A diéta (Osiris, Budapest, 2005)
- 25 DR. SZENTE Zoltán: Az állandó (vagy szak-) bizottságok a magyar közjogban a kezdetektől 1990-ig (Parlamenti dolgozatok II. – A bizottsági munka (2. rész); Budapest, 1995)
- 26 Az 1848-iki Alsóház ideiglenes rendszabályai (Pest, 1861)
- 27 A képviselőház házsabályai (Budapest, 1875)
- 28 A képviselőház házsabályai [1887] (Budapest, 1892)
- 29 A képviselőház házsabályai [1928] (Budapest, 1929)
- 30 A képviselőház házsabályai (Budapest, 1939)
- 31 Az Országgyűlés ügyrendje (Budapest, 1950)

- 32 Az Országgyűlés bizottságai 1848–1990. Az Országgyűlés bizottsági kézikönyve, szerk.: Dr. Soltész István (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1993)
- 33 14/2006. (V. 31.) OGY határozat
- 34 23/2010. (V. 14.) OGY határozat
- 35 Ogytv. 14. § (1) bekezdés a) pont
- 36 13/2014. (V. 6.) OGY határozat
- 37 5/2018. (V. 8.) OGY határozat
- 38 Püski Levente: A Horthy-korszak parlamentje (Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2015)
- 39 A Honvédelmi vizsgálóbizottság felállítását egy, a hadsereg vezetőinek korrupciós ügyeiről megjelent könyv (Bokor Imre: Kiskirályok mundérban) által felvetett kérdések, illetve egy ezzel kapcsolatos interpelláció generálta.
- 40 DR. SOLTÉSZ ISTVÁN: A vizsgálóbizottságok (Parlamenti dolgozatok II. – A bizottsági munka (2. rész); Budapest, 1995)
- 41 2006-ban nem alakult ki konszenzus az országgyűlési alelnöki tisztségek tekintetében, így az MDF képviselőcsoportja bár tudomásul vette, nem írta alá – a többek között – az alelnökök számáról és a bizottsági rendszerről szóló megállapodást.
- 42 Ogytv. 16. § (2) és (3) bekezdés
- 43 Alaptörvény 5. cikk (3) bekezdés
- 44 Ogytv. 17. §
- 45 Nbtv. 17. § (2) bekezdés, 19. § (1) bekezdés, 19/B. §
- 46 Nbtv. 14. § (1) bekezdés
- 47 Ogytv. 16. § (1) bekezdés
- 48 Ogytv. 15. § (2) bekezdés
- 49 HHSZ 140. § (1) bekezdés
- 50 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 9. § (1) bekezdés b) pont bb) alpont
- 51 HHSZ 85. § (2) bekezdés
- 52 Az AB az 50/2003. (XI. 5.) AB határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta törvényben az Alkotmánynak megfelelően az állandó és ideiglenes bizottságai vizsgálati tevékenységének rendjét.
- 53 Ogytv. 27/A. § (2) bekezdés
- 54 Ogytv. 21. § (1) bekezdés
- 55 Ogytv. 21. § (2) bekezdés
- 56 HHSZ 107. és 108. §
- 57 Ogytv. 23. § (1) bekezdés
- 58 Lásd az Ogytv. 23. § (4) bekezdésének a törvény 15. § (2) bekezdésére utaló rendelkezését.
- 59 Példaként említhető a 2010–2011. között működő Alkotmány-előkészítő eseti bizottság.
- 60 Ogytv. 23. § (3) bekezdés
- 61 Lásd az Ogytv. 23. § (5) bekezdésének utaló szabályait.
- 62 Lásd az Ogytv. 23. § (4) bekezdésének utaló szabályait.
- 63 Ogytv. 23. § (3a) bekezdés
- 64 Az Országgyűlésről szóló (T/6391. sz.) törvényjavaslat indokolása 104.
- 65 Az Alaptörvény 7. cikk (3) bekezdésének végrehajtását, miszerint az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységét, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettségét sarkalatos törvény szabályozza, az Ogytv. 10. A vizsgálóbizottság és a 10/A. A bizottságok vizsgálati tevékenysége alcímek együttesen biztosítják.
- 66 Határozati javaslatot a Kormány, a bizottság és a köztársasági elnök is előterjeszhetett (HSz. 87. § (2) bekezdés), bár a vizsgálóbizottság esetében hagyományosan képviselői jogról van szó.
- 67 HSz. 36. § (2) bekezdés
- 68 Ogytv. 24. § (2) bekezdés
- 69 Ogytv. 24. § (4) bekezdés

- 70 64/1998–2002. ÜB. állásfoglalás
- 71 Ogytv. 24. § (1) bekezdés
- 72 Az Ogytv. 24. § (1) bekezdése az Alaptörvénynek az államhatalmi ágak elválasztásának elvét kimondó rendelkezésére hivatkozik.
- 73 A bizottsági vizsgálatok hatásköri korlátait intézményi oldalról értelmező 55/2009. (V. 6.) AB határozat szerint nincsen alkotmányos akadálya a helyi közügyekkel kapcsolatos bizottsági vizsgálatok lefolytatásának, mivel egyes állami feladatokkal kapcsolatban a Kormány tevékenysége csak a helyi közfeladat ellátással együtt vizsgálható.
- 74 [50/2013. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [II.3.1.3., 4.1.]]
- 75 PETRÉTEI József–TILK Péter: A parlamenti vizsgálóbizottságok a magyar kormányzati rendszerben de lege lata és de lege ferenda (Magyar Jog 2001/7.) 389.
- 76 Ogytv. 24. § (3) és (5) bekezdés
- 77 Ogytv. 25. § (1) és (2) bekezdés
- 78 Ogytv. 25. § (3) bekezdés
- 79 Az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat több helyen is foglalkozik a büntetőeljárás eszközök igénybevételek kérdésével, lásd pl. Indokolás [II.3.1.3-3.2.3.].
- 80 Ogytv. 26. § (1) bekezdés, illetve a (3) bekezdés második mondata
- 81 A korábbi szabályozástól (Hsz. 36. § (5) bekezdés c) pont) eltérően a bizottság jelentése már nem tartalmaz a vizsgált ügyre vonatkozó jogi megállapításokat.
- 82 Ogytv. 26. § (2) bekezdés d) pont, illetve a (4) bekezdés második mondata
- 83 Ogytv. 26. § (4) bekezdés első mondata, az Országgyűlésről szóló (T/6391. sz.) törvényjavaslat indokolása 104.
- 84 A jelentéssel vagy az abban foglalt megállapításokkal szemben „rendkívüli” jogorvoslatként az ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességére hivatkozva alkotmányjogi panasz terjeszthető elő (az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján).
- 85 Alaptörvény XXIX. cikk és 2. cikk (2) bekezdés
- 86 Ogytv. 22. § (1) bekezdés
- 87 Az Országgyűlés 2019. december 10-ei ülésnapján elfogadott, az Országgyűlés működését és a képviselők jogállását érintő egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi CVIII. törvény teremtette meg annak lehetőségét, hogy az állandó bizottságokhoz és a törvényalkotási bizottsághoz hasonlóan a nemzetiségeket képviselő bizottságnak is több alelnöke legyen.
- 88 HHSZ 32. § (2) bekezdés
- 89 Ogytv. 11. § (1) bekezdés b) pont, 13. § (2a) és (5a) bekezdés
- 90 HHSZ 36. § (4) és (5) bekezdés
- 91 Ogytv. 22. § (2) bekezdés
- 92 HHSZ 92. § (3) bekezdés, 99. §
- 93 A szószóló – az Ogytv. 29/A. § (6) bekezdése alapján alkalmazandó 28. § (4) bekezdése szerint – ugyanakkor a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben határozati javaslatot nyújthat be.
- 94 Ogytv. 22. § (5) bekezdés
- 95 A kötelezően létrehozandó ún. ellenőrző albizottságon túl a bizottság – fennállásának első két ciklusában – két-két további albizottságot is létrehozott (Köznevelési és kulturális (a 2018–2022-es ciklusban Köznevelési, kulturális és egyházügyi) albizottság, valamint az Önkormányzati, külügyi és költségvetési albizottság).
- 96 Hsz. 107. § (1) bekezdés
- 97 Hsz. 96. § (3) bekezdés
- 98 HHSZ 58. § (5) és (6) bekezdés
- 99 Procedure in relation to the amendments introduced by the Senate Forrás: <https://www.sejm.gov.pl/english/prace/prace.html> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 100 Rules and regulations of the Senate of the Republic of Poland of November 23, 1999., Article 15., 79a Forrás: <https://www.senat.gov.pl/en/about-the-senate/regulamin-senatu/> (Letöltve: 2022. 02. 11.)

- 101 Lásd 100. vj, Article 85a.
- 102 Rules of Procedure of the Chamber of Deputies of Republic of Italy, Article 75. Forrás: https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 103 Lásd 102. vj, Article 92. Forrás: https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 104 Act. no. 350/1996 Coll. on the Rules of Procedure of the National Council of the Slovak Republic, Section 45 Forrás: https://www.nrsr.sk/web/Static/en-US/NRSR/Dokumenty/rules_of_procedure.pdf (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 105 Lásd 104. vj. Section 59
- 106 Parliament's Rules of Procedure of Finland, Section 7-8., Forrás: https://www.eduskunta.fi/EN/naineduskuntatoimii/Documents/RulesofProcedure_20150416.pdf (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 107 2017. október 2-től – jelenleg is
- 108 Forrás: www.parlament.hu/web/torvenyalkotasi-bizottsag/elnoki-koszonto (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 109 ERDŐS Csaba: „Parlamenti képviselő” in: JAKAB András–KÖNCZÖL Miklós–MENYHÁRD Attila–SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András), [14] Forrás: <http://ijoten.hu/szocikk/parlamenti-kepviselo> (Letöltve: 2022. 02. 17.)
- 110 KUKORELLI István: „Frakciók a magyar parlamenti jogban (Szabályozási helyzetkép)” in: KUKORELLI István (szerk.): Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban (Századvég, Budapest, 2006). 181.
- 111 ERDŐS Csaba: Parlamenti autonómia (Gondolat, Budapest, 2016). 40.
- 112 SMUK Péter: „Parlament” in: JAKAB András–FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) [38] Forrás: <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-parlament> (Letöltve: 2022. 02. 17.)
- 113 pl. DEZSŐ Márta: „A parlamenti képviselők szabad mandátuma” in: PATYI András–LAPSÁNSZKY András (szerk.): Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben (Wolters Kluwer, Budapest, 2014) 103.
- 114 Jelenleg az Országgyűlés szervezetére vonatkozó szabályokat az Ogytv., a képviselőcsoportra vonatkozó rendelkezéseket pedig a HHSZ tartalmazza.
- 115 SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba (Atlantisz, Budapest, 2010). 145.
- 116 GÁVA Krisztián: „A parlamenti képviselőcsoportok jogállása a Magyar Országgyűlésben” in: Multa rogare, rogata tenere, retente docere. Tudományos diákköri dolgozatok 2001. 13. kötet. (ELTE ÁJK, Budapest, 2002) 272.
- 117 SZENTE (2010, 115. vj.) 141.
- 118 Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat módosításáról szóló H/8042. sz. határozati javaslat Általános indokolása.
Forrás: www.parlament.hu/irom41/08042/08042.pdf (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 119 KERTÉSZ Gábor: „Szabad mandátum kontra frakciófegyelem” Magyar Szemle 2008/7–8. 45–62.
- 120 SZENTE (2010, 115. vj.) 139.
- 121 SZENTE (2010, 115. vj.) 142.
- 122 KERTÉSZ (2008, 119. vj.)
- 123 KERTÉSZ (2008, 119. vj.)
- 124 SMUK Péter: A frakciófegyelem hasznáról, káráról – és alkotmányjogi megítéléséről. 26. Forrás: www.sze.hu/etk/_konferencia/publikacio/Net/eloadas_smuk_peter.doc (Letöltve: 2022. 02. 17.)
- 125 SZENTE (2010, 115. vj.) 146.
- 126 SMUK (124. vj.) 7.
- 127 SZENTE (2010, 115. vj.) 147.
- 128 GÁVA (2002, 116. vj.) 260.

VII. AZ ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSE ÉS ÜLÉSEZÉSE

1. A házszabály
2. Az Országgyűlés megbízási ideje
3. Az Országgyűlés tanácskozási rendje
4. Az Országgyűlés ülészekai, ülései
5. Az Országgyűlés működésének nyilvánossága és a törvényalkotás nyilvánossága
6. Az egyes döntésekhez szükséges szavazati arányok
7. A parlamenti patkó – az Országgyűlés ülésrendje

1. A házszabály

Az Országgyűlés mint az állami szuverenitás egyik legfőbb letéteményese, elkülönült törvényhozói hatalom, autonómiája körében maga határozza meg saját szervezeti és működési normáit. E működési normák már létüknel fogva is kifejezik a parlament önállóságát, hiszen megalkotásukra egyedülként maga a parlament jogosult, a többi hatalmi ág ellenőrzése és közreműködése nélkül – más szervek nem avatkozhatnak bele e döntésekbe. Ezen ügyrendi rendelkezések az Országgyűlés szuverenitásának érvényesülését, a népképviselői szerv befolyástól mentes, hatékony és demokratikus működését biztosítják, körülhatárolva közjogi mozgásterének terjedelmét is. E szabályok érvényesítése, alkalmazása, a parlamenti szervek cselekvései ugyancsak az Országgyűlés önkormányzatiságának részét képezik.

Az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint az Országgyűlés minden olyan, saját szervezetére és működésére vonatkozó kérdésben, amelyet az Alaptörvény vagy törvény nem szabályoz, önállóan dönthet; e döntésekre, azaz belső szervezeti normákra vonatkozó egyetlen tartalmi követelmény, hogy azok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel {10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [14]}. Egy következő döntésében a testület megerősítette: az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házszabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmány sértés esetén avatkozhat be {3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [28]}.

1.1. A működési szabályok forrásai

A parlamentek működési szabályai több jogforrásból ismerhetők meg. A legfontosabb működési szabályokat minden országban az alkotmány tartalmazza. E körbe eső szabályozási tárgyak: a parlament megalakulása, legfontosabb hatáskörei, a parlamenti hatalom gyakorlásának fő szabályai, a testület függetlenségének biztosítékai és a demokratikus döntéshozatal legfontosabb garanciái, úgy mint a többségi elv, a kisebbségi jogok védelme; a törvényhozás működőképességét biztosító rendelkezések, a nyilvánosság elve, a képviselői szólásszabadság, a szabad mandátum, a mentelmi jog és az összeférhetetlenség deklarálása stb.

A jogforrások második szintjét azok a törvények adják, amelyekben a garanciális jelentőségű, illetve az esetlegesen parlamenten kívüli viszonyokat, címzetteket is érintő működési szabályok kerülnek rögzítésre. Ide tartoznak pl. a képviselők jogállásával

kapcsolatos rendelkezések, az összeférhetetlenség részletes szabályai, a bizottságok vizsgálati tevékenységének részletszabályai, tekintettel a bizottság előtti megjelenési kötelezettségre stb. Ezekben az esetekben a törvényhozás a saját eljárását olyan ügyekben szabályozza, amelyekben nem egyedülként érintett, így e szabályok meghaladják a parlamenti önkormányzat kereteit. Ugyancsak indokolja a törvényi szintű szabályozást, ha a törvényi szintű garanciák alkalmazásának kiemelt jelentősége van.

A parlamenti jog írott forrásainak kiemelkedő jelentőségű harmadik szintje a házszabály. A házszabályok tartalmazzák a parlament belső szervezetének és működésének a nemzeti alkotmányokon túlmutató részletszabályait. Egyes szerzők a házszabályok három történeti típusát különböztetik meg: az angol, a svéd és a francia típust. A brit parlament Állandó Szabályait („Standing Orders”) határozati formában fogadja el, az elfogadáshoz elegendő az egyszerű többség. Bár a módosítási szabályok alapján az ügyrend nagyon rugalmas, tartalmát tekintve valójában nagyon is állandó, legrégebbi szabályai 1707-ből származnak. A formális házszabály igazi történeti alkotás, amelyhez csak igen ritkán nyúlnak. Az angol parlamenti jog sajátossága, hogy a határozattal elfogadott ügyrend mellett nagy jelentőséggel bírnak az egyedi házhatározatok és a precedensjog. A svéd típus sajátossága abban áll, hogy a parlamenti ügyrend elfogadását törvényi formához köti, ezt a követelményt később több ország közjoga átvette. Az Európában legerjedtebb megoldás a francia típusú házszabályalkotás, amelynek lényege, hogy arra az alkotmányozó hatalom ad felhatalmazást a parlament számára. A parlament e felhatalmazás alapján, önkormányzata keretében, saját határozatával alkotja meg házszabályát.¹

A magyar megoldás a francia modellt követi. Az Alkotmány felhatalmazása alapján, határozati formában elfogadott Házszabály sajátos jogi jellegére az Alkotmánybíróság az alábbiak szerint mutatott rá: „A Házszabály sajátos jogforrás, mivel megalkotása az Alkotmány 24. § (4) bekezdése – vagyis az Alkotmány közvetlen felhatalmazása – alapján történik, a képviselők minősített többségű szavazatával. A minősített többségű szavazás alkotmányos garancia, amely a képviselők közötti széles körű egyetértést hivatott biztosítani a Házszabály tartalmát illetően. [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25.; 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52.] A minősített többségi szavazás a Házszabály tartalmával áll összefüggésben, amely azt hivatott biztosítani, hogy az Országgyűlés Alkotmányban rögzített feladatait minél hatékonyabban és az Alkotmánynak megfelelően tudja ellátni. Az Alkotmány 24. § (4) bekezdése alapján az Országgyűlés arra kapott felhatalmazást, hogy a Házszabályban saját működését és tárgyalási rendjét szabályozza. E felhatalmazó rendelkezésből következően az Országgyűlés nem rendelkezik felhatalmazással arra, hogy a Házszabályban az Országgyűlés működését és tárgyalási rendjét nem érintő kérdéseket szabályozzon.” [9/2008. (I. 31.) AB határozat, ABH 2008, 162.]

Mielőtt rátérnénk a hazai parlamenti jog forrásainak részletes ismertetésére, tekintsünk vissza a házszabályi kezdetekhez.

1.2. Történeti áttekintés

Esterházy Miklós 1637-ben írt házszabályjavaslata az első hazai írásos emlék, amely az akkor még tisztán rendi alapokon működő Országgyűlés tanácskozási rendjére vonatkozóan átfogó szabályokat tartalmazott. Bár a szabályozottság elősegítette volna a három részre szakadt Magyarország egyik legfőbb közjogi szervének intézményesített működését, az ezzel ellentétes birodalmi és egyéb érdekek miatt a tervezetet az akkori Országgyűlés meg sem tárgyalta. Esterházy tervezete már koncepciójában is olyannyira megelőzte korát, hogy az Országgyűlés működésének írásos normában történt szabályozására további több mint kétszáz évet kellett várni.

Az 1848-as forradalom és szabadságharc első időszakában elfogadott első szabályozás – akkori néven rendszabály – viszont ekkor mindjárt két külön dokumentumban szólt az alsóház (képviseelőház) és a felsőház működésének rendjéről. A nehezen kivívott szabadság szárnyán meginduló közjogi kodifikáció termékenységét jelzi, hogy 1848-ban mind az alsó-, mind a felsőház kapcsán két-két eljárásrend (egy „ideiglenes” és egy jelző nélküli) született. (A Felsőházi Rendszabályok a március 15-ét követően elhíresült – Pesti Hírlap, 12 pont – Landerer és Heckenast nyomdában készültek.)

Az alsóház tárgyalási szabályait megállapító „*A képviselőház Rendszabályai*” egy mindössze 104 pontos, hétoldalas irat, amely azonban olyan, jelenlegi jogrendszerünkben is ismert és szabályozott kérdéseket érintett, mint az Országgyűlés megalakulása, a mandátumigazolás, a tanácskozási rend, az állampolgári kérvények intézése, az elnök és a jegyzők jogállása, feladatai, valamint az Országgyűlés működésének nyilvánossága.

Az 1848-ban elfogadott Rendszabályok a kérdéses normákból is kiolvashatóan viharos idők termékei. A képviselőházi Rendszabály pl. arról rendelkezett, hogy a „*tagoknak a ház engedelmé nélkül hosszabb időre elutazni nem szabad. A rövidebb időre távozók magokat e végett az elnöknel bejelenteni tartoznak.*”² Az ideiglenes rendszabályok még ennél is szigorúbban fogalmaztak, amikor a követ bármilyen időtartamú eltávolását az általános szabályok szerint a Ház döntésétől tették függővé. Mind az ideiglenes alsóházi rendszabályok, mind a felsőházi rendszabályok széles rendészeti jogosítványokkal ruházták fel az elnököt a Ház védelmében. A budapesti nemzetőrségből minden ülésre nemzetőröket rendeltek, akik az elnök intézkedése szerint a rendre ügyeltek. Azonban „*Szükség esetében, a parancsnokokhoz intézendő írott rendelet által, a törvényhozás biztosítására, az egész helybeli, mind nemzetőrségi, mind katonai fegyveres erőt kirendelheti az elnök, saját felelőssége mellett.*”³ Az 1848-as szabályozás a hatalom korlátozásának jegyében is született, így pl. kimondta azt is, hogy az elnöki „*Rendre utasítás után a szónokot illeti a szó mentsége előadására.*”⁴

A történelem viharai az elkövetkező 150 év során az Országgyűlés működési rendjét meghatározó szabályzókat – az 1848-ban lefektetett alapvetésekhez képest – nemegyszer alapjaiban változtatták meg: 1990-ig bezárólag 37 különböző dokumentumban foglalták össze a Ház működésének szabályait, amely irományok tartalmukban, megjelenésükben, sőt elnevezésükben a politika aktuális alakulása szerint esetenként jelentősen eltértek egymástól.

Technikainak látszó jellege ellenére mindegyik norma lenyomata annak a kornak, amelyben született. A normaszöveg fejlődése ugyanakkor – kevés kivételtől elte-

kintve – mind a tartalom, mind az alkalmazott kodifikációs technika, mind stiláris szempontok szerint is szembevetendő.

A szabadságharcot követő megtorlás, a „bresciai hiéna”, Julius Jacob von Haynau által bevezetett katonai közigazgatás, majd a Bach-korszak éveiben az Országgyűlés nem ülésezett.

A Deák Ferenc 1865-ös húsvéti cikkét követő politikai olvadásban – amikor a Habsburg-ház is meggyőződhetett a vezető magyar politikai erők készségéről a birodalmon belül maradó Magyarország és Ausztria közötti kiegyezés lehetőségére vonatkozóan – összehívott Országgyűlésnek ismét lehetősége nyílt rendszabályok elfogadására, amely a képviselőház vonatkozásában élt is a kínálkozó szabályozási szabadsággal.

A hazai parlamenti kultúra fejlődése magával hozta mára klasszikussá vált szónokok felemelkedését, az ekkor már „házsabályok”-nak nevezett normagyűjtemény pedig Mikszáth Kálmán révén a kortárs irodalom részévé is vált. A korabeli magyar kormány és a sajtó kritikája egyaránt felfedezhető Mikszáth – aki 1887-től 1910-ig maga is országgyűlési képviselő volt a Szabadelvű párt színeiben – egyik, végül csak karcolat szintjén megmaradt levélkezdeményében: *„Kedves Barátom! Szídjátok a kormányt, hogy megcsinálja a házsabály revíziót és elnémítja a képviselőket. S ezalatt senki jobban el nem némítja őket, mint ti. Mert amit mi a folyosón mondunk in camera charitatis, azt az újságíró kollégák fülön fogják, megírják...”*⁷⁵

Mai szemmel a „bizonyítvány magyarázásának” intézményesítését jelenthette volna, ugyanakkor a felszólaló „úri becsületének” védelmét is szolgálta a korabeli házsabály azon rendelkezése, amely többek között a Mikszáth által is bemutatott esetekből adódó esetleges szerencsétlen félreértések elkerülése érdekében lehetővé tette a képviselőknek, hogy a vita folyamán szót kérhessenek *„félreértett szavaik valódi értelmének helyreállítására”*⁷⁶ céljából.

A szerves fejlődést a világháború végén összeomlott Habsburg-birodalom romjain felemelkedő, tiszavirág-életű Tanácsköztársaság szakította félbe. Az 1919-ben, szovjet–oroszmintára kiadott *„A Munkás-, Katona- és Földművestanácsok országos gyűlésének”* ügyrendje szovjet típusú egykamarás parlamenttel számolt, a budapesti központi Intéző bizottság öttagú elnökségének vezetése alatt. Érdekesség, hogy a magyarországi nemzeti kisebbségeket elnyomó korábbi politikai gyakorlattal szakítva alapelvi szinten rögzítette a dokumentum, hogy *„Az országos gyűlésen minden tanácsgyűlési tag az országban használatos bármely nyelven felszólalhat.”*⁷⁷

A Tanácsköztársaság bukása utáni politikai visszarendeződés során a Ház törekedett a korábbi működés helyreállítására. Az 1924-ben kiadott Nemzetgyűlés házsabályai *„a képviselőháznak 1899. évi május hó 15-én, 1900. évi január hó 22-én, 1901. évi június hó 27-én s a nemzetgyűlésnek 1920. évi február hó 18-án és 1924. évi december hó 11-én hozott határozatai alapján állítottak össze.”*⁷⁸ A kétkamarás működés egészen 1944-ig továbbra is fennmaradt.

A szovjet csapatok Magyarországra történő 1944-es bevonulása magával hozta a szovjet típusú politikai rendszer meghatározó tulajdonságainak átvételét. 1944 decemberétől szovjet kívánságra került felállításra az Ideiglenes Nemzetgyűlés, amelynek legfőbb feladatává a nemzetgyűlési választások előkészítését szabták. A házsabályhoz képest technokrata megnevezésű Ügyrend szerint az immár ismét egykamarás

parlamentet az elnök vezette⁹, a testület létszáma pedig a szovjet hadsereg nyugati irányú előrenyomulásával folyamatosan nőtt. Az eredetileg 231 tagú parlament a háború végére 488 tagúra bővült, annak ellenére, hogy érdemi feladatot végül szinte nem is látott el. 1944. december 21-i összehívását követően nem ülésezett egészen az 1945-ös választások előestéjéig.

Az 1945-ös választások eredményeképp összeülő, továbbra is Nemzetgyűlésnek hívott egykamarás országgyűlés ismét házszabály¹⁰ szerint járt el. Az 1949-es kommunista hatalomátvételt követően, a rákosista alkotmány felhatalmazása alapján létrehozott immár ismét Országgyűlés működését azonban újra ügyrend¹¹ határozta meg. A szocialista korszakban fokozatosan jelentőségét veszítő, egyre inkább a bolsevik propaganda eszközévé váló Országgyűlés, amelynek jogalkotási feladatait részben az Elnöki Tanács vette át, feladatait egészen 1989-ig – fontosságához mérhető névvel, illetve – ügyrendi szabályok szerint látta el.

A rendszerváltás közeledtével ismét felpezsdülő politikai klímában kiemelt fontosságúvá vált a demokratikus intézmények megteremtése/újratemtése, ezek között az Országgyűlés korábbi közjogi helyzetének, tekintélyének helyreállítása. Ebben a folyamatban meghatározó jelentőséget kapott az Országgyűlés házszabályának újrakodifikálása, amelyre több lépcsőben, jórészt 1989-ben¹² és 1990-ben¹³ került sor. Az Alkotmány 1990. júniusi módosításával rögzítésre került, hogy a házszabály elfogadásához minősített többség szükséges. Az új házszabályt a második szabadon választott Országgyűlés már ezen alkotmányos felhatalmazás alapján fogadta el 1994-ben.¹⁴

Eltekintve most az akkori Alkotmány és a házszabály rendelkezéseinek bemutatásától, a következőkben a hatályos normák felépítését és egymáshoz való viszonyát mutatjuk be.

1.3. Hatályos parlamenti jog forrásai

Hatályos parlamenti jogunk legmagasabb szintű forrása az Alaptörvény, amely a parlament hatáskörére és működésére vonatkozó legalapvetőbb szabályokat tartalmazza. Az Állam című rész Országgyűlésre vonatkozó cikkeiben foglalt rendelkezések felsorolják az Országgyűlés legfontosabb feladatait és hatáskörét, meghatározzák az országgyűlési képviselők megválasztásának alapvető elveit, rögzítik az Országgyűlés megbízásának időtartamát, meghatározzák az országgyűlési képviselők jogainak és kötelezettségeinek alapvető szabályait, lefektetik a legfontosabb szervezeti kérdéseket, meghatározzák a törvényhozás menetével kapcsolatos szabályokat, valamint felsorolják a parlamenti ellenőrzés eszközeit.¹⁵

Emellett az Alaptörvény meghatározza az Országgyűlésre vonatkozó sarkalatos rendelkezések körét. E szerint sarkalatos törvénynek kell rendelkeznie az országgyűlési képviselők jogállásáról és javadalmazásáról, az országgyűlési képviselők választásáról, a Magyarországon élő nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában történő részvételéről, az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezésekről, az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenységéről, a bizottságok előtti megjelenési kötelezettségről. E sarkalatos rendelkezéseket az Ogytv. tartalmazza.

Fentiekén túl, az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése kimondja, hogy az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az önszabályozási jogot deklaráló rendelkezésből önmagában nem következik e házszabályi rendelkezések jogforrási szintje, sem a jogforrás egyedisége vagy megkettőzése. Az Alaptörvény negyedik módosítása előtt az idézett bekezdés – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – a házszabályi rendelkezések helyett „Házszabályt” nevesített, amely egyrészt azt a követelményt jelenítette meg, hogy a működési szabályok egy egységes jogforrásban kerüljenek megalkotásra, másrészt arra engedett következtetni, hogy az alkotmányozó e jogforrást nem törvényi szinten tartja számon (hiszen az ugyancsak minősített többséggel elfogadásra kerülő törvényekre bevezette a sarkalatos törvény fogalmát, így az Országgyűlés működési és tárgyalási rendjét elegendő lett volna sarkalatos tárgykörként meghatározni).¹⁶

Az Alaptörvény negyedik módosításával bevezetett „házszabályi rendelkezések” megnevezés lehetővé tette, hogy azok törvényi és határozati formát is öltsenek. Ennek indokairól – a törvényi szabályozás garanciális jelentőségéről, valamint a külső viszonyok egyenes vagy áttételes érintettségéről és ezért az általános érvényűség kívánalmáról – már korábban szóltunk. Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy törvényi szabályozás esetén megnyílik a köztársasági elnök vétőjoga, amely a parlament önszabályozási autonómiájának egyfajta korlátozását jelenti. Az Ogytv. 2012-es megalkotása arra utal, hogy a törvényi szintű szabályozás fenti indokait a törvényalkotó fontosabbnak ítélte, mint az önszabályozási autonómia köztársasági elnöktől független, szabad érvényesítését.

Az Ogytv. az alaptörvényi rendelkezések talaján tehát sarkalatos és házszabályi rendelkezéseket egyaránt meghatároz. A sarkalatos rendelkezések köréről már volt szó, a törvényi házszabályi rendelkezések – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak: az Országgyűlés szervezetére és megalakulására, a működésével kapcsolatos képviselői jogokra és kötelezettségekre, a plenáris és bizottsági ülésen történő szemléltetésre, a tanácskozás nyelvére, az üléseken részt vevő személyek meghatározására, az interpellációra és kérdésre, a tárgyalási rend fenntartására, a házelnök rendészeti jogkörére, az Országgyűlés működésének nyilvánosságára, a házszabályi rendelkezések értelmezésére, az egyes döntésekhez szükséges szavazati arányokra, valamint az Országgyűlési Őrség feladataira és szervezetére vonatkozó szabályok.

A fenti házszabályi rendelkezéseket többségében az akkor hatályos – határozati formában elfogadott – házszabályból emelték ki, és az abban fennmaradó szabályokat határozati házszabálynak nevezték el. Az alkotmányjogi szakirodalomban számos kritika érte a szabályozás megkettőzését és ismét ráirányította a figyelmet a házszabályi rendelkezések sajátos jogi jellegére. Többek között kritikával illették a törvényi szintre emelt rendelkezések kiválasztását¹⁷, valamint rámutattak a határozati forma történeti alkotmányban gyökerező jellegére, illetve arra, hogy e forma célja hagyományosan is az államfőtől való autonómia kifejezésére irányult.¹⁸

Figyelemmel arra, hogy az alkotmányozó a magyar parlamenti jog legfontosabb forrásait nem a T) cikkben felsorolt valamely jogszabályként nevezte meg, hanem azokra a házszabályi rendelkezések fogalmát vezette be, e rendelkezések jogi természete

és jogforrási hierarchiában való elhelyezkedése nem egyértelmű. Az egyik álláspont szerint a házszabályi rendelkezések *sui generis*, törvények fölött, de az alkotmány alatt elhelyezkedő jogforrási formája mellett számos érv szól. Ez egyrészt megfelelne a hatalommegosztás elvének, hiszen kizárná a köztársasági elnök vétőjogát, másrészt általános kötelező erő társulhatna hozzá, nem úgy, mint egy közjogi szervezetszabályozó eszközhöz, harmadrészt kifejezné jogrendszerbeli pontos helyzetét: a törvények alkotása törvények felett álló norma alapján történhetne.¹⁹ A másik álláspont szerint a *sui generis* jogforrási jelleg nem illeszkedik a jogforrási rendszer eddig kiforrott-nak tekinthető dogmatikájába.²⁰ Vannak olyan nézetek is, amelyek a házszabályokat eleve magasabb szintű, az alkotmányt kiegészítő jogi normáknak tekintik, és ebből következőleg a jogszabályi hierarchiában az alkotmánnyal egyenlő sorban helyezik el, mások az alkotmánynál egy fokkal alacsonyabban álló normaként definiálják, amelyek a törvényekkel egyenrangú, általános érvényű jogszabályi formát öltenek. Más megközelítések szerint a házszabály a törvényeknél alacsonyabb rangú általános érvényű jogszabály, vagy e normák nem általános érvényűek, csupán belső, jogszabályi formát nélkülöző, de tartalmában normatív rendelkezéseket állapítanak meg.²¹

Az elméleti értékelés fenti kétségeit zárójelbe teszi az Alaptörvény rendelkezését végrehajtó normák tényleges megalkotása: a törvényalkotó törvényi és országgyűlési határozati formát választott a házszabályi rendelkezéseknek, így akként foglalt állást, hogy ez utóbbiak nem *sui generis* jellegű, hanem a jogforrási hierarchiába betagozódó jogforrások. Az országgyűlési határozat a Jat. szerinti közjogi szervezetszabályozó eszköz és mint ilyen, jogszabállyal nem lehet ellentétes. A Jat. kimondja: az Országgyűlés normatív határozatban szabályozhatja szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját. Bár ez utóbbi pontos értelmezése az Országgyűlés vonatkozásában nehézséget okozhat, az vitán felül áll, hogy a normatív határozatban foglaltak nem általános érvényű szabályok, nem terjeszkedhetnek túl az Országgyűlés belső viszonyain.

Tekintettel azonban arra, hogy a házszabályi rendelkezések fogalmát az Alaptörvény konstituálja, valamint elfogadásukat a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatához köti, a határozati formában elfogadott házszabályt pusztán közjogi szervezetszabályozó eszközként definiálni nem lenne helyénvaló. Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a házszabály a közhatalom gyakorlásának egyik formáját határozza meg, azt a rendet, amelyben a törvényhozó hatalom általánosan kötelező magatartási szabályokat alkot. Ezért a házszabály jelentősége tényleges megjelenési formáján és így a jogszabályi hierarchiában ténylegesen elfoglalt helyén messze túlmutat.

1.4. A HHSZ megalkotása és a vele szemben támasztott alkotmányossági követelmények

Az Ogytv. 2012-es megalkotása során a határozati házszabály átfogó felülvizsgálatára nem került sor, az csak 2014-ben, a HHSZ elfogadásával valósult meg, az Alaptörvény elfogadását követően bekövetkezett közjogi változásokra és a rendszerváltást követő két évtizedes működési tapasztalatokra is figyelemmel. A revízió főbb célkitűzései

között szerepelt többek között az Országgyűlés működésével kapcsolatos alkotmányos alapértékek és alapelvek érvényesítése, az Alaptörvénnyel, az Országgyűlésről szóló törvénnyel való összhang biztosítása, az Országgyűlés hatékony döntéshozatalának biztosítása, a végrehajtó hatalom ellenőrzését biztosító parlamenti eszközök megőrzése, a bizottságok szerepének megerősítése, a törvényalkotási bizottság összegző tevékenysége révén a törvények koherenciájának biztosítása, a gyorsított eljárások alkalmazásának indokolt esetekre történő korlátozása, további garanciális elemek beépítése az eljárásba a megfontolt döntéshozatal érdekében, valamint a nemzetiségi képviselők és szószólók működési feltételeinek biztosítása.

A HHSZ szerkezetében az Ogytv. felépítéséhez igazodik, a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében. A normaszövegbe több olyan szabály is beépült, amelyeket korábban ügyrendi állásfoglalások tartalmaztak. E törekvés üdvözlendő, figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság több alkalommal is nyomatékosította: az országgyűlési bizottsági állásfoglalások, az állásfoglalásokkal alakított „parlamenti gyakorlat” nyilvánvalóan nem pótolják a házsabályból hiányzó garanciális szabályok létét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a házsabályi rendezést igénylő kérdésekben a bizottsági ajánlásokat, javaslatokat – az Alkotmány 24. § (4) bekezdésének sérelme miatt – nem fogadja el még akkor sem, ha az abban foglalt megoldás az Alkotmány más rendelkezéseivel egyébként összhangban áll. Ennek oka, hogy az egyszerű többség által – esetenként – meghatározottak lényegében a házsabály rangjára emelkednek az Alkotmányban foglalt minősített többség garanciája nélkül. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a „tárgyalási rend” és a „működési szabályok” alkotmányi előírása önmagában is a házsabály minősített többséget igénylő szabályozási tárgya közé utalja mindazon tárgyköröket (és a kapcsolódó garanciákat), amelyek az Országgyűlés alkotmányos funkciójának ellátásához közvetlenül kötődnek [12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 250., 251.].

A HHSZ megalkotásának célkitűzései közül e helyütt csak az Országgyűlés működésével kapcsolatos alkotmányos követelményekre térünk ki.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal is megállapította, hogy az Országgyűlés szabályozási, eljárási és jogértelmezési önállósága csak az Alkotmány keretei között valósulhat meg [50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 575–576.]. Mint ahogy már a fejezet elején idéztük, az Alkotmánybíróság 2013-ban is rögzítette: a belső szervezeti normákra vonatkozó egyetlen tartalmi követelmény, hogy azok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel, egy későbbi határozatában pedig igen szűken határozta meg vizsgálatának lehetséges terjedelmét: csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányos sértés esetén avatkozik be.

Az Alkotmánybíróság az egyes házsabályi rendelkezések vizsgálatának középpontjába egyrészt a parlamenti működés hatékonyságának elvét, az Országgyűlés működésének stabilitását állította. Bár a Házsabály megalkotására az Alkotmányban adott felhatalmazás az Országgyűlés működése szabályainak és tárgyalási rendjének megállapítására szól [24. § (4) bekezdés], a hatékony parlamenti működés messze e technikai értelemben vett működési renden túlmutató, alkotmányos elv [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 202.]. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a széles konszenzust igénylő szabályozandó tárgyak között szerepelnie kell

mindazoknak, amelyek közvetlenül biztosítják az Országgyűlés Alkotmányban rögzített feladatainak hatékony ellátását [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 62.].

Az Alkotmánybíróság egyfelől az egyéni képviselői jogok érvényesülése, másfelől a hatékony parlamenti munka biztosítása közötti egyensúly megteremtésének igényét fogalmazta meg. Ennek az egyensúlynak a biztosítása a hatályos magyar Alkotmányból levezethető követelmény, állapította meg a testület, és hozzátette: az Alkotmány és alkotmánybíróági gyakorlat alapján a képviselők parlamenti szólásszabadsága alkotmányi védelemben részesül csakúgy, mint a parlamenti működés hatékonyságának alkotmányos elve. A demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányos követelményei magukba foglalják a jogállami intézményrendszer (így az Országgyűlés) hatékony működését, és egyben a népszuverenitáson alapuló, a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység alkotmányi védelmét is [12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 243–244, 246–247.].

Öt évvel a HHSZ hatálybalépését követően az Alkotmánybíróság a demokratikus tanácskozás és a hatékony működés elvének megfelelő egyensúlyával kapcsolatban további megállapításokat is tett: mivel a parlament a politikai viták lefolytatásának is a legfontosabb helyszíne, az itt folyó jogalkotás legfontosabb vezérlő elve a tárgyalási elv. A demokratikusan működő törvényhozó szerv tárgyalási elven nyugvó működési szabályai két fő alapelvet kell érvényre juttassanak: egyrészt a tanácskozás demokratizmusának elvét, másrészt pedig a többségi döntés elvét. Az Alkotmánybíróság szerint általánosságban a törvényhozó hatalmi ág észszerű, a tényleges jogalkotási tevékenységben megnyilvánuló működésének biztosításához fűződő alkotmányos érdek igazolhatóvá teheti egy adott parlament arra irányuló törekvését, hogy a többségi döntés elve ne szenvedjen indokolatlanul hátrányt a tanácskozás demokratizmusának elve javára. [15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [34]–[35]].

A parlament hatékony működésének elvével konkuráló további védendő alkotmányos elv tehát a képviselői szabad mandátum elve, és a képviselők ebből folyó jogegyenlősége. A képviselők jogai és kötelezettségei azonosak, a képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között különbséget tenni. Alkotmányos követelmény, hogy az egyes képviselők – minden egyes képviselő – közreműködését biztosítani kell az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésekben és az ahhoz vezető akaratképzésben [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 201.].

A képviselői jogegyenlőség elvéhez is kötődik a kisebbségvédelem követelménye. Az Alkotmánybíróság rámutatott: a mindenkori parlamenti többség és a mindenkori ellenzék szerepe az Országgyűlés működésében más-más érdekek mentén szerveződik. Míg a kormánytöbbség általában a parlament gyors döntési képességében, addig az ellenzék a meghozandó döntések kritikájában érdekelt, ezért az Országgyűlés működését meghatározó eljárási rendben garanciális jelentősége van a kisebbségvédelmi szabályoknak. A testület kiemelte: a parlamenti kisebbség védelmére alakultak ki hagyományosan a házszabályi garanciák, amelyek a parlamenti működés hatékonysága mellett a mindenkori ellenzék történetileg kialakult jogait hivatottak védeni [12/2006. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2006, 234, 247.].

A képviselők szabad mandátumából fakadó, és a közügyek alapos megvitatását lehetővé tévő parlamenti szólásszabadság a véleménynyilvánítás szabadságának lényeges alkotóeleme. Az Alkotmánybíróság leszögezte: a szabad véleménynyilvánítás érvényesülésének kiemelten fontos helyszíne az Országgyűlés, alkotmányos törvényalkotás nem képzelhető el a parlamenti tanácskozás nyilvánossága és a képviselői felszólalások szabadsága nélkül [34/2004. (IX. 28.) AB határozat, ABH 2004, 490, 498.].

Végezetül, a törvényalkotási eljárás szabályainak teljesülését vizsgálva az Alkotmánybíróság számos alkalommal megerősítette, hogy a demokratikus jogállam feltételezi a demokratikusan elfogadott eljárási szabályokat, illetve az azoknak megfelelő döntéshozatalt [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.]. Az eljárási biztosítékok következetes érvényesítése, a formalizált eljárási szabályok maradéktalan betartása a törvényhozási eljárásra vonatkozóan is – a jogállamiságból fakadó – alkotmányos követelmény [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.]. Az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok megsértése formailag érvénytelen és illegitim döntést eredményez [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637, 647.]. Az Alkotmánybíróság vizsgálatai során következetesen érvényesíti azon álláspontját, amely szerint a házszabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét, hanem csupán azon előírások megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, amelyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak, és mint ilyenek, a jogalkotás menete szempontjából lényeges, garanciális tartalmú előírásokat tartalmaznak [6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [75]].

A HHSZ egyes, újítást hozó rendelkezései jól mutatják a hatékony parlamenti működés és a többi alkotmányos alapelv közötti egyensúly megteremtésére irányuló törekvéseket. A hatékonyság érdekében a plenáris döntéshozatal és a szavazási rend egyszerűsödött, a plénumnak már – a bizottságok szerepének megerősítése és a törvényalkotási bizottság speciális hatásköre, a módosításokat összegző javaslattevői jogából kifolyólag – nem szükséges minden módosító indítványról határoznia, adott esetben inkohérens döntések kockázatát vállalva. Ez a körülmény a megfontolt jogalkotás követelményét is hatékonyabban érvényesíti.

Az eljárás jól körülhatárolható szakaszokra bontásával és új határidők rögzítésével az Országgyűlés munkája a képviselők számára is kiszámíthatóbbá és áttekinthetőbbé válik, e körben említve példaként az indítványok benyújtása és napirendre vétele, illetve megvitatásának megkezdése között rendelkezésre álló garantált időminimumot, vagy a napirend kiegészítésének igen szűk körű lehetőségét.

A HHSZ a gyorsított eljárások alkalmazását is korlátozza, azok csak meghatározott számban, a képviselők abszolút vagy minősített többségének támogatásával folytathatóak le. Bár gyorsított eljárások alkalmazását a hatékony döntéshozatal követelménye és a társadalmi viszonyokra való rendkívül gyors reagálást igénylő helyzetek előállása indokolhatja, a képviselői jogok érvényesülése, a törvényhozás észszerű rendjének megtartása mindenképpen szükségessé teszi a gyors jogalkotás visszaszorítását.

Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság több alkalommal is megállapította, hogy a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában sorra kerülő koncepcionális, átfogó módosítás a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfon-

tolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti [164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 1271.], a HHSZ különleges eljárási szabályokat vezetett be a törvényjavaslat eredeti szövegén túlterjeszkedő javaslatok tárgyalására. Az eljárási szabályok e túlterjeszkedő szövegjavaslatokat kvázi önálló indítványokként kezelik és rájuk nézve újranítják a korábbi tárgyalási szakaszokat. Ugyancsak hasonló megfontolásokból zárószavazás előtti módosító javaslat megfogalmazására csak igen szűk körben van lehetőség, valamint az eljárás ilyen esetekben meghosszabbodik.

A HHSZ – ugyancsak a képviselői jogok védelme és a megfontolt döntéshozatal érdekében – azt is garantálja, hogy bizottsági ülésre a plenáris üléssel párhuzamosan csak kivételesen, a HHSZ kifejezett rendelkezése vagy a házelnök engedélye alapján kerülhessen sor; valamint a bizottsági eljárásra vonatkozó szabályok annak lehetőségét is kizárják, hogy az érintett indítványról folytatott plenáris vita előtti rövid időn belül megszületett bizottsági döntések ellehetetlenítsék a képviselők érdemi mérlegelését.

Az ellenzéki jogosítványokat több rendelkezés is biztosítja mind a plenáris tárgyalás (pl. időkeret-duplázás), mind a határozathozatalok tekintetében (pl. külön szavazás, módosító javaslat fenntartásának kérése). A vezérszónoki rend általánossá tételével, a kétperces hozzászólások észszerű korlátozásával és az időkeretek gyakoribb alkalmazásával megakadályozható a viták parttalaná válása, ugyanakkor a képviselői szólásszabadság megfelelő biztosítása érdekében a HHSZ rögzíti a hozzászólási időtartamok garantált minimumát, időkeretes tárgyalási rendről csak az Országgyűlés határozhat, valamint az általános vitában továbbra is korlátlan számban kerülhet sor képviselői hozzászólásokra.

A HHSZ egyetlen nagyobb terjedelmű módosítására a hatálybalépést követő ötödik évben, az 54/2019. (XII. 17.) OGY határozattal került sor. A képviselői előterjesztés indokolása²² úgy összegezte a HHSZ hatálybalépése óta eltelt időszak alkalmazási tapasztalatait, hogy a szabályozás megfelelően biztosítja az Országgyűlés hatékony és demokratikus működésének alapjait. Méltatta, hogy a döntéshozatal egyszerűsödött a törvényalkotási bizottság koherencia-biztosító szerepe által, a túlterjeszkedő eljárások és a zárószavazás előtti módosítások visszaszorultak, az új eljárási határidők elegendő időt biztosítanak a tárgyalás megkezdése előtt és a plenáris ülés napirendje csak kivételes esetben egészíthető ki új napirendi ponttal. Üdvözölték, hogy a törvényalkotási eljárás jól tagolt szakaszokra oszlik, így két vitaszakasz között mindig megfelelő idő áll a képviselők rendelkezésére a felkészüléshez. A plenáris vitákat tervezhetőbbnek, a határozathozatalokat áttekinthetőbbnek ítélték és az is megállapításra került, hogy a szabályozás többhetes munkarendben is zökkenőmentes működést tesz lehetővé. Mindezek miatt a módosítás is csak a részletszabályok szakmai alapú pontosítását, az eljárások zárt és koherens rendszerének megerősítését tűzte ki célul, és csak kisebb hányadában tartalmazott érdemi változtatásokat, de az eljárás lényegi jogintézményeit ezek sem érintették.

A szabályozásra nézve ugyancsak kedvező következtetés vonható le abból is, hogy a HHSZ hatálybalépése óta mindössze egyetlen általános érvényű ügyrendi állásfoglalás született, házszabályi rendelkezés alkotmánybírói megsemmisítésére még egyáltalán nem került sor, valamint a köztársasági elnök sem küldött még vissza törvényt megfontolásra kifejezetten a parlamenti eljárás hiányosságára hivatkozva.

2. Az Országgyűlés megbíratási ideje

2.1. A megbíratás keletkezéséről és megszűnéséről általában

Az Országgyűlés mandátuma négy évre szól. A mandátum kezdete az Országgyűlés alakuló ülésétől számítandó, a ciklus végét pedig az új Országgyűlés alakuló ülése jelenti. „Az alakuló ülést – a választást követő harminc napon belüli időpontra – a köztársasági elnök hívja össze.”²³

Korábban az Alkotmány, jelenleg pedig az Alaptörvény szabályozása szerint „az országgyűlési képviselők általános választását az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év áprilisában vagy májusában kell megtartani.”²⁴ A választást közvetlenül megelőző időszakban az Országgyűlés általában nem ülésezik, mivel a frakciók rendszerint megállapodnak abban, hogy a választási kampányra való tekintettel szünetre kerülhessen sor. Az alakuló ülés összehívására vonatkozó szabályok rendelkezéseinek megfelelően, figyelemmel a választások időpontjára is, általában májusban kerül sor az új Országgyűlés alakuló ülésére (ez alól kivételt képeznek az 1994-es és az 1998-as alakuló ülések, amikor ezek júniusban kerültek megtartásra).

2.2. A megbíratás megszűnésének különös módjai

A ciklusváltás – mint „hagyományos” megszűnési módja a megbíratásnak – mellett az Országgyűlés feloszlásával és feloszlásával is megszűnhet a megválasztott parlament mandátuma.

A köztársasági elnöknek lehetősége van az Országgyűlés feloszlására, amennyiben ennek Alaptörvényben foglalt feltételei fennállnak, továbbá a feloszlással egyidejűleg az új választások időpontjának kiírására is köteles. Kimondhatja a köztársasági elnök az Országgyűlés feloszlátását, ha

- „a Kormány megbíratásának megszűnése esetén a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés az első személyi javaslat megtételének napjától számított negyven napon belül nem választja meg, vagy
- az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.”²⁵

E döntés meghozatala előtt a köztársasági elnök köteles kikérni az Országgyűlés elnökének, a miniszterelnöknek, valamint a frakciók vezetőinek véleményét. „Az 1989-es alkotmánymódosítás ennél még jóval szélesebb jogkört biztosított a köztársasági elnöknek az Országgyűlés feloszlására. Megtehetette ezt, ha az Országgyűlés akár egyszer is megvonta a bizalmat a kormánytól, vagy ha nem szavazott bizalmat

a bemutatkozó kormánynak. Igaz e jogával legfeljebb két alkalommal élhetett megbízatásának ideje alatt.”²⁶

Nincs lehetőség az Országgyűlés feloszlására sem rendkívüli, sem pedig szükségállapot idején, de 1990 óta még nem is volt példa az Országgyűlés köztársasági elnök általi feloszlására. Amennyiben azonban sor kerülne az Országgyűlés feloszlására, úgy az Alaptörvény viszonylag rövid, 90 napos határidőt biztosítana az új választások megtartására.

A feloszlítás és feloszlás kapcsán fontos, hogy kitérjünk e jogintézményeknek a népszavazás jogintézményével való kapcsolatára is. A népszavazás általi feloszlítás alkotmányos tilalma az 1997. évi LIX. alkotmánymódosító törvénnyel jelent meg először az Alkotmány szövegében és – az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés f) pontja értelmében – e tilalom a mai napig hatályos. A tilalom ellenére az elmúlt évtizedekben is számos népszavazási kezdeményezés irányult a Tisztelt Ház feloszlására, az előrehozott választások kiírására vagy a képviselők visszahívására.²⁷

Ugyancsak rendkívüli vagy szükségállapot kivételével, ám az Alaptörvény 3. cikk (2) bekezdésének értelmében az Országgyűlés kimondhatja feloszlását, de ez a rendelkezés már az 1949-es Alkotmányban is megtalálható volt. Az indítvány benyújtására, tárgyalására és a határozathozatalra a HHSZ-nek a törvény-, illetve a határozati javaslatra vonatkozó általános szabályai az irányadók.

Egy, az Országgyűlés feloszlására irányuló javaslat beérkezése esetén mind a javaslat tárgyalására, mind pedig a döntéshez szükséges szavazati arányok tekintetében az általános szabályok irányadók, mivel sem az Alaptörvény, sem az Ogytv., sem pedig a HHSZ nem tartalmaz erre vonatkozó különös rendelkezéseket.

Az Országgyűlés feloszlására irányuló javaslat az önálló indítványok körébe tartozik, ezen belül pedig határozati javaslatnak minősül. A határozati javaslat elfogadásához az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdése értelmében, a határozatképes számban jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének támogatása szükséges, mivel sem az Alaptörvény, sem pedig a HHSZ nem köti speciális szabályokhoz egy ilyen tárgykörű javaslat meghozatalát.

A javaslat elfogadása esetén az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően a feloszlástól számított 90 napon belül új Országgyűlést kell választani.

Az Alaptörvény hatálybalépése előtt az Alkotmány és a HSz. tartalmazták az Országgyűlés feloszlására irányadó szabályozást, e szabályok azonban megegyeznek a jelenleg hatályos rendelkezésekkel, mind az eljárási rend, mind pedig a döntéshez szükséges szavazati arány vonatkozásában.

A korábbi ciklusokat tekintve 1990–1994 között határozati javaslatban nem kezdeményezték az Országgyűlés feloszlását, de 1992-ben népszavazási kezdeményezés indult ugyanezzel a céllal. A kezdeményezés sikertelennek bizonyult, megszületett viszont a 2/1993. (I.22.) számú AB határozat, amely egyértelműen kimondta, hogy a népszavazás a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésének eszköze, így nem hivatott az Országgyűlés megbízatásának visszavonására.

Az 1994–1998-as, valamint az 1998–2002-es kormányzati ciklusokban nem érkezett javaslat az Országgyűlés feloszlására.

2002–2006 között kettő önálló képviselői indítványt nyújtottak be, amelyek az Országgyűlés feloszlását célozták.

2005. március 18-án dr. Dávid Ibolya és Herényi Károly országgyűlési képviselők önálló indítványként érkezett javaslat az Országgyűlés feloszlására. Az indítvány tárgysorozatba vételére 2005. március 21-én jelölték ki az Alkotmány- és igazságügyi bizottságot. 2005. április 4-én a Bizottság elutasította a javaslat tárgysorozatba vételét.

2005. március 21-én Körömi Attila és Balogh Gyula országgyűlési képviselők nyújtottak be javaslatot az Országgyűlés feloszlására. Ugyanezen a napon az Alkotmány- és igazságügyi bizottságot jelölték ki a javaslat tárgysorozatba vételére, amely 2005. április 18-án elutasító döntést hozott.

2006–2010 között öt javaslat érkezett az Országgyűlés feloszlására, ebből négy önálló képviselői indítvány, egy pedig népi kezdeményezés volt.

2008. szeptember 11-én Hock Zoltán és Herényi Károly képviselők nyújtottak be javaslatot az Országgyűlés feloszlására. A képviselők kezdeményezték a házelnöknel, hogy javaslatukat a házszabályi rendelkezésektől való eltéréssel tárgyalják, ezen indítványukat az Országgyűlés el is fogadta. A feloszlást célzó önálló indítvány tárgyában azonban elutasító döntés született.

2009. február 11-én az Országos Választási Bizottság tájékoztatta az Országgyűlés elnökét, hogy a 2006-ban alakult Országgyűlés feloszlását célzó népi kezdeményezéshez szükséges érvényes aláírások száma összegyűlt. Az Országgyűlés eljárása során a népi kezdeményezésről való döntést összekapcsolta a dr. Navracsics Tibor és dr. Semjén Zsolt által benyújtott, az Országgyűlés feloszlását célzó önálló képviselői indítványról való döntéssel, így módon e két javaslat együttes, összevont és részletes vitájára egyidejűleg került sor. Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság az általános vita megkezdéséhez kiadott ajánlásában nem értett egyet a népi kezdeményezésben foglaltakkal. A javaslat tárgyalása során a Házbizottság javasolta az Országgyűlésnek a házszabályi rendelkezésektől való eltérést, amelyet a képviselők el is fogadtak. A két képviselő az általuk benyújtott indítványhoz sürgősségi indítványt is kapcsolt, ez azonban elutasításra került. A képviselői önálló indítvány általános vitára bocsátását az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság nem támogatta. Az Országgyűlés végül elutasító döntést hozott a népi kezdeményezés, valamint az önálló képviselői indítvány tárgyában is.

Dr. Navracsics Tibor és dr. Semjén Zsolt 2009. március 23-án nyújtották be javaslatukat az Országgyűlés feloszlására, ezt azonban visszavonták és 2009. március 27-én új változatot készítettek. Kezdeményezték ezen indítványuk sürgősségi eljárásban való tárgyalását is. Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság a javaslat tárgysorozatba vételét elutasította, így a HHSZ rendelkezéseinek megfelelően a képviselőcsoport szavazást kért a javaslat tárgysorozatba vételéről, az Országgyűlés azonban megerősítette a bizottság döntését.

A 2010 és 2014 közti ciklusban nem érkezett javaslat az Országgyűlés feloszlására vonatkozóan. A 2014–2018 közötti kormányzati ciklusban egy, az Országgyűlés feloszlását célzó javaslat érkezett, amelyet 2015. március 30-án Szabó Tímea, Varju László, dr. Tóth Bertalan és Szelényi Zsuzsanna országgyűlési képviselők nyújtottak be. Mivel a javaslat önálló képviselői indítványként érkezett, így a tárgysorozatba-

vételi eljárás szabályainak megfelelően az Igazságügyi bizottsághoz került, amely 2015. április 27-én elutasította annak tárgysorozatba vételét. A 2018–2022-es ciklusban ilyen kezdeményezés benyújtására nem került sor.

A javaslatok jogi sorsának elemzéséből az a következtetés vonható le, hogy stabil kormányzás esetében szinte esélytelen végigvinni sikeresen az Országgyűlés feloszlására irányuló javaslatot. Igazolja ezt az is, hogy az ellenzéki képviselők a 2002–2006-os, valamint a 2006–2010-es ciklusokban éltek a leggyakrabban ilyen indítványok benyújtásával, amikor is átmeneti koalíciós válsághelyzetek érték az akkori kormányokat. Több javaslat indokolásában szerepel valamilyen társadalmi változás, esetleg társadalmi visszhangot keltő esemény bekövetkezése. Mindezek mellett is csak a bizottsági szakaszt éltek túl a javaslatok, a plénumon egyik esetben sem kaptak többséget. Bár az Országgyűlés és a Kormány stabilitása ily módon összefüggésben van egymással, ám a gyakorlat azt mutatja, hogy a kormányválságok személyi kérdések rendezésével megoldódnak, és ezt követően a kezdetinél is kisebb esélye lesz az Országgyűlés feloszlására irányuló javaslat sikerességének.

A magyar Országgyűlés utoljára 1989. december 21-én mondta ki feloszlását, 1990. március 16-i hatállyal. Az Országgyűlés feloszlását megelőzte a köztársaság kikiáltása, amely egy új, demokratikus, pártpluralizmusnak megfelelő államszervezeti rend kiépítését célozta. Ehhez fontos lépés volt a szabad országgyűlési választások megtartása, és ennek mielőbbi lehetősége érdekében rendelkezett az Országgyűlés önmaga feloszlásáról. Ebben az esetben tehát a korábbi államszervezet működésének súlyos válsága idézte elő az Országgyűlés feloszlását.

A feloszlás és a feloszlítás tekintetében is elmondható, hogy mindkettő célja az, hogy kormányválság esetére biztosítsa egy – az Országgyűlés többségének bizalmát birtokló – Kormány megalakításának lehetőségét.

3. Az Országgyűlés tanácskozási rendje

3.1. A tanácskozási rend általános szabályai

Az Országgyűlés tanácskozási rendjét illetően az alaptörvényi szabályozás viszonylag szűk területre szorítkozik, csupán a határozatképesség és a működési, tárgyalási szabályokat tartalmazó „alapdokumentum” – azaz a HHSZ – elfogadására vonatkozó szabályokat állapítja meg. Az Alaptörvény 5. cikk (5) bekezdése az országgyűlési képviselők több mint felének jelenlétéhez köti az ülés határozatképességét, míg a (7) bekezdés kimondja, hogy a tárgyalási rendet magában foglaló határozati házsabály elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A tanácskozási rendre vonatkozó részletes szabályokat az Ogytv. és a HHSZ rendelkezései tartalmazzák.

A határozatképesség „analógiájára” azonban a vonatkozó rendelkezések egyike sem köti meghatározott számú országgyűlési képviselő jelenlétéhez a plénum tanácskozásképeségét, az Ogytv. is csak az országgyűlési bizottságok működését érintően tesz különbséget a két fogalom között.²⁸ A gyakorlatban tehát a plenáris ülés a határozatképességre előírt számnál jóval kevesebb országgyűlési képviselő jelenlétével is működő és vitaképes, egészen addig, amíg szavazásra nem kerül sor.

A szavazásokat illetően az Ogytv. kimondja, hogy az országgyűlési képviselő köteles jelen lenni az Országgyűlés szavazásain, igazolatlan távollét esetén pedig jogot biztosít a Házbizottságnak a képviselő tiszteletdíjának csökkentésére. Fontos módosításnak tekinthető az Ogytv.-ben annak rögzítése, hogy kizárólag az számít a szavazáson jelen lévő képviselőnek, aki ténylegesen részt is vesz a szavazásban.²⁹

Az Ogytv. ugyancsak kötelelességgként definiálja az Országgyűlés ülésein való képviselői jelenlétet is, de ennek tárgyában mindössze néhány vonatkozásban tartalmaz valódi megkötést. Egyrészt az előterjesztőként fellépők, másrészt a Kormány tagjainak irányába. E rendelkezések értelmében a napirenden szereplő önálló indítványok tárgyalása nem lehetséges az előterjesztő vagy a helyettesítésére jogosult személy jelenlétének hiányában, továbbá a Kormány tagja vagy a helyettesítésére jogosult személy köteles az Országgyűlés ülésén való részvételre, amennyiben feladatkörét érintő törvényjavaslat, határozati javaslat vagy jelentés tárgyalása zajlik.³⁰ Az Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdése pedig minden egyéb feltétel fennállása nélkül is biztosítja az Országgyűlés számára, hogy a Kormány tagját az ülésen való megjelenésre kötelezze.

Emellett mind az Ogytv. mind pedig a HHSZ 2020-ban hatályba lépett módosításai előírják a képviselőknek az Országgyűlés üléséről való távolmaradás előzetes bejelentését, továbbá a HHSZ lehetőséget biztosít az ülés határozatképtelensége esetén a távolmaradását előzetesen nem jelző képviselő tiszteletdíjának csökkentésére is.³¹ A tanácskozás során tapasztalható viszonylag alacsony képviselői részvétel nem

tekinthető a magyar Országgyűlés működési sajátosságának, sokkal inkább a parlamentarizmus Európa- és világszerte tapasztalható természetes jelenségének, amely a nyilvános tárgyalások mellett párhuzamosan zajló „folyosói parlament” és az informális egyeztetések fontosságából fakadó szükségszerű következmény.

A jelenlegi gyakorlattal szemben ellentédként említhető az 1946. évi nemzetgyűlési házszabály, amely amellet, hogy a határozathozatalt legalább száz képviselő jelenlétéhez kötötte, a plénumon való tanácskozás gyakorlásához is előírta legalább ötven képviselő jelenlétét.³² Az Ogytv. rendelkezései között megtalálható a „tanácskozási joggal rendelkező személy”, kifejezés, amely fogalom azon, az országgyűlési képviselők körén kívül eső személyek körét fedi le, akik részt vehetnek és – a HHSZ szabályainak megfelelően – bármikor felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein. E csoport tagjai a következő személyek:

- a köztársasági elnök,
- a Kormány tagja,
- az Alkotmánybíróság elnöke,
- a Kúria elnöke,
- a legfőbb ügyész,
- az alapvető jogok biztosa,
- az Állami Számvevőszék elnöke,
- a Költségvetési Tanács elnöke (a központi költségvetésről, valamint ennek módosításáról szóló törvényjavaslatok vitája során)
- az Országgyűlés által beszámolásra kötelezett személy, az általa benyújtott beszámoló vitája során,
- az Európai Parlament magyarországi képviselője (európai uniós kérdéssel összefüggő napirend vitája során).

Az önkéntes alapon való részvétel deklarálása mellett az Ogytv. biztosítja annak lehetőségét, hogy az Országgyűlés kötelezze a tanácskozási joggal rendelkező személyeket az ülésen való részvételre. Nem alkalmazható ez a kötelezés a köztársasági elnökkel szemben, valamint a Kúria elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és az Európai Parlament magyarországi képviselőjének személyével szemben.³³

Az Országgyűlés ülésén az Ogytv. rendelkezéseinek értelmében magyar nyelven folyik a tanácskozás, de a nemzetiséghez tartozó, valamint a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselőknek, továbbá a nemzetiségi szószólóknak biztosított az anyanyelvükön való felszólalás lehetősége. Amennyiben a képviselő vagy szószóló anyanyelvén kíván felszólalást tenni, úgy azt a felszólalással érintett ülésnapot megelőzően egy nappal kell jeleznie. Határidőben tett jelzés esetén az Országgyűlés Hivatalának feladata, hogy biztosítsa az Országgyűlés ülésén a felszólalás magyar nyelvre történő tolmácsolását. E szabályok szerint – bejelentési kötelezettség nélkül – használható a magyar jelnyelv is az Országgyűlés ülésén.³⁴ A nemzetiségi szószóló intézményének bevezetése óta kialakult gyakorlat szerint a szószólók alapvetően a felszólalásuk kezdetét – legtöbbször a köszöntést – az anyanyelvükön, míg a felszólalásuk többi részét magyarul mondják el, végül egy-két anyanyelvi szóval, mondattal zárják a felszólalásukat.

A szemléltetés tekintetében az Ogytv. kizárja minden olyan tárgyi, képi vagy hanghordozó eszköz plenáris ülésen történő alkalmazását, amelyre a Házbizottság előzetesen nem adott engedélyt. A szemléltető tevékenység engedélyezésére vonatkozó kérelmet legkésőbb a Házbizottság ülésének megkezdését megelőzően egy órával lehet benyújtani.³⁵ Az Igazságügyi bizottság mint a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság által 2017. október 2-án hozott és a 2018 és 2022 közötti ciklusban változatlan tartalommal elfogadott általános érvényű állásfoglalás alapján a szemléltetés iránti kérelmet, annak indokoltságát minden esetben egyedileg kell megvizsgálni.

3.2. Az általános vita

Az Országgyűlés intézménye egyfajta Janus-arcú működés részeként magában hordozza a közjogi funkciók ellátásához szükséges feladatok megvalósítását, ugyanakkor tükrözi a társadalomban megjelenő politikai nézetek és felfogások szintézisét. Mindezek következményeként „a magyar Országgyűlés működését is a kormánypárti és az ellenzéki honatyák élénk, gyakran heves vitái jellemzik.”³⁶ Ennek függvényében tehát nagyon fontos, hogy az Országgyűlés tanácskozási rendjét meghatározó szabályozás úgy legyen képes biztosítani a parlamenti munka működésének hatékonyságát, hogy megadja a lehetőséget az országgyűlési képviselők számára véleményük lényegének kifejtésére, tehát közvetve sem eredményezi a szólásszabadság sérülését.³⁷

Az Országgyűlés munkájának végső célja, hogy döntést hozzon az egyes javaslatokról, amelyhez az „út” a plenáris ülésen való vitával veszi kezdetét, végül szintén ezen a fórumon határozathozattal zárul. Az „út” során pedig érvényesíteni kell olyan garanciákat, mint a többségi döntéshozatal összehangolása a parlamenti kisebbség védelmének elvével, valamint a tanácskozási rend hatékonyságát biztosító szabályok egyensúlyban tartása a parlamenti beszédjoggal.³⁸

Összességében tehát elmondható, hogy az Országgyűlés legfontosabb hatáskörei a plenáris üléshez kötődnek, úgymint:

- az előterjesztések általános vitájának lefolytatása,
- az összegző módosító javaslatok és bizottsági jelentések vitájának lefolytatása,
- az ügyszóhatározatok meghozatala.

Bár a 2014-ben elfogadott, jelenleg hatályos HHSZ gyökeresen átalakította a törvényalkotás folyamatát, de a változtatások ellenére az Országgyűlés leggyakrabban előforduló munkamódszerének napjainkban is az általános vita tekinthető. A HSz. rendelkezéseihez képest a HHSZ szűkebbre szabta a plénum „hatáskörét”, hiszen az előterjesztések részletes vitáinak lefolytatását az Országgyűlés ülése helyett az állandó bizottságok feladatákként határozta meg. További változtatásként pedig rendelkezett egy új szerv, a – korábban már ismertetett – törvényalkotási bizottság létrehozásáról, amely a részletesvita-szakaszt követően kapcsolódik be az eljárás folyamatába. A törvényalkotási bizottság eljárását követően ismét a plenáris ülés kap szerepet, hiszen a bizottsági és összegző jelentések, valamint az összegző módosító javaslat

vitája az Országgyűlés ülése előtt zajlik, amelyet ugyanezen fórum előtt az összegző módosító javaslatról való határozathozatal és a zárószavazás követ.

Visszakanyarodva az általános vita intézményéhez – mint a törvényjavaslatok, határozati javaslatok, politikai nyilatkozatok tárgyalási folyamatának első „állomásához” –, szükséges megemlíteni azt is, hogy egyes indítványoknak csak általános vitája van. A HHSZ rendelkezései ugyanis kizárják a módosító javaslatok benyújtását pl. a beszámolók vagy az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítványok tekintetében, ezért részletes vitára sem kerülhet sor.³⁹

Az általános vita során a következő felszólalási rend érvényesül:

- előterjesztői expoé, azaz nyitóbeszéd,
- amennyiben nem a Kormány az előterjesztő, úgy ezt a Kormány képviselőjének felszólalása követi,
- vezérszónoki felszólalások: a kormánypárti és az ellenzéki képviselőcsoportok váltakozó sorrendjében,
- a vezérszónoki felszólalásokat követően az elsőként szólásra jelentkezett független képviselő szólhat,
- amennyiben a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontról van szó, úgy a nemzetiségeket képviselő bizottság által felkért nemzetiségi képviselő az elsőként szólásra jelentkezett független képviselőt megelőzően kap szót – ha a nemzetiségeket képviselő bizottság szószólót kér fel álláspontja ismertetésére, akkor a szószóló az elsőként szólásra jelentkezett független képviselőt követően kaphat szót (ha a nemzetiségi bizottság egyben a törvényjavaslat előterjesztője, akkor a nyitóbeszéd tartásán kívül egyéb hozzászólásra nincs lehetőség),
- ezután a képviselőcsoportokhoz tartozó képviselőknek nyílik lehetősége a felszólalásra: az ülést vezető elnök által meghatározott sorrendben, lehetőség szerint oly módon, hogy egymás után egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselőcsoport tagja kapja meg a szót, mindig más képviselőcsoportból,⁴⁰
- ezt követően a bejelentkezési sorrendben következő szólásra jelentkező független képviselő kap szót, de csak abban az esetben, ha minden kormánypárti és ellenzéki képviselőcsoportból legalább egy képviselő számára biztosított volt a felszólalás lehetősége – nemzetiségek jogait, érdekeit érintő napirendi pont esetén ez úgy módosul, hogy a független képviselőt megelőzően a nemzetiségi képviselő jut szóhoz, majd a független képviselő felszólalását követően kerülhet sor a nemzetiségi szószóló hozzászólására,
- a felszólalások e sorrendjét mindaddig folytatni kell, amíg minden szólásra jelentkező képviselő és szószóló meg nem kapta a szót.

A vezérszónoki felszólalások kivételével visszavontnak kell tekinteni a felszólalásra való bejelentkezést akkor, ha a bejelentkezett felszólaló felszólalása sorra kerülésének időpontjában nincs jelen az üléssteremben.⁴¹

Az általános vita során korábbi felszólalással kapcsolatos észrevétel megtétele céljából első alkalommal a vezérszónoki felszólalásokat, az első szólásra jelentkező független képviselőt, valamint a nemzetiségi képviselőt/szószólót, majd pedig az

általános vitára a felszólalási rend szerint soron következő/bejelentkezett képviselők felszólalását követően kétperces hozzászólásra kérhet szót:

- képviselőcsoportonként egy képviselő,
- a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében az elsőként szólásra jelentkező nemzetiségi képviselő,
- az elsőként szólásra jelentkezett független képviselő, majd
- a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén az elsőként szólásra jelentkező szószóló.

E felszólás engedélyezése az ülést vezető elnök joga, amennyiben az ülést vezető elnök megtagadta a felszólalás lehetőségét, erről az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határozhat.⁴²

A HHSZ ennek kapcsán egy fontos újítást vezetett be a HSz. rendelkezéseihez képest, hiszen megszüntette a vita közben történő kétperces hozzászólásokra való jelentkezés korlátlanágát. E szabályozás tulajdonképpen az obstrukció egyik eszközének letörését célozta, ugyanakkor kiegyensúlyozottabbá tette a vita menetét, de egyszersmind annak igazolásául is szolgált, hogy a plénumon kialakult vitának elenyésző szerepe van a képviselői álláspontok megváltoztatásában.⁴³

Az általános vita során a köztársasági elnök és a miniszterelnök bármikor felszólalhat, még hozzá időtartamra vonatkozó korlátozás nélkül. A napirendi pont előterjesztője és a Kormány tagja számára szintén biztosított a bármikor igénybe vehető felszólalás joga, a HHSZ azonban ezt tizenöt percben maximalizálja.⁴⁴

Az általános vita lezárását követően az előterjesztőnek lehetősége van arra, hogy zárszót mondjon, amelyben reagálhat a vitában elhangzottakra.⁴⁵

A tanácskozási rend egyik legkényesebb pontjának talán épp a parlamenti beszédjog mondható, így az általános vita bemutatása során mindenképpen szükséges kitérni a felszólalási időtartam és a tárgyalási időkeret szabályozására. A beszédidő szabályozása elősegíti a hatékony parlamenti munkát, az obstrukció visszaszorítását, ugyanakkor érinti, bizonyos mértékben pedig korlátozza is a parlamenti szólásszabadságot. Mivel azonban ez utóbbi az országgyűlési képviselők alkotmányos jogának minősül, így fontos, hogy az erre vonatkozó szabályok, korlátozások és garanciák házsabályi szinten biztosítva legyenek.

Az általános vita felszólalásainak időtartamával kapcsolatban a HHSZ rendelkezik a már említett kétperces képviselői hozzászólásokról, az előterjesztő harmincperces zárszaváról, az előterjesztő és a Kormány képviselőjének tizenöt perces felszólalásáról. Továbbá kimondja még azt is, hogy „a felszólalások Házbizottság által meghatározott időtartama nem lehet kevesebb:

- az általános vitában tizenöt percnél,
- időkeretes tárgyalási rendben folytatott általános vitában vezérszónoki felszólalás esetén tizenöt percnél,
- az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslat, a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat, a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat, valamint több döntési javaslat együttes tárgyalásakor történő vezérszónoki felszólalás esetén harminc percnél.”⁴⁶

Ha történeti szempontból, azaz az 1989 óta elfogadott házszabályi rendelkezéseket vizsgálva végigtekintünk a felszólalások időtartamára vonatkozó szabályokon, elmondhatjuk, hogy hosszú út vezetett a napjainkban irányadó precíz, egyértelmű gyakorlat kialakulásához.

1990–1994 között nem minősült általános gyakorlatnak a Házbizottság általi időkeret-meghatározás, leginkább a vezérszónoki felszólalások vonatkozásában került csak sor meghatározott időtartam rögzítésére. Bár házelnöki oldalról több kísérlet is indult a felszólalási és tárgyalási időkeret bevezetésére, ezeket a kezdeményezéseket az akkori ellenzék nem támogatta.

Az 1994–1998-as ciklusban született új házszabály már rendelkezett a tárgyalási időkeretről, ám nem általánosan: mivel az Országgyűlés csak a költségvetési és néhány elhúzódó, több konfliktussal járó törvényjavaslat tárgyalásánál alkalmazott időkeretet. A Házbizottságnak lehetősége volt ugyan javaslattételre a felszólalások időtartamával kapcsolatban is, de erre nem voltak garanciális szabályok a HSz.-ben, így a beszédidő meghatározása nem alakult ki a gyakorlatban.

1998–2002 között azonban már általánosnak mondható gyakorlat volt az időkeret alkalmazása az általános vita felszólalásainak tekintetében. Hatással volt e gyakorlat kialakulására az a tény, hogy ekkor az Országgyűlés háromhetes ülésezési rendben folytatta munkáját.

2002–2006 között, valamint 2006–2010 között mind szélesebb körben kapott teret a felszólalási időkeret alkalmazása, az általános vita mellett gyakran – az akkor még a plénumon zajló – részletes vita során is alkalmazták a Házbizottság által meghatározott időkeretet.⁴⁷

A felszólalási időkeret szabályozásának fontos mérföldköve volt a 12/2006. (IV. 24.) AB határozat, amelyben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértést követett el azzal, hogy a felszólalási időkeretre vonatkozóan nem állapított meg házszabályi szinten deklarált garanciákat.⁴⁸

Az indítvány érdemi vizsgálata előtt az Alkotmánybíróság jogtörténeti szempontból is körbejárta a problémát, azaz áttekintette a felszólalási időkeret szabályozásának parlamenti jogi hátterét. E vizsgálat során az alkotmánybírók arra a megállapításra jutottak, hogy a képviselői felszólalások időtartamának rögzítése – a polgári kori házszabálytörténet tükrében – mindenkor olyan kérdésnek minősült, amely házszabályi szinten való megfogalmazást igényelt. Az Alkotmánybíróság több külföldi házszabály rendelkezését is megvizsgálta, és ezek kapcsán arra a megállapításra jutott, hogy a konkrét megoldások ugyan különböznek, de a házszabályok szinte minden esetben tartalmaznak korlátozásokat a parlamenti beszédjogot illetően [12/2006. (IV. 24.) AB határozat].⁴⁹

A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a parlamenti működés hatékonysága érdekében alkotmányosan korlátozható a képviselői felszólalási jog, és erre tekintettel a beszédidő hossza is meghatározható”, a 12/2006. (IV. 24.) AB határozat⁵⁰ ugyanakkor kimondta azt is, miszerint „ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők eleget tudjanak tenni alkotmányos kötelezettségeiknek, elengedhetetlenül szükséges, hogy az Országgyűlés ülésein, illetve a bizottságokban felszólalhassanak és álláspontjuk ismertetéséhez kellő idő álljon rendelkezésre.”⁵¹ Az alkotmánybírák

álláspontja szerint ugyanis ez olyan alapjognak minősül, amelynek objektív oldalából származik a demokratikus közvélemény szabad alakításának lehetősége, ez pedig a demokrácia működésének nélkülözhetetlen alapeleme.⁵²

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása kapcsán a következő érvelést alkalmazta a taláros testület:

„A Házzsabály⁵³ nem tartalmaz normatív szempontokat a napirendhez kötődő konkrét képviselői felszólalások időtartamának meghatározásához. A Házbizottság javaslata alapján az Országgyűlés egyszerű többséggel határoz a hozzászólások időtartamának korlátozásáról. Így a mindenkori parlamenti többség elhatározása szerint alakulhat a felszólalási időkeret meghatározása. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a Házzsabály e tekintetben nem tartalmaz kisebbségvédelmi előírásokat, márpedig a parlamenti kisebbség védelmének garanciális jelentősége van, így az egyes képviselők beszédidejének meghatározási módja sem pusztán formai kérdés.”⁵⁴

Az Alkotmánybíróság e határozatát követően rövidesen sor került a házzsabályi rendelkezések módosítására és a felszólalási időtartam garanciális rögzítésére.

A felszólalások időtartamát illetően tett történeti kitérítés után fontos megvizsgálni azt is, hogy a HHSZ milyen szabályozást tartalmaz a tárgyalási időkerettel kapcsolatban. A tárgyalási időkeret meghatározása során az Országgyűlés egy óraszámban kifejezett érték megállapításával arról rendelkezik, hogy egy adott előterjesztés megvitatására mennyi időt kíván fordítani. Az időkeretben történő tárgyalás elrendelését az Országgyűlés bármely törvényjavaslat általános vitája során alkalmazhatja, amennyiben a Házbizottság erre javaslatot tesz.⁵⁵ Ezzel kapcsolatban a gyakorlat azt mutatja, hogy legtöbbször nem születik egyhangú döntés a Házbizottságban, amelynek hiányában a házelnök javaslatára történik az időkeretes tárgyalási rend elrendelése. E szabályozás legfontosabb gyakorlati jelentősége a vita kiszámíthatóvá tétele által az obstrukció alkalmazásának teljes kizárása, hiszen az időkeret lejártával a vita lezárul.

A tárgyalási időkeret felosztásának főbb elvei a HHSZ rendelkezései alapján:

- a kormánypárti és az ellenzéki képviselőknek együttesen azonos idő áll a rendelkezésükre,
- az időkeret felét a frakciók között egyenlően, a másik felét pedig létszámarányosan kell felosztani, de képviselőcsoportonként legkevesebb húsz percet kötelezően biztosítani kell,
- az előterjesztő nyitóbeszéde, zárszava, az ügyrendi hozzászólások ideje, valamint a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén a nemzetiségi képviselő vagy szószóló felszólalásának időtartama nem számít bele az időkeretbe,
- a Kormány vita közben felszólaló képviselőjének felszólalási idejét be kell számítani a kormánypárti képviselőcsoportok idejébe,
- kétperces hozzászólásokat is csak frakciónak időkeretének terhére tehetnek a képviselők,
- a képviselőcsoportoknak lehetőségük van a részükre biztosított időkeretről vagy annak egy részéről való lemondásra másik képviselőcsoport vagy független képviselő javára.⁵⁶

A HHSZ azonban lehetőséget biztosít a frakciók számára megállapított időkeret megduplázására, amennyiben azt az ülés megnyitása előtt egy órával a képviselőcsoport vezetője, öt független képviselő vagy a nemzetiségek jogait, érdekeit érintő napirendi pont esetében a nemzetiségeket képviselő bizottság tagjainak legalább kétharmada kéri meg. E lehetőség tekintetében azonban megkötést is tartalmaz a HHSZ, mivel a képviselőcsoportok félévente legfeljebb három alkalommal nyújthatnak be ilyen kérelmet, a független képviselőknek pedig három, míg a nemzetiségi képviselőknek és szószólóknak csupán két alkalommal teszi lehetővé, hogy aláírásukkal ilyen kezdeményezést támogassanak.⁵⁷

Létezik egyfajta minimumszint, amelyet követni kell az általános vita időkeretének megállapítása során, ennek értelmében a képviselőcsoport vezetője vagy öt független képviselő írásbeli kérelme alapján a vita hossza nem lehet kevesebb:

- tíz óránál – az Alaptörvény elfogadására, módosítására irányuló törvényjavaslat és a miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány
- tizenöt óránál – a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslat, és
- harminc óránál – a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során.

Ebben a négy esetben azonban nem lehet indítványozni a tárgyalási időkeret megduplázását.

Az általános vita lezárására azonban nem csak az időkeret kimerülésével kerülhet sor, mivel a HHSZ ismeri a klotúr intézményét. Ennek értelmében az előterjesztő vagy legalább öt képviselő írásban kérelmezheti a vita lezárását abban az esetben, ha az indítvány tárgyalásához valamennyi képviselőcsoportnak, az elsőként szólásra jelentkezett független képviselőnek, továbbá a nemzetiségek jogait, érdekeit érintő napirendi pont esetében a nemzetiségi képviselőnek, illetve szószólónak is biztosítva volt a lehetősége arra, hogy álláspontját kifejtse. Az Országgyűlés ebben a kérdésben vita nélkül határoz, de időkeretes tárgyalási rendben értelemszerűen nincs lehetőség ilyen kérelem benyújtására.

Azt követően, hogy az Országgyűlés így módon döntött az általános vita lezárásáról, legfeljebb öt-öt perces időtartamban jelentkezhetnek felszólalásra:

- képviselőcsoportonként egy képviselő,
- a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében az elsőként szólásra jelentkező nemzetiségi képviselő,
- az elsőként szólásra jelentkezett független képviselő,
- majd a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében az elsőként szólásra jelentkező szószóló.

E felszólalásokat követően az előterjesztő zárszót mondhat, legfeljebb tizenöt perces időtartamban.⁵⁸

Az általános vita a túlterjeszkedő módosító javaslat benyújtása esetén – bizonyos feltételek fennállása mellett – újból megnyitható.

3.3. A „második olvasat” tanácskozási rendje

Az előterjesztések általános vitája mellett szintén az Országgyűlés plénuma folytatja le a bizottsági jelentések, az összegző jelentés és az összegző módosító javaslat vitáját is, ezt a folyamatot összefoglalóan az előterjesztés második olvasatban való tárgyalásának nevezzük.

Abban az esetben, ha a törvényalkotási bizottság összegző jelentést nyújt be, úgy a vita során elsőként a bizottság által kijelölt előadó kap szót, ezt követően kerülhet sor a kisebbségi vélemény bemutatására, amennyiben kialakult ilyen álláspont a törvényalkotási bizottságban. A két felszólalásra együttesen tizenöt perces időkeretben kerülhet sor, amelyből hét perccel kell biztosítani a kisebbségi vélemény bemutatására.

Ezt követően lehetősége van felszólalni az előterjesztőnek, majd – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány képviselőjének is, tizenöt-tizenöt perces időkeretben, azzal a megkötéssel, hogy ez együttesen számítandó a későbbiekben a vita során, valamint a zárszóban tett hozzászólásuk idejével. Ezen felszólalások után a részletes vita lefolytatására kijelölt, majd pedig a részletes vitához kapcsolódó bizottságok állásfoglalásainak bemutatására kerül sor. Elsőként mindig a kijelölt előadó, őt követően pedig a kisebbségi vélemény előadója szólhat fel, amennyiben sor került kisebbségi vélemény kialakítására a bizottságon belül. A két felszólalásra együttesen hatperces időkeretet határoz meg a HHSZ azzal a megkötéssel, hogy amennyiben van kisebbségi vélemény, úgy három perccel biztosít annak kifejtésére.

A bizottsági állásfoglalások ismertetését követően a képviselőcsoportok tagjai, a nemzetiségi képviselők, a független képviselők, az európai parlamenti képviselők, valamint a szószólók szólhatnak fel, az általános vita során alkalmazott felszólalási renddel megegyező szabályok alapján.

A második olvasatban érvényesülő időkeretes tárgyalási rend speciális szabályai alapján:

- a képviselőcsoportoknak legkevesebb öt perccel kell biztosítani a felszólalásra,
- a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében a nemzetiségi képviselő vagy szószóló számára szintén legkevesebb öt perccel kell biztosítani a felszólalás lehetőségét,
- európai uniós napirendi pont esetében az európai parlamenti képviselőnek amennyiben közvetlenül jelentkezett felszólalásra, úgy egy független képviselő felszólalási idejét kell biztosítani/képviselőcsoportján keresztül történő jelentkezés esetében be kell számítani hozzászólásának idejét az adott képviselőcsoport számára biztosított időkeretbe.

A második olvasat tárgyalási rendjének ismertetése során fontos kiemelni, hogy ebben a tárgyalási szakaszban nincs lehetőség kétperces hozzászólásokra a felszólalások között.

Biztosított viszont az Ogytv. szerint tanácskozási joggal rendelkező személyek számára a soron kívüli felszólalás lehetősége a második olvasat során is, három-három perces időtartamban, amely rendelkezés nem vonatkozik az európai parlamenti képviselőkre.⁵⁹

Az Országgyűlésnek lehetősége van arra, hogy a második olvasatos tárgyalásra a HHSZ-ben rögzített időkerettől hosszabb időkeretet állapítson meg, amelyre a Házbizottság tehet javaslatot. A javaslatról az Országgyűlés napirendi javaslatának elfogadásával egyidejűleg, vita nélkül, kézfelemeléssel kell határozni.

Az előterjesztő, valamint – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány képviselője a vitában bármikor felszólalhat, tizenöt-tizenöt perces időkeretben, amely időkeretbe beszámítandó a vita elején és a zárszóban tett hozzászólás is.

A vita lezárását követően az előterjesztőnek/Kormány képviselőjének lehetősége van zárszót mondani, amelynek időkeretét tizenöt-tizenöt percben maximalizálja a HHSZ azzal a megkötéssel, hogy ugyanebbe az időkeretbe kell számítani a vita elején/annak során tett egyéb hozzászólás időtartamát is.⁶⁰

3.4. A határozathozatal módjai

Az Országgyűlés a határozathozatal során kétféle szavazási módszert alkalmaz: a nyílt és a titkos szavazást. A szavazás eredményének kihirdetése az ülést vezető elnök feladata.⁶¹ Az országgyűlési képviselők a szavazás során az „igen”, „nem” és a „tartózkodom” lehetőségek közül választhatnak.

Az Alaptörvényben, törvényben vagy a HHSZ-ben tételesen meghatározott esetek kivételével az Országgyűlés minden kérdésben nyílt szavazással határoz. Nyílt szavazásra a HHSZ-ben konkrétan megjelölt esetekben kézfelemeléssel, egyebekben pedig szavazatszámoló gép alkalmazásával (név szerint) kerülhet sor.

A nyílt szavazás egy speciális esete a „szóban, név szerint” történő szavazás, amelynek során az ülést vezető elnök döntésének értelmében a kitiltott képviselő szavazati jogának gyakorlásával megbízott képviselő a kitiltott képviselő szavazatát szóban adja le, amely szavazatot figyelembe vesznek a szavazás eredményének kihirdetésénél.⁶² A szavazati jog ily módon történő gyakorlásának előfeltétele a HHSZ szabályainak megfelelően benyújtott képviseleti megbízás.⁶³

Az általános vita alatt kézfelemeléssel történik a szavazás pl. a következő esetekben:

- a napirendi, valamint az annak megváltoztatására irányuló javaslat esetében,
- az ügyrendi javaslatok tárgyában,
- személyes érintettség okán kétperces hozzászólásra jelentkező képviselő felszólalásának házelnök általi elutasítása esetén,
- a napirendi pont elnapolásának előterjesztő általi javaslata esetében,
- ismételt vagy további hozzászólásra jelentkező képviselő felszólalásának házelnök általi elutasítása esetén.

Kézfelemeléssel való szavazás esetén az ülést vezető elnök élhet a szavazás megismétlésével szavazatszámoló gép alkalmazásával, valamint bármely képviselő kérelmére köteles az ismétlést elrendelni.⁶⁴ Ezenkívül csak a határozatképesség helyreállításával összefüggő esetben van lehetőség a szavazás megismétlésére.⁶⁵

Az ülést vezető elnöknek lehetősége van a kihirdetett szavazási eredmény felülvizsgálatára, amennyiben a szavazást követően azonnal indítványt terjesztettek elő

az eredmény helyesbítésére. Ilyen indítványt a képviselőcsoport vezetője, valamint az elsőként szólásra jelentkező független képviselő terjeszthet elő egyperces időtartamban. A tévesen kihirdetett eredményt a felülvizsgálat eredményére tekintettel az ülést vezető elnök helyesbíti. A kihirdetett eredmény helyesbítésének a vitatott szavazást követő napirendi pontra történő áttérésig van helye.⁶⁶

Szavazatszámoló géppel történő nyílt szavazás esetén a képviselőnek lehetősége van jelezni az ülést vezető elnök számára, ha szavazatát a gép nem rögzítette. Amennyiben a képviselő ezt a tájékoztatást még a szavazás eredményének kihirdetése előtt megteszi, úgy az ülést vezető elnök ezt a körülményt figyelembe veszi a szavazás eredményének kihirdetése során. Amennyiben az ülést vezető elnök észleli, hogy szavazatát a szavazatszámoló gép nem rögzítette, erről a tényről a szavazási eredmény kihirdetése előtt tájékoztatja az ülés résztvevőit és ezt a körülményt a szavazás eredményének kihirdetése során figyelembe veszi.⁶⁷

Ha a szavazás lezárultát követően a képviselő megítélése szerint az elektronikus nyilvántartás nem tartalmazza megfelelően a szavazási szándékát, úgy egy napon belül bejelentéssel fordulhat az Országgyűlés jegyzőihez. A bejelentés révén azonban már nem módosítható a kihirdetett szavazási eredmény, valamint kizárt annak a lehetősége is, hogy képviselői tévedés miatt sor kerülhessen a szavazás megismétlésére.

A Parlamenti Információs Rendszernek köszönhetően az Országgyűlés honlapján bárki tájékozódhat a nyílt, gépi szavazással hozott határozatok tekintetében arról, hogy miként foglaltak állást az egyes képviselők.

Amennyiben az Alaptörvény, törvény vagy a HHSZ rendelkezései előírják, úgy a határozathozatal titkos szavazás útján történik. Ezen felhatalmazások hiányában azonban az Országgyűlés nem dönthet úgy, hogy valamely kérdésben titkos szavazással határoz. Titkos szavazás útján dönt az Országgyűlés a közjogi, valamint egyes saját tisztségviselőinek megválasztásáról.

Ebben az esetben a szavazás előtt a jegyzőkre hárul annak a feladata, hogy ismerjék a képviselőkkel a szavazás rendjére vonatkozó szabályokat, valamint a szavazás lezárása után ők töltik be a szavazatszámoló bizottság szerepét is. A szavazás előkészítésének munkafolyamata során az országgyűlés jegyzőit egy, a Hivatal főigazgatója által kijelölt munkacsoport segíti, amelynek feladata a technikai feltételek biztosítása.

A szavazás lebonyolítása szavazófülke és urna használatával történik, a képviselők pecséttel ellátott szavazólapokon az „igen”, „nem” és a „tartózkodom” opciót jelölő négyzetek valamelyikébe tett, két egymást metsző vonallal adhatják le érvényesen a szavazatukat.

Érvénytelennek minősül a szavazat abban az esetben, ha nem állapítható meg róla egyértelműen, hogy mi volt a képviselő szavazati szándéka.

Semmis a szavazat akkor, ha nem hivatalos vagy bélyegzőlenyomattal nem ellátott szavazólapon adták le, a képviselő azt nem dobta be az urnába.

Az érvénytelen és a semmis szavazatok közti különbség abban nyilvánul meg, hogy az előbbit figyelembe veszik, utóbbit pedig figyelmen kívül hagyják a határozatképesség megállapításánál.

Érvényes a titkos szavazás, ha a határozatképességnek megfelelő számú országgyűlési képviselő elhelyezte szavazatát az erre kijelölt urnában és nem merült fel

semmilyen egyéb érvénytelenségi ok. Meg kell ismétetni a titkos szavazást abban az esetben, ha annak eredményeként szavazategyenlőség alakult ki.

A titkos szavazásról a jegyzők aláírása által hitelesített jegyzőkönyvet kell készíteni.

A szavazás eredményének megállapítása ebben az esetben is az ülést vezető elnök feladata, aki az Országgyűlés ülésén szóban hirdeti ki a szavazás tárgyában hozott határozatot.

A HHSZ elfogadásával megszűnt a nyílt szavazás egy ritkábban alkalmazott, a HSz. által „név szerinti szavazás”-ként definiált formája. Ennél a szavazási formánál a képviselőknek ábécésorrendben, a helyükön felállva, élszóban kellett közölniük döntésüket. Ilyen szavazási mód elrendelésére akkor kerülhetett sor, ha az iránt legalább egy képviselőcsoport kérelemmel élt. Ugyanazon döntési javaslat tárgyalása során egy képviselőcsoport azonban csak egy alkalommal tehetett javaslatot név szerinti szavazás elrendelésére. Név szerinti szavazásra csak érdemi kérdésekben kerülhetett sor, az ügyrendi javaslatok tárgyában valamint a bizottságok létszáma és összetétele tekintetében a HSz. kizárta ennek lehetőségét. Az ehhez kapcsolódó gyakorlat alapján elmondható, hogy az ellenzék minden ciklusban többször élt a név szerint szavazás lehetőségével, mint a kormánypártok.⁶⁸ A név szerinti szavazás lényege leginkább annak demonstratív jellegében mutatkozott meg, hiszen általa nagyobb nyomatékosítást nyerhetett, hogy az adott frakció mely előterjesztéseket kezeli kiemelten vagy tartja éppen vitathatónak. Emellett azzal, hogy a képviselőket döntésük nyílt felvállalására kényszerítette, a felelősségérzetet is hivatott növelni, bár kérdéses, hogy mennyire volt jelentős ennek a gyakorlati megvalósulása. Tény, hogy a szavazás ilyen módja meglehetősen időigényes megoldásnak minősült, továbbá nem volt hatással a frakciófegyelemre sem, hiszen viszonylag ritkán eredményezte a képviselők átszavazását.⁶⁹ Az ilyen formájú szavazás megszűnésével tulajdonképpen egy frakciójog is elhalt, de mivel a szavazás nyilvánossága ugyanúgy megmaradt, ennek a garanciális szabályok szempontjából nincs jelentősége.⁷⁰

4. Az Országgyűlés ülészekai, ülései

4.1. Az Országgyűlés ülésezése

Az Országgyűlés működési rendjének ismertetéséhez mindenekelőtt három fogalom: az „ülésszak”, az „ülés” és az „ülénap” jelentésének tisztázása szükséges.

Az ülészak azt az időszakot jelenti, amely időtartam alatt az Országgyűlés ténylegesen működik, azaz lehetőség van mind a plenáris, mind pedig a bizottsági ülések összehívására. Ehhez képest ülés alatt az egy ülészakon belül összehívott egy- vagy többnapos plenáris ülés értendő. Az ülésnap kifejezés pedig a plenáris ülés egy-egy napját foglalja magában. Az Ogytv. rendelkezései szerint az ülés összehívásakor szükséges jelezni a várható ülésnapok számát.⁷¹

Az Országgyűlés munkája évente két rendes ülészakra tagolódik:

- február elsejétől június tizenötödikéig, illetve
- szeptember elsejétől december tizenötödikéig.⁷²

Az ülészak fogalmával kapcsolatban az Ogytv. ugyan használja a „rendes” kifejezést, ám a HHSZ nem él ezzel a fogalomhasználattal, ugyanakkor – az Ogytv.-hez hasonlóan – ismeri a rendkívüli ülés, valamint ülészak fogalmát.⁷³

Az Ogytv. kimondja, hogy rendkívüli ülést vagy ülészakit kell összehívni abban az esetben, ha azt

- a Kormány
- a köztársasági elnök, vagy
- a képviselők egyötöde

írásban kérelmezi, amely kérelemben megjelöli az összehívás okát, az ülés, ülészak összehívására javasolt időpontot, valamint ezek napirendjét. Ebben az esetben a házelnöknek lehetőleg a javasolt időpontban, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belül össze kell hívnia az Országgyűlést.⁷⁴ Amennyiben az összehívás indoka önálló indítvány megtárgyalása, a rendkívüli ülés, ülészak összehívására irányuló kérelemmel azonos időpontban szükséges magának az önálló indítványnak a benyújtása is. Ekkor csak olyan indítvány napirendre vételére van lehetőség, amelynek napirendre vételét a rendkívüli ülés kezdeményezésére jogosultak valamelyike kérelmezte.⁷⁵

Az ülészak és az ülés összehívása tehát a házelnök feladatai közé tartozik, mind a rendkívüli, mind pedig a „rendes” esetben. E házelnöki jogkör gyakorlásával kapcsolatban az Ogytv. kimondja, hogy a házelnöknek mindenkor kötelessége oly módon összehívni az Országgyűlést, hogy annak „rendszeres ülésezése során az ülészekok alatt az ülések ésszerű időtartamban kövessék egymást”⁷⁶ – mivel csak ennek révén biztosítható, hogy az Országgyűlés képes legyen az Alaptörvényben foglalt feladatainak megfelelő módon történő ellátására.

E kérdéskörrel kapcsolatban szükséges megemlíteni a 4/1999. (III.31.) AB határozatot, amely tulajdonképpen egyfajta összefoglalója az Országgyűlés 1990 utáni ülésezési rendjének. (A gyakorlatban élő szóhasználatban egyébként az „ülésezési rend” kifejezésnek a „munkarend” kifejezés felel meg.) A jelenlegi szabályozás „ésszerű időtartamra” való hivatkozása is annak az eredménye, hogy 1999. március 29-én az Alkotmánybíróság határozatában kimondta: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósított meg, mivel a házszabályi rendelkezések hiányos módon szabályozták a rendes ülésszakokon belüli ülésezés rendjét. A határozat indokolásában hangsúlyozta, hogy teljes mértékben az „Országgyűlés joga annak meghatározása, hogy a rendszeres ülésezést milyen konkrét ülésezési renddel kívánja biztosítani, de ugyanakkor jelzi e szabadság alkotmányos korlátait is.”⁷⁷ Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében a következőket fogalmazta meg: „az Országgyűlés működésének folyamatossága, az alkotmányban előírt rendes ülésszakok szabályozásából eredően alkotmányos követelmény. A folyamatosság akkor biztosított, ha az Országgyűlés úgy állapítja meg az ülésezés rendjét, hogy a rendes ülésszakok alatt az ülések az ésszerű időtartamot meg nem haladóan követik egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés alkotmányban meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását.”⁷⁸

Az ülésezési rendről a Házbizottság állásfoglalása rendelkezik⁷⁹, amennyiben a frakciók között nem alakul ki egyetértés ennek tekintetében, úgy az ülésszakok elején az Országgyűlés egyszerű többséggel hoz határozatot a munkarend kérdésében. Lehetőség van egy- vagy többhetes ülésezési rend kialakítására is. A 2014–2018-as valamint a 2018–2022-es ciklusok során az Országgyűlés alapvetően kéthetes ülésezési rendben működött, azonban a ciklusok elején, továbbá a rendkívüli ülésszakok során sor került az ülések egyhetes rendben történő lebonyolítására is.

Az Országgyűlés, ahogy azt az imént mondtuk, gyakorlatban érvényesülő kéthetes ülésezési rendjének értelmében az első hét hétfőjén (azaz az „A hét”-en) először a napirend előtti felszólalásokra, majd ezt követően vita nélküli határozathozatalokra, a napirend elfogadására és interpellációkra kerül sor. Az azonnali kérdések órája után pedig további viták és felszólalások következnek.

Az első hét keddi napján kerül sor a határozathozatalokra, amelyeket napirend előtti felszólalások előznek meg. Az ülés első hetének további napjain (rendszerint szerda és csütörtök) a napirendi pontok megtárgyalása keretében folytat le vitákat az Országgyűlés.⁸⁰

A pénteki napok pedig nyitva állnak a képviselők számára, hogy egyéb, megbízatással összefüggő feladataikat intézhessék.

Az ülés második hetében (azaz a „B hét”-en) csak hétfői napon van plenáris ülés, amelynek napirendjén általában nincsenek szavazások, hanem csak napirend előtti felszólalások, kérdések, valamint azonnali kérdések és válaszok hangzanak el, továbbá ezen a héten folytatják le a bizottságok a részletes vitákat.

Az Ogytv. lehetőséget biztosít a köztársasági elnök számára, hogy egy ülésszak alatt egy alkalommal elnapolhassa az Országgyűlés ülését (azonban erre 1990 óta egyetlen alkalommal sem került sor). E döntését a házelnöknél benyújtott írásbeli kérelem által érvényesítheti, de az elnapolás időtartama nem haladhatja meg a harminc napot.

A képviselők egyötödének azonban ez alatt az időtartam alatt is megvan a lehetősége arra, hogy a házelnöknél benyújtott írásbeli kérelemben kezdeményezze az ülés összehívását. A házelnököt pedig ebben az esetben kötelezettség terheli az Országgyűlés ülésének összehívására, így ennek a kérelem benyújtásától számított nyolc napon belül eleget is kell tennie.⁸¹

Az Országgyűlés üléseinek helye az Országház épülete, különleges jogrendben azonban a házelnöknek lehetősége van arra, hogy az ülést ettől eltérő helyszínrre hívja össze.⁸²

A plenáris ülésekhez kapcsolódó táblázatokat a 15. és 16. Függelékek tartalmazzák.

4.2. Az Országgyűlés napirendje

Napirend alatt „a tárgysorozaton lévő önálló indítványok közül egy adott ülésen tárgyalat önálló indítványok összessége”⁸³ értendő. Az Országgyűlés napirendjére a Házbizottság tesz javaslatot⁸⁴, abban az esetben, ha a frakciók között ebben nem alakul ki konszenzus, úgy az Országgyűlés elnöke. A napirendről való határozathozatal joga az Országgyűlésé, amely döntéshez egyszerű többség szükséges.

Az Ogytv. rendelkezéseinek értelmében az Országgyűlés napirendjére vonatkozó javaslatot az ülést megelőző 72 órával korábban közzé kell tenni. Ez a határidő az ülést megelőző 48 órára rövidül abban az esetben, ha egy naptári héten belül több ülés összehívása válik szükségessé.⁸⁵ A napirendi javaslatban közölni kell a szavazások várható időpontját, ide nem értve természetesen az előre nem tervezhető szavazásokat.⁸⁶

A HHSZ lehetőséget biztosít a napirendi javaslat módosítására, amelyre legkésőbb az ülés megnyitását megelőző egy órával van lehetősége a Kormánynak, a képviselőcsoportok vezetőinek, valamint öt független képviselőnek, indokolással ellátott, írásbeli kérelem benyújtása útján.⁸⁷ A módosításra irányuló javaslat magában foglalhatja bizonyos napirendi pontok levételét, célozhatja az adott napirendi pont tárgyalási módjának megváltoztatását, továbbá kezdeményezheti új napirendi pont felvételét, viszont ebben az esetben a HHSZ megkötést tartalmaz, amely szerint csak sürgős tárgyalás, kivételes eljárás, a határozati házsabályi rendelkezésektől való eltérés, valamint a politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat tárgyalása során biztosít lehetőséget a napirendi javaslat kiegészítésére.⁸⁸

A HHSZ jogot biztosít a házelnök számára a napirend módosítását kezdeményező javaslat visszautasítására, amennyiben az

- nem felel meg a benyújtására vonatkozó szabályoknak,
- összességében vagy egyes elemeiben nem alkalmas az adott ülésen tárgyalandó önálló indítványok körének, tárgyalási és döntéshozatali szakaszának, tárgyalási sorrendjének vagy időrendjének megállapítására,
- a napirendi javaslat egészének elhagyására irányul, vagy olyan mértékű módosításra tesz javaslatot, amely veszélyezteti az Országgyűlés átlátható működését,
- sérti az Országgyűlés tekintélyét.⁸⁹

A visszautasított javaslat benyújtója „jogorvoslattal” élhet a házelnök döntésével szemben, azaz a napirendi javaslat elfogadásáig kérheti az Országgyűléstől az el-

utasító döntés hatályon kívül helyezését. E kérdésben az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz.⁹⁰

A változtatásról, valamint magáról a napirendi javaslatról az Országgyűlés egyszerű többséggel, kézfelemeléssel határoz. Amennyiben az Országgyűlés nem fogadja el a napirendet, úgy egyetlen napirendi pont megtárgyalására sincsen lehetőség.⁹¹

Abban az esetben, ha nem teljesülnek a HHSZ-ben előírt feltételek, a napirendi pont tárgyalására vagy a napirendi pont szerinti döntéshozatalra nem kerül sor, így az külön döntés nélkül lekerül a napirendről. Ebben az esetben az ülést vezető elnök feladata a hiányzó feltételek és a napirend módosulásának ismertetése.⁹²

Amennyiben az előterjesztő kéri, úgy lehetőség van az adott napirendi pont elnapolására is, amelyről az Országgyűlés szintén egyszerű többséggel, kézfelemeléssel határoz. Visszavontnak kell tekinteni az előterjesztést abban az esetben, ha az elnapolást követő nyolc napon belül nem érkezik kérelem a napirendi pont további tárgyalása iránt.⁹³

4.3. Az ülés különleges formája – az ünnepi ülés

Az Ogytv. lehetőséget ad az Országgyűlésnek arra, hogy – a Házbizottság javaslatát figyelembe véve – valamely kiemelkedő jelentőségű esemény, nemzeti ünnep évfordulója alkalmából ünnepi vagy emlékülést tartson. Az ilyen ülés programját az Országgyűlés által elfogadott napirendben kell megállapítani.⁹⁴

Az ünnepi üléseket a hagyományos plenáris üléshez hasonlóan rendszerint az Országgyűlés üléstermében tartják, ezek előkészítése a Házbizottság, összehívása pedig a házelnök feladatkörébe tartozik. Az ilyen ülésen beszédet mondhat a köztársasági elnök, esetenként a miniszterelnök, valamint a frakcióvezetők is felszólalhatnak, ez utóbbiak fellépéséhez a Házbizottság előzetes engedélye szükséges.⁹⁵ Az ünnepi ülésre is hívhatók vendégek, akik számára a Házbizottság gondoskodik a karzaton való ülőhely biztosításáról.⁹⁶

Ünnepi ülést tartottak 1998-ban az 1848-as forradalom és szabadságharc 150. évfordulója alkalmából, továbbá az 1956-os forradalom emlékére 1990-ben, 2002-ben. „Ugyancsak ünnepi ülést tartott az Országgyűlés 1999. június 5-én az első népképviselői országgyűlés megalakulásának 150. évfordulója, valamint 2000. május 2-án az első szabadon választott Országgyűlés megalakulásának 10. évfordulója, 2005. május 2-án pedig a 15. évfordulója alkalmából. Az Országházon kívül a debreceni Református Nagytemplomban került sor ünnepi ülésre 1994. december 21-én az Ideiglenes Nemzetgyűlés megalakulásának 50. évfordulója, majd 1999. április 14-én az 1849-es Függetlenségi Nyilatkozat 150. évfordulója alkalmából.”⁹⁷

2016. október 25-én szintén ünnepi ülésen emlékezett meg az Országgyűlés az 1956-os forradalom és szabadságharc 60. évfordulójáról.

Ünnepi ülést tartott az Országgyűlés 2020. május 2-án hazánk népképviselői rendszere visszaállításának 30. évfordulója alkalmából.

5. Az Országgyűlés működésének nyilvánossága és a törvényalkotás nyilvánossága

Az Országgyűlés az állampolgárok életére közvetlenül hatást gyakorló törvények megalkotásának színtere. A nyilvánosság ezért egyben a törvényalkotás és a parlamenti munka kiemelt jelentőséggel bíró alapelve, amely a külső és belső ellenőrzés garanciális feltétele is.

A népképviselői parlamentektől kezdve a nyilvánosság – beleértve a parlamenti vitákról való tudósítást, tájékoztatást is – egyre nagyobb szerephez jut, hiszen az újságok hasábjain megjelent rövidebb, összefoglaló cikkektől napjainkban eljutottunk az élő televízió- vagy rádióközvetítéseken át a bárki által elérhető internetes platformokig. Azonban ez egy érdekes folyamatot is elindított. A parlamenti munka során a viták előtérbe kerülésével egyre nagyobb hangsúlyt kap a közönség meggyőzése, viszont amíg korábban ez a közönség a többi képviselő, esetleges szakértők, egyéb meghívottak körét jelentette, addig ma már inkább a polgárokat, a sajtó képviselőit célozzák meg a beszédek – országhatáron innen és túl –, megváltoztatva ezzel a retorikai elemeket és a mondanivaló súlypontjait is.⁹⁸ Természetesen nemcsak a hazai parlament esetén követelmény a nyilvános működés és törvényalkotás, hanem az Európai Unió saját parlamentje, és a tagállamok nemzeti parlamentjei esetében is. A törvényalkotás folyamatában a nyilvánosság már a társadalmi egyeztetés szakaszában megjelenik, és a parlamenti munka során az előterjesztéstől kezdve, a plenáris és bizottsági üléseken folytatott viták nyomon követhetőségén keresztül egészen a zárószavazásig érvényre kell jutnia.

Érdeemes közelebbről megvizsgálni az Országgyűlés működésének nyilvánosságát. Ennek több eszköze is van: a parlamenti viták nyilvános nyomkövethetősége, a jegyzőkönyvek elérhetősége, továbbá az ülések közvetítése.

Mind az Alaptörvény, mind az Ogytv. kimondja⁹⁹, hogy a plenáris és a bizottsági ülések is főszabály szerint nyilvánosak. Ez azt jelenti, hogy az állampolgároknak, szakértőknek, a média képviselőinek lehetőségük van az ülésen részt venni, a képviselők munkáját nyomon követni. Tartózkodniuk kell azonban a véleménynyilvánítástól, az ülések bármilyen módon történő megzavarásától, amennyiben pedig erre mégis sor kerülne, abban az esetben az ülést vezető elnöknek joga van kiutasítani a hallgatóságot.

A törvényalkotás nyilvánosságának lehet fokmérője, hogy az egyes eljárások alatt keletkező dokumentumokba, irományokba milyen körben és kiknek van lehetősége betekinteni. Az Ogytv. tételesen felsorolja, hogy milyen irományokat hol kell mindenki számára elérhetővé, hozzáférhetővé tenni. Ennek elsődleges felülete az Országgyűlés honlapja, másrészt pedig a Hivatal gondoskodik a papíralapú irományok megőrzéséről, illetve kérelem esetén a betekintés, a másolatkészítés teljesítéséről.

Az Országgyűlés által alkotott törvények és – néhány kivételtől eltekintve – a meghozott határozatok – a széles nyilvánosság részére történő hozzáférés biztosítása érdekében – a Magyar Közlönyben is megjelennek. A plenáris és bizottsági ülésekről szó szerinti jegyzőkönyvek készülnek, amelyekből a jegyzők által hitelesített formában lehet tájékozódni az ott elhangzottakról. A jegyzőkönyvben a felszólalások mellett rögzítik a közbeszólásokat, vagy akár azt is, ha valaki a nemtetszését nyilvánítja ki. A hitelességüknek fontos eleme, hogy a hibásan rögzített szöveg kiigazítása kérhető a közszemlére tételt követő három napon belül. A jegyzőkönyveket az Országgyűlés honlapján elérhetővé kell tenni.

A fenti megállapítások alól a zárt ülések, és az azokról készült jegyzőkönyvek természetesen kivételt képeznek, hiszen ott korlátozva van a részvételre, betekintésre jogosultak köre, illetve a megismerhető részek terjedelme is, továbbá a jegyzőkönyvet napirendi pontonként elkülönítve kell rögzíteni. Zárt ülés tartását azonban csak meghatározott okból, pl. törvény által védett adat védelme érdekében, meghatározott személyek javaslatára lehet elrendelni az egész ülésre vagy egyes napirendi pontokra kiterjedően, amennyiben a képviselők kétharmada így határoz. A zárt ülésen hallgatóság nem vehet részt, ezért is kell korlátozni elrendelésének lehetőségeit, hiszen a parlamenti munka kontrolljának komoly gátja lehet. Zárt ülésekre, illetve egy-egy napirendi pont nem nyilvános tárgyalása miatt részben zárt ülésekre az elmúlt időszakban leginkább a honvédelmi, a külügyi, az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságoknál került sor. Azonban ahol kiemelkedően magas a zárt ülések tartásának száma, az a Mentelmi bizottság, amely esetében a legtöbb ülés a nyilvánosság teljes kizárása mellett zajlik. Részben zárt ülés tartását pedig legnagyobb számban a Nemzetbiztonsági bizottság elnöke rendelte el. Ezekben az esetekben a napirendi javaslatban pontonként tüntetik fel, hogy miről tárgyal a bizottság zártkörűen. A plenáris ülések esetében nagyon ritkán került sor zárt ülés elrendelésére, hiszen a rendszerváltás óta csak két alkalommal rendelte el az ülést vezető elnök: először 1990 decemberében, másodszor pedig 1995-ben, a magyar honvédséggel kapcsolatos tárgykörben.¹⁰⁰ Elmondható tehát, hogy az országgyűlési munka során valóban csak kivételes eszközként alkalmazzák a nyilvánosság kizárását.

A nyilvánosság biztosításának következő fontos eszköze az egyes bizottsági, illetve a plenáris ülések közvetítése. Ezek egyrészt zárt célú, belső audiovizuális rendszeren keresztül kerülnek közvetítésre, amelynek létesítését az 1996-ban elfogadott, a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény rendelte el¹⁰¹, és 1998 óta működik. Másrészt a parlament hivatalos honlapján is lehetővé kell tenni a közvetítések megtekintését, így bárki valós időben nyomon követheti többek között az aktuális törvényjavaslatok vitáját, az interpellációkat, a beszámolókat vagy a bizottsági üléseket. A médiatartalom-szolgáltatóknak emellett lehetőségük van az Országházban felvételt készíteni a tárgyilagos és pártatlan tájékoztatás elveinek figyelembevételével. Azonban ezekkel a lehetőségekkel csak a jogszabályok által meghatározott kereteken belül élhetnek. Az Országgyűlés elnökének 8/2020. számú rendelete¹⁰² szabályozza, hogy a sajtó képviselői a számukra kijelölt helyen vehetnek részt a plenáris üléseken, amiről azonban mozgóképet nem rögzíthetnek – a nyilvános bizottsági ülésekről is csak a számukra kijelölt helyről készíthetnek felvételt –, viszont a zárt célú audiovizuális rendszerrel

készített felvételeket a rendelkezésükre kell bocsátani.¹⁰³ Az ülések közvetítése, és ezáltal a társadalom szélesebb köreinek elérése természetesen eszközként is szolgálhat mind a kormánypártok, mind az ellenzéki képviselők számára. Többek között a napirend előtti felszólalás egy olyan lehetőség, amely aktuális, sokakat érintő eseményekre terelheti az állampolgárok figyelmét, illetve a választások közeledtével akár kampánycélokra is felhasználható mindkét oldal részéről úgy, hogy a törvényjavaslatok vitáját megelőzően a képviselők kifejthetik álláspontjukat, kritikát fogalmazhatnak meg, vagy akár saját koncepciójukat is elmondhatják egyes helyzetek, események kezelésével kapcsolatban.¹⁰⁴

A parlament működésének nyilvánosságát, az internethez való hozzáférés növekedése miatt az Országgyűlés hivatalos honlapján megjelenített adatok, információk jelentős részben segítik. A honlapon többek között a képviselőkről, frakciókról, bizottságokról, a benyújtott irományokról lehet bővebb információkat találni, emellett meg lehet keresni az egyes szavazások eredményeit is, a nyilvános ülések jegyzőkönyveibe is be lehet tekinteni, továbbá a sajtóközleményeket is itt teszik közzé. Az aktuális ciklus adatai mellett korábbi ciklusok adatai is megtalálhatóak az oldalon, így az információk egészen a rendszerváltásig kereshetővé és ellenőrizhetővé váltak.

Az Országgyűlés működésének nyilvánosságát szolgálják továbbá a bizottságok által megtartott nyílt napok is. Ezek segítik és tovább erősítik az állampolgárok, civil szervezetek és a képviselők közötti kommunikációt, tájékoztatást. Az Országgyűlés bizottságai időről időre különböző témakörök köré csoportosítva rendeznek nyílt napokat, amelyek az adott időszakban szélesebb társadalmi, szakmai érdeklődésre tarthatnak számot.

A nyilvánosság követelményének elengedhetetlen feltétele – mint azt az eddig bemutatott példák mutatják – az információkhoz való hozzáférés. Az Országgyűlés munkájának és a törvényalkotás folyamatának további megismerését segíti a Hivatal szervezeti keretében működő Tájékoztatási Osztály, amelynek szolgáltatásai már az 1990-es évek elejétől elérhetőek elsősorban a képviselők, de az állampolgárok számára is. A Tájékoztatási Osztály tevékenysége nagyban hozzájárul a nyilvánosság széles körben való megvalósulásához, hiszen feladatai közé tartozik a képviselők, szakértők számára szakmai információk nyújtása a törvényalkotással összefüggésben, továbbá a honlapon megjelenő kimutatások, tájékoztató anyagok, szakmai háttéranyagok elkészítése, amelyeket időről időre felülvizsgálhatnak, aktualizálnak, de a kutatók, hallgatók, civil szervezetek vagy a média képviselőinek kérésére munkájukat, információhoz való hozzáférésüket módszertani iránymutatásokkal is segítik.

6. Az egyes döntésekhez szükséges szavazati arányok

Az Országgyűlés döntéseinek meghozatalához szükséges – az egyszerű többségtől eltérő – szavazati arányokat alapvetően az Alaptörvény, az Ogytv., a HHSZ, illetve – jellemzően a személyi döntésekre vonatkozóan – külön törvények foglalják magukba.

6.1. Egyszerű többség

Az Országgyűlés a döntéseit szavazás eredményeként, határozattal hozza. Az Országgyűlés határozatképes, ha az ülésen a képviselők több mint fele jelen van. Ha az Alaptörvény eltérően nem rendelkezik, az Országgyűlés határozatait a jelen lévő országgyűlési képviselők több mint a felének szavazatával hozza meg.¹⁰⁵

Az Országgyűlés főszabály szerint egyszerű többséggel dönt, kivételesen – az Alaptörvény vagy a házszabályi rendelkezések¹⁰⁶ által külön nevesített tárgykörökben és döntésekben – minősített többséggel.

6.2. Minősített többség

A minősített többség előírásának többnyire garanciális oka van. Minősített többséggel meghozandó döntésekre utalnak az olyan fordulatok, mint „a képviselők kétharmadának szavazatával” vagy „a jelen lévő képviselők legalább négyötödének szavazatával”.

Az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges az Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához.¹⁰⁷

A minősített többséget igénylő törvények sajátos fajtája a sarkalatos törvény, amely olyan törvény, amelynek elfogadásához vagy módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.¹⁰⁸ Az Alkotmánybíróság tőretlen gyakorlata szerint az egyszerű törvények és a sarkalatos törvények között jogforrási szempontból nincs különbség. A minősített többséggel elfogadott törvények a jogforrási hierarchiában nem állnak a többi törvény felett, minden törvény egyenrangú, mivel a minősített többség csak eljárási jogi követelményt támaszt [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 63–64.]. Ez a tétel azt a követelményt is magába foglalja, hogy a minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott

törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 64.], valamint egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával vagy új törvény alkotásával nem kerülhet meg [1/1999. (II. 24.) AB határozat, ABH 1999, 25, 40–41.].

A törvények között tehát tárgykörük és ez alapján az elfogadásukhoz szükséges politikai konszenzus mértéke szerint eljárásjogi szempontból tehető különbség. Eszerint az egyes döntésekhez szükséges szavazati többség (minősített többség) hiánya alkotmányos eljárási szabály olyan megsértése, amely formailag érvénytelen (közjogi érvénytelenség) és illegitim döntést eredményezhet [62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 647.].

Ez azonban nem abszolút feltétel, az alapjogok vonatkozásában az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a minősített többséggel elfogadott törvény csak az illető alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg, valamely alapjogról szóló törvényhez minősített többség előírása nem zárja ki azt, hogy az illető alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvény határozza meg [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 49, 64.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint egy rendelkezés két módon lehet sarkalatos. Egyrészt akkor, ha egy szabályozási tárgykőről az Alaptörvény rendelkezései alapján kétséget kizáróan megállapítható, hogy az kizárólag sarkalatos törvénnyel szabályozható, másrészt, ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősített egy adott törvényben [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [41].]. Ehhez a két forráshoz alapította meg saját jogosultságát az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) számú határozatával, amelyben kimondta, hogy az egyszerű többséget igénylő rendelkezések minősített többséggel történő elfogadásával a törvényhozó adott esetben túllépheti az Alaptörvényben részére megállapított felhatalmazás kereteit [13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [105].]; ezzel vindikálva magának a jogot, hogy adott törvény vonatkozásában az Alaptörvényben rögzített sarkalatos tárgykörök értelmezésén keresztül, egyedi esetben felülbírálja a törvényhozó erre vonatkozó döntését.

A sarkalatos törvények száma azonban több, mint az Alaptörvényben meghatározott tárgyköröké, mivel nem a törvény címe számít, hanem az adott tárgykörre vonatkozó szabályt tartalmazó rendelkezések, vagyis az Alaptörvényben nevesített egyes tárgykörökhöz több törvény is tartozhat.¹⁰⁹

Minősített többségű döntések meghozatalára mindazonáltal nem csak a törvényekkel kapcsolatos határozathozatalok alkalmával kerül sor.¹¹⁰

A minősített többséghez kötött döntések tételes katalógusát a 17. Függelék tartalmazza.

6.3. Abszolút többség

Az abszolút többség az összes megválasztott képviselő többségét jelenti, azonban viszonylag kevés döntés meghozatala van ehhez a szavazati arányhoz kötve.¹¹¹

Az abszolút többséghez kötött döntések tételes katalógusát a 17. Függelék tartalmazza.

6.4. Egyéb – a képviselők meghatározott létszámához kötött – döntések

Az Országgyűlés működése során bizonyos döntések meghozatalához vagy intézkedések megtételéhez a képviselők meghatározott létszámához – a képviselők egynegyedének vagy egyötödének támogatásához – kötött kezdeményezésre van szükség.¹¹²

7. A parlamenti patkó – az Országgyűlés ülésrendje

Az Országgyűlés üléstermének kialakítása félköríves, patkó alakú. Hagyományosan az elnöki pulpitus felől nézve jobb oldalon ültek a kormánypárti és bal oldalon az ellenzéki képviselők. 1994-től kezdődően azonban ez a rend átalakult és az azt követő ciklusokban már jellemzően a baloldali pártok a bal oldalon, a jobboldali pártok a jobb oldalon foglaltak helyet. A kormánypárti képviselők és az ellenzéki képviselők többsége egymással szemben ült. A független képviselők az ellenzéki szektorok szélén vagy azok felső soraiban kaptak helyet.

7.1. Az ülésrend ciklusonkénti kialakítása

A pártok képviselői az alakuló ülést megelőző tárgyalások során döntenek az Országgyűlés ülésrendjéről is.

Bár ez a kérdéskör kevésbé látszik fontosnak, legtöbbször pont az ülésrend az a kérdés, ami az alakuló ülést előkészítő megállapodások során többkörös egyeztetést és kompromisszumkészséget igényel a frakciók képviselői részéről.

A frakciók üléstermi elhelyezésén túl a frakciók képviselői megállapodnak:

- a független képviselők,
- a nemzetiségi szószólók,
- az Európai Parlament magyarországi képviselői,
- és a tanácskozási joggal rendelkező személyek elhelyezésében is.

7.2. Az ülésrend felépítése: szektor, sor, ülés hely

Az Országgyűlés ülésrendjét három szám alapján beazonosítható ülés helyek alkotják (pl. III/5/6.).

Az első, római szám az ülés terem hat szektorának egyikét jelöli: a pulpitusról nézve balról jobbra haladva emelkedő számsorrendben. A második szám az adott szektoron belüli sort jelöli a patkótól kifele haladva. (A miniszteri patkó a 0. sor.) A harmadik szám az adott soron belüli konkrét helyet mutatja meg, ugyancsak balról jobbra haladva, emelkedő számsorrendben.

A megelőző időszakban a független képviselők az ellenzéki frakciók által elfoglalt szektorok felső ülés sorában (a II. és III. szektorokban), míg a nemzetiségi szószólók a III. szektor felső ülés sorában foglalhattak helyet.

Az Európai Parlament magyarországi képviselői részére az őket jelölő pártok frakcióihoz közel eső ülésoraiban jelöltek ki helyeket.

Az Ogytv. 39. §-a meghatározza a tanácskozási joggal rendelkező személyek körét, közülük a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke és a Magyar Nemzeti Bank elnöke számára az ülésteremben biztosítottak elhelyezést, figyelemmel arra is, hogy hozzájuk azonnali kérdést és kérdést lehet intézni. A Költségvetési Tanács elnöke és a Gazdasági Versenyhivatal elnöke – utóbbi mint az Országgyűlés előtt beszámolásra kötelezett – ugyancsak az ülésterem VI. szektorában foglal helyet.

A köztársasági elnök a köztársasági elnöki páholyban, míg az Alkotmánybíróság elnöke, a Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke a díszpáholyban foglal helyet.

A miniszteri patkóban a miniszterek (távollétükben az államtitkárok) foglalhatnak helyet, a miniszterelnök által meghatározott sorrendben.

Az alsóházi ülésterem aktuális, valamint a felsőházi ülésterem 2021. június 15-i ülésnapjának ülésrendjét bemutató ábrák a 19. Függelékben találhatóak.

7.3. Az ülés helyek kiosztása a frakción belül

A gyakorlatban minden frakció sajátjaként rendelkezik az adott szektor(ok)ban számára rendelkezésre bocsátott ülés helyekkel. A frakción belüli ülésrend meghatározásánál több elv is felmerül.

Jellemzően az első sorokban foglalnak helyet a frakció tisztségviselői, pl. a frakcióvezető és helyettesei. További rendező elv lehet az azonos szakterülettel foglalkozó szakpolitikusok egymáshoz közeli elhelyezése, a területi elv (régió, megye szerinti elhelyezés), de egyéb további praktikus szempontok is (belső vagy külső hely, a megközelítés, folyosótól való távolság).

7.4. Pulpitusi ülésrend

Az ülésterem pulpitusán az ülést vezető elnök, az országgyűlés jegyzői, valamint az ülésvezetést segítő hivatali munkatársak foglalnak helyet. A parlamenti gyorsírók az ülésterem közepén, a pulpitus előtt foglalnak helyet, párban dolgoznak és tízpercenként váltják egymást.

7.5. Az ülésrend változása

Ülésrend változására alapot adó körülmény több okból is felmerülhet, pl. frakcióalakulás, -megszűnés, mandátumüresedés, majd mandátumigazolás, frakcióból történő kilépés, kizárás, tisztségviselő személyének változása, valamint egyéb praktikus ok (pl. baleset miatt nehezebben közlekedő képviselő jobban megközelíthető helyet kér).

Az ülésrendet a fenti eseményekre és bejelentésekre figyelemmel a Hivatal tartja naprakészen és készíti el az üléstermi ábrát. Változás esetén gondoskodik az átvezetésről és közzétételről, valamint az adatok továbbításáról a szavazórendszer és az elnöki pulpitus felé.

7.6. Az ülésterem páholyai

Az ülésterem földszinti páholyait szakértők (a képviselőcsoportok, a szószólók és a minisztériumok szakértői), a köztársasági elnök és vendégei, továbbá a parlamenti titkárok és a meghívott díszvendégek vehetik igénybe. Az első emeleti karzaton a meghívott vendégek, a diplomáciai testületek tagjai és a sajtó képviselői foglalhatnak helyet. A második emeleti karzaton csak olyan különleges, ünnepi események alkalmával nyitják meg az érdeklődők előtt, mint az Országgyűlés alakuló ülése vagy a kormányalakítás.

7.7. Az ülésterem átalakítása

Az országgyűlési képviselők létszámának csökkentésével 2014 elején sor került az ülésterem átalakítására, ennek nyomán az üléstermi ülés helyek száma 460-ról 258-ra csökkent (244 hely a szektorokban és 14 a miniszteri patkóban). Növekedett a mozgáskorlátozott helyek száma, sor került a miniszteri patkó műemléki helyreállítására, hátsó és oldalsó széksorok kiemelésével az ülésterem belülről is körbejárhatóvá, kerekesszékekkel átjárhatóvá vált.

Az ülésteremben jelenleg 199 képviselői, 13 nemzetiségi szószólói, 21 EP-képviselői, 6 állandó meghívotti és 1 egyéb beszámolásra kötelezett hely, valamint 13 miniszteri hely van kiosztva. Minden képviselőnek saját, névre szóló ülés helye van, csak onnan szólalhat fel (a szónoki emelvényt leszámítva) és csak onnan szavazhat. Azoknak a minisztereknek, akik egyben képviselők is, csak a miniszteri patkóban van ülés helyük.

7.8. Ülésezés a felsőházi ülésteremben

2020 tavaszán a koronavírus gyors ütemben történő terjedése miatt kialakult helyzetre való tekintettel felmerült az Országgyűlés ülésezésének ideiglenesen a felsőházi ülésterembe való átköltöztetése a képviselők egészségének megőrzése, valamint az Országgyűlés folyamatos munkájának biztosítása érdekében. Ezen biztonsági intézkedés megtételére mind a kormánypártok, mind az ellenzéki pártok részéről keletkezett igény.

A felsőházi ülésterem, az ülés helyek számát és elrendezését tekintve alkalmas volt arra, hogy a képviselők egymástól távolabb: soronként és oszloponként a képviselők között lehetőség szerint egy-egy ülés hely kihagyásával, sakkáblaszerűen kerüljenek elhelyezésre. Az új ülésrend kialakításánál a legfontosabb szerepet annak teljesülése

játszotta, hogy két foglalt szék közé kerüljön 1 üres szék vagy 1 üres sor. Ezen követelmény a miniszteri patkó ülésrendjének kialakítása során is érvényesült.

Az új ülésrend kialakításának másik alapelve – a képviselők zavartalan átállása érdekében – a frakciók ülés helyeinek alsóházi ülésteremhez hasonló kiosztása volt. Ennek megfelelően a frakciók alapvetően a saját, megszokott szektoraikban kerültek elhelyezésre.

A független képviselők az I. szektor felső soraiban kerültek elhelyezésre.

A nemzetiségi képviselő önálló ülés helyen foglalt helyet, azonban a terem adottságaiból fakadóan a nemzetiségi szószólók, az Európai Parlament magyar képviselői, valamint a beszámolásra kötelezettek csoportonként egy-egy ülés helyen osztozkodtak.

Az Országgyűlés első ülését 2020. március 23-án tartotta a felsőházi ülésteremben, a 2021. évi őszi ülés szak kezdetétől azonban már újra az alsóházban ülésezik a Ház.

Jegyzetek

Az Országgyűlés működése és ülésézése című részhez

- 1 SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba (Atlantisz, Budapest, 2010) 28–30.
- 2 1848–1849. évi országgyűlés – A képviselőház rendszabályai [1848] in: A képviselőház irományai 1848/49. 1. szám.
- 3 1848–1849. évi országgyűlés – A felsőház rendszabályai 18–19. § Pest, 1848.
- 4 1848–1849. évi országgyűlés – A felsőház rendszabályai 18–19. 3. 40. § Pest, 1848.
- 5 MIKSZÁTH Kálmán levelezése (24–26. Kötet) Függelék, Félbenmaradt levélfogalmazványok, 482. EGY SZERKESZTŐNEK [Levél Gajári Ödönhöz] [1904. november]
- 6 1910–1918. évi országgyűlés – A képviselőház házszabályai 209. § b) pont Budapest, 1913.
- 7 1919. évi Tanácsok Országos Gyűlése – A Munkás-, Katona- és Földművestanácsok országos gyűlésének ügyrendje. 8. § Budapest, 1919.
- 8 1922–1926. évi országgyűlés – A nemzetgyűlés házszabályai, Preambulum Budapest, 1924.
- 9 1944–1945. évi Ideiglenes Nemzetgyűlés – Az Ideiglenes Nemzetgyűlés ügyrendje 1. § (gépirat)
- 10 1945–1947. évi nemzetgyűlés – A nemzetgyűlés házszabályai. Budapest, 1946.
- 11 1949–1953. évi országgyűlés – Az országgyűlés ügyrendje. Budapest, 1950.
- 12 Az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat
- 13 Az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről szóló 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat módosításáról szóló 31/1990. (III. 25.) OGY határozat
- 14 A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat
- 15 TRÓCSÁNYI László: Országgyűlés in: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba; Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei (HVG-ORAC, Budapest, 2014) 239.
- 16 SMUK Péter: „A Tisztelet Ház szabályai 2012 – új törvény az Országgyűlésről.” in: Kodifikáció és Közigazgatás 2012/2. 7.
- 17 ERDŐS Csaba: Parlamenti autonómia – Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről (Gondolat Kiadó, Budapest, 2016) 71.
- 18 KUKORELLI István: „Frakciók a magyar parlamenti jogban (Szabályozási helyzetkép)” in: KUKORELLI István (szerk.): Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban (Századvég, Budapest, 2006). 184.
- 19 ERDŐS Csaba: Parlamenti autonómia – Aktustani elemzések az Országgyűlés jogállásáról és hatásköreiről (Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2016) Forrás: pkk.sze.hu/downloadmanager/download/nohtml/1/id/19965/m/2534 (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 20 SMUK (2012, 16. vj.) 7.
- 21 TRÓCSÁNYI–SCHANDA (2014, 15. vj.)
- 22 Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat módosításáról szóló H/8042. sz. határozati javaslat Általános indokolása Forrás: www.parlament.hu/irom41/08042/08042.pdf (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 23 Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdés
- 24 Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdés

- 25 Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés
- 26 SOLTÉSZ István: Az Országgyűlés (Parlamentari Módszertani Iroda, Budapest, 2010) 175.
- 27 KUKORELLI István: Kell-e nekünk népszavazás? (Antológiai Kiadó, Lakitelek, 2019) 188–250.
- 28 Ogytv. 27/C. § (3) bekezdés
- 29 Ogytv. 28. § (2) bekezdés
- 30 Ogytv. 39. § (2) és (3) bekezdés
- 31 HHSZ 14. § (4) bekezdés
- 32 DEZSŐ Márta–FÜRÉSZ Klára–KUKORELLI István–PAPP Imre–SÁRI János–SOMODY Bernadette–SZEGVÁRI Péter–TAKÁCS Imre: Alkotmánytan I., (Osiris, Budapest, 2007) 251.
- 33 Ogytv. 39. § (4) bekezdés
- 34 Ogytv. 38/B. §–38/D. §
- 35 Ogytv. 38/A. §
- 36 SOLTÉSZ István: A 2014–18-as ciklus Országgyűlése (Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2016) 25.
- 37 DEZSŐ–FÜRÉSZ–KUKORELLI–PAPP–SÁRI–SOMODY–SZEGVÁRI–TAKÁCS (2007, 32. vj.) 251.
- 38 DEZSŐ–FÜRÉSZ–KUKORELLI–PAPP–SÁRI–SOMODY–SZEGVÁRI–TAKÁCS (2007, 32. vj.) 251.
- 39 HHSZ 83. § (2) bekezdés, HHSZ 87. § (2) bekezdés
- 40 HHSZ 36. § (6) bekezdés
- 41 HHSZ 36. § (8a) bekezdés
- 42 HHSZ 38. § (4d) bekezdés
- 43 SZABÓ Zsolt: „A parlamenti jog változásai” MTA Law Working Papers, 2014/25. 4.
- 44 HHSZ 36. § (10) bekezdés, HHSZ 38. § (2) bekezdés
- 45 HHSZ 38. § (3) bekezdés
- 46 HHSZ 38. § (1) bekezdés
- 47 SOLTÉSZ (2010, 26. vj.) 189–191.
- 48 DEZSŐ–FÜRÉSZ–KUKORELLI–PAPP–SÁRI–SOMODY–SZEGVÁRI–TAKÁCS (2007, 32. vj.) 251.
- 49 Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, Fundamentum 2006/2. 120–121.
- 50 Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, Fundamentum 2006/2. 120–121.
- 51 Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, Fundamentum 2006/2. 120–121.
- 52 Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, Fundamentum 2006/2. 120–121.
- 53 A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (X. 30.) OGY határozat
- 54 Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, Fundamentum 2006/2. 120–121.
- 55 HHSZ 37. §
- 56 HHSZ 37. §
- 57 HHSZ 37. §
- 58 HHSZ 39. §
- 59 HHSZ 47. § (7) bekezdés
- 60 HHSZ 47. § (10) bekezdés
- 61 HHSZ 24. §
- 62 HHSZ 25. § (2a)
- 63 HHSZ 25/A. §
- 64 HHSZ 25. § (3)
- 65 HHSZ 14. § (2)
- 66 HHSZ 25. § (5) bekezdés
- 67 HHSZ 25. § (6) bekezdés
- 68 SOLTÉSZ (2010, 26. vj.) 195.
- 69 Soltész (2010, 26. vj.) 195.
- 70 SZABÓ (2014, 43. vj.)
- 71 Ogytv. 33. §
- 72 Ogytv. 32. §

- 73 SOLTÉSZ (2010, 26. vj.) 178.
- 74 Ogytv. 35. §
- 75 HHSZ 16. § (1) bekezdés, 16. § (2) bekezdés
- 76 Ogytv. 34. § (1) és (2) bekezdés
- 77 DEZSŐ–FÜRÉSZ–KUKORELLI–PAPP–SÁRI–SOMODY–SZEGVÁRI–TAKÁCS (2007, 32. vj.) 250.
- 78 A parlament házszabályával kapcsolatos alkotmánybíróági határozatok Jogi Fórum 2006. 04. 28.
Forrás: <http://www.jogiforum.hu/hirek/14320> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 79 Ogytv. 11. § (1) bekezdés a) pont
- 80 Forrás: http://www.parlament.hu/documents/10181/56621/munkarend_2017_tavasz_OGY_dontese.pdf/a7793f4f-519e-425c-8553-7bf3b1d8cddb (Letöltve: 2022. 02. 11.)
https://www.parlament.hu/documents/10181/721099/Munkarend_2021_tavasz_0215_OGY_dontes.pdf/e5855864-1398-5a01-32dd-662b1033c4ec?t=1613400328258 (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 81 Ogytv. 36. §
- 82 Ogytv. 37. §
- 83 HHSZ 158. § 17. pont
- 84 Ogytv. 11. § (1) bekezdés b) pont
- 85 Ogytv. 34. § (2) bekezdés
- 86 HHSZ 15. § (3) bekezdés
- 87 HHSZ 15. § (4) bekezdés
- 88 HHSZ 15. § (4) bekezdés
- 89 HHSZ 15. § (4a) bekezdés
- 90 HHSZ 15. § (4b) bekezdés
- 91 HHSZ 15. § (6) bekezdés
- 92 HHSZ 15. § (7) bekezdés
- 93 HHSZ 22. § (1) és (2) bekezdés
- 94 Ogytv. 35/A. §
- 95 SOLTÉSZ (2010, 26. vj.) 182.
- 96 Ogytv. 11. § (1) bekezdés p) pont
- 97 Soltész (2010, 26. vj.) 182.
- 98 VÖLGYESI Orsolya: Rendi nyilvánosság és rendi politika a reformkorban – Tanulmányok kiadvány alapján (Ráció, Budapest, 2016)
- 99 Ogytv. IV. Fejezet
- 100 Országgyűlés Hivatala Tájékoztatási Osztály 2022. 03. 07-i tájékoztatása alapján
- 101 A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény X. Fejezet 4. címe
- 102 Az Országház, az Országgyűlés Irodaháza az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség elhelyezésére szolgáló épületek területére történő belépés és az ott-tartózkodás, a Kossuth tér felszín alatti mélygarázsba történő be- és kihajtás, valamint az Országgyűlés Hivatala és az Országgyűlési Őrség e feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól, továbbá a belépés engedélyezési jogosultság átruházásáról szóló 8/2020. számú házelnöki rendelkezés 7. és 9. alcím
- 103 Ogytv. 59. §
- 104 SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés húsz éve Az Országgyűlés húsz éve” in: SÁNDOR Péter–STUMPF Anna–VASS László (szerk.): Magyarország politikai évtuszkönyve: kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2009) [DVD-formátumú kiadvány]; Forrás: http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-04_szente.html (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 105 Alaptörvény 5. cikk (5) és (6) bekezdés
- 106 Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdés
- 107 Alaptörvény S) cikk (2) bekezdés

- 108 Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés
- 109 JAKAB András–CSERNE Péter: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” in: Fundamentum 2001/2. 46.
- 110 Forrás: <http://www.parlament.hu/az-orszaggyules-minositett-tobbseget-igenylo-dontesei-az-alpt-orveny-mas-torvenyek-es-a-hazszabaly-szerint#Tartalom5> (Letöltve: 2022. 03. 10.)
- 111 Forrás: <http://www.parlament.hu/az-orszaggyules-minositett-tobbseget-igenylo-dontesei-az-alpt-orveny-mas-torvenyek-es-a-hazszabaly-szerint#Tartalom6> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 112 Forrás: <http://www.parlament.hu/az-orszaggyules-minositett-tobbseget-igenylo-dontesei-az-alpt-orveny-mas-torvenyek-es-a-hazszabaly-szerint#Tartalom7> (Letöltve: 2022. 03. 10.)

VIII. | AZ ORSZÁGGYŰLÉS FŐ FUNKCIÓI, FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI

1. Az Alaptörvény elfogadása és módosítása
2. A törvények elfogadása
3. A központi költségvetés elfogadása
és végrehajtásának jóváhagyása
4. A Kormány ellenőrzése
5. Az Országgyűlés személyi döntései
6. Az Országgyűlés egyéb feladatai

1. Az Alaptörvény elfogadása és módosítása

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja szerint az Országgyűlés „megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét”. Önmagában e rendelkezésből két lényeges következtetés vontható le. Egyfelől e pont egyértelműen rögzíti, hogy az alkotmányozó hatalom Magyarországon – kizárólagosan – az Országgyűlés.¹ Másfelől különbséget tesz elfogadás és módosítás között, ezzel megkülönböztetve az alkotmányozó és az alkotmánymódosító hatalmat, még ha ennek csak dogmatikai jelentősége is van.²

Fontos azonban a rendelkezést összefüggéseiben is vizsgálni. Az Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdése alapján „MAGYARORSZAG legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés”, a (2) bekezdés pedig az Országgyűlés feladat- és hatásköreinek 11 pontból álló – nem zárt – felsorolását tartalmazza. A felsorolás első eleme az Alaptörvény megalkotására és módosítására vonatkozó feladatkör, a b) pont rögzíti, hogy az Országgyűlés „törvényeket alkot”. Mindezekből több lényeges megállapítás következik.

Egyrészt az Alaptörvény egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy ki az alkotmányozás alanya. A demokratikus rendszerek alappillére a népszuverenitás, az, hogy a nép, az állampolgárok összessége jogosult dönteni saját sorsáról, önmaga vezetéséről: így az alkotmányozás kizárólagos alanya is a nép. Nincs ugyanakkor a világon olyan ország, ahol e jogát a nép kizárólag maga gyakorolná.³ A népszuverenitás legfőbb letéteményesei hagyományosan a parlamentek,⁴ a magyar jogrendszerben ennek kifejeződése az Alaptörvény 1. cikk (1) és (2) bekezdése.⁵

Fontos látni azt is, hogy a parlamenti feladatkatalógus első helyen – a törvényalkotási funkciót megelőzve – tartalmazza az alkotmányozási hatáskört. Ez kifejezi azt, hogy noha a törvényhozás a parlamentek – így a magyar Országgyűlés – legmeghatározóbb, egyben legsűrűbben gyakorolt funkciója, jelentőségénél fogva az alkotmányozás, azaz az állam működésének kereteit, illetve az állam és a társadalom kapcsolatát legmagasabb szinten meghatározó norma elfogadása áll az első helyen.

Hasonlóan nagy jelentősége van emellett önmagában annak, hogy az alkotmányozó hatalmat az Alaptörvény a törvényhozó hatalomtól külön említi az 1. cikk (2) bekezdésében. A feladatköri katalógusban való különbségtétel jelzi elsődlegesen, hogy az Országgyűlés különböző minőségében jár el alkotmányozáskor és törvényalkotáskor. A szervezeti azonosság (és eljárásbeli hasonlóság), az, hogy mindkét funkciót a nép nevében a parlament gyakorolja, nem jelentheti ugyanis az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom összezsúszását, hiszen az a hatalmi ágak elválasztásának elvét tenné semmissé, tekintve, hogy maga az alkotmány rendezi az államszervezet felépítését és garantálja egyúttal a hatalmi ágak elválasztását.⁶

A rendszerváltoztatás során demokratikus alapokra helyezett Alkotmány is külön – a törvényalkotást megelőzően – említette az Országgyűlés feladatai közt, hogy az „megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát”.⁷ Ekkor ugyanis az Alkotmányt és annak módosításait formailag is törvényként fogadta el az Országgyűlés, ami a megjelölésben (számozásban) is tükröződött. Ezért volt lényeges az alkotmányozói és a törvényhozói minőség megkülönböztetése.⁸

Az Alaptörvény esetén ugyanakkor nem csupán a feladatköri katalógusból következik a különbség. Az Alaptörvény – illetve az elfogadási és módosítási eljárás – az új rendszerben más módon is elválnak a törvényektől (a törvényalkotástól). Az Alaptörvény új, önálló jogforrás, az R) cikk (1) bekezdés alapján Magyarország jogrendszerének alapja. Ezt a jogszabályokon felül állást fejezi ki emellett a megváltozott megjelölés (Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25.), az, hogy önmaga részletesen rendelkezik nemcsak az elfogadás, de a kihirdetés és a módosítások megjelölése kérdéséről is.

Az Alapvetés rész S) cikke tartalmazza az ezzel kapcsolatos rendelkezéseket, elsőként a kezdeményezők körét, amely megegyezik a törvényjavaslat kezdeményezői körével.⁹ Az elfogadásra vonatkozó egyetlen érdemi szabályt a (2) bekezdés tartalmazza, ez egyébként nem változott az Alkotmányhoz képest. Így az „Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges”. Ez tehát – a sarkalatos törvényektől eltérően nem a jelen lévő, hanem – az összes képviselő kétharmadát jelenti.

A (3) bekezdés az aláírás és a kihirdetés kérdését rendezi. Mivel az Alaptörvény formailag sem törvény, nem lehet alacsonyabb szinten rendelkezni e kérdésekről. Az Országgyűlés elnökének és a köztársasági elnöknek – a törvényekhez hasonlóan – öt-öt napja van az aláírásra (illetve utóbbinak a hivatalos lapban való kihirdetés elrendelésére).

Az Alaptörvény negyedik módosítása egyértelművé tette, hogy milyen esetben van lehetőség az Alaptörvény, illetve annak módosítása felülvizsgálatára: „[h]a a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól”. Tartalmi felülvizsgálatra tehát nem, csak a közjogi érvénytelenség vizsgálatára kerülhet sor.¹⁰

A (4) bekezdés végezetül rögzíti, hogy az „Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában”.

A külön eljárási szabályok mellett az Alaptörvény törvényektől (jogszabályoktól) való megkülönböztetése tetten érhető a T) cikk több rendelkezésében,¹¹ illetve abban, hogy az Alaptörvény következetesen külön említi a kettőt.¹²

Az elfogadására és módosításra vonatkozó alapvető eljárási szabályokat tehát az Alaptörvény szükségszerűen önmaga határozza meg, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a hárszabályi rendelkezések ne tartalmazhatnának az eljárás részleteivel kapcsolatban további garanciális szabályokat. A HHSZ 158. § 25. pontja az értelmező rendelkezések közt szól arról, hogy a „határozati hárszabályi rendelkezések alkalmazásában” törvényjavaslat az Alaptörvény elfogadására, az Alaptörvény módosítására irányuló javaslat is. Ugyanezen szakasz 3. pontja a „döntési javaslat” HHSZ-beli fogalmát is

úgy értelmezi, hogy abba az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslat is beletartozik. Ennek megfelelően a HHSZ törvényjavaslatra vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell az alkotmányozási és alkotmánymódosítási eljárásra is, a HHSZ csak néhány eltérő rendelkezést rögzít (házzsabálytól eltérés tilalma, kivételes eljárás kizártsága, módosító javaslatok túlterjeszkedése, általános vita és felszólalások időtartama).¹³ Az eljárások részletes ismertetését a IX. Rész tartalmazza.

Végül érdemes felidézni, hogy az Alaptörvény elfogadása milyen jogi alapon történt. Az Országgyűlés 2011. április 18-án jogfolytonos alkotmányozás útján, a korábbi Alkotmány „alkotmányjogi felhatalmazása” alapján fogadta el az Alaptörvényt.¹⁴

Az Országgyűlés az Alaptörvényt az elfogadása óta kilenc alkalommal módosította.¹⁵

2. A törvények elfogadása

2.1. Törvényhozó hatalom, törvényhozás, törvény

Közjogi értelemben a parlamentek legfőbb funkciója a végrehajtó hatalom ellenőrzése mellett a törvények megalkotása.

Napjainkra a demokratikus államok parlamentjei (nép)képviseleti – ezáltal biztos legitimációs – alapon működő állami közhatalmi szervként a legfőbb döntéshozók. A parlamentek által hozott döntések közül a generálisan kötelező törvények szerepe kiemelkedő, „az állam legmagasabb szintű akaratnyilvánításainak tekintendők (...), amelyek más jogalkotó szervek aktusai fölött állnak s melyeket csak a parlament hozhat”.¹⁶

A törvényhozó szerv törvényalkotó hatalma nem korlátlan. Az írott alkotmánnyal rendelkező államokban garanciális okokból maga a jogforrási hierarchia csúcsán álló alkotmány rögzít ilyen korlátokat. Ide sorolhatók és az Alaptörvényben is szerepelnek pl. a törvények érvényességi feltételei, megalkotásának szabályai¹⁷, amelyek nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal¹⁸, de akár az államfői vétő¹⁹, vagy az alkotmány védelmére létrehozott legfőbb szerv jogszabályokat megsemmisítő jogköre.²⁰

2.2. A magyar törvényalkotás alkotmányi és történeti jegyei

A törvény kezdetben a király, később az uralkodó és az országgyűlés²¹, majd önállóan a népképviseleti szerv által hozott „legfontosabb jogforrás volt [...] az állami akarat legmagasabb rendű megnyilvánulása. [...] A polgári korszakban vitathatatlanul a legmegingathatatlanabb tekintélyű normává lett.”²²

1949-ben, a pártállami diktatúra időszakában megszülető Alkotmány szakítva a történelmi és európai alkotmányos elvekkel és értékekkel, egy szovjet mintájú állam- és jogrendszer alapjait fektette le. Mindez a törvényhozás területére is kihatott, ugyan rögzítette annak primátusát, de ténylegesen az Országgyűlés tagjainak választása formálissá vált, éves üléseinek száma és tartama lecsökkent, az állami és társadalmi életet irányító normák döntő részét törvényerejű rendeletként (a továbbiakban: tvr.) a kollektív államfői hatalmat gyakorló Népköztársaság Elnöki Tanácsa (a továbbiakban: NET) hozta, a törvény pedig „tartalmilag veszítette el a jogforrási hierarchiában korábban betöltött vezető szerepét. [...] A törvények érvényességi köre leszűkült, szabályozásuk keret jellegűvé vált. [...] Nem határozták meg, hogy egyes viszonyokat és területeket milyen rangú jogforrásoknak kell szabályozniuk, így egyre nagyobb arányú lett a rendeleti vagy az annál is alacsonyabb szintű jogalkotás, ami értelemszerűen a törvények leértékelődéséhez vezetett.”²³ Az 1949-es Alkotmány kimondta azt is,

hogy ha az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkörét a NET gyakorolja, aminek egyetlen korlátja az volt, hogy az Alkotmányt nem változtathatja meg. Csak a – jogalkotási törvény elfogadásával összefüggő, következőkben elemzett – 1987-es módosítás szűkítette a NET (Országgyűlést helyettesítő) jogalkotó hatáskörét az-zal, hogy a továbbiakban nem alkothatott jogszabályt olyan tárgykörben, amelynek szabályozása az OGY hatáskörébe tartozik.

A Magyar Népköztársaság, majd Köztársaság Alkotmánya és annak módosításai egészen 2011-ig nem tartalmaztak garanciális alapvetést a törvényalkotásra vonatkozóan. 2011. január 1-jével lépett hatályba az a módosítás, amely kimondta, hogy általánosan kötelező magatartási szabályt az Alkotmányban megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által kiadott jogszabály állapíthat meg, amely jogszabály hivatalos lapban kell kihirdetni. A törvényalkotásra vonatkozó garanciákat jelenleg az Alaptörvény T) cikk (1) és (2) bekezdése rögzíti.

Ami a törvénykezdeményező, törvényhozó szervek megjelölését illeti: az 1949. évi XX. törvény 1949. augusztus 20-ától hatályos szövege kimondta, hogy az Országgyűlést illeti meg a törvényhozás joga, míg törvénykezdeményezésre a NET, továbbá bármely országgyűlési képviselő jogosult. Az 1988. január 1-jétől hatályos szabályozás annyiban tért el ettől, hogy a törvénykezdeményezésre jogosultak körét kiterjesztette a Minisztertanácsra és minden országgyűlési bizottságra. A rendszerváltó országgyűlési választásokat követő, 1990. június 25-étől hatályos alkotmányszöveg rendelkezett az Országgyűlés törvényhozási jogáról, valamint biztosította a Kormány, a köztársasági elnök, minden országgyűlési bizottság és bármely országgyűlési képviselő számára a törvénykezdeményezés jogát. E szabályozást illetően az alkotmánymódosítások nem hoztak változást, jelenleg az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése ugyanezen személyi kör számára biztosít jogot a törvénykezdeményezésre.

A határozathozatal szabályait tekintve egészen a rendszerváltó, „ideiglenes” 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmánymódosításig az Országgyűlés szótöbbséggel hozta meg határozatait. A módosítás deklarálta, hogy az Országgyűlés döntéseit a jelen lévő képviselők több mint felének a szavazatával fogadja el, ez a szabályozás a későbbiekben sem változott, jelenleg az Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdése értelmében is ez az általános határozathozatali forma, amelytől az Alaptörvény eltérően rendelkezhet, továbbá a házszabályi rendelkezések egyes döntések meghozatalát minősített többséghez köthetik.

2.3. A törvények elfogadását meghatározó egyéb szabályok

Az alkotmányi szintű szabályok mellett a törvények megalkotására előírásokat tartalmaz az Alaptörvény felhatalmazása²⁴ alapján az Ogytv. és az Országgyűlés működésére és határozathozatalára vonatkozóan – normatív határozati szinten – alkotott HHSZ.

A törvényi szinten előírásokat tartalmazó meghatározók közé sorolható még a jogszabályok – így a törvények – megalkotásának, azaz a jogalkotás rendjének (majd a jogalkotásnak) alapvető követelményeit rögzítő törvény, amely alkotmányjogi szempontból különös utat járt be. Csak az 1987-es alkotmánymódosítás keretében

született meg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: régi Jat.), a magyar jogtörténetben is első jogszabályként a jogalkotás tárgykörében. A régi Jat. preambuluma szerint cél volt, hogy a törvények töltsenek be meghatározó szerepet a jogrendszerben az alapvető társadalmi viszonyok szabályozása körében. A régi Jat. – az AB által később megállapított alkotmányellenessége mellett is – korszakos jelentőségű törvény volt, a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban kifejtettek alapján valójában tényleges alkotmánymódosítással is felért, azzal, hogy ez a törvény felszorolta a kizárólagos törvényhozási tárgyköröket, amellyel a jogrendszer e hiányosságát kívánta megszüntetni a jogalkotó, és indoka a NET törvényerejű rendeletalkotási jogának a korlátozása volt (ABH 2009, 1022.). Az Alkotmány 1989-es módosítása, azzal, hogy e tárgykörben alkotmányerejű törvény alkotására ad felhatalmazást, rögzítette is annak ténylegességét, hogy alkotmányi szintű szabálynak tekinti a régi Jat.-ot. A választásokot követő politikai megállapodásnak megfelelő alkotmányrevízió folytán a régi Jat. még minősített többségű elfogadást igényelő törvény maradt. Az ezt követő „alkotmányjogi helyzetben azonban kizárólagos törvényhozási tárgyat törvény nem állapíthat meg. A mai alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsődlegességén alapul, ezért alkotmányellenes, ha a törvényhozási tárgyköröket törvény tartalmazza.”[121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1037.] Az AB döntésének megfelelő Jat. elfogadása mellett módosította az Országgyűlés az Alkotmányt is, beépítve a jogalkotásra vonatkozó garanciális feltételeket, amelyeket ma az Alaptörvény T) cikke tartalmaz – azzal a különbséggel, hogy az Alaptörvény már nem nevesíti a jogalkotás tárgykörét törvényalkotási felhatalmazásai között, és ilyen módon ez a törvény nem tartozik többé a minősített többséggel elfogadandó törvények közé sem.

2.4. Törvények rendszerezése

Ahogy az előzőkből is látható, a törvények nem tekinthetők minden szempontból homogén csoportnak. A HHSZ alapján a törvényjavaslatok tárgyalhatók általános vagy különös (pl. kivételes, sürgős stb.) szabályok szerint, de tárgyak szerint tartozhatnak a különleges eljárási szabályok alá is (pl. költségvetési, nemzetközi szerződésekre vonatkozó törvényjavaslatok stb.).

Annak alapján, hogy a törvényhozónak a törvények elfogadásához való joga magában foglalja a törvények módosításának (és hatályon kívül helyezésének) jogát is, a jogalkotás szabályait meghatározó normák következetesen különbséget tesznek új és módosító jellegű törvények között, amelyek már szerkesztésükben is eltérnek egymástól. Az Országgyűlés rendszerváltást követő törvényalkotó munkájának mennyiségi adatait – tekintettel az új és módosító jellegű törvények arányára, a benyújtók szerinti megoszlásra is – jelenítik meg a 20–22. Függelékek.

Tartalmi jellegű megkülönböztetés az alapja az eltérő szavazataránnyal, minősített többséggel elfogadott törvényeknek. A jogirodalom nem minden esetben látja bizonyíthatónak ezek létjogosultságát, arra hivatkozva, hogy „a valóban fontos alapszabályoknak (...) az alkotmányban a helyük, a nem fontosaknak ellenben egyszerű

törvényekben”²⁵, ennek ellenére a gyakorlat azt mutatja, hogy „több ország közjogában a különös fontossággal bíró szabályozási tárgyakat csak meghatározott, külön törvényi formában lehet rendezni”²⁶.

Az 1989. évi alkotmányrevízió az általa bevezetett, tételesen felsorolt alkotmányerejű törvények elfogadásához az összes országgyűlési képviselő kétharmadának szavazatát, azaz az alkotmány módosításához szükséges többséget írta elő, amit a választásokat követő politikai megállapodás alapján az 1990-es alkotmánymódosítás – az Alkotmány módosítása és a nemzeti jelképekről szóló törvény elfogadása kivételével – a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatára csökkentett.

3. A központi költségvetés elfogadása és végrehajtásának jóváhagyása

3.1. Az Országgyűlés feladata

Az Alaptörvény az Országgyűlés alapvető feladatai között határozza meg a központi költségvetés elfogadását és a végrehajtásának jóváhagyását. Ezenkívül az Alaptörvény külön alcím alatt szabályozza a közpénzekkel kapcsolatos főbb rendelkezéseket. Az állami gazdálkodás a társadalom egészére és a jövő nemzedékekre kiható jelentőséggel bír, ugyanakkor megteremti a pénzügyi alapot az államszervezet működéséhez is. Az Alaptörvény rendelkezései értelmében a központi költségvetésnek és ezzel összhangban a zárszámadásnak is egy naptári évre kell vonatkoznia és törvény formájában kell azt elfogadni.²⁷ Ennek megfelelően az Országgyűlésnek a költségvetési törvényt a költségvetési évet megelőző év december 31-ig kell elfogadnia. Abban az esetben, ha az Országgyűlés a költségvetésről szóló törvényt a naptári év kezdetéig nem fogadja el, a Kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni. Az ilyen jellegű gazdálkodás korlátját jelenti a köztársasági elnök azon jogköre, miszerint feloszlathatja az Országgyűlést, ha az a költségvetésről szóló törvényt az adott költségvetési év március 31-éig nem fogadja el. „Ez a költségvetési törvénynek az alkotmánybiztosítékként való működését erősíti: nevezetesen azt, hogy törvényhozási felhatalmazás (appropriáció, megajánlás) nélkül a kormány nem szedheti be az adókat, és nem teljesíthet kiadásokat.”²⁸

A költségvetési törvény végrehajtása végső soron a zárszámadási törvény elfogadásában ölt testet. A zárszámadás összeveti a költségvetési törvényben tervezett és ténylegesen megvalósult bevételeket és kiadásokat.

3.2. Az államadósság-szabály

Az állami gazdálkodás kialakításának egy fontos korlátját maga az Alaptörvény²⁹ foglalja magába. Ennek megfelelően az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetésről szóló törvényt, amely eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.³⁰ Az államadósság-szabály kimondásával és alkalmazásával válik biztosítottá az államadósság folyamatos, hosszú távú csökkentése. Alaptörvényben meghatározott esetekben – különleges jogrendben vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben – az államadósság-szabálytól el lehet térni. A költségvetési törvény kapcsán az Alkotmánybíróságnak mindaddig, amíg az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét, a hatásköre korlátozott. Az Alaptörvény rendelkezéseinek

megfelelően a költségvetésről, a zárszámadásról szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Lényeges azonban, hogy az Alkotmánybíróság ezen törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

3.3. A költségvetési törvény elfogadásában és a végrehajtás ellenőrzésében közreműködő szervek

A HHSZ rendelkezései értelmében az Országgyűlés a költségvetésre vonatkozó törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék véleményével és a Költségvetési Tanács észrevételével együtt tárgyalja meg.

3.3.1. A Költségvetési Tanács

Az Alaptörvény rendelkezése értelmében a Költségvetési Tanács közreműködik a költségvetési törvény megalkotásában, vizsgálja annak megalapozottságát. A Kormány törvényben előírt kötelezettsége, hogy a költségvetésről szóló törvény tervezetét, illetve az elfogadott költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztató, a költségvetési hiány mértékét módosító törvényjavaslatát meg kell küldenie a Költségvetési Tanácsnak.

A Költségvetési Tanács testületileg eljáró szerv, tagjai a Költségvetési Tanács elnöke, akit a köztársasági elnök nevez ki, valamint az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elnöke.

A Költségvetési Tanács legfontosabb feladatai közé tartozik, hogy véleményt nyilvánít a költségvetési törvény tervezetéről, illetve dönt az Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése szerinti, a költségvetési törvény elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulásról, megvizsgálva tehát az államadósság-szabálynak való megfelelést.³¹ A törvényi, illetve a határozati házsabályi rendelkezések értelmében tehát a Költségvetési Tanács vétőjoggal rendelkezik a költségvetési törvény elfogadását illetően. Ezenkívül félévente véleményt nyilvánít a költségvetési törvény végrehajtásának helyzetéről és az államadósság várható alakulásáról.³²

3.3.2. Az Állami Számvevőszék

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, mind a költségvetés tervezése, mind a zárszámadásról szóló törvény elfogadása során közreműködik. Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény rendel-

kezései alapján vizsgálja a költségvetési törvényjavaslat megalapozottságát, ennek keretében a bevételi előirányzatok teljesíthetőségét, továbbá véleményt nyilvánít az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességéről és célszerűségéről.

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés számára véleményt ad a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat megalapozottságáról, a bevételi előirányzatok teljesíthetőségéről, az állami kötelezettségvállalással járó beruházási előirányzatok felhasználásának törvényességéről és célszerűségéről.³³ Az Országgyűlés a költségvetési törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék véleményével együtt tárgyalja meg.

A zárszámadásról szóló törvénytervezetet a Kormány az Országgyűlés előtt történő betérjesztést két hónappal megelőzően megküldi az Állami Számvevőszéknek. Az Állami Számvevőszék a törvényjavaslaton szabályszerűségi és teljesítmény-ellenőrzést végez és az erről szóló jelentést benyújtja az Országgyűlésnek. A vizsgálat fő területei: a Kormánytól független költségvetési fejezetek, fejezeti jogosítvánnyal rendelkező költségvetési címek, igazgatási címek, alcímek. Az Országgyűlés a törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg.

4. A Kormány ellenőrzése

„Az ellenőrzés a modern parlamentek funkciói közül az egyik legfontosabb, alapvetően a mindenkori kormányzati tevékenység ellenőrzésére irányuló, a politikai felelősséghez kapcsolódó funkció, amely széles körű közérdeklődésre is számot tart.”³⁴

A plénum és a bizottságok szintjén érvényesülő, főszabályként nyilvános keretek között zajló ellenőrzés intézménye a hatalommegosztás egyik kulcseleme, tárgya elsődlegesen a végrehajtó hatalom tevékenysége.

A Kormány Országgyűlésnek való felelőssége, továbbá a Kormány tagjainak önálló felelőssége az Alaptörvényben került rögzítésre, legmagasabb jogforrási szinten biztosítva ezáltal a végrehajtó hatalom tevékenysége feletti parlamenti ellenőrzést.

A törvényhozó hatalomnak ellenőriznie kell a Kormányt, de egyúttal a legtágabb értelemben vett végrehajtó hatalom minden szervét, így a kormányzati szervezetszerkezetbe tartozó, külön törvényben³⁵ szabályozott központi és autonóm államigazgatási szerveket is. Az Alaptörvény rendelkezik az államszervezet más szereplőinek, így az ügyészségnek, az alapvető jogok biztosának, a Magyar Nemzeti Banknak az Országgyűléshez való viszonyáról is, amely magában foglalja ezen szervek ellenőrzését is az ott deklarált beszámolási kötelezettségük által. Emellett az Alaptörvény³⁶ lehetőséget ad az Országgyűlésnek, hogy – sarkalatos törvényben – a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozzon létre, előírva egyúttal ezek parlamenti beszámolási kötelezettségét.

4.1. A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás

A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézményét a rendszerváltást megelőzően, 1989-ben illesztette az Alkotmányba az Országgyűlés az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi VIII. törvénnyel. Eszerint bizalmatlansági indítványt nyújthatott be a képviselők egyötöde a minisztertanáccsal vagy annak bármely tagjával szemben. Ez még nem volt „konstruktív”, nem kellett új miniszterelnököt jelölni benne. A törvény rendelkezései alapján a minisztertanács – elnöke útján – kérhetett bizalmi szavazást, illetve kérhette, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyúttal bizalmi szavazás is legyen. Az 1989. évi VIII. törvény jelentősége abban állt, hogy magában rejtette az ekkor még nem létező pluralizmus iránti igényt (ellenzéki párt nélkül az intézmény funkciótlán), a hatalommegosztást, valamint ennek részeként a politikai felelősséget és elszámoltathatóságot.

Jelentős változást jelentett az MDF–SZDSZ-megállapodás alapján a szabad parlamenti választásokat követően, 1990 júniusában elfogadott módosítás. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény vezette be a konstruktív bizalmatlansági indítványt, ebben már fel kellett tüntetni a miniszterelnöki tisztségre jelölt személyt. A konstruktív bizalmatlansági indítványt nem lehetett a Kormány tagjaival szemben benyújtani, csak a miniszterelnökkel szemben. Így nem lehetett a Kormányt, különösen a sebezhetőbb koalíciós Kormányt „szétszedni”. A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézményének jelenlegi szabályozására az Alaptörvény 2011-es elfogadásával került sor.

4.1.1. A bizalmatlansági indítvány

Az Alaptörvény 21. cikke rendelkezik a konstruktív bizalmatlansági indítványról, valamint a bizalmi szavazásról.

A bizalmatlansági indítvány a parlamenti felelősségre vonás eszköze, amely a miniszterelnök irányában megnyilvánuló politikai bizalmat, illetve ennek hiányát testesíti meg: mintegy az ellenzék fegyverének minősül a kormánytöbbséggel szemben, ellentétben a bizalmi szavazással, ami éppen a Kormány eszköze. Lényege, hogy a felmerülő politikai vagy kormányválság más erő, így a köztársasági elnök beavatkozása nélkül megoldódjon. Elejét veszi ezzel egy elhúzódó kormányválságnak, mivel az új miniszterelnök megválasztása biztosítja a kormányzás folyamatosságát.

Az Országgyűlés a konstruktív bizalmatlansági indítvány révén eltávolíthatja a Kormányt, ha megrendült annak működésébe vetett bizalma. A bizalom itt az országgyűlési képviselők szavazata által kifejezett parlamenti támogatottságot jelenti, amely az egész Kormány működésének feltétele. Az Alaptörvény – német mintát követve – kizárólag konstruktív bizalmatlansági indítvány benyújtására ad lehetőséget, amelynek elnevezésében a konstruktív jelző arra utal, hogy nem elegendő a miniszterelnök leváltására irányuló szándékban megállapodnia a benyújtó képviselőknek, hanem meg kell egyezni a javasolt új miniszterelnök személyében is, akire javaslatot kell tenni már eleve a bizalmatlansági indítványban. A bizalmatlansági indítványnak destruktív (vagy más néven egyszerű) formája is ismert, amelynek lényege, hogy kizárólag a miniszterelnök eltávolítására irányul. Ezt eredetileg a weimari alkotmány idején Németországban alkalmazták, azonban politikailag igen bizonytalan helyzetet teremtett a kormányzás tekintetében.

A bizalmatlansági indítványt az országgyűlési képviselők egyötöde nyújthatja be írásban az Országgyűlés elnökének a miniszterelnökkel szemben. Egyebekben a köztársasági elnököt illeti meg a jelöltállítás joga. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 191. § (2) bekezdése kimondja, hogy a bizalmatlansági indítvány benyújtásának időpontjától az arról szóló döntés meghozataláig a miniszterelnök nem mondhat le.

A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás tárgyalására a határozati javaslat tárgyalásának szabályait kell alkalmazni, azzal az eltéréssel, hogy azt a bizottságoknak nem kell előkészíteni, nem lehet hozzá módosító javaslatot benyújtani, és az indítvány

feletti vitát és szavazást a benyújtástól számított három nap után, de legkésőbb nyolc napon belül meg kell tartani.

A bizalmatlansági indítvány elfogadásához az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges. Ez megegyezik a miniszterelnök megválasztásához szükséges támogatás mértékével. Indokolt, hogy az Alaptörvény mindkét esetben azonos támogatást követeljen meg, hiszen a konstruktív bizalmatlansági indítvány elfogadásával megválasztottnak kell tekinteni az új miniszterelnököt.

Magyarországon az intézmény 1990-es Alkotmányba foglalása óta eddig egyszer szavazott az Országgyűlés konstruktív bizalmatlansági indítványról. 2009. április 14-én a kormánypárti MSZP-s képviselők bizalmatlansági indítványa alapján az Országgyűlés Gyurcsány Ferenc addigi miniszterelnök helyett Bajnai Gordont választotta meg új kormányfővé. Az eljárás alkotmányos volt, de az intézmény alkotmányba iktatásakor az tűnt valószínűnek, hogy a bizalmatlansági indítvánnyal az (új többséggel rendelkező) ellenzéki frakciók fognak élni, és nem a (régii többségű) kormánypárti frakció.

4.1.2. *A bizalmi szavazás*

Míg a konstruktív bizalmatlansági indítvány a Kormány felelősségre vonásának parlamenti eszköze, addig a bizalmi szavazás esetében a miniszterelnök kezdeményezi a szavazás megtartását saját magával, illetve Kormányával szemben. A bizalmi szavazás a miniszterelnök eszköze az ingadozó országgyűlési többség megfegyverzésére, ugyanis kezdeményezésével az Országgyűlés arra kényszeríthető, hogy nyíltan állást foglaljon a Kormány támogatását illetően.

Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt. Ebben az esetben az Alaptörvény 20. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján a miniszterelnök megbízatása megszűnik. Nincsen tehát szükség a miniszterelnök lemondására vagy más aktusra. Magyarországon a rendszerváltás óta eddig egyetlen alkalommal, 2006. október 6-án volt bizalmi szavazás, amikor is az Országgyűlés határozatával kinyilvánította a Gyurcsány-kormány iránti bizalmát.

A miniszterelnök a bizalmi szavazásra irányuló kezdeményezést konkrét előterjesztésről való szavazáshoz is kötheti, az előterjesztés sikeréhez kötve saját sorsát. Ebben az esetben a miniszterelnök azt javasolja, hogy valamely a Kormány által előterjesztett javaslatról történő szavazás egyben bizalmi szavazás is legyen. Ha az Országgyűlés nem fogadja el az előterjesztést, akkor ez egyben a miniszterelnökkel szembeni bizalmatlanság kinyilvánításának is minősül. A jogkövetkezménye ennek az esetnek is ugyanaz, mint az Alaptörvény 21. cikk (3) bekezdésben meghatározott bizalmi szavazásnak. A rendszerváltás óta Magyarországon konkrét előterjesztéshez kötött bizalmi szavazásra nem került sor, hiszen 2006 októberében a képviselők kizárólag a Kormány iránti bizalom kinyilvánításáról határoztak.

4.2. Ellenőrzés a plenáris ülésen

A parlamenti ellenőrzés tárgya elsősorban a Kormány, a végrehajtó hatalom működése, tartalmát pedig mindazon politikai célzatú eljárások jelentik, amelyek a Kormány és a közigazgatás tevékenységének megismerésére, ellenőrzésére, megítélésére, és végső soron felelősségre vonására vonatkoznak.

A parlamenti ellenőrzés érdekében az Országgyűlés létrehoz olyan külső szerveket is, amelyek közreműködnek az ellenőrzésben (ilyen szerv pl. az alapvető jogok biztosa és az Állami Számvevőszék), továbbá a parlamenti ellenőrzést szolgálják a plenáris ülésen az információszerzés alábbi eszközei is, amelyek közvetlenségük folytán igen népszerűek az országgyűlési képviselők körében:

4.2.1. Interpelláció és kérdés³⁷

Mindkét intézmény az országgyűlési képviselők által személyesen gyakorolható, hagyományos parlamenti ellenőrzési eszköz, amely formákat szinte valamennyi európai parlament ismeri. Mindkettő valamennyi országgyűlési képviselő egyéni joga, de főként az ellenzék él vele.

A HHSZ értelmében az Országgyűlés ülésének napirendjében feltüntetett időpontban interpelláció és kérdés, illetve interpelláció vagy kérdés tárgyalására legalább kilencven percet kell biztosítani.³⁸ Tárgyalási rendjükben és a címzettek körében van számottevő különbség.

Az országgyűlési képviselő kérdést intézhet a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben³⁹, továbbá az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. A kérdésfeltevés joga a szószóólót is megilleti.

Az interpelláció speciális intézmény, amely a Kormány, illetve a miniszteri felelősség érvényesítésének egyik lehetséges formája. A képviselőnek az Alaptörvény 7. cikk (2) bekezdésén alapuló, illetve a nemzetiségi képviselő a házszabályi rendelkezésekben meghatározott módon benyújtott és tárgyalta, a képviselő által el nem fogadott válasz esetében az Országgyűlés döntését igénylő, magyarázat kérése céljából feltett kérdése. Azt azonban nem határozza meg sem az Alkotmány, sem az Alaptörvény, hogy a képviselők interpellációs jogukat milyen célokra használják. Elsősorban politikai viták kezdeményezésére szolgál, vagy olyan közérdeklődésre számot tartó ügyre való figyelemfelkeltésre irányul, amely a Kormány feladat- és hatáskörébe tartozik. Interpellálni, kérdezni általános és egyedi ügyekben is lehet, de egyik esetben sem sérülhetnek mások személyiségi jogai. Ebben az esetben, vagy ha az interpelláció (kérdés) nem tartozik a válaszadásra kötelezett feladatkörébe, azt az Országgyűlés elnöke visszautasítja. Elsősorban tehát kisebbségi, illetve ellenzéki jogosítvány, azonban mivel nincs behatárolva a jog gyakorlásának célja, nem ellentétes e jogintézmény szellemével a Kormány politikai támogatásának eszközeként alkalmazott kormánypárti interpellációk benyújtása sem.

Az interpelláció a parlamenti jog formalizáltabb, eljárásjogilag kidolgozottabb intézménye, amelyet az Országgyűlés elnökénél kell benyújtani, címszerűen meg kell benne jelölni annak tárgyát, tartalmaznia kell az annak alapjául szolgáló tények és körülmények közlését. Ezek ismeretében a házelnök – hivatalból vagy az interpellált kérelmére – visszautasíthatja azokat az interpellációkat, amelyeket nem az alaki kellékek figyelembevételével nyújtanak be, vagy amelyek elhangzása esetén rendreutasításnak lenne helye.

A fentiekén túl az Országgyűlés csak azt az interpellációt tárgyalhatja, amelyet legkésőbb az ülésnapot megelőző harmadik munkanapon déli 12 óráig benyújtottak. A frakciók tagjainak minden ülésen biztosítani kell, hogy interpelláljanak, illetve kérdezzenek és azonnali kérdést tegyenek fel. Az interpellációt első körben az ellenzéki képviselőcsoportok a létszámuk csökkenő sorrendjében, míg az ezt követő körökben valamennyi képviselőcsoport ugyanilyen sorrendben teheti fel. Amennyiben egyidejűleg több azonos létszámú képviselőcsoport működik, a felszólalások sorrendje a rendes ülésszak kezdetétől – vagy ha a képviselőcsoportok tagjainak száma a rendes ülésszak kezdetét követő időpontban válik egyezővé, akkor ezen időponttól kezdődően – a következő rendes ülésszak kezdetéig tartó időszakonként módosul. Tárgyalása kötött, elmondására három perc, a válaszadásra négy perc, a válasz elfogadásával kapcsolatos nyilatkozattételre egy perc áll rendelkezésre, illetve az írásban benyújtott interpelláció elmondásakor új tényre hivatkozni, amelyet az interpelláció írott szövege nem tartalmazott, csak előzetes hozzájárulással lehet.

Mint azt a Házbizottság hatásköreinél láthattuk, a független képviselők létszámának figyelembevételével a Házbizottság biztosítja számukra az interpellációk és kérdések feltételének lehetőségét. A Házbizottság a 7/2018–2022. (II.12.) számú állásfoglalása értelmében a 2018–2022-as ciklusban három vagy kevesebb független képviselő esetén ülésszakonként összesen egy, négy és hat független képviselő esetében ülésszakonként összesen kettő, hatnál több független képviselő esetén rendes ülésszakon belül havonta egy interpelláció elmondását biztosította. A független képviselő az interpellációját akkor mondhatja el, ha valamennyi képviselőcsoportból egy felszólaló lehetőséget kapott interpelláció elmondására.

A Házbizottság által a független képviselők számára biztosított lehetőségen felül a nemzetiségi képviselő is jogosult rendes ülésszakonként további egy, a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő interpelláció elmondására, amelynek tárgyalására olyan ülésen van lehetőség, amelyen független képviselő által benyújtott interpelláció elhangzására nem kerül sor, illetve amennyiben valamennyi képviselőcsoportból egy felszólaló lehetőséget kapott interpelláció elmondására. Ennek elmondási-válaszadási idejét az interpellációs időszak időtartamán felül kell biztosítani az Országgyűlésnek.

Az elhangzott interpellációra főszabályként azonnali szóbeli válaszadási kötelezettség áll fenn. Az interpelláció címzettjének kivételesen – az Országgyűlés engedélyével – joga van ahhoz, hogy a választ 30 napon belül írásban adja meg. Az írásos válaszadásra azonban kizárólag a rendszerváltást követő két ciklusban volt számos esetben példa, ezt követően egyetlen további alkalommal sem.

A magyar parlamenti jog csak az interpelláló képviselő tekintetében ír elő személyes jelenlétet, ugyanis abban az esetben, ha a képviselő az interpelláció elhangzásának

a napirend szerint várható időpontjában nincs jelen, az interpellációt visszavontnak kell tekinteni. A képviselő az ülésnap kezdetéig azonban tájékoztathatja a házelnököt más képviselő előterjesztőként történő csatlakozásáról, amely esetben az interpellációt nem kell visszavontnak tekinteni az eredeti benyújtó hiányában. Az előterjesztőként csatlakozó képviselő interpellálja a címzettet.

A hatályos jogi szabályozás az interpellációra adott válasz vonatkozásában azonban nem követeli meg a személyes jelenléte, az akár helyettesítésre jogosult útján is teljesíthető. A miniszterelnökhöz címzett interpelláció esetén az általa kijelölt miniszter köteles válaszadásra, az interpellált minisztert pedig az államtitkár – szükség szerint – teljes jogkörben helyettesítheti.

Az interpelláció leglényegesebb kelléke a választ minősítő – esetleg elutasító – parlamenti döntés. Az interpelláció különleges súlyát tehát az adja meg, hogy az arra adott válaszról – amennyiben azt a képviselő nem fogadta el – az Országgyűlés dönt. Ezen jogintézmény gyakoriságára jellemző, hogy az elmúlt két parlamenti ciklusban nem került sor arra, hogy az Országgyűlés az interpellációra adott választ ne fogadja el.

Abban az esetben, amennyiben a válasz elutasításra kerül, az interpellációra adott választ a feladatkörrel rendelkező állandó bizottságnak kell kiadnia az Országgyűlésnek. Ekkor az interpellált az interpellációra adott szóbeli válaszát a bizottság ülésén írásban kiegészíti, amelyről a feladatkörrel rendelkező állandó bizottság jelentésében foglal állást. Az interpellációra adott válasz tárgyalását az Országgyűlés a bizottsági jelentés beérkezését követően a következő ülésén napirendre tűzi.

A bizottság javaslata alapján az Országgyűlés vagy utólag helyesnek ítéli az interpellációra adott választ, vagy elfogadja az interpellált által kiegészített választ, vagy megerősíti korábbi elutasító döntését, és az országgyűlési bizottságot intézkedési javaslat kidolgozására kéri fel. Mindösszesen azonban három alkalommal – a 2006–2010 ciklusban – döntött úgy az Országgyűlés, hogy az interpellációra adott bizottsági jelentést nem fogadja el.

Össességében a parlament elé benyújtott interpellációk számából megállapítható, hogy a rendszerváltást követő ciklusokban számuk a parlamenti ellenőrzési funkcióra figyelemmel folyamatosan emelkedett, majd a 2014. évben bekövetkezett eljárási szabályváltozásra figyelemmel a korábbi ciklusok hasonló időszakához viszonyítva folyamatosan csökkenő tendenciát mutat, amelyben kiemelt szerepe van a veszélyhelyzet időtartama alatti parlamenti ülésezés korábbiaktól eltérő gyakorlatának.

Az elhangzásra került interpellációk vonatkozásában szintén fennáll ez a számbeli csökkenő tendencia, százalékos arányukat tekintve azonban egy stabil felfelé ívelő eltolódás figyelhető meg az elhangzott interpellációk körében az ellenzéki képviselőcsoportok felé. Az eltolódás az ellenzéki képviselőcsoportok száma, a független képviselők részére biztosított kérdésfeltevés lehetősége, illetve a házszabályi rendelkezések változásának is köszönhető. A kilencvenes évek elején a szabályok nem biztosították az ellenzéki képviselőcsoportok kiemelt szerepét, amely szerint a felszólalások első körében kizárólag ők szólalhattak fel, azonban jellemzően mégis ők életek a parlamenti ellenőrzés ezen eszközével. Az 1998-as évben kezdődő ciklustól figyelhető meg, hogy a plenáris ülésen egyre nagyobb számban hangzanak el kormánypárti képviselői interpellációk, amelyek témájukban azonban már nem is az ellenőrzési funkciókat

töltötték be. Az ehelyütt ismertetett adatokra vonatkozóan a 25. Függelék tartalmaz részletes számadatokat.

A felvilágosításkérés céljából feltett kérdés a képviselőnek az Alaptörvény 7. cikk (1) és (2) bekezdésén, a szószólónak Ogytv. 29. § (4) bekezdésén alapuló, a házszabályi rendelkezésekben meghatározott módon benyújtott és tárgyalta indítványa, amely legfontosabb célja a végrehajtó hatalom működésével kapcsolatos információszerzés. Az interpellációnál enyhébb parlamenti ellenőrzési eszköz, a kérdésre adott válasz elfogadásáról a képviselőnek nem kell nyilatkoznia, vagyis viszonyválaszra nincs joga, illetve az Országgyűlés sem dönt a válasz elfogadásáról.

Tárgyalási eljárása jóval egyszerűbb, a kérdésfeltevésre irányuló eljárás a címzett által adott – szóbeli vagy írásbeli – válasszal lezárul. Benyújtási határideje az interpellációétól eltérő, csak az a kérdés tárgyalható az adott ülésen, amelyet a kérdések napirendi pontját tartalmazó ülésnapot megelőző munkanapon 12 óráig, vagy második és minden további hetében a kérdések napirendi pontját tartalmazó ülésnapot megelőző munkanapon 9 óra 30 percig benyújtottak.

Minden benyújtott kérdésben meg kell jelölni, hogy a választ az Országgyűlés ülésén szóban vagy ülésen kívül, írásban kéri. A kérdező által választott, plenáris ülésen szóban történő kérdés és a válasz elmondására egyaránt két perc áll rendelkezésre.

Amennyiben a képviselő írásban kér választ, a válaszadónak tizenegy munkanapon belül kell választ adnia, amely esetben sem a kérdés, sem a válasz nem hangzik el a plenáris ülésen.

Az interpellációhoz hasonlóan a miniszterelnökhöz címzett kérdés esetén a miniszter, a miniszter helyett az államtitkára a képviselő hozzájárulása nélkül válaszolhat. A miniszterelnöknek csak akkor kell közvetlenül válaszolnia, ha az interpelláció vagy kérdés az egész Kormány működését érinti, azonban ilyenre az utóbbi három ciklusban nem volt egyetlen alkalommal sem példa.

A kérdéseket illetően a 2018-tól kezdődő ciklusban mind a benyújtott, mind az elhangzott szóbeli kérdések száma nem éri el a korábbi ciklusok mutatóit, amelyben kiemelt szerepe van a veszélyhelyzet időtartama alatti parlamenti ülésezés korábbiaktól eltérő gyakorlatának. Ezen időtartam túlnyomó részében a plenáris ülésezés gyakorlataként a kormánypárti, illetve ellenzéki képviselőcsoportok közösen fogadták el egyedüli ellenőrzési eszközként az azonnali kérdések alkalmazását. Sem interpellációt, sem szóbeli kérdést nem kértek a képviselőcsoportok plenáris ülésen elhangzásra, azonban minden ülésen biztosították a független képviselők részére, ülésenként váltakozó sorrendben egy-egy azonnali kérdés feltételét.

Összességében a parlamenti ellenőrzés ezen eszközeinél az indítványok számából megállapítható, hogy a korábbi ciklusok hasonló időszakához viszonyítva számuk folyamatosan a fent említett okok miatt csökkent, ám a benyújtók arányait tekintve a képviselőcsoportok – kiemelten az ellenzéki frakciók – számának, illetve a független képviselők létszámának növekedése miatt eltolódott az ellenzéki képviselők felé, amely a 23. és 24. Függelék adataiból pontosan megismerhető.

4.2.2. Azonnali kérdések és válaszok⁴⁰

A kérdés speciális fajtája az azonnali kérdések órája. Minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart, az Országgyűlés ülésén a napirendben feltüntetett időpontban a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározott időtartamot kell biztosítani kérdés közvetlen feltevésére és megválaszolására. A képviselőnek az Alaptörvény 7. cikk (1) és (2) bekezdésén alapuló, a házsabályi rendelkezésekben meghatározott módon benyújtott és tárgyalta, az Országgyűlés döntését nem igénylő, közvetlen felvilágosításkérés céljából feltett kérdését azonnali kérdésnek nevezzük. Az azonnali kérdést nem kell előzetesen írásban benyújtani, csak a tárgyat kell megjelölni. A HHSZ szerint az azonnali kérdések tárgyalására legalább hatvan percet kell biztosítani. Ez az azonnali kérdések órája.

Az azonnali kérdés sajátossága, egyben a válaszadó szempontjából nehézsége, hogy a kérdést nem kell előre benyújtani, kizárólag a tárgyat kell címszerűen megjelölni, sem az alapul szolgáló tényeket, sem az azt alátámasztó körülményeket nem kell tartalmaznia, azonban a házelnök – hivatalbóli vagy a kérdezett kérelmére történő – visszautasítási joga hasonlóan érvényesül, mint a tartalmilag kötöttebb interpelláció és kérdés esetében is. A kérdésfeltevő előnyösebb helyzetét ellensúlyozza azonban az, hogy az utolsó szó joga mindig a válaszadót illet meg.

Azonnali kérdés lehetősége kizárólag a képviselőcsoporthoz tartozó képviselőket illeti meg, valamennyi frakció számára biztosítani kell, hogy legalább egy tagja kérdést tehessen fel. A független képviselőket ezen ellenőrzési jogosultság nem illeti meg, ügyrendi javaslat, valamint személyes érintettség miatti felszólalás is kizárólag az azonnali kérdések napirendi pontjának tárgyalása után hangozhat el az azonnali kérdést feltevő vagy abban érintett képviselőtől.

Az adott ülésnapon minden esetben a képviselőcsoport vezetője kérheti azt, hogy az általa megjelölt képviselők az általa megjelölt sorrendben az azonnali kérdések órájának keretében kérdést tehessenek fel, első körben az ellenzéki képviselőcsoportok a létszámuk csökkenő sorrendjében, míg az ezt követő körökben valamennyi képviselőcsoport ugyanilyen sorrendben. A képviselőcsoport vezetőjének lehetősége van tájékoztatni az ülésnap megkezdéséig a házelnököt arról, hogy az elhangzási sorrend megváltoztatása nélkül a korábban megjelölt képviselők körét a kérdés elmondására jogosult további képviselővel kiegészíti, biztosítva ezzel a képviselők személyes megjelenési kötelezettségét, a frakció elhangzási sorrend szerinti kérdésfeltevési lehetőségét.

A kérdés elmondására és a válaszadásra két-két perc áll rendelkezésre, amelyre egy-egy perces viszonzásra van joga mind a képviselőnek, mind a megkérdezettnek, továbbá ellenzéki képviselőcsoportok számára minden azonnali kérdések órájában eggyel több azonnali kérdésre ad lehetőséget a Házsabály, mint a kormánypárti frakcióknak.

Az azonnali kérdések órájában az Alaptörvény szerint válaszadásra kötelezettek kötelesek az ülésteremben tartózkodni, azonban előzetes házelnöki tájékoztatást követően megjelölhetik a helyettes válaszadó személyét. Ebben az esetben a személyes válasz ugyan halasztható, azonban ha a kérdező nem fogadja el a helyettesítést,

legkésőbb a harmadik soron következő azonnali kérdések órájában már személyesen kell választ adnia a megkérdezettnek.

A benyújtott azonnali kérdések számára vonatkozó adatok a 26. Függelékből ismerhetők meg.

4.2.3. Beszámolóra, jelentéstételre kötelezettek⁴¹

Az Alaptörvény, törvény vagy országgyűlési határozat alapján beszámolásra vagy jelentéstételre kötelezett által benyújtott önálló indítvány alapján az Országgyűlésnek évente írásban beszámol tevékenységéről, amely tárgyalására a házelnök egy állandó bizottságot jelöl ki.

Az Országgyűlés plenáris ülésén a beszámolók megtárgyalására általános vitát tart, módosító javaslatot azonban nem lehet benyújtani. A hatályos rendelkezések – néhány, garanciális okból meghatározott kivételtől eltekintve – lehetőséget biztosítanak arra, hogy ne az Országgyűlés, hanem a feladatkörrel rendelkező állandó bizottság döntsön a beszámoló elfogadásáról. A Házbizottság javaslatára ugyanis az Országgyűlés – az alapvető jogok biztosa, a legfőbb ügyész, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke beszámolójáról, valamint a Kormánynek a nemzetiségek helyzetéről és az Alaptörvény 47. cikk (4) bekezdése szerinti esetben készített beszámolójáról, továbbá az országgyűlési bizottság beszámolójáról történő határozathozatal kivételével – a beszámolóról történő határozathozatalra a kijelölt bizottságot felkérheti.

Az új szabályozás az Országgyűlés által megtárgyalandó beszámolók számának csökkentésével tehermentesíti a plenáris ülést, egyúttal erősíti a beszámolók tárgyalásának szakmaiságát is.

A beszámoló és a beszámolót tárgyaló bizottság által előterjesztett – a beszámoló elfogadására vonatkozó – határozati javaslat általános vitáját együttesen folytatja le a plénum a határozati javaslat tárgyalására vonatkozó szabályok szerint.

A beszámolóról a beszámolót tárgyaló bizottság által előterjesztett határozati javaslat elfogadásával dönt az Országgyűlés, amellyel az indítvány tárgyalása befejeződik.

Az Országgyűlésnek beszámolót, jelentést, tájékoztatót benyújtani köteles szervek, személyek listáját és a jelentéstétel gyakoriságát bemutató táblázatot a 38. Függelék, míg a benyújtott és megtárgyalt jelentések, beszámolók számát a 39. Függelék és a bizottságokhoz benyújtott tájékoztatók listáját a 40. Függelék tartalmazza.

4.2.4. Vizsgálóbizottságok

A vizsgálóbizottságokról lásd a VI. Rész 3. Fejezet 3. Alcímében leírtakat.

4.2.5. *Politikai vita*⁴²

A Kormány vagy a képviselők legalább egyötödének írásbeli indítványára – az indítványban megjelölt átfogó politikai témakörben – az Országgyűlés vitát tart. Ilyen indítványt kizárólag a rendes ülészakon lehet benyújtani és tárgyalni. Minden képviselő ülészakonként legfeljebb két politikai vita tartására irányuló indítványt támogathat.

A politikai viták az Országgyűlés plenáris ülésén zajlanak. A politikai vitát az Országgyűlés az indítvány benyújtásától számított 14 és 28 napon belül tartja meg. Tárgyalására időkeretet kell szabni, amely 4 óránál kevesebb nem lehet. A vita a Kormány képviselőjének 40 perces nyilatkozatával kezdődik, és 20 perces viszonzásával zárul.

A politikai viták kezdeményezésével kapcsolatos kimutatást a 37. Függelék tartalmazza.

4.2.6. *A napirenden kívüli felszólalás*⁴³

Napirenden kívül – napirend előtt és után – szólalhatnak fel az erre jogosultak.

- Napirend előtt a napirenden nem szereplő, országos jelentőségű, haszthatatlan és rendkívüli ügyben lehet csak felszólalni az ülés első – többnapos ülés esetén első két napon, többhetes ülés esetében az ülés második és minden további hetére eső, a napirendben megállapított további egy – napján a napirendi pontok tárgyalása előtt. Napirend előtti felszólalást, annak tárgyát és okát megjelölve a képviselőcsoport nevében annak vezetője vagy a képviselőcsoport általa felkért tagja legfeljebb öt percben tehet. A felszólalási szándékot, a felszólalás tárgyát az ülés első hetében az ülés, második és minden további hetében legkésőbb a napirendben megállapított ülésnap megnyitása előtt legalább egy órával írásban be kell jelenteni az elnöknek. Az elnök tájékoztatja ez alapján a Kormányt, amely képviselője jogosult az elhangzott felszólalásra érdemben válaszolni.

A köztársasági elnök és a Kormány tagjai rendkívüli ügyben, valamint a miniszterelnök az Európai Tanács ülését követően az ülés kimeneteléről történő tájékoztatás céljából – az ülésnap kezdetekor – napirenden kívül szintén felszólalhatnak. A felszólalási szándékot, tárgyának és okának megjelölésével – amennyiben az ügy körülményei ezt lehetővé teszik – az ülés megnyitása előtt legalább egy órával be kell jelenteni az elnöknek. Az elnök a felszólalási szándékról valamennyi képviselőcsoport vezetőjét tájékoztatja. A köztársasági elnök felszólalásához a Kormány tagja, valamint – a Házbizottság eseti döntése alapján – a képviselőcsoport vezetője, a miniszterelnök felszólalásához a képviselőcsoport vezetője hozzászólhat. A Kormány tagjai legfeljebb ötperces felszólalásra jogosultak, de ebben az esetben észrevétel céljából az, aki személyében érintett, továbbá a képviselőcsoport vezetője kétperces hozzászólásra kérhet szót.

A HHSZ 2020. február 1-jén hatályba lépett átfogó módosításának köszönhetően napirend előtt a nemzetiségi képviselő és a szószóló is felszólalhat a házelnök engedélyével a képviselőcsoportok által leadott napirend előtti felszólalásokat követően.⁴⁴ Felszólalási szándékukat legkésőbb azon ülés megnyitását megelőző

második munkanapon kell írásban bejelenteniük a házelnöknek, amely ülésen fel kívánnak szólalni. A házelnök a felszólalás engedélyezéséről tájékoztatja a felszólalni kívánó nemzetiségi képviselőt vagy szószólót, a Házbizottság tagjait és a Kormányt. Ha a Házbizottság bármely tagja a felszólalás engedélyezésével nem ért egyet, legkésőbb az ülés megnyitását megelőzően egy órával tett írásbeli javaslatára a felszólalás engedélyezéséről az Országgyűlés vita nélkül határoz.

- Az ülésnap napirendi pontjainak tárgyalása után bármely képviselő felszólalhat rendkívüli ügyben. Szabályozása megegyezik a napirend előtti felszólalásával, a bejelentési kötelezettség ugyanúgy fennáll, a felszólalások a bejelentkezés sorrendjében hangoznak el.

A napirenden kívüli felszólalások számát a 27. Függelék tartalmazza.

4.2.7. A Kormány konzultációs kötelezettsége EU-s ügyekben⁴⁵

Az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az EU kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspont-ról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A Kormány az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el.

4.3. Ellenőrzés a bizottságokban⁴⁶

A parlamenti ellenőrzés egyik szegmense a bizottságok által végzett ellenőrzés. A bizottságok ezen tevékenysége a plénum e funkcióját vagy teljes egészében átveszi, vagy kiegészíti.

A parlament és bizottságai közötti munkamegosztás jellege döntő módon befolyásolja a munkavégzés hatékonyságát és színvonalát is. A plenáris ülések tehermentesítése és a szakmaiság erősítése érdekében minél több feladatot célszerű a bizottságokhoz delegálni. A magyar Országgyűlés történetében is megfigyelhető, hogy a bizottságok egyre növekvő szerepre tesznek szert a parlament működése során, így az ellenőrzésben is. A bizottságok ellenőrző tevékenysége azonban nem kötődik egyik bizottsági típushoz sem, azt bármelyikük, így az állandó bizottság és albizottságai, a nemzetiségeket képviselő, az eseti és a vizsgálóbizottságok is elláthatják.

Az Ogytv.⁴⁷ – erősítve az ellenőrző szerepet – kimondja, hogy minden állandó bizottságnak létre kell hoznia egy albizottságot, amely a bizottság feladatkörébe tartozó törvények végrehajtását, társadalmi és gazdasági hatását, valamint a deregulációs folyamatokat kíséri figyelemmel. A parlamenti szaksargon ezeket ellenőrző albizottságnak nevezi. Emellett bármelyik bizottság – munkájának szakszerűbbé, hatékonyabbá tétele érdekében – kifejezetten vizsgálati tevékenységet folytató albizottságot is alakíthat.

A bizottságok ellenőrző munkáját az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, az Állami Számvevőszék is támogatja az ellenőrzései során szerzett tapasztalataival és megállapításaival.

Az ellenőrzés eszközeire és formájára nincs tételes felsorolás, azonban számos jogintézmény áll a bizottságok rendelkezésére.

A parlamenti ellenőrzés egyik hangsúlyos eszköze a már tárgyalta interpelláció⁴⁸, amelynek tárgyalása során a bizottságok is szerepet kaphatnak.

A bizottságok – az Országgyűlés rendelkezése, vagy állandó bizottság esetén a bizottság saját döntése alapján – valamely ügyben vizsgálatot is végezhetnek.⁴⁹ Az állandó és az eseti bizottságoknak azonban nem elsődleges feladata vizsgálatok lefolytatása. Erre vizsgálóbizottságok hozhatók létre. A bizottsági ellenőrzés gerincét a meghallgatás, a beszámolók megvitatása, valamint az írásbeli és szóbeli tájékoztatók megtárgyalása alkotja.

4.3.1. A bizottsági meghallgatás

A bizottságok munkájában a meghallgatás ellenőrzési eszközként 1990-től fokozatosan nyert teret. Általánosságban elmondható, hogy egy összetett, a bizottsági tevékenység több elemét vegyítő olyan jogintézményről van szó, amelynek sem a definíciója, sem az eljárásrendje nincs szabályozva; ugyanakkor az alábbi tipizálás támpontot adhat főbb ismérveihez.⁵⁰

- A leggyakoribbak a személyi döntésekkel összefüggő meghallgatások. Bizonyos tisztségre jelölt személy megválasztása, illetve kinevezése előtt bizottsági meghallgatást kell tartani, amelyről az Ogytv., illetve más törvények rendelkeznek. Ekkor – amint arra a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat B) fejezet 3. pontja is rámutat (ABH 1991, 190, 189–212.) – a meghallgatás eljárási érvényességi kellék.

Kivételes esetben a kinevezés előtti meghallgatás szokásjogon is alapulhat (pl. a külügyekkel, az európai uniós kérdésekkel, valamint a nemzetpolitikával foglalkozó bizottság kinevezés előtt meghallgatja a nagykövetjelölteket, bár erről jogszabály nem rendelkezik). 1994-től 12 éven át a miniszterjelöltek kinevezés előtti meghallgatása alapvetően parlamenti szokás alapján zajlott. A jogalkotó azonban szükségesnek tartotta a jogszabályi szintű szabályozást, így 2006-tól erről törvény⁵¹ rendelkezik. A meghallgatás rendjét pedig a Házbizottság állásfoglalása határozza meg: dönt arról, hogy melyik miniszterjelöltet mely bizottságok hallgassák meg.

Az Országgyűlés által választott, illetve a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök által kinevezett közjogi tisztségviselők esetében tehát a parlamenti kontroll a bizottsági meghallgatás révén érvényesül.

Magyarország európai uniós csatlakozását követően a bizottsági meghallgatás kiterjed azokra a tisztségviselő-jelöltekre is, akiket a Kormány delegál az Unió különböző intézményeibe.⁵²

E csoportba sorolhatók még az ún. beszámoltató jellegű meghallgatások. Ezek legjelentősebb, törvényben⁵³ rögzített formája a miniszterek évenkénti meghallgatása a feladatköre szerint hatáskörrel rendelkező bizottság előtt. Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy ezen túlmenően a bizottság az ellenőrzése alá vont adott ügyben a Kormány felelős tagját bármikor felkérje, hogy számoljon be a megtett intézkedésekről. Az Alaptörvény⁵⁴ a bizottság számára biztosítja azt a jogot, hogy a Kormány tagját akár megjelenésre is kötelezze.

Emellett a bizottság államigazgatási vagy egyéb szerv tisztségviselőjét is meghívhatja és meghallgathatja egy adott témában.

Sor kerülhet bizottság előtti meghallgatásokra jogalkotási célból is. Ez esetben valamely nagy terjedelmű és/vagy kulcsfontosságú törvényjavaslat (pl. Alaptörvény, Ptk., médiatörvény) előkészítési fázisában hallgatják meg a szakmai munkát végzők képviselőjét, illetve az ügyben illetékes minisztereket.

- A meghallgatások egy másik csoportosítása lehet a meghallgatási kötelezettség jogalapja szerinti különbségtétel, azaz hogy valamely jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz vagy a bizottság saját döntése alapján kerül-e sor a megtartásukra.

E tárgykörben kiemelendő a HHSZ-nek⁵⁵ a kisebbségi jogok védelmét szolgáló azon rendelkezése, hogy a bizottsági tagok legalább egyötöde írásban meghallgatást kezdeményezhet. A bizottság azonban a meghallgatás megtartásáról és annak tervezett időpontjáról a kezdeményezést követő 30 napon belül előzetesen állást foglal.

- A meghallgatást lezáró bizottsági esemény szerint is különbség tehető: van-e formális döntéshozatal vagy sem. Amennyiben történik ilyen, úgy az többféle lehet: „állást foglal”, „határozatot hoz”, „véleményez” vagy „tudomásul vesz”. Kifejezett előírás hiányában a gyakorlatban ez elmaradhat; az ún. éves miniszteri meghallgatás elfogadásáról pl. nem rendelkezik az Ogytv., ezért a bizottságok – jellemzően – nem foglalnak állást, de a kinevezés előtti meghallgatást követően szavaznak arról, hogy támogatják-e a kinevezéseket.
- Meghallgatás nyílt vagy – kivételesen – zárt ülés keretében történhet. A bizottsági ülések nyilvánosságának ellenőrzést támogató funkciója is van, hiszen a nyilvános bizottsági üléseken zajló meghallgatások által – a sajtó és a hallgatóság útján – megvalósulhat a közvélemény közvetlen tájékoztatása. A meghallgatás nyilvánosságát csak szigorú törvényi szabályok alapján, kivételes esetben lehet korlátozni (zárt ülés).

A közjogi tisztségviselők kinevezés előtti meghallgatásának rendjét bemutató táblázat a 28. Függelékben található.

4.3.2. Beszámolók, tájékoztatók

A jelenlegi szabályozás (Ogytv., HHSZ) ugyan a végrehajtó hatalom ellenőrzését szolgáló eszközök körében nem hozott változást, azonban az ellenőrzés bizonyos elemeit, mint pl. a beszámoló és a jelentés tárgyalására vonatkozó szabályokat jelentősen megújította.

A beszámoló az Alaptörvény, törvény vagy országgyűlési határozat alapján beszámolóra vagy jelentéstételre kötelezett által – e kötelezettség teljesítésére – benyújtott önálló indítvány⁵⁶, amely elfogadáshoz mindig egy határozati javaslat elfogadása is kapcsolódik.

Azon beszámolók esetében, amelyek elfogadásáról – az Országgyűlés felkérése alapján – a kijelölt bizottság dönt, a bizottság a beszámoló megtárgyalását követően az alábbiak szerint határozhat:

- A bizottság elfogadja a beszámolót, és e döntéséről értesíti a házelnököt, valamint a beszámoló benyújtóját. Ekkor tehát ügydöntő jogköre van a bizottságnak.⁵⁷
- A bizottság támogatja a beszámoló elfogadását, azonban – annak jelentőségére figyelemmel – a döntés jogát visszautalhatja az Országgyűlés hatáskörébe. Ebben az esetben a beszámoló elfogadásáról szóló határozati javaslat benyújtásával kezdeményezi, hogy a beszámoló a plenáris ülésen is kerüljön megtárgyalásra.⁵⁸
- A bizottság úgy dönt, hogy nem fogadja el a beszámolót, és a beszámoló elutasítására vonatkozó határozati javaslatot nyújt be az Országgyűlésnek. Ha a bizottság nem ért egyet a beszámolóban foglaltakkal, nem dönthet az elutasításról, hanem határozati javaslat benyújtásával kezdeményeznie kell az Országgyűlés döntését.⁵⁹

A fentiekén túl egyes törvények, illetve országgyűlési határozatok kötelezhetik a Kormányt, minisztert, illetve országos hatáskörű szervet, hivatalt, hogy meghatározott feladatok végrehajtásáról ne az Országgyűlésnek, hanem közvetlenül a hatáskörrel rendelkező bizottságnak számoljanak be.

A bizottságok – saját döntésük alapján – szóbeli és írásbeli tájékoztatást is kérhetnek, ez által a parlamenti ellenőrzés, tájékozódás olyan központi szerveket is az ellenőrzési tevékenységük hatósugarába vonhat, amelyek a plénum számára egyébként csak a felügyeletet ellátó miniszterek útján, azaz csak közvetett módon érhetőek el. A bizottságokhoz benyújtott tájékoztatók listáját a 40. Függelék tartalmazza.

4.3.3. Speciális bizottsági ellenőrzés

Az ellenőrzési funkciót áttekintve kiemelendő a nemzetbiztonsággal foglalkozó bizottság (a továbbiakban: Nbb.), mert az állandó bizottságok közül egyedülként – az Ogytv. mellett – külön törvény, az Nbtv. átfogóan szabályozza e tevékenységét.

Az Nbtv.⁶⁰ rögzíti, hogy az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését az Nbb. útján látja el. A jogszabály⁶¹ tételesen tartalmazza, hogy a bizottság milyen nemzetbiztonsági információkat ismerhet meg, mely esetekben, mely feltételek fennálltakor folytathat le vizsgálatokat⁶², és kérheti fel a nemzetbiztonsági

szolgálat irányításáért felelős minisztert⁶³ vizsgálat lefolytatására vagy intézkedés megtételére. Emellett meghatározza az egyes speciális, a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez köthető eljárások⁶⁴ részletes szabályait is. Az ellenőrző funkció gyakorlása az ellenőrzött tevékenység és az ellenőrzött szervezetek jellegéből adódóan csak zárt üléseken⁶⁵ történhet.

Az Nbb. ellenőrző tevékenysége körébe tartozik a ténymegállapító vizsgálat⁶⁶, amelynek szabályait⁶⁷ az Nbb. korábbi gyakorlatának alapulvételével dolgozták ki. Az eljárásban közreműködésre kötelezett személyt megjelenési, adatszolgáltatási és nyilatkozattételi kötelezettség terheli. A megjelenési kötelezettség kikényszerítésére az a jogi megoldás született, hogy az eljárás során a megjelenésre kötelezettet – a bizottság döntése alapján – a bizottság elnöke idézi meg. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 216/A. §-a pedig a ténymegállapító tevékenység akadályozását önálló szabálysértési alakzatként nevesíti, azaz aki a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény szerinti ténymegállapító vizsgálat során adatszolgáltatási kötelezettségének, megjelenési kötelezettségének, illetve nyilatkozattételi kötelezettségének önhibájából nem tesz eleget, szabálysértést követ el.

Az Nbb. ellenőrző funkciójának további fontos eleme a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével összefüggő panaszokról való döntés.

- A biztonsági szakvélemény⁶⁸ megállapításaival szemben benyújtott panasz tárgyában hozott Nbb.-döntés a jogorvoslati lehetőségre tekintettel egyedi, mert a panaszos meghatározott esetekben a bizottság döntését követően bírósági felülvizsgálatot⁶⁹ kezdeményezhet, amelynek során a panaszt elbíráló miniszter ellen kell megindítania a peres eljárást. A bizottság az eljárásában – más bizottságok ellenőrző funkcióján jelentősen túlmutatóan – olyan jogosítványokat is kapott, amellyel a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntés hatályon kívül helyezése mellett a nemzetbiztonsági szolgálatot új eljárásra kötelezheti, illetve az Nbtv. szerinti felülvizsgálati eljárásban a felülvizsgálati eljárás lefolytatására⁷⁰ kötelezhet.
- A nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységére utaló panaszok esetében az Nbb. ellenőrzési lehetőségeit tovább erősítő szabály⁷¹ az is, hogy ha a panaszos az adott szolgálatot irányító miniszter által lefolytatott vizsgálat eredményét nem fogadja el, és a panasz súlya azt indokoltá teszi, a bizottság a tagok legalább egyharmadának szavazatával dönthet úgy, hogy az ügyben vizsgálatot folytat.

4.4. Az Országgyűlés ellenőrző szervei

4.4.1. Az alapvető jogok biztosa

Az Alaptörvény rendszerében egyetlen alapvető jogok biztosa működik, aki feladatait helyetteseivel munkamegosztásban látja el. A helyettesek a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét látják el.

Az adatvédelmi biztos intézménye megszűnt, helyette autonóm államigazgatási szervként működik a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság.

Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti, az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaéléseket kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

A biztos feladat- és hatáskörének tárgyi hatálya kiterjed az Alaptörvényben deklarált valamennyi emberi és állampolgári jog, valamint az azokra visszavezethető jogok védelmére, az alkotmányos visszaélések vizsgálatára, amely alatt az alapvető jogokkal összefüggésben okozott sérelmet, illetőleg ennek közvetlen veszélyét kell érteni.

A 17/1994. (III. 29.) AB határozat szerint a biztos az állam parlamenti ellenőrzésének olyan intézménye, amelynek feladata, hogy a végrehajtó hatalom tevékenysége során a törvények uralmát és az állampolgárok jogvédelmét biztosítsa.

Az alapvető jogok biztosa feladat- és hatáskörének⁷² szervei hatálya a hatóságok – közigazgatási szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, közjegyző, köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, a rendőri intézkedéssel szembeni beadványok felülvizsgálata, a nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv – tevékenységére terjed ki. Azonban nem vizsgálhatja az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróság, valamint az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenységét.

A biztos áttekinti és elemzi az alapvető jogok magyarországi helyzetét, és az alapvető jogokkal összefüggő, Magyarországon történt jogsértésekről statisztikai kimutatást készít.

Véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

Kezdeményezheti az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll-eljárását (mind törvény, mind az Alaptörvény, illetve alaptörvény-módosítás tekintetében), illetve az Alaptörvény értelmezését.

Együttműködik azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása.

Az Országgyűlés választja meg az alapvető jogok biztosát és helyetteseit, a biztos évente beszámol tevékenységéről az Országgyűlésnek⁷³. Az Alaptörvény mellett az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény rendelkezik jogállásáról.

4.4.2. Az Állami Számvevőszék

„Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.”⁷⁴ Bizonyos szervezetek (pl. pártok, pártok országgyűlési képviselőcsoportjai, egyházak vagy azok bizonyos intézményei, nemzetbiztonsági szolgálatok) gazdálkodását, hozzájárulások felhasználását csak törvényességi szempontból vizsgálhatja.

Az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával 12 évre választja. Az Állami Számvevőszék elnöke a szervezet tevékenységéről évente beszámolni köteles az Országgyűlésnek. Az Állami Számvevőszék alelnökét a testület elnöke nevezi ki 12 évre. Az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének részletes szabályait sarkalatos törvény, az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény határozza meg.

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlésnek van alárendelve, azonban mindenfajta külső behatástól és minden más szervezettől független módon végzi tevékenységét.

5. Az Országgyűlés személyi döntései

Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik különböző személyi döntések meghozatala is. Az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítvány az önálló indítványok közé tartozik, amelyet általában a házelnök nyújt be, de az adott személyek előzetes ajánlások (pl. köztársasági elnök javaslata, alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság javaslata) vagy képviselőcsoport-vezetők által tett indítványok alapján kerülnek a határozati javaslatokban megjelölésre. A HHSZ értelmében az ilyen javaslatokhoz módosításra irányuló indítványt nem lehet benyújtani, továbbá tartalmáról az Országgyűlés nem kezdeményezi vita tartását, azokról vita nélkül határoz.

A személyi döntések azonban nem csak az adott tisztség betöltésére jelölt személyek megválasztására vonatkozhatnak. A legtöbb esetben az Országgyűlés hatáskörébe tartozik az általa választott közjogi tisztségviselő összeférhetetlenségének megállapítása vagy tisztségétől való megfosztása (kizárása, visszahívása) is.

Az összeférhetlenségi szabályokat egyrészt az Alaptörvény, másrészt az adott tisztség betöltéséhez kapcsolódó jogállási szabályokat megállapító törvények tartalmazzák. Így pl. egyes – az Országgyűlés által választott – személyek nem lehetnek pártnak tagjai, politikai tevékenységet nem folytathatnak, – általában a szerzői jogi védelem alá eső tevékenység kivételével – nem folytathatnak más keresőtevékenységet, egyéb díjazást nem fogadhatnak el, illetve bizonyos esetekben az adott tisztség nem egyeztethető össze más állami, önkormányzati, társadalmi, gazdasági és politikai tisztséggel vagy megbízással.⁷⁵

A megfosztás (kizárás, visszahívás) aktusa eredményeképpen az adott tisztséget betöltő személy megbízatása – a megbízási idő lejárta előtt – megszűnik. Nem tartozik azonban minden esetben az Országgyűlés hatáskörébe az adott tisztségviselő tisztségétől való megfosztása. A köztársasági elnök esetében az Országgyűlésnek csak a megfosztási eljárás kezdeményezésére van hatásköre, a megfosztási eljárást az Alkotmánybíróság folytatja le. Amennyiben az Alkotmánybíróság tagja megbízásából eredő feladatainak önhibájából nem tesz eleget, vagy tisztségére méltatlanná vált, az Alkotmánybíróság tagjai döntenek az érintett tag kizárásról. Bizonyos esetekben pedig az Országgyűlés az eljárást más személy, szerv kezdeményezése alapján folytatja le, így pl. a legfőbb ügyész hivatalvesztésének kimondását a köztársasági elnök kezdeményezi, az Országos Bírósági Hivatal elnökének tisztségétől való megfosztását a köztársasági elnök vagy az Országos Bírói Tanács a tagjai kétharmadának szavazatával kezdeményezi.

A személyi döntések témakörében meghozott határozatokat – a döntés tartalmi jellegén kívül – több szempont szerint csoportosíthatjuk, ezek alapján tekintsük át a meghatározó kérdéseket.

5.1. Az Alaptörvény vagy törvény alapján választott közjogi tisztségviselők

A közjogi tisztségviselők demokratikus legitimitása abból származik, hogy őket az állampolgárok által közvetlenül választott országgyűlési képviselők választják meg ezekre a tisztségekre. A megválasztott tisztségviselők és az Országgyűlés között a választással nem keletkezik hierarchikus viszony, de az Országgyűlés felé több közjogi tisztségviselőnek beszámolási kötelezettsége áll fenn a saját és az általa vezetett szerv tevékenységéről.

Az Alaptörvény 1. cikke az Országgyűlés feladat- és hatáskörében deklarálja a legfőbb közjogi méltóságok megválasztásának kötelezettségét. Ezek a személyek az alábbiak:

- a köztársasági elnök,
- a miniszterelnök,
- az Alkotmánybíróság elnöke és tagjai,
- a Kúria elnöke,
- az Országos Bírósági Hivatal elnöke,
- a legfőbb ügyész,
- az alapvető jogok biztosa és helyettesei,
- az Állami Számvevőszék elnöke.

Az Alaptörvényben meghatározott személyeken túl azonban különböző törvények is az Országgyűlés hatáskörébe utalják egyes közjogi méltóságok megválasztását, delegálását. Ezek a személyek az alábbiak:

- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának elnöke és tagjai,
- a Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriumának tagjai,
- a Nemzeti Választási Bizottság tagjai,
- a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) felügyelőbizottságának elnöke és az Országgyűlés által választott tagjai, illetve az MNB legfőbb döntéshozó szervének, a Monetáris Tanácsnak az Országgyűlés által választott tagjai,
- a Nemzeti Emlékezet Bizottsága elnöke és két tagja, továbbá
- a Hungarikum Bizottság Országgyűlés által delegált tagjai.

Az egyes tisztségekre a megfelelő személyek megválasztását jelöltállítás előzi meg. Jelöltállításra az Alaptörvény és a törvények különböző követelményeket határozhatnak meg. A jelölés megvalósulhat egyszemélyi döntéssel vagy testületi döntéssel, továbbá előírás lehet, hogy az Országgyűlés – a jelölt feladatkörét érintő – hatáskörrel rendelkező bizottsága előzetesen hallgassa meg a jelöltet, és álláspontjáról tájékoztassa a plénumot⁷⁶.

A legtöbb tisztség betöltésének ideje hosszabb a parlamenti ciklusnál, ami a választott tisztségviselőnek Országgyűléstől való függetlenségét erősíti (kivételek a miniszterelnök, akinek a megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával megszűnik⁷⁷, továbbá az MNB felügyelőbizottsága tagjainak megbízatása is szorosabban kötődik a parlamenti ciklushoz, mivel megbízatásuk azon év december

31. napjáig tart, amely évben az Országgyűlés megbízatása megszűnik⁷⁸). A személyi döntések meghozatalakor a kiválasztási szempontok között a szakértelem⁷⁹, tapasztalat⁸⁰, illetve bizonyos esetekben az életkor⁸¹ dominál.

5.2. A szavazás módja

Az Országgyűlés az önálló indítványokhoz kapcsolódó eljárások során nyílt szavazással hozza meg döntéseit. A személyi döntések meghozatala során azonban az Alaptörvény és egyes törvények meghatározott esetekben titkos szavazás tartását írják elő.

Titkos szavazással választja meg az Országgyűlés a miniszterelnök kivételével az Alaptörvényben meghatározott közjogi méltóságokat, a Nemzeti Emlékezet Bizottsága elnökét és két tagját, valamint az Országgyűlés elnökét, míg a többi, az 5.1. pontban felsorolt további személyeket nyílt szavazással választják meg.

Azon túl, hogy különbséget teszünk a szavazás nyílt vagy titkos volta között, meg kell említeni továbbá, hogy nem minden közjogi tisztségviselő választása történik egyéni szavazás útján. Bizonyos esetekben az Országgyűlés egyszerre, egyidejű, listás módon választja meg egyes testületi szervek tisztségviselőit, így a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának elnökét és tagjait⁸², míg az MNB felügyelőbizottságába az országgyűlési képviselőcsoportok által tagként jelölt személyekről egyszerre, egy csoportban szavaz.

5.3. Szavazati arány

A személyi döntések meghozatalához szükséges szavazati arány alapvetően eltér az általános határozathozatali szabályoktól. A közjogi tisztségviselőkre vonatkozó személyi döntések meghozatalakor az esetek nagyobb százalékában az Országgyűlés minősített többségére van szükség. A döntés meghozatalához szükséges szavazati arányt az Alaptörvény, az érintett tisztség betöltésére vonatkozó szabályokat meghatározó törvények vagy az Ogytv. határozza meg.

5.3.1. Az országgyűlési képviselők kétharmada

Az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges

- a köztársasági elnök megválasztásához (első körben), az ellene indítandó megfosztási eljárás megindításához,
- az Alkotmánybíróság elnökének és tagjainak megválasztásához,
- a Kúria elnöke megválasztásához, összeférhetlensége kimondásához, felmentéséhez, továbbá a tisztségétől való megfosztáshoz,
- az Országos Bírósági Hivatal elnökének megválasztáshoz, összeférhetlensége kimondásához, felmentéséhez, továbbá a tisztségétől való megfosztáshoz,
- a legfőbb ügyész megválasztásához, felmentéséhez, hivatalvesztése kimondásához,

- az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek megválasztásához, megbízatásuk megszűnésének kimondásához, ha a megválasztásukhoz szükséges feltételek már nem állnak fenn, összeférhetlenségük kimondásához, felmentésükhöz, tisztségtől való megfosztásukhoz,
- az Állami Számvevőszék elnökének megválasztásához, mentelmi jogának felfüggesztéséhez, összeférhetlensége kimondásához, felmentéséhez, továbbá kizárásához.

5.3.2. A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmada

A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges

- a köztársasági elnök feladatkörei ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának és a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításához, valamint az összeférhetlenség kimondásához,
- a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításához, továbbá összeférhetlenségének kimondásához,
- a Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke mentelmi jogának felfüggesztéséhez,
- a legfőbb ügyész mentelmi jogának felfüggesztéséhez,
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának elnöke és tagjai megválasztásához, összeférhetlensége kimondásához, felmentéséhez, továbbá kizárásához,
- Közzolgálati Közalapítvány Kuratóriuma tagjainak megválasztásához, elnöke vagy tagja összeférhetlensége kimondásához, felmentéséhez, továbbá kizárásához,
- a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak megválasztásához (első és második körben),
- a Nemzeti Emlékezet Bizottsága elnökének és két tagjának megválasztásához, továbbá a megbízatásuk megszűnésének megállapításához, ha a megbízatásukhoz, megválasztásukhoz szükséges feltételek nem állnak fenn, összeférhetlenségük kimondásához, továbbá, ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény rendelkezései szerint nemzetbiztonsági ellenőrzés alapjául szolgáló jogviszony a taggal nem tartható fenn.

5.3.3. Az országgyűlési képviselők több mint fele

Az országgyűlési képviselők több mint felének szavazata szükséges

- a miniszterelnök megválasztásához.

5.3.4. *A jelen lévő országgyűlési képviselők több mint fele*

A jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazata szükséges

- a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak megválasztásához (harmadik körben),
- az MNB felügyelőbizottsága elnökének és tagjainak megválasztásához,
- az MNB Monetáris Tanácsa Országgyűlés által választott tagjainak megválasztásához,
- a Hungarikum Bizottság négy tagjának delegálásához.

Kiemelendő, hogy egy speciális szabály érvényesül a köztársasági elnök megválasztására irányuló eljárás második körében. Amennyiben az országgyűlési képviselők kétharmadának azonos szavazatával nem sikerül első körben megválasztani az új köztársasági elnököt, a második körben – a szavazásban részt vevő képviselők számától függetlenül – a legtöbb érvényes szavazatot kapott jelöltet választják meg.⁸³

5.4. Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása, a bizottsági rendszer felállítása (tagcserék)

Az Országgyűlés egyik első kötelezettségeként az alakuló ülésen megválasztja a tisztségviselőit, megalakítja – figyelembe véve az Ogytv.-nek a bizottsági rendszer kialakítására vonatkozó rendelkezéseit, amelyek értelmében egyes feladatkörökkel rendelkező bizottságok létrehozása kötelező – a bizottságokat, továbbá dönt a bizottságok személyi összetételéről is.

5.4.1. Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása

Az Országgyűlés által választott tisztségviselők:

- a házelnök,
- a háznagy,
- az alelnökök,
- a jegyzők.

A háznagyra vonatkozó speciális szabályokat részletesen lásd a VI. Rész 1. Fejezet 3. Alcímében.

5.4.2. A bizottsági rendszer felállítása (tagcserék)

A bizottsági rendszer felállítását követően, figyelemmel arra, hogy a Kormány tagjait és az államtitkárokat kivéve lehetőleg minden képviselőnek biztosítani kell, hogy legalább egy bizottság működésében részt vegyen⁸⁴, az Országgyűlés határozatot fogad el az alábbi személyek megválasztásáról:

- a bizottságok elnökei,
- a bizottságok alelnökei és
- a bizottságok tagjai.

5.4.3. *Közös szabályok*

Az Országgyűlés egyedül a házelnök személyéről hoz titkos szavazás formájában döntést, az alelnököket, a háznagyot, a jegyzőket, a bizottsági elnököket, alelnököket, tagokat nyílt szavazással választja meg. A tisztségviselők, bizottsági elnökök, alelnökök és tagok megválasztásáról szóló javaslatokhoz módosító javaslat nem nyújtható be, illetve azokról vita nélkül határoznak. Ezeket a határozatokat az Országgyűlés egyszerű többséggel hozza meg.⁸⁵

Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása és a bizottsági rendszer kialakítása az országgyűlési képviselők választásán mandátumot nyert pártok képviselőinek – az alakuló ülést megelőző tárgyalások során kialakított – konszenzusán alapszik. Konszenzus hiányában a házelnök személyére a legnagyobb létszámú képviselőcsoport vezetője jogosult javaslatot tenni. A háznagy személyére a már megválasztott házelnök tesz javaslatot az Országgyűlésnek.

5.4.4. *A bizottságok elnökeire, alelnökeire, tagjaira vonatkozó speciális szabályok*

Egyes bizottságok elnökévé, alelnökévé, tagjává csak meghatározott feltételeknek megfelelő személyeket lehet megválasztani. A Honvédelmi, a Külügyi, illetve a Nemzetbiztonsági bizottság esetében csak olyan képviselő választható meg a bizottság tagjává, akivel szemben a nemzetbiztonsági vizsgálatot lefolytatták.⁸⁶ A Nemzetbiztonsági bizottság elnökével szemben további előírás, hogy az ellenzéki képviselők soraiból kell megválasztani.⁸⁷

Összeférhetetlenségi szabályként érvényesül, hogy a miniszterelnök, miniszter, államtitkár nem lehet az Országgyűlés tisztségviselője vagy bizottságának tagja.⁸⁸

A törvényalkotási bizottság elnökére vonatkozó speciális szabályokat részletesen lásd a VI. Rész 4. Fejezet 2. Alcímében.

5.5. **A köztársasági elnök jogállására vonatkozó szabályok**

Ahogy azt az előző pontokban láttuk, az egyes közjogi tisztségviselőkre vonatkozó személyi döntések meghozatalának igen változatos szabályai vannak a szavazás módja, a szavazati arány vagy a döntés jellege szerint. Mindezeket túl a köztársasági elnök jogállására – megválasztására, megbízatása megszűnésének egyes eseteire, átmeneti akadályoztatására – további speciális szabályok vonatkoznak.⁸⁹ A megválasztására irányuló eljárás két részre osztható: a jelölési és a választási eljárásra. A jelöléshez legalább az országgyűlési képviselők egyötödének írásbeli ajánlása szükséges, amelyet

ajánlóíveken lehet benyújtani a házelnöknek. Egy képviselő csak egy jelöltet ajánlhat. A köztársasági elnök megválasztásához az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges. Amennyiben az első forduló eredménytelen, második fordulóra kerül sor. A köztársasági elnök választásának eljárási rendjét részletesen szabályozza a HHSZ 4. melléklete, meghatározva olyan részletszabályokat is, hogy mennyi idő áll rendelkezésre a szavazatok leadására. Szavazatszámoló bizottságként természetesen ebben az esetben is az Országgyűlés jegyzői járnak el, munkájukat a Hivatal főigazgatója által kijelölt személyekből álló munkacsoport segíti.⁹⁰

A rendszerváltás óta eltelt időszakban nyolc személy töltötte be a köztársasági elnöki pozíciót, akik közül hatan kerültek választás útján az államfői székbe, míg Szűrös Mátyás és Göncz Árpád a rendszerváltás átmeneti időszakában ideiglenes köztársasági elnökként léptek hivatalba. Mivel két esetben újraválasztásra is sor került, így 1990 óta napjainkig nyolc alkalommal döntött az Országgyűlés a köztársasági elnök személyéről. Magyarország első női államfője, Novák Katalin 2022. május 10-től tölti be hivatalát. A megválasztott köztársasági elnökökről szóló táblázatot a 41. Függelék tartalmazza.

A köztársasági elnök megbízatása megszűnését eredményező kezdeményezést⁹¹ az arra jogosultak a házelnökhöz terjeszthetik elő. A házelnök az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottságnak kiadja a kezdeményezést, amely zárt ülésen megvizsgálja azt, és indokolásával ellátott határozati javaslatot nyújt be. Az Országgyűlés a határozati javaslatot plenáris ülésen megtárgyalja, és arról vita nélkül dönt. Ezzel szemben a köztársasági elnök írásbeli lemondó nyilatkozatát a házelnök nem adja ki bizottsági előkészítésre, a határozati javaslatot a házelnök nyújtja be. Az Országgyűlésnek a nyilatkozat beérkezésétől számított 15 napja van határozatát meghozni. A nyilatkozat elutasítása egyben felkérés a köztársasági elnökhöz lemondása megfontolására. A köztársasági elnök átmeneti akadályoztatása megállapítására vonatkozó kezdeményezést – amennyiben azt a köztársasági elnök vagy a Kormány nyújtja be – szintén nem kell bizottsági előkészítésre kiadni, hanem ebben az esetben is a házelnök nyújtja be a határozati javaslatot, amelyről az Országgyűlés haladéktalanul határoz. A fent említett esetekben akár rendkívüli ülés összehívására is sor kerülhet annak érdekében, hogy a határozatokat törvény által megállapított határidőben meghozhassa az Országgyűlés. A köztársasági elnök feladatait az átmeneti akadályoztatása ideje alatt, illetve a megbízatása megszűnésétől kezdve az új köztársasági elnök hivatalba lépéséig a házelnök látja el. Ilyen esetben az Országgyűlés – a házelnök javaslatára – haladéktalanul kijelöli a házelnököt helyettesítő alelnök személyét.

6. Az Országgyűlés egyéb feladatai

Az előző fejezetekben ismertetett feladatokon túl az Alaptörvény az Országgyűlést további jogkörökkel is felruházta, ezen Alaptörvényben megjelenő feladatok ismeretése képezi e fejezet tárgyát.

6.1. A képviselő-testület feloszlata

Az Országgyűlés jogosult feloszlalni a helyi önkormányzat képviselő-testületét, ha annak működése ellentétes az Alaptörvénnyel.⁹² A feloszlatast a Kormány indítványozza, amely előtt ki kell kérnie az Alkotmánybíróság véleményét.⁹³ A Kormány számára az erre irányuló kezdeményezést a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben) teszi meg⁹⁴, akinek az illetékes kormányhivatal a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényességi felügyelete körében javasolhatja a feloszlatast Kormányánál történő kezdeményezését.⁹⁵ Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény (korábban az Alkotmány) szerinti véleményezési jogát szűkítőleg értelmezte: azt csak alkotmányos jogállásával összhangban látja el, ebből következően a ténymegállapítások felülvizsgálatát és megítélését nem tekinti feladatának, csupán a helyi önkormányzat jogának érvényesülése szempontjából nyilvánít jogi véleményt az alaptörvény-ellenes helyzet fennálltáról (1220/H/1992. AB határozat, ABH 1992, 630, 631.). Az eddigi alkotmánybírósági gyakorlat szerint megalapozhatja az alaptörvény-ellenességet, és ezáltal indokolt lehet a képviselő-testület feloszlata, ha az tartósan működésképtelen, és működőképességének helyreállítása nem várható [18/2013. (VII. 3.) AB határozat]; illetve ha jogköreit önkényesen, ezáltal alaptörvény-ellenesen gyakorolja [20/2000. (VII. 6.) AB határozat, ABH 2000, 141.].

A kezdeményezés alapján az Országgyűlésnek kell megvizsgálnia az elé tárt ügy körülményeit és gondos mérlegelést követően abban döntést hoznia.⁹⁶ A képviselő-testület feloszlata szükségképpen felveti a politikai felelősség kérdését⁹⁷, ez is indokolja, hogy a kérdésben az Országgyűlés szabad mérlegelése dönt, sem a Kormány kezdeményezése, sem az Alkotmánybíróság véleménye nem köti; továbbá indokolási kötelezettség sem terheli a parlamentet, és e döntésével szemben jogorvoslatra sincs lehetőség.⁹⁸

A rendszerváltás óta eltelt időszakban az Országgyűlés mind ez idáig két alkalommal élt e jogosítványával: 1992-ben Tiszaderzs⁹⁹, 2004-ben Tápiószéle¹⁰⁰ képviselő-testületét oszlatta fel.

6.2. Közkegyelem gyakorlása

Az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés gyakorolja a közkegyelmet.¹⁰¹ A közkegyelem az állam büntetőigényéről való szimbolikus vagy jogpolitikai megfontoláson alapuló, normatív feltételek alapján meghatározott, a jogalanyok szélesebb tömegét érintő lemondás.¹⁰² Ezáltal határolható el a köztársasági elnök által gyakorolható egyéni kegyelem intézményétől, amely meghatározott személy mentesítésére irányul.

Az Alaptörvény kifejezetten semmilyen további feltételt nem szab a közkegyelem gyakorlásához. Így egyrészt e jogi eszköz alkalmazása teljes mértékben a parlament szuverén döntésének a függvénye, olyannyira, hogy az Alaptörvény a kérdésben népszavazás tartását is kifejezetten kizárja.¹⁰³ Ugyanígy közkegyelem gyakorlására a parlament nem kötelezhető, arra alanyi joga senkinek sincs (40/B/1990/3. AB határozat, ABH 1990, 209, 209–210.). Másfelől az Országgyűlés a közkegyelmet szabad belátása szerint gyakorolhatja mind a terjedelmét, mind a feltételeit illetően [39/1991. (VII. 3.) AB határozat, ABH 1991, 186, 188.]. Ez utóbbi azonban nem jelenti azt, hogy a közkegyelem alkalmazása korlátlan volna, az Alaptörvény egyéb előírásai – a jogállamiság és a jogegyenlőség elve, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint az alkotmányos büntetőjogi garanciák – ekkor is kötik az Országgyűlést.¹⁰⁴

Az Alaptörvény ugyan nem szól arról, hogy az Országgyűlésnek milyen formában kell rendelkeznie a közkegyelemről, azonban a közkegyelmi aktus alapvető jogokat és kötelezettségeket érint, és az Alaptörvény értelmében¹⁰⁵ az ezekre vonatkozó szabályokat – ekképpen a közkegyelmi intézkedést is – törvényben kell rendezni.¹⁰⁶

Az Országgyűlés a rendszerváltást követően négy alkalommal gyakorolt közkegyelmet. 1989-ben a Magyar Köztársaság kikiáltása¹⁰⁷, 1990-ben a szabad választásokkal létrejött Országgyűlés megalakulása¹⁰⁸ alkalmából, továbbá 1991-ben az ún. taxisblokáddal¹⁰⁹, 2012-ben pedig az egyes sarkalatos törvények elfogadása elleni demonstrációkkal¹¹⁰ összefüggésben.

6.3. Országos népszavazás elrendelése

Az Alaptörvény az országos népszavazás elrendelésének feladatát is az Országgyűléshez telepíti. Ennek két esetkörét különbözteti meg¹¹¹:

az Országgyűlés

- népszavazást rendel el legalább 200 000 választópolgár kezdeményezésére
- népszavazást rendelhet el a köztársasági elnök, a Kormány vagy 100 000 választópolgár kezdeményezésére.

A népszavazás tárgyának mindkét esetben az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésnek kell lennie¹¹², ezeket az Alaptörvény és a törvények rögzítik¹¹³, azonban e kérdések közül nem képezhetik népszavazás tárgyát azok a feladat- és hatáskörök sem, amelyeket az Alaptörvény kizár.¹¹⁴

Az Országgyűlés összesen 14 alkalommal¹¹⁵ rendelt el¹¹⁶ népszavazást, azonban ezek közül csak 10 esetben¹¹⁷ került sor a népszavazás megtartására. Az országos

népszavazásokról hozott döntéseket ciklusonkénti bontásban bemutató táblázat a 29. Függelékben található.

6.3.1. Kötelezően elrendelt népszavazás

Az Alaptörvény szövege alapján megállapítható, hogy 200 000 választópolgár kezdeményezésére az Országgyűlés mérlegelés nélkül köteles elrendelni a népszavazást. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – ha a népszavazási eljárás szabályainak megfelelően megállapítást nyer, hogy kellő számú jogosult támogatja a kezdeményezést – az Országgyűlésnek nincs lehetősége sem a kezdeményezés, sem a kikényszeríthetőség befolyásolására: a parlament kötelessége nemcsak a szükséges eljárási tennivalókra terjed ki, hanem magában foglalja a tartózkodást is minden olyan döntéstől vagy mulasztástól, amely befolyásolná vagy megghiúsítaná a független és közvetlen hatalomgyakorlás megvalósítását, és köteles más szerveket is távol tartani ettől [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 340.].

A jogszabályi követelményeknek megfelelő népszavazási kezdeményezés önálló indítványként az Országgyűlés tárgysorozatára kerül¹¹⁸, és azt az Országgyűlés elnöke bejelenti az Országgyűlésnek. A népszavazás elrendeléséről szóló határozati javaslat benyújtására a házelnök egy állandó bizottságot jelöl ki¹¹⁹, e javaslatnak a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell tartalmaznia a népszavazásra bocsátott kérdést, valamint rendelkeznie kell a népszavazás költségvetéséről¹²⁰. Bár e határozati javaslat tárgyalására alkalmazandó általános szabályok szerint ahhoz módosító javaslat is benyújtható, azonban – az előbb kifejtettek miatt – ez a népszavazásra bocsátott kérdést nem érintheti.

Ha a kötelező jellegű népszavazás érvényes és eredményes¹²¹, akkor az azon megszületett döntés az Országgyűlésre kötelező. Ebből az alaptörvényi formulából az következik, hogy a népszavazás eredménye nem helyettesíti az Országgyűlés által saját hatáskörében meghozott érvényes döntést, tehát az Országgyűlés ekkor is önállóan hozza meg döntését, azonban a népszavazás kötőereje miatt a referendumon megszületett döntés tartalmának megfelelően kell hatáskörét gyakorolnia.¹²² Ezt az értelmezést alátámasztva mondja ki a népszavazásról szóló törvény, hogy az Országgyűlés köteles a népszavazás napjától számított 180 napon belül a népszavazási döntésnek megfelelő törvényt megalkotni, amely a népszavazás napjától vagy a törvény kihirdetésétől számítva három évig kötelező a parlamentre.¹²³ Arra azonban nincs szabályozás, hogy az önállóan eljáró Országgyűlés erre hogyan kötelezhető, így annak teljesítése leginkább a parlament „önkéntes jogkövetésének függvénye”.¹²⁴

6.3.2. Fakultatív jellegű népszavazás

A kezdeményezés joga fakultatív népszavazás esetén 100 000 választópolgár mellett képviseleti vagy hatalmukat abból származtató intézményeket (köztársasági elnök, Kormány) illeti meg [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 339.]. Ekkor

bár az Országgyűlés a kezdeményezésben szereplő kérdéshez kötve van¹²⁵, azonban az Alaptörvény a népszavazás elrendelését a parlament mérlegelési jogkörébe utalja, ugyanakkor nem határozza meg a mérlegelés alapját, így az a parlament szabad belátására van bízva.¹²⁶

Az elrendelési eljárás megegyezik a kötelező jellegű népszavazásnál ismertetettel, azzal a különbséggel, hogy a kijelölt állandó bizottság határozati javaslata a kezdeményezés elutasítását is alkotmányosan kimondhatja.

Abban az esetben, ha az Országgyűlés úgy határoz, hogy a fakultatív népszavazást elrendeli, és a referendum érvényes és eredményes lesz, akkor annak eredménye az Alaptörvény alapján ugyanúgy köti az Országgyűlést, mint a kötelező jellegű népszavazás esetén.

6.4. Önálló szabályozó szervek létrehozása

Az Alaptörvény felhatalmazza az Országgyűlést, hogy a végrehajtó hatalom körébe tartozó feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozzon létre.¹²⁷ Ezáltal a végrehajtó hatalom megosztottá válik a Kormány és más, közvetlenül az Alaptörvényből legitimitást nyerő, és a Kormánytól függetlenül végrehajtó hatalmat gyakoroló szervek között.¹²⁸

Az Alaptörvény az önálló szabályozó szerv létrehozásának feltételül csak a sarkalatos törvényi formát és a végrehajtó hatalom körébe tartozó valamely feladat- és hatáskör meghatározását szabja, ugyanakkor az Országgyűlés szabad belátására bízva, hogy a végrehajtó hatalom mely részjogosítványai tekintetében hoz létre önálló szabályozó szervet. Az Országgyűlés eddigi gyakorlata alapján olyan területeken állított fel ilyen szerveket, amelyek speciális, szűk körű érintettel kapcsolatban álló szakterületet fednek le.¹²⁹ Ezek a területek ezáltal az Alaptörvény erejénél fogva kikerülnek a Kormány mint a végrehajtó hatalom általános szervének feladat- és hatásköréből.¹³⁰ Ezzel párhuzamba állítva fontos kiemelni, hogy az Országgyűlés az önálló szabályozó szervek felett nem rendelkezik olyan széles körű ellenőrzési eszköztárral, mint a Kormánnyal szemben: a szerv vezetője csupán beszámolási kötelezettséggel¹³¹ tartozik a parlamentnek.¹³²

Az alaptörvényi szabályozás csupán a különféle önálló szabályozási szervek közös alkotmányos státusát adja meg, míg a speciális szabályok az e szervekről rendelkező sarkalatos törvényben jelenhetnek meg {17/2013. (VI. 26.) AB határozat, Indokolás [16]}. E speciális, sarkalatos törvényben foglalt szabályok között kell meghatározni az önálló szabályozó szerv jogállásának leglényegesebb elemét: vezetőjének azt a feladatkörét, amelyben – törvény felhatalmazása alapján – rendeletet alkothat.¹³³ Az Alaptörvény szerint e rendelet a jogforrási rendszerben a Kormány tagjainak a rendelete alatt helyezkedik el.¹³⁴

Jelenleg négy önálló szabályozó szerv működik: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal és a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, valamint az Országos Atomenergia Hivatal.¹³⁵

Korábban ez a jogállás illette meg a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét is, amely 2013-ban megszűnt, miután feladatait a Magyar Nemzeti Bank átvette.

6.5. Döntés katonai műveletekben való részvételről

Az Országgyűlés fegyveres erők feletti rendelkezési joga keretében – a képviselők kétharmadával – dönt a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról.¹³⁶ Ezáltal az Országgyűlés a legjelentősebb, Magyarország szuverenitását biztosító kérdésekben bír kompetenciával.¹³⁷ Kivételt képeznek ez alól azok a csapatmozgások, amelyek határátlépéssel járnak¹³⁸, illetve amelyek az Európai Unió, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete, vagy az Országgyűlés által törvényben megerősített nemzetközi védelmi és biztonsági együttműködési szervezet döntésén alapulnak¹³⁹.

6.6. Különleges jogrendbeli jogkörök

A különleges jogrend alapjául szolgáló veszélyeztető helyzetek a rendes alkotmányos keretek között nem, vagy nem a szükséges gyorsasággal és hatékonysággal háríthatók el, ezért az ilyen helyzetekre külön alkotmányos szabályok megalkotása indokolt.¹⁴⁰ Nem mindegyik minősített időszaki helyzet ró feladatot az Országgyűlésre, így ebben az alponthoz csak azokat a helyzeteket ismertetjük, amelyekben az Országgyűlés meghatározó szerepet játszik.

6.6.1. Rendkívüli állapot

Az Országgyűlés feladata, hogy hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye esetén rendkívüli állapotot hirdessen ki és létre hozza a Honvédelmi Tanácsot. Ehhez – ha az Országgyűlés nincs akadályoztatva – az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Országgyűlés szerepe a rendkívüli állapot során jelentős, ezt fejezi ki, hogy

- az akadályoztatás fogalmát az Alaptörvény definiálja, továbbá megállapítását három közjogi méltóság egybehangzó véleményéhez köti,¹⁴¹
- esetleges akadályoztatásának elhárulása utáni első ülésén a rendkívüli állapot elrendeléséről és a meghozott intézkedések jogszerűségéről a képviselők kétharmadának szavazatával dönteni köteles,¹⁴²
- az Országgyűlés nem oszthatja fel magát és osztható fel,¹⁴³
- az országgyűlési képviselők általános választásának nincs helye¹⁴⁴.

6.6.2. Szükségállapot

Az Országgyűlés szükségállapotot rendelhet el azon cselekmények esetén, amelyek veszélye olyan belső konfliktusban rejlik, amely az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyezteti, továbbá amelyek célja fegyveresen vagy felfegyverkezve a törvényes rend megdöntése, illetve a hatalom kizárólagos megszerzése.¹⁴⁵ Egyebekben a szükségállapot elrendelése, fenntartása megegyezik a rendkívüli állapotnál ismertetettekkel azzal, hogy

- az Országgyűlés folyamatosan ülésezik,¹⁴⁶
- a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések alkalmazását felfüggesztheti,¹⁴⁷
- a rendeleti úton bevezetett intézkedések 30 napos hatályát meghosszabbíthatja.

6.6.3. Megelőző védelmi helyzet

Ha külső fegyveres támadás veszélye áll fenn, vagy szövetségi kötelezettség teljesítése azt megkívánja, az Országgyűlés megelőző védelmi helyzetet hirdet ki az általa szabadon meghatározott időre¹⁴⁸, amelyben a Kormány rendkívüli intézkedések bevezetésére kap felhatalmazást.¹⁴⁹ A megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez és meghosszabbításához az országgyűlési képviselők kétharmadának támogatása szükséges.¹⁵⁰

Fontos hangsúlyoznunk, hogy a jelen fejezetben kifejtett feladat- és hatáskörökön kívül az Országgyűlésnek további, törvények által meghatározott feladat- és hatáskörei is vannak, azonban ezek részletezésétől, tartalmi terjedelmükre is tekintettel, jelen kiadványunkban eltekintettünk.

Jegyzetek

Az Országgyűlés fő funkciói, feladat- és hatáskörei című részhez

- 1 A 25/1999. (VII. 7) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alkotmány módosítása irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye”. Ezt a gyakorlatot rögzíti az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pontja is: „Nem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosítására irányuló kérdésről.”
- 2 A részletes eljárási rendelkezésekből látható, hogy a dogmatikai elkülönülésből nem következik előre meghatározott eljárásbeli különbség.
- 3 A nép hagyományosan egy általa választott testület útján alkotmányoz, néhány országban ugyanakkor az elfogadás folyamatában népszavazás útján részt vesz. Nincs ugyanakkor kizárólag népszavazás útján elfogadott alkotmány a világon.
- 4 A nép mellett, illetve helyett (egészen pontosan az ő megbízásából, az ő nevében) a világ legtöbb országában valamilyen módon a parlament, annak valamelyik háza, vagy épp mindkét ház akár együttesen vesz részt az alkotmányról való döntéshozatalban, sőt számos esetben kizárólagosan dönt az alkotmány elfogadásáról vagy módosításáról.
- 5 Bragyova jegyzi meg, hogy az alkotmányozás paradoxona, hogy „az alkotmány tartalmát nem lehet demokratikusan megállapítani, csak elfogadni lehet demokratikusan”. BRAGYOVA András: Az új alkotmány egy koncepciója. (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995.) 11.
- 6 A kérdésnek komoly gyakorlati jelentőségét láthatjuk pl. az Alkotmánybíróság hatáskörének megállapításakor, tekintve, hogy számos esetben a törvények kontrolljára feljogosított Alkotmánybíróság magát az alkotmányt nem vizsgálhatja. A két parlamenti funkció elkülönülése elsősorban eljárási különbségekben érhető tetten országonként változóan: speciális (minősített) többség szükségessége a döntéshozatalban, kétkamarás parlamentek esetében különleges összetétel vagy eltérően megállapított jogosítványok, tárgyalási módot, határidőket érintő speciális eljárási szabályok.
- 7 Alkotmány 19. § (3) bekezdés. Megállapította az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.
- 8 Hogy mégis többről volt szó egyszerű törvénynél, azt az Alkotmány 77. § (1) bekezdése jelezte, kimondva, hogy az „Alkotmány a Magyar Köztársaság alaptörvénye”. Emellett az Alkotmány módosításainak preambulumban a hatáskör megjelölése következetesen a 19. § (3) bekezdés a) pontjára való hivatkozással történt. Emellett a preambulumban explicit hivatkozás is történt az Országgyűlésre mint „alkotmányozó”, illetve „alkotmánymódosító” hatalomra.
- 9 A törvényjavaslat kezdeményezésére jogosultakat az Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdése határozza meg.
- 10 E rendelkezés beiktatása az Alaptörvény Átmeneti rendelkezéseinek egyes szabályait megsemmisítő 45/2012. (XII. 29.) AB határozatra, illetve az abban hivatkozott, a 61/2011. (VII. 13.) AB határozattal összefoglalt alkotmánybírósági joggyakorlatra tekintettel történt. Ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg közjogi érvénytelenséget, a köztársasági elnök köteles megadni az aláírást és elrendelni a kihirdetést.
- 11 Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése a jogszabályok felsorolása körében nem említi az Alaptörvényt, a (3) bekezdés szerint pedig jogszabály „nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel”.

- 12 Alaptörvény R) cikk (2) bekezdés: „mindenkire kötelezőek”. T) cikk (1) bekezdés: „Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és [...] jogszabály állapíthat meg”.
- 13 HHSZ 37. § (3) bekezdés a) pont, 38. § (1) bekezdés, 42. § b) pont, 61. § (4) a) pont, 65. § (1) bekezdés és (2) bekezdés a) pont.
- 14 Az Alaptörvény ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK rész 2. pontja egyértelművé tette, „az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el”.
- 15 Az Alaptörvény módosítására irányuló sikertelen – lezárt – javaslatok száma a kézirat lezárásáig 87.
- 16 SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba (Atlantisz, Budapest, 2010) 10.
- 17 Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés
- 18 Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés
- 19 Alaptörvény 6. cikk (4) és (5) bekezdés
- 20 Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pont
- 21 „Hogy a törvények alkotásának, eltörlésének s magyarázásának hatalma Magyarországon és a hozzá kapcsolt részekben, az 1741:VIII. törvénycikk rendeletének sérelme nélkül, a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt országos karokat és rendeket közösen illeti, s rajtok kívül nem gyakorolható:” (1790/91. évi XII. törvénycikk a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról)
- 22 MEZEY Barna (szerk.): Magyar jogtörténet (Osiris, Budapest, 2004) 34.
- 23 MEZEY (2004, 22. vj.) ugyanott
- 24 Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés 2013. 03. 25-től hatályos szövege már jelzi, hogy nem egy egységes Házsabályban, hanem házsabályi rendelkezésekben állapítja meg az OGY működésének szabályait és tárgyalási rendjét.
- 25 JAKAB András–SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben (MTA Law Working-Papers 2015/32) 61.
- 26 SZENTE (2010, 16. vj.) 312.
- 27 Az egy évre vonatkozó tervezés szabálya alól kivételt képezett a 2000. évi CXXXII. törvény, amely a 2001. évi és a 2002. évi költségvetést is tartalmazta.
- 28 KLICSU László: Közpénzügyek in: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. (HVG-ORAC, Budapest, 2014) 444.
- 29 Lásd: Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdés
- 30 A bruttó hazai termék egy ország meghatározott idő – általában egy év – alatti gazdasági termelésének a mutatószáma.
- 31 Részletesen lásd: Gst. 23. §
- 32 A Költségvetési Tanács véleménye nyilvános, az Országgyűlés honlapján bárki hozzáférhet. Forrás: <http://www.parlament.hu/web/koltsegyvetesi-tanacs> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 33 Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXIV. törvény 5. § (1) bekezdés
- 34 BUDOSÓ András: „A parlamenti bizottságok szerepe a parlamenti ellenőrzésben, különös tekintettel a vizsgálóbizottságok tevékenységére” in: NAGY Marianna (szerk.): Jogi tanulmányok 2010 – ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából 2010. április 23. I. kötet (ELTE ÁJK, Budapest, 2010) 179.
- 35 A központi államigazgatási szervekről a 2010. évi XLIII. törvény rendelkezik, az egyes szervezetekre vonatkozó részletszabályokat pedig saját jogállási törvényük rögzíti.
- 36 Alaptörvény 23. cikk
- 37 HHSZ 120–123. §
- 38 HHSZ 120. §
- 39 Alaptörvény 7. cikk (1) és (2) bekezdés
- 40 HHSZ 125–126. §
- 41 HHSZ 83–85. §
- 42 HHSZ 86. §

- 43 HHSZ 18. §
- 44 A 2020. február 1-jei módosítást megelőzően előzetesen a Házbizottság hozzájárulását kellett kérniük a napirend előtti felszólaláshoz.
- 45 HHSZ 140. § (1) bekezdés
- 46 E témakörben bizottságok alatt az Ogytv. 14. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési bizottságokat értjük, a törvényalkotási bizottság kivételével.
- 47 Ogytv. 21. § (2) bekezdés
- 48 Ogytv. 42. §, HHSZ 123. §
- 49 Ogytv. 15. § (4) bekezdés és 27/A. §
- 50 DAKU Magdolna–SEEREINER Imre: „A bizottsági meghallgatás” in: SOLTÉSZ István (szerk.): A bizottsági munka 2. rész (Parlamentari Módszertani Iroda, Budapest, 1995) 82–93.
- 51 Először a 2006. évi LVII. törvény, jelenleg pedig a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény biztosítja a jogi alapot.
- 52 Ogytv. 70. §, HHSZ 141. §
- 53 Ogytv. 41. §
- 54 Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés
- 55 HHSZ 114. § (4) bekezdés
- 56 Lásd HHSZ 158. § 2. pont
- 57 HHSZ 85. § (2) bekezdés a) pont
- 58 HHSZ 85. § (2) bekezdés b) pont
- 59 HHSZ 85. § (2) bekezdés b) pont
- 60 Nbtv. 14. § (1) bekezdés
- 61 Nbtv. 16. § (1) és (2) bekezdés
- 62 Nbtv. 14. § (4) bekezdés c) és e) pont
- 63 Nbtv. 14. § (4) bekezdés d) és f) pont
- 64 Nbtv. 19/A. § és 14. § (4) bekezdés i) pont
- 65 Nbtv. 18. § (1) bekezdés
- 66 Nbtv. 14. § (4) bekezdés e) pont
- 67 A ténymegállapító vizsgálatok részletes eljárási szabályait tartalmazó rendelkezések 2014. január 7-én léptek hatályba, amelyeket az Nbb. az akkor folyamatban lévő ténymegállapító eljárásában már alkalmazott is: az eljárásban korábban meg nem jelent személyeket beidézték, az idézésre meg nem jelent személy ellen pedig szabálysértési eljárás indult.
- 68 A nemzetbiztonsági szolgálat a nemzetbiztonsági ellenőrzés során megszerzett információk és adatok alapján biztonsági szakvéleményt készít, amely tartalmazza a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy adatait, a nemzetbiztonsági ellenőrzés kezdő időpontját, a nemzetbiztonsági kockázat hiányának megállapítását vagy a nemzetbiztonsági kockázat megállapítását és annak indokait, valamint a jogorvoslatról szóló tájékoztatást. [Nbtv. 71/C. (1) bekezdés]
- 69 A 2018. december 31-ig hatályos Nbtv. 72/D. § (10) bekezdése alapján a bírósági eljárás a bizottság döntésének felülvizsgálatára irányult, a peres eljárás alperese a bizottság volt. A jelenleg hatályos rendelkezések értelmében, amennyiben a bizottság a miniszteri döntést helybenhagyja, a bírósági eljárást a panaszt elbíráló miniszter ellen kell megindítani.
- 70 Nbtv. 19/A. § (2) bekezdés b) pont ba) és bb) alpont
- 71 Nbtv. 14. § (4) bekezdés c) pont
- 72 Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján
- 73 Alaptörvény 30. cikk
- 74 Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés
- 75 Pl. Alaptörvény 12. cikk (2) bekezdés, 24. cikk (8) bekezdés, 30. cikk (3) bekezdés, az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 18. §, a médiaszolgáltatásokról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 127. §

- 76 Pl. az Alkotmánybíróság tagjának jelölt személyt az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó, míg az Állami Számvevőszék elnökének jelölt személyt a számvevőszéki ügyekért felelős állandó bizottság hallgatja meg.
- 77 Alaptörvény 20. cikk (2) bekezdés a) pont
- 78 A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 14. § (8) bekezdés
- 79 Pl. a Magyar Nemzeti Bank felügyelőbizottsága tagjának az Országgyűlés hitelintézeti, pénzügyi, illetve számviteli kérdésekben kiemelkedő szakmai ismeretekkel rendelkező, passzív választójoggal rendelkező személyt választhat meg. (a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 14. § (7) bekezdés)
- 80 Pl. az Alkotmánybíróság tagjának az Országgyűlés kiemelkedő tudású elméleti jogász (egyetemi tanár vagy a Magyar Tudományos Akadémia doktora), vagy legalább húszévi, jogi területen folytatott szakmai gyakorlattal rendelkező személyt választhat meg. [Abtv. 6. § (1) bekezdés c) pont]
- 81 Pl. köztársasági elnökké megválasztható bármely magyar állampolgár, aki a harmincötödik életévét betöltötte. [Alaptörvény 10. cikk (2) bekezdés]
- 82 Kivételként lásd az Mttv. 124. § (1) bekezdésében foglalt esetet.
- 83 Alaptörvény 11. cikk (4) bekezdés
- 84 Ogytv. 16. § és 17. §
- 85 Forrás: www.parlament.hu/aktual/2011_xcii/index/szem_dontesek/ogy_alt_val (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 86 Nbtv. 17. § (2) bekezdés, 19. § (1) bekezdés és 19/B. §-a
- 87 Nbtv. 14. § (1) bekezdés
- 88 Ogytv. 80. § (3) bekezdés
- 89 HHSZ 127–128/D. §
- 90 HHSZ 1. melléklet
- 91 A kezdeményezés irányulhat a köztársasági elnök feladatkörei ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának megállapítására, a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapítására, összeférhetlenségének kimondására vagy tisztségétől való megfosztására.
- 92 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pont
- 93 Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdés
- 94 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 129. § b) pont
- 95 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (1) bekezdés f) pont
- 96 SZENTE Zoltán [et al.]: „Az Országgyűlés hatáskörei” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. (Századvég, Budapest, 2009) 622.
- 97 KISS László: „Az önkormányzati képviselő-testületek feloszlásának néhány elvi és gyakorlati kérdése” in: SÜKÖSD Ferenc (szerk.): Emlékkönyv Markos György egyetemi adjunktus tiszteletére (Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2009) 158–159.
- 98 SZENTE (2009, 96. vj.) 622–623.
- 99 66/1992. (X. 16.) OGY határozat
- 100 130/2004. (XI. 24.) OGY határozat
- 101 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés j) pont
- 102 SZENTE (2009, 96. vj.) 625.
- 103 Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés j) pont
- 104 SZENTE (2009, 96. vj.) 627–628.
- 105 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés
- 106 VÁCZI Péter: „Kegyelem! A közkegyelem intézményéről és a semmisségi törvényekről” in: SZOBOSZLAI-KISS Katalin–DELI Gergely (szerk.): Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére (Universitas-Győr, Győr, 2013) 554–555.
- 107 1989. évi XXXVII. törvény
- 108 1990. évi XXXIX. törvény

- 109 1991. évi V. törvény
- 110 2012. évi XII. törvény
- 111 Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés
- 112 Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés
- 113 TÉREY Vilmos: „Az országos népszavazás részletesebb szabályai” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. (Századvég, Budapest, 2009) 910.
- 114 Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés
- 115 25/1989. (XI. 10.) OGY határozat, 27/1989. (XI. 10.) OGY határozat, 56/1990. (VII. 11.) OGY határozat, 86/1997. (X. 8.) OGY határozat, 46/2004. (V. 18.) OGY határozat, 82/2004. (IX. 15.) OGY határozat, 109/2007. (XII. 19.) OGY határozat, 110/2007. (XII. 19.) OGY határozat, 111/2007. (XII. 19.) OGY határozat, 76/2008. (VI. 13.) OGY határozat, 28/2009. (IV. 17.) OGY határozat, 8/2016. (V. 10.) OGY határozat, 32/2021. (XI. 30.) OGY határozat.
- 116 Az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló népszavazást maga az Alkotmány rendelte el a 2002. évi LXI. törvénnyel történt módosítása folytán.
- 117 Az Országgyűlés egy esetben visszavonta a népszavazás kezdeményezését [40/1989. (XII. 27.) OGY határozat], míg kettő esetben az Alkotmánybíróság semmisítette meg a népszavazás elrendeléséről szóló országgyűlési határozatot [130/2008. (XI. 3.) AB határozat és 82/2009. (VII. 15.) AB határozat]. A 32/2021. (XI. 30.) OGY határozattal elrendelt népszavazást a kézirat lezárását követő időpontra tűzte ki a köztársasági elnök.
- 118 HHSZ 88. § (1) bekezdés
- 119 HHSZ 88. §
- 120 A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 27. § (1) bekezdés
- 121 Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés
- 122 TÉREY (2009, 113. vj.) 917–918.
- 123 A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 31. §
- 124 TÉREY (2009, 113. vj.) 918–919.
- 125 A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 25. § (1) bekezdés
- 126 TÉREY (2009, 113. vj.) 922.
- 127 Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdés
- 128 CSINIK Lóránt: „Önálló szabályozó szerv” in: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba (HVG-ORAC, Budapest, 2015) 329.
- 129 CSINIK (2015, 128. vj.) 331.
- 130 Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés
- 131 Alaptörvény 23. cikk (3) bekezdés
- 132 CSINIK (2015, 128. vj.) 331.
- 133 Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdés
- 134 DR. ÁRVA Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez (Wolters Kluwer, Budapest, 2013) 329.
- 135 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (3) bekezdés
- 136 Alaptörvény 47. cikk (2) bekezdés
- 137 Alaptörvény indokolása, a 47. cikkhez
- 138 Alaptörvény 47. cikk (1) bekezdés
- 139 Alaptörvény 47. cikk (3) bekezdés
- 140 JAKAB András: „Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. (Századvég, Budapest, 2009) 635.
- 141 Alaptörvény 48. cikk (4) és (5) bekezdés

- 142 Alaptörvény 48. cikk (6) bekezdés
- 143 Alaptörvény 48. cikk (7) bekezdés
- 144 Alaptörvény 48. cikk (7) bekezdés
- 145 ÁRVA (2013, 134. vj.) 461–462.
- 146 Alaptörvény 50. cikk (4) bekezdés
- 147 Alaptörvény 50. cikk (4) bekezdés
- 148 ÁRVA (2013, 134. vj.) 471.
- 149 Alaptörvény 51. cikk (1) bekezdés
- 150 Alaptörvény 51. cikk (2) bekezdés

IX. A TÖRVÉNYALKOTÁSI ELJÁRÁS

1. A törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályai
2. A törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályai
3. A költségvetési tárgyú törvényjavaslatok tárgyalása
4. A nemzetközi szerződésekre irányuló és az egyházakkal kapcsolatos eljárások
5. Egyéb indítványok tárgyalására vonatkozó szabályok
6. A köztársasági elnök szerepe a törvényalkotásban
7. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárásban

1. A törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályai

1.1. Szabályozási előzmények és alkotmányos alapok

A törvényhozó szerv tárgyalási és működési rendjének kialakítására vonatkozó szabadságát az Alkotmánybíróság a következőképpen deklarálja: „minden olyan, saját szervezetére és működésére vonatkozó kérdésben, amelyet az Alaptörvény vagy törvény nem szabályoz, önállóan dönthet; e döntésekre, azaz belső szervezeti normákra vonatkozó egyetlen tartalmi követelmény, hogy azok nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel” {10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [14]}. Az Országgyűlés önszabályozási autonómiájának védettsége kapcsán pedig kifejtette, hogy abba „az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányértés esetén avatkozhat be” {3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [28]}.

A magyar parlamentarizmus történetében az 1848. évi IV. törvénycikk rögzítette elsőként, írott jogforrási szinten a törvényalkotó szerv arra vonatkozó szokásjogát, hogy működésének szabályait maga állapítsa meg¹. A törvénycikkbeli felhatalmazás alapján alkotott első házsabályok a tanácskozási rend körében már külön és részleteiben szabályozták a törvényjavaslatok megtárgyalásának szabályait is. A reformkori törvényjavaslatok tárgyalási és szavazási rendjét előíró normákban már megjelennek azon eljárási elemek előképei, amelyeket későbbi, sőt a jelenleg hatályos házsabály is tartalmaz, ilyen pl. a formai feltételeknek megfelelő benyújtás, az előzetes „bizottmányi” tárgyalás², az erről készülő jelentések³, a plenáris vita során a felszólalás szabályozása⁴, az indítványozó joga arra, hogy indítványát visszavonja⁵, a törvényjavaslat alapelveiről szóló általános vita intézménye az ezt követő részleteiben történő megtárgyalással⁶, módosító javaslatok tárgyalásának⁷ és magának a szavazásnak rendje⁸ is.

Az alkotmányi felhatalmazások alapján az Országgyűlés által saját országgyűlési tárgyalási rendjének szabályozására alkotott előírásokat tekintve – nem elemezve a rendszerváltást megelőzően, még nem parlamentáris-demokratikus alapokon működő országgyűlések ügyrendjeit – is elmondható, hogy a HHSZ egészében reformálta meg többek között a törvényjavaslatok tárgyalásának eljárási szabályait. Igaz ez az előzőleg hatályban lévő HSz. rendelkezéseivel való összehasonlításban is, mind koncepcionálisan és részletszabályaiban, de akár egyes jogintézményeket is tekintve, amelyek nem egyszer elnevezésükben a korábbival azonosak, de tartalmukban, és a törvényjavaslatok tárgyalási folyamatának rendszerében elfoglalt helyüket tekintve, más tartalommal bírnak.⁹ Külön említhető szervezeti előzmény nélküli jogintézményként a törvényalkotási bizottság, amelyről részletesen lásd a VI. Rész 4. Fejezetét, eljárásáról pedig a IX. Rész 1. Fejezet 3. Alcím 3. Pontját.

1.2. A hatályos szabályozás koncepciója, tárgyalási és eljárási rendek, az általános eljárás

A HHSZ Indokolása alapján – tekintettel a rendszerváltozás óta szerzett tapasztalatokra is – teljes körű felülvizsgálat körében egy tartalmában és szerkezeti rendjében megújított határozati házsabály elfogadása vált időszerűvé. A jogalkotó alapvető célja volt a törvényalkotási alapfeladat hatékony ellátásának biztosítása, de emellett a megfontolt és minőségi jogalkotás érdekében történő olyan irányú elmozdulás is, amely a törvényhozás ütemének a tapasztalható erőteljes felgyorsulását némileg csökkentheti. Ezért állapította meg a jogalkotó azokat a szabályokat, amelyek alapján pl. – jellemzően a korábbiakhoz képest – a képviselői módosító javaslatok benyújtására több időt biztosít, ezzel összességében normál eljárásban a törvényjavaslat parlamenti vizsgálatára és tárgyalására is hosszabb idő állhat rendelkezésre, de ide sorolható a törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályai körében rögzített gyorsítási lehetőségek korlátainak beépítése is. Az új eljárásrend kialakítása során figyelemmel volt a jogalkotó arra is, hogy az egy-, két- vagy háromhetes ülésezési rendben is alkalmazható legyen.

A HHSZ a törvényjavaslatok tárgyalására vonatkozó előírásai megkülönböztetnek az általános és különös szabályok szerint tárgyalta javaslatokat, de a törvényjavaslatok típusuk szerint tartozhatnak különleges eljárási szabályok alá is (pl. a költségvetési, nemzetközi szerződésekre vonatkozó törvényjavaslatok stb.). Az alkotmányi törvényeket elfogadó és módosító normák törvényi mibenlétének megítélése ugyan alkotmányjogászok körében nem egységes, a HHSZ értelmező rendelkezése a törvényjavaslatok közé sorolja az Alaptörvény módosítására és elfogadására irányuló javaslatokat, amelyek szerkesztésük és elfogadásukhoz szükséges eltérő többségi szabályuk miatt tekinthetők egyfajta altípusnak.

1.3. A törvényalkotás szakaszai

Az Alkotmánybíróság 164/2011. (XII. 20.) AB határozatában megállapított törvényhozási eljárás észszerű rendjét biztosító, a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása jelenik meg lényegében a HHSZ-ben is, amelynek külön, VI. Fejezete szabályozza a törvényjavaslatok tárgyalásának általános rendjét, mégpedig azt négy, egymást követő szakaszra bontva. Ezek sorrendben:

- általános vita szakasza
- részletes vita szakasza
- a törvényalkotási bizottság eljárása
- záró szakasz (második olvasatos viták, szavazások és zárószavazás).

A normál eljárás időtartama a törvényjavaslat benyújtásától a zárószavazásig az ülésezési rend függvényében négy vagy öt hét, amelyet az ugyan általános eljárás részeként tárgyalta, de ténylegesen rendkívüli eljárási elemnek számító zárószavazás elhalasztása és módosító javaslat fenntartása, valamint ezek kombinációi hosszabbíthatnak meg.¹⁰

A HHSZ az irományokra vonatkozó általános szabályok között rendelkezik arról, hogy a benyújtott indítványnak tárgyalásra, határozathozatalra alkalmasnak kell lennie¹¹, továbbá, formai követelményként határozza meg azt is, hogy a törvényjavaslatoknak a javasolt címet, szöveget és indokolást is tartalmazniuk kell. Lényegében ezeket a szükséges elemeket tartalmazta a HSz. is az indítványok típusait meghatározó rendelkezések között.

A módosító javaslatok tekintetében ezenkívül vannak további formai előírások is¹², amelyek az adott indítványok érvényességi feltételeinek tekinthetők. Ezek szerint a módosító javaslatokat is kell indokolni, ahogyan ez már a HSz. vonatkozó rendelkezéseiben¹³ is szerepelt, ellenben csak a korábbi tapasztalatok és egy ezek nyomán elfogadott ügyrendi bizottsági állásfoglalás¹⁴ volt az alapja annak a további előírásnak, amely szerint a törvényjavaslat egészének elhagyására irányuló módosító javaslat (ideértve, ha a törvényjavaslatból csak a címet, a preambulomot, illetve a hatályba léptető rendelkezéseket tartja meg) nem tárgyalható és nem bocsátható szavazásra.

A benyújtási szakasz szabályai rendezik az Alaptörvényben meghatározottak szerint törvény kezdeményezésére jogosultak által¹⁵ benyújtott törvényjavaslatok tárgysorozatra kerülését.¹⁶ Itt kerül meghatározásra a kijelölt és a kapcsolódó bizottság fogalma is, amelyek együttes elnevezése tárgyaló bizottság. A részletes vita lefolytatására a házelnök az eljárás első szakaszában jelöl ki egy állandó bizottságot, az az állandó vagy a nemzetiségeket képviselő bizottság pedig, amely bejelenti, hogy részletes vitát kíván lefolytatni, kapcsolódó bizottságként vesz részt az eljárásban.

A törvényjavaslatok megismerésére és ezt követően a módosító javaslatok elkészítésére még további, kellő felkészülési időt biztosító garanciális rendelkezések szerint az általános vita a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elteltével kezdhető meg, valamint a képviselői módosító javaslat azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig nyújtható be, amely ülés napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának lezárása szerepel, tehát minimum 10 nap áll rendelkezésre a módosító javaslatok benyújtására.

1.3.1. Első szakasz: az általános vita, a házszabályi alkotmányossági, garanciális feltételek

Amikor az Alkotmánybíróság a 164/2011. (XII. 20.) AB határozatában a törvényhozási eljárás tagolását felvázolta, kiemelte, hogy a törvényjavaslat sorrendben az első, általános vitája annak szükségességéről, szabályozási elveiről, jogrendszerbe illeszthetőségéről és egészéről zajlik (ABH 2011, 456.). Ezen elemek közül a szükségesség és a szabályozási elvek megvitatása félreérthetetlenül megjelenik a hatályos szabályozásban is¹⁷, amely alapján elmondható, hogy az általános vita a javaslat „általános politikai-jogi értékelését öleli fel”.¹⁸

A képviselők és a tanácskozási joggal rendelkezők¹⁹ hozzászólásaira vonatkozó szabályok meghatározása során a jogalkotónak figyelemmel kell lennie a képviselői jogok – itt kiemelten a beszédjog és szólásszabadság – biztosítása mellett arra is, hogy a tárgyalás rendjének kialakítása körében a viták ütemezhetőek legyenek, továbbá legyen lehetőség korlátozni azok visszaélészerű elnyújtását, így lezárásának, vagy

akár magának a szavazásnak a megakadályozását. Mindezeket is mérlegelve a HHSZ rendelkezései tartalmazzák az időkeretes tárgyalási rend és a klotúr intézményét²⁰, amelyek alkalmazására országgyűlési döntés alapján kerülhet sor. Részletesen lásd a VII. Rész 3. Fejezetében.

A módosító javaslatokra vonatkozó előírások az eljárás második és harmadik szakaszának határára kerültek elhelyezésre, tekintettel a képviselői módosító javaslatokra, amelyek benyújtási határideje ugyan a korábbiaktól eltérően nem az általános vita lezárásának pillanatához, hanem már egy objektív időponthoz kötődik.²¹ Módosító javaslat hiányában lehetőség van akár a további tárgyalási szakaszok igénybevétele nélküli határozathozatalra is.

A módosító javaslatokra előírt tartalmi követelmények külön vizsgálhatók aszerint, hogy külső vagy belső túlterjeszkedés esete áll fenn, ugyanis míg külső túlterjeszkedés bizottsági jelzése esetén az Országgyűlés legalább egy külön döntése, de szükség esetén újabb, külön eljárása is szükséges, addig belső túlterjeszkedő módosító javaslat benyújtásához a HHSZ-ben rögzített jogkövetkezmény nem fűződik.²²

Az alkotmányossági, garanciális eljárási előírások és az azoknak megfelelő törvényhozási eljárás kiemelt jelentőségére mutat rá ugyanakkor, ezen feltételek figyelembevételének szükségességét és súlyát is elemezve az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény elfogadására irányuló javaslat indokolása szerint az a szerv, amely végső soron felel azért, hogy a jogalkotás, az eljárást és az eredményét tekintve, az Alaptörvénnyel összhangban valósuljon meg – amint több döntésében ezeket vizsgálat tárgyává is tette. Kimondta, hogy ha „erről az Országgyűlés maga nem gondoskodik kellőképpen – végső soron azt is az Alkotmánybíróságnak kell biztosítania, hogy a parlamenti döntéshozatali eljárás az erre vonatkozó szabályoknak megfelelően történjen. (...) Ezért a Házsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény (...) közjogilag érvénytelen.” {6/2013. (III. 1.) AB határozat [67., 68]}. A közjogi érvénytelenséget is megalapozó „formai hibás törvényhozási eljárás (...) alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére” és „a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányosértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét” [29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122., 331., 332.] azzal, „hogy a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének (...) jogállami követelménye.” [39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325., 349.].

1.3.2. Második szakasz: a részletes vita

A törvényjavaslatok vitájának tagolása körében az Alkotmánybíróság a törvényhozási eljárás észszerű rendjének biztosítása érdekében a részletes vitát az általános vitát követő, a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások megvitatása szakaszaként jellemezte [164/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 456.]. Ez „nem jelenti azt, hogy csupán egyetlen törvényalkotási rend minősülne észszerűnek, és ezáltal alkotmányosnak (...) viszont kikövetkeztethetjük ebből a megjegyzésből, hogy a parlament által választott konkrét törvényalkotási rendnek úgy kell felépülnie,

hogy az a törvényjavaslatok alapos, megfontolt, szakmailag kielégítő megtárgyalását lehetővé tegye.”²³

A jelenlegi eljárásrend szerint az általános vita lezárását követő héten nyílik meg a korábbiakhoz képest jelentős változásokat hordozó részletesvita-szakasz²⁴, amely már nem plenáris szinten zajlik. A módosító javaslatok megtárgyalására és az azokról történő határozathozatalra is a bizottságokban kerül sor, mégpedig a szabályozás alapjául szolgáló koncepció szerint a bizottságok törvényalkotási eljárásban betöltött szerepének növelése érdekében.²⁵ A jogtudomány képviselői közül egyesek a változás kapcsán a plénum tehermentesítését és a törvényalkotási folyamat lassításának esélyét, illetve a korábban tapasztalt kiüresedett viták szakmaisága növelésének lehetőségét látják megvalósulni, míg mások a parlamenti tárgyalások legitimitációjára vonatkozó kétségüket fogalmazzák meg vagy kiemelik, hogy a megoldás külföldi példa nélküli.²⁶

A részletes vita kiterjed a – dogmatikai szempontok miatt az előző alcímekben már összefüggéseiben említett – törvényjavaslat alkotmányossági, jogalkotási és nemzetközi kötelezettségeknél²⁷, valamint a benyújtott képviselői módosító javaslatok házszabályi tartalmi előírásainak²⁸ való megfelelése vizsgálatára, továbbá a törvényjavaslat részletes megtárgyalására is. Az erre vonatkozó és valamennyi módosító javaslatról történt állásfoglalásáról is tájékoztatást ad a tárgyaló bizottság a részletes vitát lezáró jelentésében, valamint a módosító javaslatok megvitatásán és támogatásáról való döntésen túl további módosítási szándékot fogalmazhat meg, egységes, részletes vitát lezáró módosító javaslatába foglalva a támogatott és a saját módosítási szándékait. Valamennyi tárgyaló bizottság részletes vitát lezáró bizottsági jelentésének benyújtásával zárul le a részletesvita-szakasza.

1.3.3. Harmadik szakasz: a törvényalkotási bizottság eljárása

A részletesvita-szakasz lezárását követően az előterjesztőnek tájékoztatást kell adnia arról, hogy mely, a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokkal ért egyet vagy a törvényalkotási bizottság ülésén teszi meg a szükséges nyilatkozatot.

A törvényalkotási bizottság eljárására az előterjesztői tájékoztató vagy – részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat hiányában – a törvényalkotási bizottság eljárását kezdeményező nem önálló iromány beérkezését követően kerül sor.

A törvényalkotási bizottság külön kijelölés nélkül valamennyi – napirendjére kerülő – törvényjavaslatot megtárgyalja. Alapvető feladata, hogy az állandó bizottságok által a részletes vitában megfogalmazott és támogatott módosító javaslatokat (részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat) értékelje, állást foglaljon róluk. A törvényalkotási bizottság a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat(ok) értékelése mellett további módosításra irányuló szándékot is megfogalmazhat. A törvényalkotási bizottság eljárása az összegző jelentés és az összegző módosító javaslat benyújtásával zárul, amely utóbbi tartalmazza a törvényalkotási bizottság által támogatott, illetve változtatásokkal fenntartott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat és saját kezdeményezésű módosító javaslatait. Az összegző módosító javaslatot megvitató plenáris ülésnap megnyitása előtt továbbá egységes javaslatként benyújtja a törvény-

javaslat és az összegző módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét. Az összegző módosító javaslat minden pontjának elfogadása esetén az Országgyűlés a zárószavazást az egységes javaslatról tartja.

Az Országgyűlés tehát a törvényalkotási bizottság javaslata alapján határoz a törvény végleges szövegéről. Főszabály szerint nincs lehetősége arra, hogy az összegző módosító javaslat egyes pontjairól külön szavazzon és a törvényalkotási bizottság által megfogalmazott módosítási szándékokról eltérően foglaljon állást: azok támogatásáról vagy elutasításáról csak együttesen dönthet. A törvényalkotási bizottság felelőssége ezért igen nagy a törvény végleges szövegének kialakításában.

E felelőssége érvényesítése során biztosítani kell a különböző módosító javaslatok közötti koherenciát. Ennek indoka, hogy több tárgyaló bizottság eljárása esetén azok nincsenek figyelemmel egymás indítványaira, továbbá, a tárgyaló bizottságok által megvizsgált és adott esetben támogatott képviselői módosító javaslatok köre bizottságonként eltérő. Ezenfelül a törvényalkotási bizottságban is felmerülhet további módosítási szándék, amely szintén ellentétben állhat a fenti indítványokkal. A törvényalkotási bizottság feladata, hogy valamennyi, általa támogatott módosítási szándékot összhangba hozza és megtegye azokat a pontosításokat, amelyek a módosító javaslatok egymás közötti és azok törvényjavaslattal való koherenciájához elengedhetetlenül szükségesek.

Ha a törvényalkotási bizottság azt állapítja meg, hogy valamely részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatban vagy a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok között olyan ellentmondás van, amely a saját eljárásában nem tisztázható, a HHSZ lehetővé teszi, hogy a vitás kérdés megjelölésével és határidő tűzésével felkérje az érintett tárgyaló bizottságot vagy tárgyaló bizottságokat, hogy az ellentmondás feloldása érdekében ismételten folytassanak részletes vitát és nyújtsanak be megismételt részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot. A gyakorlatban megismételt részletes vita lefolytatására még nem került sor, az ellentmondásokat a törvényalkotási bizottság saját eljárásában oldja fel.

1.3.4. Negyedik szakasz: a törvényjavaslat tárgyalásának lezárása

A törvényalkotási bizottság eljárását követően a képviselőcsoportok vezetőinek vagy az előterjesztőnek lehetősége van arra, hogy valamely – az összegző módosító javaslatban található – módosító pontról külön szavazást kérjen, vagy éppen valamely módosító javaslat fenntartását indítványozza.²⁹

Az Országgyűlés plenáris ülésén ebben a több külön, önmagában is összetett elem-ből álló befejező szakaszban vitázik a bizottsági jelentésekről és – a túlnyomó többségben benyújtásra kerülő – összegző módosító javaslatról, majd ez utóbbiról dönt is, a fenntartás és külön szavazás³⁰ kérése kivételével – a HHSZ kodifikációja során egyik szabályozási célként meghatározott egyszerűbb szavazási rend megvalósulása érdekében – egyetlen szavazással³¹. Az összegző (második összegző) módosító javaslatról hozott végső döntése és annak – valamint szükség esetén a zárószavazás előtti módosítás – eredménye függvényében is, ezt követően és alapján, illetve hiányában

történik a zárószavazás.³² Mindegyik plenáris szavazási eseményre vonatkozik, hogy ha minősített többséget igénylő döntés is szükséges, a szavazást két részletben kell lefolytatni úgy, hogy először a minősített többséget igénylő döntést kell meghozni.

Amennyiben törvényjavaslat, illetve egységes javaslat kizárólag alkotmányossági feltételeknek való megfelelése érdekében, azon túl nem terjeszkedve³³ a Kormány, illetve az előterjesztő zárószavazást előkészítő módosító javaslatot kíván benyújtani, a zárószavazás elhalasztását kérheti. A törvényalkotási bizottság egy indítványba, a zárószavazás előtti módosító javaslatba foglalja az általa támogatott vagy változtatással fenntartott zárószavazást előkészítő módosító javaslatot és az – ugyanazon korlátozások figyelembevételével megfogalmazott – saját módosítási szándékait, valamint zárószavazás előtti jelentést nyújt be. Ezt követően az Országgyűlés plenáris ülésen megvitatja a zárószavazás előtti jelentést és módosító javaslatot, valamint dönt ez utóbbi elfogadásáról, majd visszacsatolva az elhalasztás előtti fázishoz tartja meg tartalmilag a zárószavazást.

Az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdésében foglalt öt napos, a parlamenti törvényalkotási szakasz utolsó elemére, az elfogadott törvény házelnök általi aláírására biztosított határidőn belül a HHSZ három napot határoz meg arra, hogy az előterjesztő az elfogadott törvény szövegét, ha azt a Ház nem a törvényjavaslat vagy valamely egységes javaslat alapján fogadta el, kézjeggyével ellátva megküldje a házelnöknek, ezzel a rendelkezéssel lezárva a törvényjavaslat általános rendben történő tárgyalása parlamenti folyamatának szabályozását.

A törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályait bemutató folyamatábra a 30. Függelékben található.

2. A törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályai

A törvényjavaslatok tárgyalása általános szabályainak ismertetése után feltétlenül szólni kell a törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályairól is, amelyek között alapvető különbséget tehetünk a törvényjavaslatok tárgyalási idejére gyakorolt hatásuk alapján. Ennek megfelelően beszélhetünk az eljárást „gyorsító”, illetve az eljárást „lassító” különös szabályokról, illetve speciális fajtájuk a kiegészítő elemet tartalmazó eljárások.

2.1. A törvényalkotás folyamatát „gyorsító” eljárások

A modern parlamentarizmusra jellemzők az általános törvényhozási eljárás gyorsítására szolgáló eszközök.

2.1.1. Sürgős tárgyalás

Sürgős tárgyalásnál az előterjesztés megvitatására a HHSZ-ben általános jelleggel megállapított eljárásrend helyett az ott pontosan meghatározottak szerinti gyorsított ütemben kerül sor. 2014-ig a sürgősségi eljárásra vonatkozó javaslatot a HSz. szerint a törvényjavaslat előterjesztője nyújthatott be indokolással és legalább ötven képviselő támogatásával. Elrendeléséről az Országgyűlés a törvényjavaslat elfogadásához szükséges szavazataránnyal határozott. A plénum támogatása esetén az előterjesztést a döntéstől számított harminc napon belül napirendre kellett tűzni, és a módosító indítványok benyújtását követően a részletes vitát szintén harminc napon belül le kellett folytatni. Sürgős tárgyalás költségvetési törvényjavaslat esetében nem volt kérhető.

A HHSZ a felgyorsult törvényalkotási menet visszafogása érdekében és az új eljárásrend fényében kismértékben újraszabályozta ezt a jogintézményt. Fontos korlátozás, hogy sürgősségi tárgyalás elrendelésére félévente legfeljebb hat alkalommal kerülhet sor a jelen lévő országgyűlési képviselők legalább kétharmadának „igen” szavazatával, továbbá a sürgős tárgyalás elrendelése és a zárószavazás időpontja között legalább hat napnak el kell telnie. Következésképpen nem a kormánytöbbség eljárásgyorsító eszközéről, hanem kompromisszumos döntést igénylő lehetőségéről van szó, amire mind a 2014–2018-as, mind pedig a 2018–2022-es ciklusban viszonylag ritkán³⁴ került sor.

A sürgős tárgyalás folyamatát bemutató ábra a 31. Függelékben, míg a sürgős eljárás elrendelésére vonatkozó döntések számát bemutató táblázat a 32. Függelékben található.

2.1.2. *Kivételes eljárás*

A kivételes eljárás lényege 2014-ig a HSz. alapján az volt, hogy a törvényjavaslat vitáját és a módosító indítványokkal kapcsolatos döntést nem a plénum, hanem a kijelölt bizottság hozta meg. A HSz. 2012. január 1-jétől bevezette a kivételes sürgős eljárást, amit a kivételes és a sürgős tárgyalás összekapcsolódása ihletett. A HHSZ hatálybalépésével egyrészt a kivételes eljárás megszűnése mellett a kivételes és sürgős eljárás elnevezése kivételes eljárássá változott, másrészt újabb garanciális elemek jelentek meg. Félévente csupán legfeljebb négy alkalommal kerülhet sor a kivételes eljárás elrendelésére – jellemzően ki is használják ezt a négy lehetőséget –, valamint tovább bővült azon törvényjavaslatok köre, amelyek tárgyalásánál alkalmazása nem kérhető.³⁵ Cserébe a többlétszámú képviselői többségének támogatása. Kivételes eljárás elrendelésére csak tárgysorozatban lévő törvényjavaslat esetén kerülhet sor. A plénum szavaz a tárgyalás pontos ütemezéséről, majd – az általános szabályoktól eltérve – az előterjesztés részletes vitáját a törvényalkotási bizottság folytatja le, ami ennek során értékeli a benyújtott képviselői módosító javaslatokat és azokról állást foglal. Összegző jelentésének és – szükség szerinti – összegző módosító javaslatának benyújtását az összevont vita követi, amely a „rendes” törvényhozási eljárás záró vitájához hasonlítható azzal, hogy az Országgyűlés a kivételes eljárásban tárgyalta törvényjavaslatról kizárólag ekkor tárgyal. A kivételes eljárás talán legfontosabb jellemzője, hogy a benyújtott javaslat akár már a benyújtását követő napon is elfogadásra kerülhet.

A kivételes eljárás folyamatát bemutató ábrát a 34. Függelék, míg a kivételes, illetve kivételes sürgős eljárás elrendelésére vonatkozó döntések számát bemutató táblázatot a 33. Függelék tartalmazza.

2.1.3. *A határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés*

A határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés intézménye, annak alkotmányossága és indokoltsága a HHSZ sajátos jogforrási jellegéből érthető meg leginkább. A HHSZ egy olyan belső norma, amelynek kizárólagos célja az Országgyűlés jogalanyai működésének szabályozása, külső személyekre vonatkozó, általánosan kötelező erejű magatartási szabályt nem tartalmaz. Ebből következően elfogadható, hogy a jelen lévő képviselők legalább négyötödének támogatása esetén az Országgyűlés egy-egy törvényjavaslat tárgyalását ne előzetesen meghatározott eljárásrendben tegye meg, hanem ahhoz külön eljárásrendet fogadjon el. Jól látható tehát, hogy a házszabálytól való eltérés lényege az előre megállapított házszabályi garanciarendszer egyes elemeinek vagy az elemek jelentős részének kikapcsolása, ami a gyakorlatban

jellemzően gyors törvényalkotási folyamatot eredményez. Mivel nincs előre meghatározva, hogy mely rendelkezésektől és milyen mértékben megengedett az eltérés, kiemelt garanciális jelentőségű, hogy az országgyűlési képviselők lehető legnagyobb konszenzusát igénylő szavazati aránnyal kerülhessen sor az alkalmazására. A HSz.-hez hasonlóan a HHSZ is a jelen lévő országgyűlési képviselők legalább négyötödének „igen” szavazatához köti ezt, továbbá némiképp bővíti a kizárt törvényjavaslatok körét. Házsabálytól eltérés esetén általában a kivételes eljárás szabályai szerint³⁶ folytatják le a javaslat tárgyalását, de ezen speciális eljárás keretében lehetőség van az eljárás csak egy-egy mozzanatától való eltérésre is. Ilyen pl. a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során a módosító javaslatok külön szavazásra vagy fenntartásra kérése számának növelése, amellyel az Országgyűlés a HHSZ hatálybalépése óta a 2020. évi központi költségvetés elfogadásáig minden, a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során élt. Házsabálytól eltérés esetén lehetőség van arra is, hogy a törvényjavaslatához képviselői módosító javaslat benyújtására, a törvényalkotási bizottság eljárására, az összegző vita lefolytatására és a zárószavazásra egyetlen napon kerüljön sor.³⁷ Természetesen ez utóbbi eset csak úgy képzelhető el, ha a javaslat mind a kormánypárti, mind az ellenzéki képviselők feltétlen támogatását élvezzi.

Bár mind a határozati házsabályi rendelkezésektől való eltérés, mind pedig a kivételes eljárás során igen rövid idő alatt válik lehetségessé a törvényjavaslat elfogadása, azért a két megoldás között alapvető különbség van: míg „rendes” parlamenti mandátumarány mellett az előbbire csupán a kormánypártok és az ellenzék konszenzusa esetén kerül sor, addig az utóbbi csakis a kormánytöbbség akaratótól függ.³⁸

2.1.4. A törvényalkotási bizottság előrehozott eljárása

Ahogy azt korábban láthattuk, az előterjesztőnek részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat benyújtása esetén a részletes vita lezárását követő hét harmadik napjáig³⁹ írásban tájékoztatást kell adnia arra vonatkozóan, hogy

- a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokba foglalt mely módosításokkal ért egyet vagy
- a fenti tájékoztatást a törvényalkotási bizottság ülésén fogja szóban előterjeszteni.

A törvényalkotási bizottság e nyilatkozat megtétele után, azaz főszabály szerint legkorábban a részletesvita-szakasz lezárultát követő héten tárgyalhatja meg az adott törvényjavaslatot, határozati javaslatot. Az előterjesztő azonban indokolással ellátott, írásbeli kérelmében kérheti a házelnök engedélyét ahhoz, hogy a törvényalkotási bizottság az eljárását a részletesvita-szakasz lezárulta hetében folytassa le. A törvényalkotási bizottság előrehozott eljárására félévente legfeljebb nyolc önálló indítvány esetében kerülhet sor.⁴⁰

2.1.5. Tárgyalás és határozatbozatal módosító javaslat hiányában

Mint láthattuk az általános szabályoknál, képviselő a törvényjavaslathoz módosító javaslatot azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig nyújthat be, amely ülés napirendjén az általános vita lezárása szerepel. Van azonban a HHSZ-ben egy speciális szabály, miszerint az eljárás gyorsítására van lehetőség abban az esetben, ha a törvényjavaslat előterjesztője írásban kezdeményezi, hogy az Országgyűlés módosító javaslat hiányában még ugyanazon az ülésen döntsön a törvényjavaslat elfogadásáról, amelyen az általános vita lezárása szerepel.⁴¹ A 2014–2018-as ciklusban ilyen kezdeményezés előterjesztésére öt alkalommal került sor. Ezek közül három esetben az Országgyűlés támogatta a javaslatot és az eljárás ennek megfelelően zajlott, míg két esetben a kezdeményezést rendkívüli ülés napirendjére javasolt törvényjavaslattal együtt nyújtották be, azonban a rendkívüli ülés megtartására, tekintettel arra, hogy az Országgyűlés a napirendet a kellő létszám hiányában nem fogadta el, nem került sor. A 2018–2022-es ciklusban ilyen kezdeményezés előterjesztésére a kézirat lezárásáig nem került sor.

2.1.6. Eljárás a tárgyaló bizottság által elfogadott módosító javaslat hiányában

Abban az esetben, ha a tárgyaló bizottság nem nyújt be részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot és a HHSZ 46. § (3) bekezdése alapján az előterjesztő vagy – ha nem a Kormány az előterjesztő – a Kormány nem kezdeményezi a törvényalkotási bizottság eljárását⁴², az Országgyűlés a benyújtott törvényjavaslatot bocsátja zárószavazásra.⁴³

Ez utóbbi két esetben, tehát ha a kezdeményezés ellenére módosító javaslatot nyújtanak be vagy a törvényalkotási bizottság eljárását kezdeményezik, a törvényjavaslat tárgyalására az általános szabályokat kell a továbbiakban alkalmazni.

2.2. A törvényalkotás folyamatát „lassító” eljárások

2.2.1. Eljárás túlterjeszkedő módosító javaslat benyújtása esetén

Általános megfogalmazás szerint a túlterjeszkedő módosító indítvány a módosítani kívánt törvény olyan részének módosítására tesz javaslatot, amelyet az eredeti előterjesztés nem érintett („belső túlterjeszkedés”), vagy olyan törvényt javasol módosítani, amelyet az eredeti törvényjavaslat egyáltalán nem kívánt újraszabályozni („külső túlterjeszkedés”). A HHSZ fogalomhasználatában túlterjeszkedő módosító javaslatnak csak ez utóbbi minősül, és amíg ez utóbbi esetében az eljárás időtartama lényegesen meghosszabbodhat, „belső túlterjeszkedés” esetén – amennyiben azt a tárgyaló bizottság vagy a törvényalkotási bizottság szabályszerűnek és szükségszerűnek minősíti – a benyújtásának nincs az eljárásra vonatkozó negatív jogkövetkezménye.

Mindkét módosítójavaslat-típusra alapvetően ugyanazok a korlátok vonatkoznak, mint a HSz.-ben: ilyen módosítások csak akkor nyújthatók be, ha szabályszerű módosító indítvánnyal való összefüggésük vagy alkotmányossági, jogalkotási és kodifikációs követelmények érvényesítése miatt erre feltétlenül szükség van. Ezen túlmenően egységes a szabályozás abban is, hogy zárószavazást előkészítő és zárószavazás előtti módosító javaslatként egyik sem terjeszthető be. A vizsgált módosító indítványok benyújtására a HSz. szerint is kizárólag olyankor kerülhetett sor, ha az nyilvánvalóan szükségesnek mutatkozott. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet, ennek a korlátozásnak alkotmányossági szempontból azért van garanciális jelentősége, mert a törvényjavaslat valamennyi koncepcionális egysége tekintetében biztosítani kell a megfelelő tárgyalási idő követelményének érvényesülését, és ennek betartására a törvényalkotási eljárás késői szakaszában beterveztett, nagy terjedelmű és jelentős, más törvényeket érintő módosítás esetén nem feltétlenül kerül sor.

Túlterjeszkedő módosító javaslatnál a HHSZ speciális eljárásrendet ír elő. Ha a tárgyaló bizottság valamely benyújtott vagy általa szükségesnek gondolt módosítást túlterjeszkedőnek minősít, akkor azt a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslattól elkülönülten terjeszti be. A benyújtást, valamint a részletesvita-szakasz lezárását követően az Országgyűlés vita nélkül dönt a túlterjeszkedő módosító indítvány sorsáról, vagyis arról, hogy a HHSZ-ben foglalt feltételeknek megfelelő, nyilvánvalóan szükséges módosításról van-e szó. Amennyiben a plénum szabályszerűnek minősíti a túlterjeszkedő módosító javaslatot, e módosító javaslatra az általánosvita-szakasz újból megnyílik, majd a módosító javaslatot benyújtó bizottság kiegészítő részletes vitát folytat le. A bizottság további módosítási szándékot csak a szabályszerű túlterjeszkedő módosító javaslattal összefüggésben, a HHSZ-ben meghatározott alkotmányossági, jogalkotási és kodifikációs követelmények érvényesülése érdekében fogalmazhat meg. A bizottság ezeket az esetleges további módosításokat a szabályszerű túlterjeszkedő módosító javaslattal egybeszerkesztve, egy indítványba foglalva nyújtja be (átdolgozott túlterjeszkedő módosító javaslat), eljárásának befejezéséről pedig kiegészítő részletes vitáról szóló bizottsági jelentést nyújt be. Ezt követően, ha a törvényalkotási bizottság az átdolgozott túlterjeszkedő módosító javaslatot, ennek hiányában a szabályszerű túlterjeszkedő módosító javaslatot támogatja, azt összegző módosító javaslatában szerepelteti.

A fenti kiegészítő eljárástól az Országgyűlés legalább kétharmados többséggel abban az esetben tekinthet el, ha a szabályszerű túlterjeszkedő módosító javaslat annak céljára és tartalmára figyelemmel kizárólag arra irányul, hogy a törvényjavaslattal nem érintett törvény rendelkezéseit a törvényjavaslattal összhangba hozza.

A törvényalkotási bizottság által benyújtott túlterjeszkedő módosító indítványról szintén a plénum határoz vita nélkül. Szabályszerűnek minősített túlterjeszkedő módosító javaslat esetén hasonlóképpen kell eljárni, mint a tárgyaló bizottság általi módosításnál azzal, hogy a szabályszerű túlterjeszkedő módosító javaslat kiegészítő részletes vitáját a kijelölt bizottság folytatja le, a törvényalkotási bizottság pedig kiegészítő összegző módosító javaslatot nyújthat be – ami az összegző módosító javaslat és az átdolgozott túlterjeszkedő módosító javaslat, ennek hiányában a szabályszerű

túlterjeszkedő módosító javaslat egybeszerkesztett szövegét tartalmazza –, továbbá eljárásának befejezéséről kiegészítő összegző jelentést nyújt be.

Figyelemmel arra, hogy túlterjeszkedő módosító javaslat benyújtása esetén – amennyiben az Országgyűlés a HHSZ 72. §-a szerint nem tekint el a fenti kiegészítő eljárásoktól – az önálló indítvány elfogadásának időtartama jelentős mértékben megnőhet, viszonylag ritkán kerül sor a benyújtására. A 2014–2018-as ciklusban három alkalommal, a 2018–2022-es ciklusban – a kézirat lezárásáig – négy alkalommal nyújtottak be túlterjeszkedő módosító javaslatot a tárgyaló bizottságok vagy a törvényalkotási bizottság.

Ha eljárása során az Országgyűlés nem minősíti nyilvánvalóan szükségesnek a túlterjeszkedő módosító javaslatot, akkor annak tárgyalását le kell zárni, és a módosítási szándék csak új előterjesztés készítésével vihető keresztül.⁴⁴

2.2.2. Eljárás a tárgyaló bizottság mulasztása esetén

Mint azt láthattuk, az általános vita lezárását követő héten nyílik meg a részletes-vita-szakasz, ami a részletes vitáról szóló bizottsági jelentés benyújtásával zárul. A HHSZ azonban nem határoz meg konkrét határidőt arra vonatkozóan, hogy a részletes vitáról szóló bizottsági jelentést meddig kell benyújtani. Annak érdekében, hogy a bizottság ne odázhassa el beláthatatlan ideig a módosító javaslatokra vonatkozó döntéshozatalt, az Országgyűlés a Házbizottság javaslatára határidőt állapíthat meg a tárgyaló bizottság számára a jelentés benyújtására. Ha a bizottság ezek után sem tesz eleget tárgyalási kötelezettségének és a törvényjavaslatról a kijelölt bizottság sem tartott részletes vitát, a határidő lejártá után a kijelölt bizottság köteles megtárgyalni a törvényjavaslatot, illetve ha maga a kijelölt bizottság a mulasztó, a házelnök új bizottságot jelöl ki a részletes vita lefolytatása céljából. A HHSZ hatálybalépése óta nem került sor a Házbizottság részéről ilyen javaslat megtételére.

2.2.3. Megismételt részletes vita

A HHSZ rendelkezései értelmében a törvényalkotási bizottságnak módjában áll a tárgyaló bizottságot vagy bizottságokat a részletes vita ismételt lefolytatására felhívni, akár határidő megszabása mellett, ha a törvényalkotási bizottság megállapítja, hogy valamely részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatban vagy a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok között olyan ellentmondás van, amely a saját eljárásában nem tisztázható. A megismételt részletes vita a törvényalkotási bizottság által megjelölt ellentmondásra vagy az azzal szorosan összefüggő kérdésekre terjedhet ki.⁴⁵ Megismételt részletes vita kezdeményezésére a HHSZ hatálybalépése óta eltelt időben nem került sor.

2.3. Kiegészítő elemet tartalmazó eljárások

2.3.1. Elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményező eljárás

Részletesen lásd a IX. Rész 7. Fejezet 2. Alcím 2. Pontjában.

2.3.2. Megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalása

Részletesen lásd a IX. Rész 6. Fejezet 3. Alcím 1. Pontjában.

2.3.3. Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldött törvényjavaslat tárgyalása

Részletesen lásd a IX. Rész 6. Fejezet 3. Alcím 2. Pontjában.

2.3.4. Az egyeztetési eljárás

Részletesen lásd a X. Rész 2. Fejezetében.

3. A költségvetési tárgyú törvényjavaslatok tárgyalása⁴⁶

3.1. A költségvetési és a zárszámadási törvény előkészítése és benyújtása

A költségvetési és a zárszámadási törvényjavaslat előkészítése és benyújtása a Kormány kizárólagos jogköre, azon belül az előkészítése a pénzügyminiszter feladat- és hatáskörébe tartozik.

A költségvetési törvényjavaslat előkészítése során a Pénzügyminisztérium az érintett intézményeknek tájékoztatót küld a költségvetési törvényjavaslat összeállításához szükséges feltételekről és az érvényesítendő követelményekről. Ezt követően kerül sor a fejezeti (minisztériumi) szintű tervezésre, majd a törvényjavaslat tervezetének elkészítésére. A költségvetési törvényjavaslat tervezetét a Kormány megtárgyalja és elfogadja, majd a tervezetet megküldi az Állami Számvevőszéknek véleményezés és a Költségvetési Tanácsnak észrevétel tétele céljából.

Az Országgyűlés Hivatalának költségvetésére vonatkozó javaslatot a házelnök a Házbizottság egyetértésével, a Költségvetési bizottság véleményének beszerzése után⁴⁷ küldi meg a Kormánynak, amely azt változtatások nélkül terjeszti be a költségvetési törvény részeként az Országgyűlésnek. Az Alkotmánybíróság és az Állami Számvevőszék a költségvetésére vonatkozó javaslatát (és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolóját) maga állítja össze és küldi meg a Kormánynak, amely azt változtatások nélkül terjeszti be a költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Az ügyészség esetében a legfőbb ügyész összeállítja az ügyészség költségvetésére vonatkozó javaslatát és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolóját, amelyet a Kormány a költségvetésről szóló törvényjavaslat és az annak végrehajtására vonatkozó törvényjavaslat részeként változtatás nélkül terjeszt az Országgyűlés elé. A bíróságok esetében az Országos Bírósági Hivatal elnöke összeállítja – a központi költségvetésről szóló törvény Bíróságokról szóló fejezete, valamint az Országos Bírói Tanács tekintetében az Országos Bírói Tanács, továbbá a Kúria tekintetében a Kúria elnöke véleményének kikérésével és ismertetésével – a bíróságok költségvetésére vonatkozó javaslatát és az annak végrehajtására vonatkozó beszámolóját, amelyet a Kormány a költségvetésről szóló törvényjavaslat és az annak végrehajtására vonatkozó törvényjavaslat részeként változtatás nélkül terjeszt az Országgyűlés elé.

A költségvetésről szóló törvényjavaslatot – törvény rendelkezése alapján – a Kormány október 15-ig köteles benyújtani az Országgyűlésnek. Ez alól kivételt képez az országgyűlési képviselők választásának éve, amely esetben a költségvetésről szóló törvényjavaslatot október 31-ig kell benyújtani.

A zárszámadás előkészítése során a Pénzügyminisztérium szintén tájékoztatót küld az intézmények részére, amely alapján az intézmények elkészítik beszámolóikat és

megküldik a Kincstár részére. A Kincstár továbbítja azokat a Pénzügyminisztérium felé, ami ezt követően elvégzi a fejezetek (minisztériumok) számszaki ellenőrzését és elkészíti a szöveges indokolást. A zárszámadási törvényjavaslat összeállítását követően a Kormány megtárgyalja azt, és ezt követően véleményezés céljából megküldi az Állami Számvevőszéknek.

A zárszámadásról szóló törvényjavaslatot a költségvetési évet követő év szeptember 30-ig kell az Országgyűlés elé betérjeszteni.

3.2. A költségvetési törvény szerkezete

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) részletesen meghatározza, hogy a költségvetésről szóló törvényjavaslat és a zárszámadási törvényjavaslat készítése során a bevételeket és a kiadásokat milyen tagolásban kell az Országgyűlés elé betérjeszteni.

A költségvetésről szóló törvényjavaslat normaszövegből és mellékletekből áll. Ezek közül a legmeghatározóbb az 1. melléklet, amelynek a szerkezete a 2016. évben a 2017. évi költségvetés tervezése során jelentős mértékben átalakult. A korábbi – közel két évtizedes gyakorlat során alkalmazott – képlet, miszerint a kiadási előirányzatok összege megegyezik a bevételi és a támogatási előirányzat összegével, megváltozott. A 2017. évtől külön kerülnek megtervezésre a működési kiadások és bevételek, amelyek egyenlege nullszaldós, és külön kerülnek megtervezésre a felhalmozási kiadások és bevételek, ahol – természetesen a VIII. Rész 3. Fejezet 2. Alcímében említett államadósság-szabálynak megfelelően – hiány tervezhető.

A legnagyobb szerkezeti egység az 1. mellékleten belül a fejezet, amely a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan irányított, felügyeleti szervek és előirányzatok összességként határozható meg. A fejezetek képezik a költségvetési fejezetrendet. Önálló költségvetési fejezetet képeznek a legfontosabb állami közhatalmi szervek, mint pl. a korábban említett szervek, a Köztársasági Elnökség vagy az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, valamennyi minisztérium és egyéb központi államigazgatási szervek, mint pl. a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, illetve a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia költségvetése.

A fejezet címekre, alcímekre, jogcímcsoportokra és jogcímekre tagolódik. A költségvetési cím a szervezeti és szabályozási szempontból összetartozó, továbbbrészelezett előirányzatok összességét jelenti. A költségvetési címrendet – amit a költségvetési törvényben szereplő címek alkotnak – a fejezetet irányító szerv vagy a Kormány az Áht. 33. §-a alapján a költségvetési év folyamán módosíthatja vagy kiegészítheti, kivéve azokat, amelyek előirányzatainak megváltoztatása az Országgyűlés hatáskörébe tartozik.

A címeken belül létrehozható lényeges szerkezeti egység a működési költségvetés elnevezésű előirányzat-csoport, amely keretén belül az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek működéséhez kapcsolódó, személyi juttatások és egyéb működési kiadások kiemelt előirányzatként történő elszámolása jelenik meg.

A költségvetési törvény tartalmi korlátját határozta meg az Alkotmánybíróság egy 2006-os határozatában, amelyben a testület megállapította, hogy a költségvetés elfogadása, mint az Alaptörvényben külön nevesített törvényalkotási tárgykör „(kiemelése), kötelezővé (érvényességi feltétellé) teszi, hogy az Országgyűlés e tárgykörrel más tárgyköröktől elkülönítve döntsön”. [4/2006. (II. 15.) AB határozat, Indokolás III/1.] Eszerint tehát nem lehetséges a költségvetési törvény keretén belül más törvény módosítása, a kialakult gyakorlat alapján erre a központi költségvetés megalapozásáról szóló törvényjavaslat szolgál. A megalapozó törvény elfogadására vonatkozó, az Áht.-ban meghatározott speciális szabály, hogy annak legalább a költségvetési törvénnyel egyidejűleg kell hatályba lépnie.

3.3. Eltérések a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során⁴⁸

A központi költségvetésről, valamint az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat benyújtása tehát a Kormány kizárólagos feladatkörébe tartozik. A költségvetési törvény módosítására vonatkozó törvényjavaslatot azonban már bármely országgyűlési képviselő, állandó bizottság, és a köztársasági elnök is benyújthat.

A HHSZ rendelkezéseinek megfelelően a törvényjavaslatok – így köztük a költségvetési tárgyú törvényjavaslatok – tárgyalásának szabályai 2014-ben jelentős mértékben átalakultak, majd egy 2019-es, alapvetően technikai módosításnak köszönhetően 2020. január 1-től módosultak.

Tekintettel arra, hogy a költségvetés és a költségvetési tárgyú törvények speciális tárgyú törvényeknek számítanak, a tárgyalásukra vonatkozó szabályok jelentős eltéréseket mutatnak a törvényjavaslatok általános tárgyalási rendjétől, továbbá meghatározó az a tény is, hogy az ilyen jellegű törvények sürgős vagy kivételes eljárásban való tárgyalását nem lehet kérni. Ez utóbbi eljárás alól kivételt csak az olyan, a költségvetési törvény módosítására irányuló törvényjavaslat képez, amely nem irányul a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegének megváltoztatására vagy a költségvetési hiány növelésére. A határozati házszabályi rendelkezésektől pedig – természetesen a jelen lévő képviselők négyötödének egyhangú döntése alapján – abban az esetben lehet eltérni a költségvetési törvényjavaslat és a központi költségvetésről szóló törvény – a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztató, vagy a költségvetési hiányt növelő – módosítására irányuló törvényjavaslat tárgyalása és döntéshozatala során, ha az nem akadályozza az államadósság-szabálynak való megfelelést biztosító szabályok érvényesülését.

A költségvetési tárgyú törvényjavaslatok tárgyalása során alkalmazott általános szabály, hogy az Ogytv. 72/A. § (4) bekezdésében foglalt, a határidők számításra vonatkozó rendelkezést nem lehet alkalmazni, azaz ha a határidő utolsó napja a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényen alapuló általános munkarend szerinti munkaszüneti napra esik, a határidő lejárata napja nem tolódik át az ezt követő munkanapra.

A költségvetési törvényjavaslatot a benyújtása előtt az Állami Számvevőszék véleményezi és a Költségvetési Tanács a törvényjavaslatra észrevételt tehet. A költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés ezen véleménnyel és észrevétellel együtt

tárgyalja meg, az általános vita kezdetekor lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az Állami Számvevőszék és a Költségvetési Tanács elnöke kifejtse álláspontját a törvényjavaslatról.

A költségvetési törvényjavaslatot az Országgyűlés – a Házbizottság javaslatára – időkeretben tárgyalja, ami nem lehet kevesebb harminc óránál.⁴⁹ Az általános vita időkeretének növelésére a képviselőcsoport vezetője vagy legalább öt független képviselő tehet írásban javaslatot.

A költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során a Költségvetési bizottságnak kiemelt szerepe van. A Költségvetési bizottság külön intézkedés nélkül kijelölt bizottságnak minősül, továbbá a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során ez a bizottság látja el a törvényalkotási bizottság feladatait is, így összegző jelentést – és amennyiben van, összegző módosító javaslatot – nyújt be. A Költségvetési bizottság kiemelt szerepét igazolja a HHSZ azon rendelkezése is, miszerint a központi költségvetés és a költségvetési fejezetek bevételi és kiadási főösszegére és egyenlegére – a Gst. 25. § (5) bekezdése szerinti módosító javaslat kivételével – kizárólag ez a bizottság nyújthat be módosító javaslatot.

Az általános vitával kapcsolatban a legfontosabb eltérés az általános szabályoktól, hogy a költségvetési törvényjavaslat általános vitája legkorábban a benyújtást követő tizenhárom nap elteltével kezdhető meg. Ez azt a célt szolgálja, hogy a képviselők még átfogóbban vizsgálhassák meg a törvényjavaslatot, ismerjék meg elkészítésének elveit és vizsgálhassák felül szándékaikat a módosítását illetően, azaz lényegesen több idő áll rendelkezésre ahhoz, hogy módosító javaslatokat nyújtsanak be, függetlenül attól, hogy azok benyújtási határideje megegyezik az általános szabályokban foglaltakkal.⁵⁰ A módosító javaslatok benyújtására a házelnök általában formanyomtatvány alkalmazását rendeli el. Az egy éven belül benyújtott törvényjavaslatok közül a legtöbb módosító javaslat a költségvetési törvényjavaslatához érkezik.⁵¹

A részletes vitát nemcsak a kijelölt bizottság, hanem vitához való kapcsolódás nélkül – a Mentelmi bizottság kivételével – valamennyi állandó bizottság és a nemzetiségeket képviselő bizottság is lefolytatja, a költségvetési törvényjavaslat valamennyi szerkezeti egysége vonatkozásában.

A részletes vita lezárását követően az előterjesztő csak arról nyilatkozhat, hogy mely részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatban foglalt módosítással ért egyet⁵², és ezen nyilatkozatát a részletes vita lezárását követő hét második napjáig adhatja meg.⁵³

Ahogy korábban említettük, a törvényalkotási bizottság szerepét a Költségvetési bizottság látja el. Az általános szabályoktól eltérően a költségvetési tárgyú törvényjavaslatok tárgyalása során az összegző jelentés és az összegző módosító javaslat benyújtásának határidejét a Házbizottság határozza meg.⁵⁴ A törvényalkotási bizottság szerepében eljáró Költségvetési bizottság – a Törvényalkotási bizottság ügyrendjét alkalmazva – a költségvetési törvényjavaslatot két ülésen tárgyalja meg. Az első ülés során a bizottság állást foglal a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokról, továbbá saját módosítási szándékot fogalmazhat meg, majd ezt követően a második ülésen dönt az összegző módosító javaslat és az összegző jelentés benyújtásáról. Az összegző módosító javaslat különálló részét képezik azon módosítások, amelyek

a költségvetési törvényjavaslat költségvetési fejezetei bevételi és kiadási főösszegének megváltoztatását tartalmazzák.

Az összegző módosító javaslat és a költségvetési törvényjavaslat egybeszerkesztett szövegének benyújtása az összegző jelentésről és az összegző módosító javaslatról folytatott vitát megelőző napon az előterjesztő felelőssége, azaz nem készül egységes javaslattervezet. Az összegző jelentésről és az összegző módosító javaslatról folytatott vita során a felszólalások rendje kötött.⁵⁵

Az államadósság-szabálynak való megfelelés vizsgálata céljából az összegző jelentés és az összegző módosító javaslat vitáját és az összegző módosító javaslatról történő döntést követően az egységes költségvetési javaslatot⁵⁶ a házelnök haladéktalanul megküldi⁵⁷ a Költségvetési Tanács részére.

A Költségvetési Tanács három napon belül alakítja ki véleményét, a zárószavazás megtartására csak a vélemény beérkezését követően vagy a véleménynyilvánításra rendelkezésre álló idő eredménytelen elteltével kerülhet sor. Az előterjesztőnek három nap áll rendelkezésre, hogy szükség esetén zárószavazás előtti módosító javaslatot nyújtson be, amely azonban nem irányulhat a központi költségvetés és költségvetési fejezeteinek bevételi vagy kiadási főösszegének és egyenlegének megváltoztatására, illetve azokat a törvényalkotási bizottság szerepkörében eljáró Költségvetési bizottság nem tárgyalja meg, hanem az Országgyűlés közvetlenül dönt róla. Abban az esetben, ha a vélemény beérkezését követően az előterjesztő úgy nyilatkozik, hogy nem kíván zárószavazás előtti módosító javaslatot benyújtani, a zárószavazás három napon belül is megtartható. A zárószavazást a HHSZ 50. §-ának megfelelően kell lefolytatni, azzal, hogy a speciális eljárási jellegből fakadóan a zárószavazás elhalasztását – eltérően a HSz. rendelkezéseitől – a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során nem lehet kérni.

A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatok tárgyalásának időrendjét, valamint az ilyen típusú törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító javaslatokat bemutató táblázatok a 35. és 36. Függelékben találhatóak.

3.4. Eltérés a zárszámadási törvényjavaslat tárgyalása során⁵⁸

A zárszámadási törvényjavaslat tárgyalására vonatkozó eljárási szabályokat a HHSZ a költségvetési törvényjavaslat tárgyalására vonatkozó szabályok közül alkalmazandó rendelkezések megjelölésével határozza meg. Az előterjesztő – a költségvetési törvényjavaslat tárgyalására vonatkozó szabályoktól eltérően – egységes javaslatot nyújt be. Az eljárás további részére a törvényjavaslat tárgyalására vonatkozó általános szabályok rendelkezéseit kell alkalmazni.

3.5. Eltérés a központi költségvetésről szóló törvény módosításának tárgyalására vonatkozó törvényjavaslat tárgyalása során⁵⁹

A költségvetési törvény módosítását tartalmazó olyan törvényjavaslat elfogadásához, amely a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztatná, vagy a hiány mértékét növelné a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. Az eljárás egyebekben megegyezik a költségvetési törvényjavaslat tárgyalására vonatkozó eljárással, azzal az eltéréssel, hogy a benyújtás és az általános vita megkezdése között, az általános szabályoknak megfelelően hat napot biztosít – a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során alkalmazandó tizenhárom nap helyett – a javaslat megismerésére, a részletes vitát a Költségvetési bizottság mint kijelölt bizottság, valamint – ha van – a kapcsolódó bizottságok folytatják le, nem valamennyi állandó bizottság, illetve az előterjesztő az általános szabályok szerint adhatja meg tájékoztatását a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokról és az előterjesztő egységes költségvetési törvényjavaslat helyett egységes javaslatot nyújt be.

A költségvetési törvény módosítását is tartalmazó olyan törvényjavaslat tárgyalására, amely a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét nem változtatná meg, vagy a hiány mértékét nem növelné, a törvényjavaslat tárgyalására vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy Költségvetési bizottság jár el a törvényalkotási bizottság feladatkörében, illetve amennyiben a részletes vita megismétlésére hívja fel a tárgyaló bizottságot vagy bizottságokat, a megismételt részletes vita lefolytatására határidőt szabhat. Abban az esetben azonban, ha a törvényjavaslathoz a Költségvetési bizottság olyan módosító javaslatot nyújt be, amely miatt a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszege mégis megváltozna, vagy a hiány mértéke növekedne, az eljárás további részére a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása esetére rögzített eltéréseket⁶⁰ kell alkalmazni, azzal, hogy az előterjesztő egységes vagy második egységes költségvetési törvényjavaslat helyett egységes vagy második egységes javaslatot nyújt be.

4. A nemzetközi szerződésekre irányuló és az egyházakkal kapcsolatos eljárások

4.1. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződésekre irányuló eljárás

Az Országgyűlés évente átlagosan harminc-negyven nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslatot tárgyal, ciklusonkénti összesítésben ez az összes elfogadott törvény nagyjából húsz százalékát teszi ki. Mielőtt rátérünk az Országgyűlés nemzetközi szerződéskötési eljárásban betöltött sajátos szerepére, a nemzetközi jogi normák átültetésének rendjére, tisztázni szükséges a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyát.

4.1.1. *A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya*

A magyar jogrendszer az ún. mérsékelt dualizmus talaján áll, amely a nemzetközi és a nemzeti jogra mint két, lényegében különálló jogrendszerre tekint. Ezen elv szerint a nemzetközi jog szabályai kötelezőek a nemzeti jogra nézve, amennyiben azok a belső jog részévé válnak, az ún. transzformáció útján. A transzformáció általános, amikor egy adott állam egy magas szintű jogszabálya – lehetőség szerint alkotmánya – az államra nézve kötelezőnek ismeri el a nemzetközi jog egyes szabályait.⁶¹ A speciális transzformáció ezzel szemben jellemzően a nemzetközi szerződések átültetése esetén alkalmazott technika, amikor az állam mint jogalkotó egy konkrét jogalkotói aktussal gondoskodik egy jól meghatározható nemzetközi jogi norma belső jogrendszerbe történő beillesztéséről.⁶²

A nemzetközi jog elsőlegességét az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése juttatja kifejezésre, amely értelmében Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. A generális transzformációt a Q) cikk (3) bekezdésének első mondata hajtja végre, amely szerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ideértve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – tehát külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének második mondata fogalmazza meg a speciális transzformáció igényét: a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

4.1.2. Az Országgyűlés szerepe, a felhatalmazás és kihirdetés aktusa

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés d) pontja értelmében az Országgyűlés felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.

Az Országgyűlés Magyarország legfőbb népképviselői szerve, a népszuverenitás letéteményese, ezáltal a nép a hatalmát választott képviselőik útján gyakorolja. „Ebben a minőségében indokolt és kívánatos, hogy az automatikusan hazai jogunk részévé váló, vagyis generális transzformációval érintett nemzetközi jogi normák kivételével a legfontosabb nemzetközi jogi kötelezettségeink – vagyis a legfontosabb nemzetközi szerződések – hatályba léptetéséről, hazai jogunkba történő átültetéséről az Országgyűlés gondoskodjon. Mindez összetett feladatot jelent. A nemzetközi jog és magyar jog elkülönülése folytán a szerződés hatálybalépéséhez szükség van annak megerősítésére, a magyar jogrendszerbe történő beépüléshez pedig a törvénnyel történő kihirdetésre.”⁶³

Az Országgyűlés hatáskörgyakorlásának részleteit, valamint az azt megelőző eljárási cselekményeket az Nksztv. rögzíti. Magyarország két- vagy többoldalú nemzetközi szerződéseinek előkészítéséért, létrehozásáért és szövegük végleges megállapításáért – azaz a szerződések aláírásáért – a kormányzat felelős, a jelentősebb szerződések kötelező hatályát azonban csak az Országgyűlés felhatalmazásával lehet elismerni. Ezen aktussal az Országgyűlés a köztársasági elnököt hatalmazza fel arra, hogy a – már aláírt – nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el.

Az Nksztv. alapján a nemzetközi szerződés az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozik, ha

- az az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerint az Európai Unióban tagállamként való részvétel érdekében az Európai Unió intézményeire történő hatáskör-átruházást valósít meg,
- olyan tárgykört szabályoz, amelyről törvény rendelkezik, vagy amelyről az Alaptörvény szerint sarkalatos vagy egyéb törvénynek kell rendelkeznie, vagy
- egyéb, az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a)–c) és e)–k) pontja alapján az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdést érint.

Ezen esetekben tehát az Országgyűlés döntésének hiányában az állam nemzetközi síkon nem fejezheti ki annak elismerését, hogy reá nézve a szerződés kötelező hatállyal bír. Ez a belső jogi, parlamenti aktus (és a nemzetközi síkon e felhatalmazás alapján tett cselekmény) a feltétele annak, hogy a nemzetközi szerződés Magyarország számára nemzetközi síkon jogokat és kötelezettségeket létesítsen.⁶⁴

A nemzetközi szerződések jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Az Országgyűlés – feladat- és hatáskörébe tartozó – szerződésekkel kapcsolatos másik jogköre tehát a nemzetközi szerződések törvényben történő kihirdetése. A hatályos szabályok szerint a felhatalmazás és kihirdetés egyazon aktussal, a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényben történik.

4.1.3. *A kihirdetésről rendelkező törvényjavaslat tartalma*

Az Nksztv. 10. §-a és a parlamenti gyakorlat alapján a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslat tipikusan tartalmazza a kötelező hatály elismerésére való felhatalmazást; az arra utaló rendelkezést, hogy az Országgyűlés az egyezményt a törvénnyel kihirdeti; az egyezmény hiteles szövegét (jellemzően mellékletben), illetve annak hivatalos magyar nyelvű fordítását; a szerződéshez Magyarország részéről fűzött fenntartásokat és nyilatkozatokat; a hatályba léptető rendelkezéseket; szükség esetén a szerződés végrehajtásához szükséges törvénymódosításokat.

A törvény rendszerint a kihirdetését követő napon lép hatályba, a törvénynek a szerződés szövegét tartalmazó része hatálybalépésének időpontját viszont – az imént is említett szakasz (3) bekezdése értelmében – ettől eltérően úgy kell meghatározni, hogy az azonos legyen a szerződés Magyarország tekintetében történő hatálybalépésének időpontjával. A nemzetközi jog és a belső jog összhangja ily módon biztosítható.

4.1.4. *Az Országgyűlés eljárása a HHSZ alapján*

A HHSZ új alapokra helyezte az önálló indítványok tárgyalási rendjét, és ezen belül a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényjavaslatok tárgyalását. Jelen alcímben csak az általános szabályoktól eltérő rendelkezéseket ismertetjük.

Az Ogytv. alapján nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslatot csak a Kormány terjeszthet elő. A HHSZ 102. § (1) bekezdése alapján a nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslat esetén a külügyekkel foglalkozó bizottság, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló törvényjavaslat esetén az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság jár el kijelölt bizottságként.

A hiteles (felek által aláírt) szöveget a szerződő felek hosszas és szabályozott eljárás keretében alkották meg, amelyet az Országgyűlés – a nemzetközi szerződéskötési eljárás szabályaiból és az Országgyűlés szerepéből következően – nem módosíthat, így a parlamenti eljárás is kevesebb időt vesz igénybe az általános tárgyalási rendhez képest. A HHSZ értelmében a törvényjavaslatnak a nemzetközi szerződés véglegesen megállapított hiteles szövegét tartalmazó részéhez, a kizárólag idegen nyelven hiteles szerződés hivatalos magyar nyelvű fordítását tartalmazó részéhez, továbbá a nemzetközi szerződéshez fűzött fenntartás, kifogás és nyilatkozat szövegéhez csak kiigazító javaslatot lehet benyújtani. A kiigazító javaslat célja a hiteles szöveg helyreállítása lehet (ha a törvényjavaslatban hitelesként szereplő szöveg elírás miatt eltér a tényleges hiteles szövegtől), illetve a kizárólag idegen nyelven hiteles szöveg hivatalos magyar nyelvű fordításában található fordítási hiba, helyesírási hiba vagy más elírás javítására irányulhat. A kiigazító javaslatot a Kormány nyújthatja be azt az ülésnapot megelőző munkanapon, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényja-

vaslat zárószavazása szerepel. A kiigazító javaslatot bizottság nem tárgyalja, azt az ülést vezető elnök – tartalmának összefoglalásával – a zárószavazás megkezdése előtt bejelenti, arról külön szavazni nem kell, zárószavazásra a törvényjavaslat ily módon kiigazított szövege kerül.

A törvényjavaslat azon részeihez, amelyek nem a szerződés szövegét tartalmazzák (cím, hatályba léptető rendelkezés stb.), természetesen benyújtható módosító javaslat, és azokat a külügyi vagy az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság megtárgyalja. Mivel azonban a kihirdető törvényjavaslatok érdemi részét képező szerződéses szöveg nem módosítható, a fennmaradó rész pedig tipikus, deklaratív vagy technikai rendelkezéseket tartalmaz, a HHSZ biztosítani kívánja annak lehetőségét, hogy a részletesvita-szakasz elmaradásával az általános vitát – főszabály szerint, automatikusan – rögtön a zárószavazás kövesse. Ennek feltételül szabja, hogy a törvényjavaslatot érintően ne legyen vitához kapcsolódó bizottság, és módosító javaslat benyújtására se kerüljön sor. A kijelölt bizottság azonban ebben az esetben is nyilatkozhat úgy – legkésőbb azon ülésnap megnyitása előtt egy órával, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel –, hogy a törvényjavaslatról részletes vitát kíván folytatni. Ilyen nyilatkozat esetén a törvényjavaslat tárgyalása az általános szabályok szerint zajlik tovább.

4.2. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó, egyházakkal kapcsolatos eljárások

4.2.1. Az Országgyűlés szerepe

Az Országgyűlés egyházakkal kapcsolatos eljárása az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdésében megfogalmazott hatásköre alapján a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) rendelkezéseire épül.

Az Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdése alapján az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Az együttműködésről a vallási közösség kérelme alapján az Országgyűlés dönt. Az együttműködésben részt vevő vallási közösségek bevett egyházként működnek. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos jogosultságokat biztosít.

Az Ehtv. korábbi szabályozási rendszere vallási közösségnek az Országgyűlés által elismert egyházat és a vallási tevékenységet végző szervezetet tekintette, bevett egyházaknak pedig az Országgyűlés által elismert egyházak minősültek oly módon, hogy részükre ezt a közjogi jogállást – döntése során nem jogalkotóként, hanem lényegében jogalkalmazóként eljárva – közvetlenül az Országgyűlés biztosította.

Az Ehtv. 2019. április 15-én hatályba lépett módosítása alapján immár vallási közösségnek minősül a természetes személyek minden olyan közössége, szervezeti formától,

jogi személyiségtől vagy elnevezéstől függetlenül, amely vallás gyakorlására alakult, és elsődlegesen vallási tevékenységet végez. A vallási közösség működhet akár jogi személyiség nélkül, akár jogi személyiséggel rendelkező szervezeti formában. Jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház, a bejegyzett egyház és a bevett egyház.⁶⁵

Az új egyházi szervezetrendszerben a vallási közösségek egyházi jogi személlyé való minősítésére – a korábbi elismerési eljárás helyett – bírósági⁶⁶ nyilvántartásba vétellel kerül sor, bevett egyház pedig az a bejegyzett egyház, amellyel az állam a közösségi célok érdekében történő együttműködésről átfogó megállapodást kötött. Ebben az új szabályozási környezetben az Országgyűlés feladat- és hatásköre arra terjed ki, hogy ezen átfogó megállapodásokat, illetve azok módosításait törvénnyel kihirdesse.

Az ügy sajátosságaira figyelemmel az Országgyűlés egyházakkal kapcsolatos eljárásainak lefolytatására különleges eljárási rendben kerül sor.

4.2.2. Az Országgyűlés eljárása

Az átfogó megállapodás megkötése, illetve annak módosítása során az állam nevében az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért felelős miniszter jár el. Az átfogó megállapodás, illetve annak módosítása kihirdetését – valamint az Ehtv. bevett egyházak felsorolását tartalmazó mellékletének módosítását – kezdeményező törvényjavaslatot a Kormány a megállapodás hatálybalépését követő 30 napon belül nyújtja be az Országgyűléshez.

A törvényjavaslat tárgyalása során a vallásügyekkel foglalkozó bizottság jár el kijelölt bizottságként. A törvényjavaslatnak az átfogó megállapodást tartalmazó részéhez módosító javaslatot nem lehet benyújtani. Ha az átfogó megállapodás benyújtott szövege elírás vagy helyesírási hiba miatt eltér az átfogó megállapodás aláírt szövegétől, a Kormány az elírás vagy helyesírási hiba javítása céljából helyesbítési javaslatot nyújthat be a törvényjavaslat zárószavazásának megkezdéséig. A helyesbítési javaslatot bizottság nem tárgyalja, azt az ülést vezető elnök – tartalmának összefoglalásával – a zárószavazás megkezdése előtt bejelenti, arról külön szavazni nem kell, zárószavazásra a törvényjavaslat ily módon helyesbített szövege kerül.

A törvényjavaslat azon részeihez, amelyek nem az átfogó megállapodás szövegét tartalmazzák (cím, hatályba léptető rendelkezés stb.), természetesen benyújtható módosító javaslat, és azokat a vallásügyekkel foglalkozó bizottság megtárgyalja. Mivel azonban a kihirdető törvényjavaslatok érdemi részét képező átfogó megállapodás szövege nem módosítható, a HHSZ biztosítani kívánja annak lehetőségét, hogy a részletesvita-szakasz elmaradásával az általános vitát – főszabály szerint, automatikusan – rögtön a zárószavazás kövesse. Ennek feltételül szabja, hogy a törvényjavaslatot érintően ne legyen vitához kapcsolódó bizottság, és módosító javaslat benyújtására se kerüljön sor. A kijelölt bizottság azonban ebben az esetben is nyilatkozhat úgy – legkésőbb azon ülésnap megnyitása előtt egy órával, amely ülésnap napirendjén

vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel –, hogy a törvényjavaslatról részletes vitát kíván folytatni. Ilyen nyilatkozat esetén a törvényjavaslat tárgyalása az általános szabályok szerint zajlik tovább.

Az Ehtv. új rendelkezései szerinti eljárásra – azaz átfogó megállapodás kihirdetésére – ez idáig nem került sor, mert a 2019-ben hatályba lépett módosítás az akkor már bevett egyháznak minősülő vallási közösségek jogállását nem változtatta meg, továbbá rögzítette, hogy a bevett egyházakkal korábban megkötött megállapodásokat az Országgyűlés elismeri, és azokat tiszteletben tartja.⁶⁷

5. Egyéb indítványok tárgyalására vonatkozó szabályok

5.1. A határozati javaslat

A HHSZ szerint a határozati javaslat az Országgyűlés döntését kezdeményező, jogszabályi formát nem igénylő, szövegszerű indítvány.⁶⁸ Az Országgyűlés határozata nem jogszabály.

A határozati javaslat tárgyalására alapvetően a törvényjavaslatok tárgyalására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni⁶⁹, azzal az eltéréssel, hogy míg a törvényeket a köztársasági elnök és a házelnök írják alá, az Országgyűlés által elfogadott határozatot a házelnök és a soros jegyzők írják alá. Az elfogadott egyedi határozat hivatalos lapban való közzétételéről az Országgyűlés esetenként, vita nélkül dönt. A kialakult gyakorlat szerint külön döntés nélkül közzétételre kerülnek az Országgyűlés személyi döntései, illetve a mentelmi ügyekben hozott döntések.

Határozati javaslatot a törvényjavaslat benyújtására jogosultakon kívül⁷⁰ az Országgyűlés 2014-es alakuló ülésének napján hatályba lépett Ogytv. rendelkezés értelmében – a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben, akár anyanyelvükön is – nemzetiségi szószólók is nyújthatnak be, illetve a más által benyújtott – határozati javaslatához módosító javaslatot terjeszthetnek elő. A HHSZ azonban a nemzetiségi szószóló által előterjesztett határozati javaslat tárgysorozatba vételére vonatkozóan eltérő szabályokat állapít meg, mivel a nemzetiségi szószóló csak a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pontnak minősülő határozati javaslatot terjeszthet elő, valamint az Országgyűlésben szavazati joggal nem rendelkezik. Ennek megfelelően a nemzetiségi szószóló által előterjesztett határozati javaslat esetében tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság dönt arról, hogy a javaslat valóban érinti-e a nemzetiségek érdekeit, jogait, és ha a tárgysorozatba vételt elutasítja, az általános szabályoktól eltérően⁷¹ a nemzetiségeket képviselő bizottság kérheti a tárgysorozatba vételt. A nemzetiségeket képviselő bizottság – eltérően az egyéni képviselői előterjesztés esetében előterjeszthető tárgysorozatba-vételi kérelmek számától – csak ülészakonként legfeljebb három alkalommal kérheti a törvényalkotási bizottság döntését.

5.2. A politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat tárgyalása

A politikai nyilatkozat az Országgyűlés önálló döntését igénylő – törvényjavaslattól vagy határozati javaslattól eltérő formában elfogadott – politikai kérdésben történő állásfoglalás.⁷² A politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat tárgyalására vonatkozó szabályok jelentős módosításon estek át, és az új szabályok 2020. február 1-jén léptek hatályba. Politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslatot a Kormány, országgyű-

lési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő. Az ilyen jellegű javaslat tárgyalására a törvényjavaslat tárgyalására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni a HHSZ 57. alcímében foglalt eltérésekkel, valamint azzal, hogy a törvényjavaslat tárgyalására vonatkozó öt-hat napos szabályt nem kell alkalmazni és a zárószavazás során fenntartáskérésre és kikérésre nem kerülhet sor. Az új szabályok értelmében a képviselők módosító javaslatot a politikai nyilatkozat tárgyalását magában foglaló napirend elfogadását követő három órán belül nyújthatnak be, a részletes vitát a törvényalkotási bizottság folytatja le és az általa támogatott vagy fenntartott, illetve saját szándékként megfogalmazott módosítási szándékokat összegző módosító javaslatba foglalva, a részletes vita lezárásának tényét megállapító összegző jelentéssel együtt nyújtja be. A 2020. február 1-jén hatályba lépő módosítások értelmében a politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat vitája kötött tárgyalási rendű lett, amelyben meghatározásra került a felszólalók sorrendje és az egyes felszólalások időtartama is.⁷³ A zárószavazás során az Országgyűlés a politikai nyilatkozatnak – benyújtása esetén az összegző módosító javaslattal módosított – szövegéről tart zárószavazást, és a korábbi szabályoktól eltérően, miszerint a politikai nyilatkozat elfogadásához a jelen levő képviselők kétharmadának egybehangzó döntése volt szükséges, egyszerű többséggel hozza meg a döntést az Országgyűlés.

5.3. A beszámoló tárgyalása és a határozathozatal

Az Alaptörvény alapján évente beszámolásra kötelezettek az önálló szabályozó szerv vezetője, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke. Törvény alapján beszámolásra kötelezettek pl. a Magyar Tudományos Akadémia elnöke és a Magyar Művészeti Akadémia elnöke (kétévente), a Nemzeti Emlékezet Bizottságának elnöke (évente), a Nemzeti Választási Iroda elnöke és a Nemzeti Választási Bizottság elnöke (az általános választásokat követően). Országgyűlési határozat alapján beszámolásra kötelezettek pl. a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács⁷⁴, illetve a Kormány a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia végrehajtásának helyzetéről.⁷⁵

A beszámoló tárgyalásának és az ahhoz kapcsolódóan benyújtott határozati javaslat tárgyalásának részletes szabályait a HHSZ 58. alcíme foglalja magában⁷⁶, azzal, hogy a választással kapcsolatos beszámolók tárgyalására és határozathozatalára ezeket a rendelkezéseket nem kell alkalmazni. Az alkalmazandó rendelkezések közül a legfontosabb, az általános tárgyalási rendtől eltérő szabályok a következők:

- a beszámolóhoz módosító javaslatot nem lehet benyújtani,
- az Országgyűlés a kizárólag plenáris ülésen tárgyalható, vagy a beszámolót tárgyaló bizottság kezdeményezése alapján a beszámolóban foglaltak megalapozottságáról a beszámoló elfogadására vonatkozó határozati javaslatról együttes általános vitát folytat a határozati javaslat tárgyalására vonatkozó szabályok szerint.

Az Ogytv. 22. §-a szerint „a nemzetiségeket képviselő bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról”.⁷⁷ A HHSZ ennek megfelelően rendezi a nemzetiségeket képviselő bizottság státusát a beszámoló tárgyalása során, és amellet, hogy a rendelkezések értelmében kijelölt bizottságnak minősül, az általános szabályoktól eltérően külön felszólalási lehetőséget biztosít a bizottságnak ezen beszámoló tárgyalása során.

A bizottságok által tárgyalt beszámolókra vonatkozó szabályokat részletesen lásd a VIII. Rész 4. Fejezet 3. Alcím 2. Pontjában.

Az Országgyűlésnek beszámolót, jelentést, tájékoztatót benyújtani köteles szervek, személyek listáját és a jelentéstétel gyakoriságát bemutató táblázatot a 38. Függelék tartalmazza.

5.4. A politikai vita

A politikai vitára vonatkozó rendelkezéseket részletesen lásd a VIII. Rész 4. Fejezet 2. Alcím 5. Pontjában.⁷⁸

5.5. Az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítvány

Az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítványokra és a követendő eljárásra vonatkozó rendelkezéseket lásd a VIII. Rész 5. Fejezetében.

5.6. Az országos népszavazási kezdeményezés tárgyalására és döntéshozatalára vonatkozó eljárás

Az országos népszavazási kezdeményezés tárgyalására és döntéshozatalára vonatkozó eljárás szabályait lásd részletesen a VIII. Rész 6. Fejezet 3. Alcímében.

6. A köztársasági elnök szerepe a törvényalkotásban

Az államfő a törvényalkotási eljárás több szakaszába is bekapcsolódhat és az Alaptörvényben biztosított jogai és kötelezettségei alapján különböző szerepet vállalhat a törvény megalkotásában. Jogai mindezek alapján többféleképpen is osztályozhatók, így besorolhatók az eljárást kezdeményező, meghatározó és az elfogadott törvényt felülvizsgáló jogkörökre, de aszerint is, hogy saját döntése alapján vagy kötelezően kell eljárnia.

6.1. Kezdeményezési jogai

Az államfő kezdeményezési jogai közé sorolhatjuk a törvénykezdeményezés⁷⁹ jogát, amely jogkör elsősorban a rendszerváltó államokra jellemző és a demokratikus átmenet politikai hozadéka.⁸⁰ Fontos megjegyezni, hogy ezzel együtt Alaptörvény elfogadására és módosítására irányuló javaslatot is előterjeszthet.⁸¹ Bár az Alaptörvény nem minősül törvénynek⁸², ugyanakkor a megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tárgyalása során törvényjavaslatként kell kezelni.⁸³

Az Alaptörvény tehát (ahogy korábban az Alkotmány is) a Kormány, az országgyűlési bizottság és az országgyűlési képviselők mellett a köztársasági elnököt is felhatalmazza törvénykezdeményezési joggal.

Az államfő ezzel ritkán él. Az öt megválasztott magyar köztársasági elnök közül csak Göncz Árpád, nyújtott be az Országgyűlésnek három törvényjavaslatot, amelyek közül egy kapta meg a szükséges többséget.⁸⁴ A törvényjavaslat az 1990. október 25–28. között kirobbant tiltakozások (ún. „taxisblokád”) alatt a hatályos törvények alapján bűncselekménynek és szabálysértésnek minősülő egyes tényállások megvalósítóinak biztosított közkegyelmet a társadalmi béke biztosítása érdekében.⁸⁵

A másik két törvényjavaslat közül az egyiket elutasította az Országgyűlés, míg utóbbit az előterjesztő visszavonta.⁸⁶

Az államfőnek csak abban az esetben érdemes élnie a törvénykezdeményezés jogával, ha a szabályozni kívánt tárgykör összetársadalmi kérdést érint.

6.2. Kötelező aktusok

Az államfői jogok és kötelezettségek másik csoportja a kötelező aktusok. Ezek közé sorolhatjuk azokat az aktusokat, amelyek között, ha van is mérlegelési joga az államfőnek, mégis alkotmányos kötelessége a döntést meghozni. Ez jelenti szűkebb értelemben az elfogadott törvények aláírását (hitelesítését), másrészt tágabb értelemben azok tartalmi (alkotmányossági vagy politikai), illetve formai (eljárási vagy alaki) felülvizsgálatát.

Az Alaptörvény szerint az Országgyűlés által elfogadott törvényt a házelnök öt napon belül aláírja, ezt követően megküldi a köztársasági elnöknek.⁸⁷

Az Országgyűlés elnöke aláírásával azt hitelesíti, hogy az államfőnek megküldött törvény megegyezik az Országgyűlés által elfogadott változattal, vagyis a normaszöveg a törvényalkotó végleges akaratát fejezi ki.

Az államfő aláírása nélkülözhetetlen érvényességi kelléke a törvény kihirdetésének. A köztársasági elnök a törvényt – amennyiben azzal egyetért – öt napon belül aláírja és elrendeli annak kihirdetését a hivatalos lapban, vagyis a Magyar Közlönyben.⁸⁸

6.3. Vétójog

A köztársasági elnök a házelnökkel szemben önálló vétójoggal rendelkezik, vagyis az Alaptörvény kifejezetten rendelkezik az államfő vizsgálati jogáról. Az elfogadott törvény vizsgálatában semmilyen kötöttségek nem terhelik, mind tartalmi, mind formai szempontból vizsgálhatja a törvény szövegét, a törvényalkotási eljárás szakaszait és irományait, a módosító javaslatokat és elfogadásának egyéb körülményeit.

Fontos megjegyezni, hogy a törvény vizsgálatának eredményéhez kapcsolódó vétójog lehet abszolút és részleges, ugyanakkor az államfői vétó a köztársaságokban sohasem abszolút, vagyis adott törvény elfogadását az államfő önállóan és véglegesen nem akadályozhatja meg (részleges vétójog).⁸⁹ A magyar államfő kétfajta részleges vétójoggal is rendelkezik, amelyek lehetőséget teremtenek a már érvényesen létrehozott törvény felülvizsgálatára.

6.3.1. Az elfogadott törvény visszaküldése az Országgyűlésnek

Az egyik lehetőség, hogy a köztársasági elnök az elfogadott, de még ki nem hirdett törvényt az Országgyűlésnek megfontolásra visszaküldi. Ez halasztó hatályú, egyszeri politikai vétó.⁹⁰ E jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés által korábban kezdeményezett előzetes normakontroll során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.⁹¹

Az Országgyűlés elnökének címzett levelében a köztársasági elnöknek rögzítenie kell azon észrevételeit, amelyek az általa aggályosnak tartott rendelkezések törvényalkotó általi felülvizsgálatát megalapozzák. Ez alapján – a HHSZ külön erre az esetre rögzített eljárása szerint – az Országgyűlés ismét megtárgyalja az elfogadott, de

még ki nem hirdetett törvényt. A házelnök az államfő átiratát kiadja a törvényalkotási bizottságnak, amely megtárgyalja a köztársasági elnök észrevételeit, majd álláspontjáról jelentést, egyetértése esetén – a kifogásolt és az azzal összefüggő részekre vonatkozó – módosító javaslatot nyújt be. Ezt követően az Országgyűlés plenáris ülése megtárgyalja a törvényalkotási bizottság jelentését és – ha ahhoz benyújtott – módosító javaslatát, amely ülésre a köztársasági elnököt meg kell hívni. Ezt követően az Országgyűlés ismételten dönt a törvény elfogadásáról.⁹²

A köztársasági elnök által tett észrevételek figyelembevételével módosított és ismételten elfogadott törvény vonatkozásában is kezdeményezhető az Alkotmánybíróság eljárása, azonban jelentősen beszűkül annak kezdeményezési és vizsgálati spektruma, tekintettel arra, hogy ez esetben az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálata már csak az utólag módosított rendelkezések tekintetében kérhető, valamint a törvény csak az eljárási követelmények esetleges nemteljesítésére tekintettel vizsgálható.⁹³

Míg Göncz Árpád tízéves megbízatása alatt összesen kétszer küldött vissza törvényt az Országgyűlésnek megfontolásra, addig Mádl Ferenc már egy ciklus alatt hatszor. Fontos kiemelni, hogy jelentős szerepet játszik a törvényalkotás folyamatában való államfői részvétel dinamizmusában a köztársasági elnök alkotmányos önképe, szakértelme. Ennek szemléltetésére kiváló példa Sólyom László elnöksége, aki az Alkotmánybíróság tagja és elnöke is volt. Ebből kifolyólag az elfogadott törvények alkotmánnyal való összhangjának vizsgálatában és megítélésében megkérdőjelezhetetlen tudásra és tapasztalatra tett szert. Ötéves megbízatása alatt összesen harmincegy alkalommal küldött vissza az Országgyűlés által elfogadott törvényt.

Őt követte Schmitt Pál, aki egyszer sem élt e jogával, ugyanakkor Áder János már ismét az aktívabb elnökök közé sorolható. Első ciklusa alatt huszonnyolcszor küldött vissza törvényt, míg második ciklusában kilenc alkalommal élt ezzel az alkotmányos lehetőséggel.

Az első demokratikusan választott Országgyűlés alakuló ülését követő harminckét év alatt összesen hetvenhat esetben küldött vissza törvényt az államfő az Országgyűlésnek. A köztársasági elnök törvényalkotásban betöltött szerepét részletező táblázatot a 42. Függelék tartalmazza.

Kiemelendő, hogy az államfő ezen joga tisztán politikai jellegű vétó, az nem köti az Országgyűlést⁹⁴, ezért tartalmi jellegű törvényalkotási aktus nem feltétlenül követi egyet nem értését. Amennyiben a törvényhozó nem kívánja módosítani a kifogásolt részeket, úgy azokat változatlan tartalommal és formában ismételten elfogadhatja. Ha a köztársasági elnök egyet nem értése folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés változatlan szöveggel fogadja el, az államfő még kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát, de ez esetben már csak az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nemteljesülésére figyelemmel.⁹⁵

6.3.2. *Előzetes normakontroll*

A köztársasági elnök másik Alaptörvényben biztosított lehetősége, hogy az általa alaptörvény-ellenesnek vélt törvényt az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak előzetes normakontrollra megküldheti. Ez a jogi vagy alkotmányossági vétő. Az államfő ténylegesen nem dönthet az alaptörvény-ellenesség kérdésében, mert az az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozik, őt csupán az Alkotmánybírósághoz fordulás joga illeti meg.⁹⁶

Amennyiben az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvény összhangban áll az Alaptörvényben foglaltakkal, úgy a köztársasági elnöknek nincs további lehetősége, azt alá kell írnia és el kell rendelnie a kihirdetését.⁹⁷

Ha azonban az Alkotmánybíróság az államfő alkotmányossági kifogásaival egyetért és a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével összefüggésben az alaptörvény-ellenességet határozatában megállapítja, úgy az Országgyűlés az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében újra meg kell, hogy tárgyalja.⁹⁸ Ez esetben a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalására vonatkozó szabályokhoz hasonló, rövidített eljárásra kerül sor.

Az eljárás során a házelnök felkéri a törvényalkotási bizottságot, hogy az Alkotmánybíróság döntésében foglaltak érvényesítése érdekében a törvényhez módosító javaslatot nyújtson be. A módosító javaslat kizárólag az Alkotmánybíróság által alaptörvény-ellenesnek minősített, valamint az azzal tartalmilag szorosan összefüggő rendelkezésekre terjedhet ki. A módosító javaslat mellett a bizottság az Alkotmánybíróság döntéséről kialakított álláspontjáról jelentést nyújt be az Országgyűlésnek. Ezt követően az Országgyűlés plenáris ülése a jelentést és a módosító javaslatot megtárgyalja és dönt annak elfogadásáról.⁹⁹ Az így módosított és elfogadott törvény vonatkozásában a köztársasági elnök ismételten kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását.¹⁰⁰

Ezzel kapcsolatban kérdésként merülhet fel az államfő mérlegelési jogának terjedelme, mivel az alapeljárás során ő kezdeményezi a normakontrollt, de az Alkotmánybíróság dönt a kérdésben. Az Országgyűlés az Alkotmánybíróság határozata alapján módosítja a törvényt, majd ismételten elfogadja. Ezt követően újfent az államfőhöz kerül a törvény. Ebben a szakaszban ismét neki (és az Országgyűlésnek) van joga az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni, ezért a testület a kihirdetést megelőzően csak abban az esetben tudja megítélni a módosítás Alaptörvénynek (és a határozatának) való megfelelőségét, ha a köztársasági elnök ismét kezdeményezi annak vizsgálatát. Ez akkor válhat különösen érdekes kérdéssé, ha az Országgyűlés nemcsak elhagyja a törvényből az alaptörvény-ellenesnek nyilvánított rendelkezéseket, hanem tartalmilag módosítja azokat. Így az alapeljárás során pusztán kezdeményezési jog a megismételt eljárás során kvázi döntési joggá szélesedhet, mivel érvényes alkotmánybírósági határozat mellett a módosítás tartalmának alaptörvény-szerűségéről aláírásával a köztársasági elnök maga dönthet.

Göncz Árpád két ciklusa alatt összesen nyolc esetben indítványozta az Alkotmánybíróság eljárását, míg Mádl Ferenc ötéves megbízatása alatt már tizenháromszor. Az egyik legaktívabb államfő Sólyom László volt, aki egy ciklus alatt tizenhatszor kezdeményezett előzetes normakontrollt. Áder János első hivatali ideje alatt ötször, míg második megbízatása alatt három esetben kérte az Alkotmánybíróság döntését. A köztársasági elnök törvényalkotásban betöltött szerepét részletező táblázatot a 42. Függelék tartalmazza.

7. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárásban

7.1. Bevezetés

7.1.1. Az alkotmánybíráskodás és a törvényhozó hatalom

Az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság törvényalkotási eljárásban betöltött szerepét vizsgálva kézenfekvőnek tűnik az a megállapítás, hogy egy folyamat két végpontját látjuk: az Országgyűlés a saját eljárásában megalkotja a törvényeket, az Alkotmánybíróság pedig adott esetben megsemmisíti azokat.¹⁰¹ Azonban látni fogjuk, hogy a két eljárás nem ilyen élesen elhatárolt, jóllehet az Alkotmánybíróság nem minden, a törvények érvényességét érintő aktusát tekinthetjük a törvényalkotási eljáráshoz kapcsolódónak.

Az alkotmánybíráskodás lényege a törvényhozó (és a végrehajtó) hatalom jogi szabályalkotási felhatalmazásának ellenőrzése egy ezektől független szerv alkotmányossági felülvizsgálata által.¹⁰² Ennek két fő típusa az amerikai és az európai modell. Az előbbi esetben decentralizált alkotmánybíráskodásról beszélünk: az amerikai alkotmányt valamennyi bírónak alkalmaznia kell az egyedi ügyekben való törvénykezés során, és az alkotmányellenesség esetleges megállapításakor nem alkalmazza az ilyennek minősített törvényt. Mindebből következően nincs elkülönült alkotmánybírósági szervezet, továbbá absztrakt normakontroll sem, lévén az alkotmánybíráskodás konkrét ügyekhez kötött.¹⁰³ Ehhez képest az európai modellben – jóllehet az egyes országok jelentős különbségeket mutatnak – az önálló szervként megjelenő alkotmánybíróság látja el ezt a feladatot, amely a rendes bíróságoktól elválasztva működik. A kontinentális modell jellegzetessége továbbá, hogy

- az alkotmánybíróság eljárása nem szükségképpen kötődik egyedi ügyekhez: valamely jogszabály alkotmányellenességének absztrakt megállapítása iránt is lehet eljárást indítani;
- az alkotmányellenesnek talált jogszabályt az alkotmánybíróság megsemmisítheti (mintegy „kivezeti” azt a jogrendszerből), és e döntése mindenkire nézve kötelező;
- ha rendes bíróság észleli az általa alkalmazandónak vélt jogszabály alkotmányellenességét, akkor az alkotmánybíróság döntését kell kezdeményeznie, önmaga nem dönthet az alkotmányosság kérdésében.¹⁰⁴

7.1.2. Történeti áttekintés

Magyarországon – Európa más országaihoz hasonlóan – a kontinentális modell honosodott meg. Az „alkotmánybíráskodás irányába történő elmozdulásként értékelhető”¹⁰⁵ az 1984. évi I. törvénnyel létrehozott Alkotmányjogi Tanács. Az Alkotmányjogi Tanács – eltekintve attól, hogy az egypártrendszer keretein belül működött – formálisan sem volt független az Országgyűléstől, minthogy tagjainak egy részét az országgyűlési képviselők közül választották¹⁰⁶; eljárását kizárólag a pártállam meghatározott szervei kezdeményezhették¹⁰⁷, a polgárok nem; továbbá az alkotmányellenesnek talált törvény (és törvényerejű rendelet) esetében felfüggesztési jogosítványával sem élhetett¹⁰⁸, mindössze a jogalkotó szervhez küldhette meg az erről szóló határozatot „a megfelelő intézkedés végett”.¹⁰⁹

A rendszerváltás folyamatának egyik jelentős állomása az Alkotmánybíróság meghonosítása a magyar közjogi szervezetrendszerben. Az Alkotmányt módosító 1989. évi I. törvény – hatályba nem lépett¹¹⁰ – rendelkezései az alkotmányellenes jogszabályok és jogi iránymutatások tekintetében már megsemmisítési joggal ruházták volna föl a testületet, azonban az alkotmányellenes törvényekre ez nem vonatkozott, azoknak csupán a végrehajtását függeszthette volna föl.¹¹¹ Ez a megoldás még emlékeztetett az Alkotmányjogi Tanács működésére, és – a hatalommegosztás kezdetlegesebb struktúrájaként tekintendő – parlament alatti alkotmánybíráskodásnak nyitott volna teret.¹¹²

A további Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások eredményeként az Alkotmány alapvető módosításon esett át¹¹³, ezáltal létrehozva a hatalommegosztás elvére épülő alkotmánybíráskodást, amely immár az alkotmányellenes törvény megsemmisítésének alkotmányos hatáskörét is garantálta.¹¹⁴ Kiemelkedő jelentőségű változás, hogy „actio popularis”-ként az Alkotmány bárki számára biztosította az Alkotmánybíróság előtti eljárás megindításának lehetőségét, továbbá az Alkotmánybíróság meghatározott esetekben hivatalból is eljárhatott. Az ekkor megalkotott, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény érdemi hatáskörökként tételezte az előzetes és utólagos normakontrollt, a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatát, a mulasztásos alkotmányértés megállapítását, alkotmányjogi panasz kivizsgálását. Ezek közül a képviselők és az Országgyűlés (szervei) által kezdeményezhető előzetes normakontroll a későbbiekben kikerült az Alkotmánybíróság eszköztárából. Ennek oka részben az, hogy az Alkotmánybíróság már egyik korai határozatában korlátozta a törvényjavaslattal szembeni normakontroll lehetőségét a hatalommegosztás elvének tiszteletben tartása érdekében úgy, hogy az Országgyűlés végeleges döntését megelőzően nem hoz határozatot arról; [16/1991. (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991, 58.] részben a kezdeményezési jogosultság szabályozásának elégtelensége volt, amely végül ezen alkotmánybírósági eszköz felszámolásába torkollott.¹¹⁵

Részben a 2010-et követő időszak, részben az Alaptörvény megalkotása jelentős változásokat hozott az Alkotmánybíróság vonatkozásában is. A törvényalkotási eljárást ezek közül az előzetes normakontroll lehetőségének újbóli – jóllehet a korábitól eltérő – bevezetése, az Alkotmány, majd később az Alaptörvény módosításaira vonatkozó alkotmánybírási hatáskör egyértelműsítése emelkedik ki. Ezek bemutatása képezi jelen fejezet tárgyát.

Az Alkotmánybíróság törvényalkotási eljárásban betöltött szerepének vizsgálata előtt előre kell bocsátani, hogy e fejezetben az Alkotmánybíróság azon hatáskörei, illetve ezeknek azon aspektusai kerülnek ismertetésre, amelyek vagy ténylegesen a törvényalkotási eljárás keretén – a törvényjavaslat kezdeményezésétől a törvény kihirdetéséig – belül érvényesülnek, vagy bár a törvényalkotási eljárás keretein túl él velük a testület, azok mégis valamilyen módon törvényalkotásra készíthetik az Országgyűlést.

7.2. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárás keretein belül: az előzetes normakontroll-eljárás

Az előzetes normakontroll-eljárás összefoglaló neve alatt öt eljárástípust különböztethetünk meg részint az eljárás kezdeményezője, részint az eljárás tárgya alapján:

- a köztársasági elnök az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények meg nem tartása esetén ennek vizsgálatát kérheti az Alkotmánybíróságtól¹¹⁶;
- szintén a köztársasági elnök jogosult a törvényt – ha annak valamely rendelkezését az Alaptörvényvel ellentétesnek tartja – az Alaptörvényvel való összhang vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldeni¹¹⁷;
- a köztársasági elnök a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvényvel való összhangjának előzetes vizsgálatát¹¹⁸;
- a házaszályi rendelkezések vonatkozásában annak előterjesztője, a Kormány és az Országgyűlés elnöke kérheti az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvényvel való összhang vizsgálatát¹¹⁹;
- az Országgyűlésnek is joga van, hogy az elfogadott törvényt az Alaptörvényvel való összhangjának vizsgálatára megküldje az Alkotmánybíróságnak.¹²⁰

Tekintettel arra, hogy az előzetes normakontroll első három válfaja a köztársasági elnök kezdeményezésére indul, ezeknek csak az Alkotmánybíróságot érintő aspektusait tárgyaljuk e fejezetben.

7.2.1. Alaptörvényvel és annak módosításával szembeni előzetes normakontroll

Az Alaptörvény értelmében, ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvény, illetve annak módosítása megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól.¹²¹ Ez a szabály az Alaptörvénybe iktatja azt az Alkotmánybíróság által az Alkotmány kapcsán kialakított és követett gyakorlatot, miszerint az Alkotmány és annak módosítása tartalmi szempontból nem vizsgálható felül (1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816., 825–826.).

Ezt diktálja a hatalmi ágak elválasztásának elve, amely alapján az Alkotmánybíróság nem rendelkezhet kvázi alkotmányozó jogosítványokkal¹²²; valamint ez következik abból is, hogy az Alaptörvénynek – az Alkotmányhoz hasonlóan – nincsenek megváltoztathatatlan rendelkezései, így olyan mérce sincs, amely alapján a módosítások alaptörvény-konformitása értelmezhető volna.¹²³ Ennélfogva az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosítását csupán az eljárási követelmények megtartásának szempontjából vizsgálhatja¹²⁴, ebben a körben azonban lehetősége van az eljárási szabályok megsértését, azaz közjogi érvénytelenséget megállapítani¹²⁵, ekkor az Alaptörvény vagy annak módosítása nem hirdethető ki¹²⁶ és az Országgyűlés azt újratárgyalja¹²⁷ (az újratárgyalás részletes szabályait a következő alcím mutatja be).

Abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság nem állapítja meg az eljárási szabályok megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését.¹²⁸

Az Alkotmánybíróságnak soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül el kell bírálnia az indítványt.¹²⁹

7.2.2. *Törvénnyel szembeni előzetes normakontroll*

A törvények esetében normakontroll-eljárás kezdeményezője ugyan az Országgyűlés, azonban a parlament e döntésének indítványozására jogosultak körét is megszabja az Alaptörvény: erre a törvény kezdeményezője, a Kormány, valamint az Országgyűlés elnöke jogosult. A törvény kezdeményezője az Alaptörvény értelmében a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő lehet.¹³⁰ Amint látható, az indítványozók körében átfedés lehetséges, a Kormány pl. mind a törvény kezdeményezőjeként, mind saját jogán indítványozhatja az előzetes normakontrollt. Speciális eset a köztársasági elnöké, aki törvénykezdeményezői minőségében szintén kezdeményezheti az előzetes normakontroll-eljárást, azonban az államfőt az Alaptörvény önálló kezdeményezési joggal is felruházza.¹³¹

Az indítvány formai előírásait az Abtv. állapítja meg, amelyekre a HHSZ is utal. Eszerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, és meg kell jelölnie – többek közt – az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést és az Alaptörvény sérelmet szenvedő rendelkezését.¹³² Ez rá is irányítja a figyelmet az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezései közti eltérésre: míg az Alaptörvény rendelkezése szerint az „elfogadott törvény” mint egész vizsgálata kezdeményezhető, addig az Abtv. a normakontroll-indítvánnyal szemben feltételül szabja, hogy a vizsgálni kért jogszabályi rendelkezéseket megjelölje. Az Alaptörvény fenti rendelkezését összevetve a köztársasági elnök által kezdeményezhető előzetes normakontroll szabályaival megállapítható, hogy jóllehet mindkét esetben a „törvény” megküldéséről rendelkezik; azonban a köztársasági elnök esetében e rendelkezés kiegészül a normakontroll terjedelmére utaló kitéttel¹³³, amiről az országgyűlési kezdeményezésre vonatkozó szabály hallgat. Az, hogy az Országgyűlés nemcsak az egész törvény, hanem egyes törvényi rendelkezések tekintetében is az Alkotmánybírósághoz fordulhat, az „argumentum a maiore ad minus” elv alkalmazásával belátható, ezt a következtetést

erősítik az Abtv. egyes további rendelkezései;¹³⁴ is. Tekintettel azonban arra, hogy maga az Alaptörvény rendelkezik a törvény egészével szemben kezdeményezett előzetes normakontroll lehetőségéről, ezért azt az Abtv. szabályai nem szűkíthetik, így adott esetben az Abtv. előírásainak – tudniillik a sérelmezett törvényhelyek megjelölése – nem megfelelő indítvány sem utasítható vissza – ugyanakkor felvetődik a kérdés, hogy a konkrét alkotmányossági probléma megjelölésének hiányában az Alkotmánybíróság vizsgálata milyen keretek közt zajlana.¹³⁵ Megjegyzendő, hogy e probléma kiküszöbölhető, ha az indítványozó ebben az esetben valamennyi törvényhely vonatkozásában megjelöli, hogy azok véleménye szerint miért alaptörvény-ellenesek.¹³⁶

Az Alaptörvény eljárási szabályként meghatározza, hogy a jogosultaknak a zárószavazás előtt kell megtenniük indítványukat, viszont az Országgyűlés csak a zárószavazást követően határoz arról. Ezzel az Alaptörvény kiküszöböli azt – az előzetes normakontroll korábbi változatánál fennálló – problémát, hogy a jogosultak a törvényjavaslattal szemben kezdeményezzenek normakontroll-eljárást, amelyről az Országgyűlés még nem hozott érdemi döntést, így az ezt megelőző szakaszokban az Alkotmánybíróság a hatalmi ágak elválasztásának elvével ellentétesen csorbítaná a törvényhozó hatalom önállóságát.¹³⁷

A benyújtott normakontroll-javaslat jöllehet nem önálló indítvány¹³⁸, országgyűlési tárgyalása mégis rokon vonásokat mutat az önálló indítványok – mindenekelőtt a törvényjavaslat – tárgyalásával. Az Országgyűlés elnöke a normakontroll-javaslatot kiadja a törvényalkotási bizottságnak, amelynek bármely részéhez a képviselők – a megszabott határidőn belül – módosító javaslatot nyújthatnak be.¹³⁹ A törvényalkotási bizottság véleményezi a normakontroll-javaslatot, állást foglal a benyújtott módosító javaslatokról, illetve saját módosító javaslatokat fogalmaz meg, inkorporálva eljárásába az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság állásfoglalását is.¹⁴⁰ A bizottsági eljárást követően az Országgyűlés megtárgyalja a normakontroll-javaslatot és a hozzá kapcsolódó törvényalkotási bizottsági indítványokat, majd a zárószavazást követő öt napon belül határoz a javaslatról – az általános szabályok¹⁴¹ szerint – a jelen lévő képviselők több mint felének szavazatával. A normakontroll-indítvány elfogadása esetén azt az elfogadott törvénnyel együtt az Országgyűlés elnöke haladéktalanul megküldi az Alkotmánybíróságnak.

Az Alaptörvény szövege alapján egyértelmű, hogy az Országgyűlést mérlegelési jog illeti meg a normakontroll-eljárás megindítása kapcsán. Ez a jog testet ölt egyrészt abban, hogy az indítvány ellenére nem határoz a törvény Alkotmánybíróságnak történő megküldéséről; másrészt abban, hogy a törvényalkotási bizottság által elfogadott normakontroll kezdeményezését előkészítő módosító javaslat támogatásával az eredeti indítványozói szándéktól eltérő tartalommal is kezdeményezheti a normakontroll-eljárást. Érdemes e megállapítás nézőpontjából visszatekinteni az indítványozók eljárási lehetőségeire. A köztársasági elnök – mint láttuk – ex officio rendelkezik az alkotmányossági vétó eszközével, ezért kevésbé valószínű, hogy alkotmányossági aggályai esetén az Országgyűlés mérlegelésétől függő eszközt válassza.¹⁴² Az előzetes normakontroll kezdeményezése kapcsán felmerül a zárószavazás elhalasztásának párhuzamos lehetősége is: ha az előterjesztő, illetve a Kormány a zárószavazást megelőzően már szembesül a törvényalkotási eljárás megelőző szakaszaiban ki nem küszö-

bölt alkotmányossági problémával, akkor akár élhetne az általa ugyanúgy kezdeményezhető¹⁴³ zárószavazás elhalasztásának eszközével is.¹⁴⁴ Kevésbé tűnik életszerűnek ugyanis, hogy a Kormányt támogató parlamenti többség a normakontroll-javaslatot támogassa, míg a zárószavazás elhalasztását nem. Bonyolultabbá teszi a helyzetet, hogy a HHSZ a zárószavazás elhalasztását követő normakontroll kezdeményezéséről külön is rendelkezik.¹⁴⁵ Az ezekre a felvetésekre adandó válaszok azonban már inkább politikai, semmint jogi természetűek.

Az Alkotmánybíróság az előzetes normakontroll iránti indítványról soron kívül, de legkésőbb 30 napon belül határoz.¹⁴⁶ Ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, ezt követően az Országgyűlés elnöke a törvényt aláírja és kihirdetésre megküldi a köztársasági elnöknek.¹⁴⁷ Ekkor a köztársasági elnök nem élhet az alkotmányossági vétójogával a törvény ellen, azonban abban az esetben, ha nem a törvény egésze képezte az előzetes normakontroll-eljárás tárgyát, a törvény Alkotmánybíróság által nem vizsgált részei tekintetében az államfőt továbbra is meg kell illetnie az alkotmányossági vétónak.¹⁴⁸ Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor a törvény nem hirdethető ki,¹⁴⁹ és azt az Országgyűlésnek újra kell tárgyalnia az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében.¹⁵⁰

Az Alaptörvény hatálybalépése óta ilyen eljárás kezdeményezésére nem került sor, érdemes azonban szót ejteni egy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény adta – korábban alkalmazott – lehetőségről. E törvény 21. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy ötven országgyűlési képviselő indítványozhatta a törvényjavaslat, a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát. Ilyen vizsgálat kezdeményezésére – a rendelkezés 1998. február 18-i hatályon kívül helyezéséig – 3 alkalommal került sor. Az 1990–1994-es ciklusban egy alkalommal, míg az 1994–1998-as ciklusban kétszer vizsgálta az Alkotmánybíróság több mint ötven országgyűlési képviselő indítványára valamely törvényjavaslat alkotmányellenességét. Két alkalommal elutasította az indítványt, egy esetben pedig megállapította az érintett rendelkezések alkotmányellenességét.

7.2.3. Házsabályi rendelkezésekkel szembeni előzetes normakontroll

A házsabályi rendelkezések Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát az Abtv. teszi lehetővé. Az eljárásra az Abtv. a törvénnyel szembeni előzetes normakontroll-eljárás szabályait rendeli alkalmazni a házsabályi rendelkezések jogforrási természetéből fakadó eltérések (aláírók köre) rögzítésével.¹⁵¹

7.3. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárás keretein kívül

7.3.1. Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása

A korábbi alkotmánybírósági törvény önálló eljárástípusként szabályozta a „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség” megállapítását, amelyet az Alkotmánybíróság hivatalból, vagy bárki által előterjesztett indítvány alapján állapíthatott meg.¹⁵² Ugyan az Abtv. szintén felruhazza az Alkotmánybíróságot a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításának jogával, azonban immár csupán jogkövetkezményként, „hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában”¹⁵³ élhet vele a testület, ennél fogva az Alkotmánybíróság ilyen döntésének előfeltétele valamely, az Alaptörvény, illetve az Abtv. által meghatározott eljárás megindulása. Fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság ezen eljárások keretében hivatalból is megállapíthatja a mulasztást akkor is, ha erre irányuló kérelmet az indítvány nem tartalmazott.¹⁵⁴

A törvényi meghatározásból következik, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag abban az esetben vizsgálja a jogi szabályozás hiányosságát (a mulasztást), ha az egyúttal alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Így a csupán célszerűségi, igazságossági kérdéseket felvető, valamint a jogalkalmazói gyakorlat által megválaszolt kérdések vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nincs helye mulasztás megállapításának.¹⁵⁵

Ezen jogkövetkezmény kvintesszenciája, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság eljárása során a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, az Országgyűlést felhívja feladatának teljesítésére, és erre határidőt jelöl meg.¹⁵⁶ A fentiek alapján az Alkotmánybíróság mulasztást megállapító határozata törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet az Országgyűlés számára, ezáltal befolyásolja a törvényalkotást.

Az Abtv. a jogalkotói feladat elmulasztásának tekinti

- a nemzetközi szerződésből származó jogalkotó feladat elmulasztását,
- a kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat elmulasztását,
- ha a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.¹⁵⁷

Az első mulasztástípus esetén elmarad a nemzetközi és a belső jog összhangjának a jogalkotással történő biztosítása, és ez a jogi helyzet sérti az Alaptörvényt – eltérően a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatától¹⁵⁸, amikor a nemzetközi szerződés szenved sérelmet.¹⁵⁹

A mulasztás második válfaja a törvényalkotás szempontjából irrelevánsnak tűnik, hiszen az Országgyűlés nem „kifejezett jogszabályi felhatalmazás alapján” alkot törvényt, az Alaptörvény pedig a jogforrási hierarchia szempontjából nem tekinti magát jogszabálynak¹⁶⁰; ugyanakkor az – Alkotmány idejében kikristályosodott, de ma is irányadónak tekinthető – alkotmánybírósági álláspont szerint az Alaptörvény rendelkezése alapján a törvényalkotóra háruló jogalkotási feladat nem teljesítése, valamint az alapvető jog érvényesülését biztosító (sarkalatos) törvény megalkotása is megalapozza a mulasztást.¹⁶¹ Ennek kimondására annál is inkább lehetősége van

az Alkotmánybíróságnak, mert az Abtv. az Alkotmánybíróság által eljárása során hivatalból tehető megállapítások felsorolásánál nem hivatkozik a jogalkotói mulasztástípusokat meghatározó rendelkezésére¹⁶², ebből következően ahhoz az Alkotmánybíróság a mulasztás megállapításakor nem kötött. A fentihez hasonló, a jogtudomány által kimunkált mulasztástípus, amikor az Országgyűlés az Alaptörvény módosítása okán alaptörvény-ellenessé váló törvényt nem módosítja, ugyanis a jogszabályoknak a mindenkor hatályos Alaptörvénynek kell megfelelniük.¹⁶³

A hiányos szabályozás mint a jogalkotói mulasztás harmadik válfaja is az Alkotmánybíróság gyakorlatában kristályosodott ki. Ebben az esetben a szabályozás létezik, azonban valamely, az Alaptörvényből levezethető és lényeges eleme hiányzik, tehát a törvényhozó nem tett maradéktalanul eleget a feltétlenül törvényi rendezést igénylő kötelezettségének.¹⁶⁴ A jogszabály kellő garanciális elemeinek hiánya esetén az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata a megállapított jogkövetkezmény terén nem volt egységes: a testület bizonyos ügyekben megsemmisítette a jogszabályt, máskor mulasztást állapított meg.¹⁶⁵

A mulasztással előidézett alaptörvény-ellenes helyzetet kimondó határozatok – ahogy az Alkotmánybíróság kezdeti gyakorlatában is – alapvetően a mulasztás megállapításáról és a törvényhozó alkotmányos jogalkotásra való felszólításáról rendelkeztek; azonban ezen túlmenően az Alkotmánybíróság pozitív megállapításokat is tehet a megalkotandó alkotmányos szabályozás leendő tartalmával kapcsolatosan.¹⁶⁶ Ugyanakkor a taláros testületnek figyelemmel kell lennie, hogy ekkor se sértse a hatalmi ágak elválasztásának elvét, és még burkolt formában se hozzon létre jogi normát.¹⁶⁷ Mindazonáltal az Alkotmánybíróság e jogkörét erősíti, hogy az Abtv. a mulasztásra vonatkozó szabályokkal egy szakaszban szabályozza az alkotmányos követelmények megállapítására vonatkozó jogkört¹⁶⁸, ebből rendszertani értelmezéssel az a következtetés adódik, hogy a mulasztás megállapítása és az alkotmányos követelmények meghatározása szorosan összefüggnek. A mulasztás orvoslására nyitva álló határidő megszabásakor az Alkotmánybíróságnak több tényezőt kell mérlegelnie az alaptörvény-ellenesség súlyosságától kezdve az Országgyűlés eljárási szabályain át annak munkaterhéig.¹⁶⁹

A mulasztás megállapításának jogkövetkezményéről a korábbi alkotmánybírósági törvény kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a mulasztást elkövető szerv köteles jogalkotói feladatának határidőben eleget tenni.¹⁷⁰ Jóllehet az Abtv. a mulasztás kapcsán erről külön nem szól, azonban generális jelleggel mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező¹⁷¹ – így jogalkotásra való felhívása is kötelező minden jogalkotó szerv, ekképpen az Országgyűlés számára is.

A határozatban foglaltak teljesítésére rendes jogalkotás keretében kerül sor, azokra speciális eljárási szabályok nincsenek.¹⁷² A másik oldalról vizsgálva a kérdést megállapítható, hogy nincs olyan eljárás vagy szankció, amellyel az Országgyűlést a mulasztás pótlására lehetne kötelezni. A jogtudományi vélemények szerint az Alkotmánybíróságnak erre legfeljebb puha vagy áttételes eszközei lehetnek. Ilyen pl. az Alkotmánybíróság honlapján közzétett, még nem pótoltt mulasztások listája, valamint a köztársasági elnök megkeresése, amely irányulhat csupán közbenjárásra (pl. az Országgyűlés ülésén történő felszólalás), vagy arra, hogy az Alaptörvényt különösen súlyosan sértő

mulasztás megszüntetése érdekében éljen törvénykezdeményezési jogával¹⁷³, amelyet – az Alkotmánybíróság döntésén túl – megalapozhat az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés alaptörvényi feladata¹⁷⁴ is.¹⁷⁵

7.3.2. *A megsemmisítési jogkör következményei*

Az Alkotmánybíróság az utólagos normakontroll, az alkotmányjogi panasz és a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során a törvényt vagy törvényi rendelkezést részben vagy egészben megsemmisítheti.¹⁷⁶ A fentebb előrebocsátottak alapján a megsemmisítés önmagában nem keletkeztet törvényalkotási kötelezettséget, ennek ellenére a megsemmisített norma hiánya miatt előállhat olyan joghézag, amely jogi vagy politikai kényszerhelyzetbe hozhatja az Országgyűlést.¹⁷⁷ A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességgel hasonlóságot mutató jogkövetkezmény, amikor az Alkotmánybíróság pro futuro hatállyal semmisíti meg a normát az Alaptörvény védelme vagy a jogbiztonság érdekében¹⁷⁸, ezzel egyúttal lehetőséget biztosít a törvényhozónak, hogy a megsemmisített norma helyébe megfelelő alkotmányos szabályozást iktasson [121/2009. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2009, 1013., 1044–1045.].

A megsemmisítés miatt előálló joghézag pótlása – ha erről az Alkotmánybíróság nem rendelkezett – jogilag nem kötelező az Országgyűlésre nézve, azonban a politikai szükségszerűség mégis kiválthatja, hogy az Országgyűlés a döntés következtében törvényt alkot.¹⁷⁹ Erre azonban ugyanúgy nem kötelezi semmi a törvényhozót, mint ahogy az új szabályok megalkotását előíró alkotmánybírósági határozat sem – ahogy ezt a mulasztás jogkövetkezményei kapcsán is láthattuk.

Jegyzetek

A törvényalkotási eljárás című részhez

- 1 A tanácskozásaiban szükséges csend és rend, s a hallgatók teljes hallgatóságában tartása iránt mindenik tábla szabályokat alkot. (1848. évi IV. törvénycikk az országgyűlés évenkénti üléseiről 10. §)
- 2 Ha az indítvány célja; törvényt alkotni, azt törvényjavaslatképen szerkesztve kell a bejelentésakor benyújtani, s a törvényjavaslatok, ha a ház tárgyalni kívánja, kinyomva szétosztatván a tagok között, minden esetben osztályülési és központi bizottmányi tárgyalásra utasítandók. (1848–1849. évi országgyűlés – A képviselőház rendszabályai [1848] in: A képviselőház irományai 1848/49. 1. szám III-dik szakasz. A tanácskozási rendről 32.)
- 3 A bizottmányi jelentések, rendkívüli eseteket kivéve, felolvasatás előtt legalább három nappal előbb kinyomtatva szétosztatnak a ház tagjai között. A bizottmányi jelentés felolvasása után a ház vagy azonnal tanácskozás alá veszi azt, vagy pedig időt határoz e végre (1848–1849. évi országgyűlés – A képviselőház rendszabályai [1848] in: A képviselőház irományai 1848/49. 1. szám III-dik szakasz. A tanácskozási rendről 39., 40.)
- 4 A többi tagok a feljegyeztetés során szólnak; de meddig egyenlő számban vannak, a bizottmányi jelenlés mellett és ellen szólók felváltva juttatnak szóhoz. (1848–1849. évi országgyűlés – A képviselőház rendszabályai [1848] in: A képviselőház irományai 1848/49. 1. szám III-dik szakasz. A tanácskozási rendről 42.)
- 5 Az indítványozónak mindig jogában áll indítványát visszavonni; ha azonban más valaki azt magáévá teszi, a tárgyalás tovább foly. (1848–1849. évi országgyűlés – A képviselőház rendszabályai [1848] in: A képviselőház irományai 1848/49. 1. szám III-dik szakasz. A tanácskozási rendről 47.)
- 6 Miután a központi vagy külön bizottmány előadója jelentését előterjesztette, a ház által meghatározott időben megnyílik az indítvány alapelve iránt a tanácskozás. Ezen általános tárgyalásnál minden tag csak egyszer szólhat. Ezután tárgyalatnak az egyes cikkek sorban egyenként és az ezekre vonatkozó módosítványok. Minden cikk és erre vonatkozó módosítvány tárgyalásánál minden tag csak egyszer szólhat. (1848–1849. évi országgyűlés – A képviselőház rendszabályai [1848] in: A képviselőház irományai 1848/49. 1. szám III-dik szakasz. A tanácskozási rendről 71–72.)
- 7 Ha a ház valamely módosítványt bizottmányhoz utasít, a többi cikk tárgyalását tovább folytathatja. (1848–1849. évi országgyűlés – A képviselőház rendszabályai [1848] in: A képviselőház irományai 1848/49. 1. szám III-dik szakasz. A tanácskozási rendről 73.)
- 8 A cikkekenti tárgyalás bevégeztével, törvényjavaslatoknál az egészre nézve egy nap közbejöttével történik szavazás. (1848–1849. évi országgyűlés – A képviselőház rendszabályai [1848] in: A képviselőház irományai 1848/49. 1. szám III-dik szakasz. A tanácskozási rendről 74.)
- 9 Ilyenek pl. a részletes vita, amely már nem a plenáris, hanem bizottsági ülésen zajlik; vagy az egységes javaslat, amely a HSz. alapján egy plenáris döntést követő szövegállapotot tartalmazott, a HHSZ szerint pedig egy tárgyalási és elvi, törvényalkotási bizottság döntése alapján várható szavazási eredményt leképző és szavazási alapként szolgáló dokumentum; de akár a zárószavazás előtti módosító javaslat, amely alkalmazását tekintve a korábbi rendes jogintézményből rendkívüli elemmé vált.
- 10 Zárószavazás elhalasztására a HHSZ eddigi gyakorlatában az esetek 1%-ában, módosító javaslat elfogadott fenntartására pedig nem került sor.
- 11 HHSZ 27–30. §

- 12 HHSZ 40. § (2)–(4) bekezdés
- 13 HSz. 94. § (4) bekezdés
- 14 Az olyan módosító javaslatok, amelyek az előterjesztés egészének elhagyására irányulnak (ideértve azt az esetet is, amikor a módosító javaslat az előterjesztésből csak a címet, preambulomot, illetve a hatályba léptető rendelkezéseket tartja meg), nem felelnek meg a Házsabály módosító javaslattal kapcsolatos követelményeinek. Az ilyen javaslat szavazásra nem bocsátható, és ahhoz kapcsolódó módosító javaslat nem terjeszthető elő. (1/1998-2002. ÜB.)
- 15 Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés
- 16 A képviselői törvényjavaslatok kivételével azok automatikusan, képviselők által benyújtottak esetén főszabályként külön, sikeres tárgysorozatba-vételi eljárást követően kerülnek tárgysorozatra a HHSZ 42. alcímében foglalt eljárás szerint.
- 17 HHSZ 34. § (2) bekezdés
- 18 PETRÉTEI József: A magyar Országgyűlésre vonatkozó szabályozás alaptörvényi, törvényi és határozati házsabályi szinten (Magyarország alkotmányjoga; Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014).
- 19 Ogytv. 39. § (1) bekezdés
- 20 HHSZ 35–39. §
- 21 HHSZ 41. § (1) bekezdés
- 22 A házsabályi előírásnak jogkövetkezmény hiányában is megfelelő eljárásra az adott esetekre vetített politikai/nyilvánossági kontroll ad mérlegelési alapot.
- 23 ORBÁN Balázs András: Pillanatkép az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységéről – 2014 (Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2014/4. 82.).
- 24 HHSZ 43. § (2) bekezdés
- 25 H/13253. Általános indokolás Forrás: <https://www.parlament.hu/irom39/13253/13253.pdf> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 26 Beszélgetéssorozat az MTA TK Jogtudományi Intézetében: A parlamenti jog átalakulása (KUKORELLI István, PAPP István, SALAMON László, SMUK Péter, SZABÓ Zsolt, SZENTE Zoltán, 2014. március 20. Forrás: <http://jog.tk.mta.hu/sarkalatos-atalakulasok> – Letöltve: 2022. 02. 11.).
- 27 HHSZ 44. § (1) bekezdés
- 28 HHSZ 42. §
- 29 HHSZ 48. §
- 30 Az egyetlen szavazással történő döntést töri meg frakció, illetve előterjesztői jogként a fenntartás és a kikérés lehetősége. Míg a kikérés viszonylag gyakran alkalmazott eszköz, addig a HHSZ hatálybalépése óta nem került sor fenntartáskérésre vonatkozó indítvány elfogadására.
- 31 Az egyetlen szavazással történő döntés a módosító javaslatokról egyes elemzők szerint alkotmányosságilag aggályos és nemzetközi összehasonlításban rendkívül ritkán, akkor is kivételesen alkalmazott.
- 32 A HHSZ 50. és 56. §-a szerint a zárószavazás (és elhalasztott zárószavazás) tárgya az (átdolgozott/ második és ezek különböző kombinációiként létrejött) egységes javaslatokról, a törvényjavaslatról, törvényjavaslatnak az elfogadott összegző módosító pontjaival módosított szövegéről történik a külön szavazásra kért pontok elfogadása/el nem fogadása, és ezekhez képest is a zárószavazás elhalasztása és elfogadott zárószavazás előtti módosító javaslat függvényében. Külső túlterjeszkedés, valamint zárószavazás elhalasztása, továbbá minősített többségű döntéshozatali problémák előfordulásai esetére, és az ezekkel járó bizonytalanságok elkerülése érdekében további kimenetek kodifikálására is sor került a házsabály 2020. évi átfogó módosítása keretében.
- 33 A HHSZ 52. § (1) bekezdésében foglaltak szerint a módosítás csak a 44. § (1) bekezdésben foglalt jogalkotási, alkotmányossági, koherenciás és nemzetközi kötelezettségekből eredő követelményeknek való megfelelést szolgáló lehet, és sem külső, sem belső túlterjeszkedést nem tartalmazhat.
- 34 A 2014–2018-as ciklusban 8 alkalommal (ebből határozati javaslatra vonatkozott: 1 db), a 2018–2022-es ciklusban – a kézirat lezárásáig – 10 alkalommal.
- 35 HHSZ 61. § (4) bekezdés

- 36 A határozati házsabályi rendelkezésektől való eltérés során előfordult ugyanakkor olyan döntés is, amely szerint a képviselői módosító javaslatok benyújtására – a kivételes eljárásnál jellemző három óra helyett – csak két óra, egy óra vagy 45 perc állt rendelkezésre.
- 37 Lásd: a 2014–2018-as ciklusban az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény módosításáról szóló T/6569. számú törvényjavaslat, a 2018–2022-es ciklusban a koronavírus világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló T/13571. számú törvényjavaslat tárgyalását.
- 38 ORBÁN (2014, 23. vj.)
- 39 Költségvetésről szóló törvényjavaslat esetén a részletesvita-szakasz lezárását követő hét második napjáig.
- 40 A HHSZ 2020. február 1-jén hatályba lépett módosítását megelőzően az előterjesztők számbeli korlátozás nélkül tehettek olyan nyilatkozatot, amelynek eredményeként a törvényalkotási bizottságnak módjában állt az érintett törvényjavaslatot már a részletesvita-szakasz lezárásával érintett héten a napirendjére tűzni és azt megtárgyalni. Az előterjesztők igen nagy arányban éltek is ezzel a lehetőséggel: 2018–2019-ben már a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat benyújtása mellett tárgyalat előterjesztések több mint felénél került sor ilyen előterjesztői nyilatkozatra.
- 41 HHSZ 67. §
- 42 A 2014–2018-as ciklusban 32 alkalommal, a 2018–2022-es ciklusban – a kézirat lezárásáig – 83 alkalommal került sor a törvényalkotási bizottság eljárásának kezdeményezésére a HHSZ 46. § (3) – korábban (4) – bekezdése alapján.
- 43 A törvényalkotási bizottság eljárását legkésőbb azon ülés megnyitása előtt egy órával lehet kezdeményezni, amely ülés tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel.
- 44 ORBÁN (2014, 23. vj.)
- 45 HHSZ 69. §
- 46 A HHSZ 63–65. alcíme alapján
- 47 Lásd: az Országgyűlés Hivatalának költségvetése részben.
- 48 HHSZ 63. alcím
- 49 A költségvetési törvényjavaslatok tárgyalása során felhasznált időkereteket lásd a Függelékben.
- 50 A képviselő módosító javaslatot azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig nyújthat be, amely ülés napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának lezárása szerepel.
- 51 A költségvetési törvényjavaslatok tárgyalása során benyújtott módosító javaslatok számát lásd a Függelékben.
- 52 Az általános szabályokat lásd a HHSZ 46. § (1) bekezdésében.
- 53 Az általános szabály szerint a részletes vita lezárását követő hét harmadik napjáig lehet az előterjesztői tájékoztatót benyújtani.
- 54 HHSZ 93. § (1) bekezdés
- 55 HHSZ 94. §
- 56 A kivételeket lásd a HHSZ 95. §-ában.
- 57 A kivételeket lásd a HHSZ 95. §-ában.
- 58 HHSZ 64. alcím
- 59 HHSZ 65. alcím
- 60 Az alkalmazandó rendelkezéseket lásd HHSZ 100. § (4) bekezdés.
- 61 SONNEVEND Pál: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya. Előadás-vázlat. ELTE–ÁJK, 2012.
- 62 MOLNÁR Tamás: A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe. (Dialog Campus, Pécs, 2013) 55.
- 63 KATONA Gábor: Nemzetközi szerződések az Országgyűlés előtt. Grotius – tanulmányok. Forrás: <https://adoc.pub/katona-gabor-nemzetkzi-szerzdesek-az-orszaggyles-elttdd5ed35c65c3e99629079ae6a20199d9171.html> (Letöltve: 2022. 02. 24.)
- 64 Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor arra, hogy az Európai Unió által saját hatáskörén belül, harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött nemzetközi megállapodások az uniós jogrend

szerves részét képezik, és így a tagállamokat az egyezménynek megerősítése nélkül is kötelezik. Ezen megállapodások esetében a kötelező hatály elismerésére irányuló eljárási cselekmények elmaradnak, az Országgyűlés csak a törvényben történő kihirdetéséről gondoskodik.

- 65 Ehtv. 6. és 7. §
- 66 A bevett egyházat – a jogi személyiséggel rendelkező többi vallási közösségtől eltérően – nem a Fővárosi Törvényszék veszi nyilvántartásba, hanem az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért felelős miniszter, azon törvénymódosítás hatálybalépését követő 30 napon belül, amely módosítás az adott bevett egyházat az Ehtv. mellékletébe felvette. (Ehtv. 16. §)
- 67 Ehtv. 33. és 34. §
- 68 HHSZ 158. § 8. pont
- 69 Nem alkalmazhatók a két fordulóban történő és a házszabályi rendelkezésektől való eltéréssel történő tárgyalás szabályai.
- 70 Országgyűlési képviselő, a Kormány, a köztársasági elnök és állandó bizottság.
- 71 A képviselő által benyújtott és a tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság által elutasított indítvány tárgysorozatba vételét annak a képviselőcsoportnak a vezetője kérheti, amely képviselőcsoporthoz a benyújtó képviselő tartozik.
- 72 HHSZ 158. § 22. pont
- 73 HHSZ 82/A. § (1) és (2) bekezdés
- 74 57/2008. (V. 22.) OGY határozat
- 75 29/2008. (III. 20.) OGY határozat
- 76 Részletesen lásd HHSZ 58. alcím.
- 77 Ogytv. 22. § (2) bekezdés
- 78 HHSZ 86. § (4) bekezdés
- 79 Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés és 9. cikk (3) bekezdés c) pont
- 80 SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba (Atlantisz, Budapest, 2010) 318.
- 81 Alaptörvény S) cikk (1) bekezdés
- 82 Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés
- 83 HHSZ 158. § 25. pont
- 84 Forrás: https://www.parlament.hu/web/guest/aktual/2011_xcii/tvalk/kozt_elnok_tvalk (Letöltve: 2022. 02. 24.)
- 85 A közkegyelem gyakorlásáról szóló 1991. évi V. törvény indokolása.
- 86 Forrás: https://www.parlament.hu/web/guest/aktual/2011_xcii/tvalk/kozt_elnok_tvalk (Letöltve: 2022. 02. 24.)
- 87 Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés
- 88 Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés
- 89 PETRÉTEI József: A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei II. (Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2015) 6.
- 90 ÁCS Nándor: „Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása” in: HOLLÓ András (szerk.): A köztársasági elnök az új alkotmányban (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995) 89.
- 91 Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdés
- 92 HHSZ 78. §
- 93 Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés
- 94 CSINK Lóránt: „Mire jó az ellensúly?” in: CSINK Lóránt–SZABÓ István (szerk.): Az államfő jogállása I. (Pázmány Press, Budapest, 2013) 19.
- 95 Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés
- 96 PETRÉTEI (2015, 89. vj.) 9.
- 97 Alaptörvény 6. cikk (7) bekezdés
- 98 Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés
- 99 HHSZ 79. §

- 100 Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdés
- 101 POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az Alkotmánybíróság mint az Országgyűlés munkájának független öre” in: FEKETE Csilla–PÉTSY Zsolt Balázs (szerk.): Parlamenti ösztöndíjasok 2002/2003 (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003) 54.
- 102 KILÉNYI Géza: „Az Alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében” in: KILÉNYI Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás (Unió, Budapest, 1993) 11.
- 103 BALOGH Zsolt: „Alkotmánybíróság” in: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba (HVG-ORAC, Budapest, 2015) 393–394.
- 104 BALOGH (2015, 103. vj.) 395–396.
- 105 POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2003, 101. vj.) 55.
- 106 Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 3. § (1) bekezdés
- 107 Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 13. §
- 108 Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 18. § b) pont
- 109 Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 20. §
- 110 Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1989. évi I. törvény 12. §
- 111 Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény 6. §
- 112 KUKORELLI István: „A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötté és jellemzői” in: KUKORELLI István–TÖRH Károly: A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszumai (Antológia, Lakitelek, 2016) 397.
- 113 Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.
- 114 HOLLÓ András: „Az Alkotmánybíróság létrejötté és hároméves működése” in: KILÉNYI Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás (Unió, Budapest, 1993) 73.
- 115 Kovács Virág: „A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatáról” Alkotmánybírósági Szemle 2012/2. 81.
- 116 Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés
- 117 Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés
- 118 Abtv. 23. § (3) és (4) bekezdés
- 119 Abtv. 23. § (3), valamint (5) és (6) bekezdés
- 120 Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés
- 121 Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés
- 122 KILÉNYI (1993, 102. vj.) 46–47.
- 123 VINCZE Attila [et al.]: „Az Alkotmánybíróság” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. (Századvég, Budapest, 2009) 1121.
- 124 Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés
- 125 DR. ÁRVA Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez (Wolters Kluwer, Budapest, 2013) 70.
- 126 Abtv. 40. § (4) bekezdés
- 127 Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés a) pont
- 128 Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés
- 129 Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés
- 130 Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés
- 131 Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés
- 132 Abtv. 52. § (1) bekezdés, (1b) bekezdés c) és d) pont
- 133 Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés: „a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja”.
- 134 Abtv. 23. § (1) bekezdés, 40. § (1) bekezdés
- 135 Kovács (2012, 115. vj.) 86.
- 136 NASZLADI Georgina–TILK Péter: „Az Alkotmánybíróságra vonatkozó szabályozás alakulása 2010 után” in: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina–SZENTE Zoltán (szerk.): Jog és politika határán – Alkotmánybíráskodás Magyarországon 2010 után (HVG-ORAC, Budapest, 2015) 58.

- 137 KILÉNYI (1993, 102. vj.) 61.
- 138 HHSZ 2. melléklet 84. pont
- 139 HHSZ 76. § (4) és (5) bekezdés
- 140 HHSZ 76. § (6)–(8) bekezdés
- 141 Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdés
- 142 Kovács (2012, 115. vj.) 85.
- 143 HHSZ 51. § (1) bekezdés
- 144 Kovács (2012, 115. vj.) 87.
- 145 HHSZ 77. §
- 146 Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés
- 147 Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés
- 148 NASZLADI–TILK (2015, 136. vj.) 59.
- 149 Abtv. 40. § (1) bekezdés
- 150 Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés
- 151 Abtv. 23. § (5) és (6) bekezdés
- 152 Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdés
- 153 Abtv. 46. § (1) bekezdés
- 154 Abtv. 52. § (2) bekezdés
- 155 CSINK LÓRÁNT–PACZOLAY PÉTER: „A törvényhozói mulasztás problémái az alkotmánybíráskodásban” in: SZABÓ Imre (szerk.): Ius et legitimitatio (Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008) 190–191.
- 156 Abtv. 46. § (1) bekezdés
- 157 Abtv. 46. § (2) bekezdés
- 158 Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pont
- 159 CSINK–PACZOLAY (2008, 155. vj.) 193.
- 160 ÁRVA (2013, 125. vj.) 80.
- 161 CSINK–PACZOLAY (2008, 155. vj.) 191.
- 162 Abtv. 52. § (2) bekezdés
- 163 CSINK–PACZOLAY (2008, 155. vj.) 193.
- 164 KARSAI Dániel: „A mulasztásos alkotmányvétség” in: GARAI Borbála–TAKÁCS Péter: *Multa rogare, rogata tenere, reneta docere*, 1. kötet (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2002) 69.
- 165 CSINK–PACZOLAY (2008, 155. vj.) 193–194.
- 166 SÓLYOM László: „A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen” in: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya – Tanulmányok Hans Kelsenről* (Gondolat, Budapest, 2007) 437.
- 167 KARSAI (2002, 164. vj.) 73.
- 168 Abtv. 46. § (1) és (3) bekezdés
- 169 CSINK–PACZOLAY (2008, 155. vj.) 197.
- 170 1989. évi XXXII. törvény 49. § (2) bekezdés
- 171 Abtv. 39. § (1) bekezdés
- 172 CSINK–PACZOLAY (2008, 155. vj.) 197.
- 173 Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés
- 174 Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés
- 175 KARSAI (2002, 164. vj.) 86–87.
- 176 Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) és c) pont
- 177 SZILÁGYI Péter: „Az alkotmánybíráskodás jogalkotásra gyakorolt hatásának vázlata és vizsgálatának jog- és állambölcseleti előkérdései” in: FEJES Zsuzsanna–TÖRÖK Bernát: *Suum cuique* (Pólay Elemér Alapítvány, Budapest, 2016) 181.
- 178 Abtv. 45. § (4) bekezdés
- 179 SZILÁGYI (2016, 177. vj.) 181.

X. AZ ORSZÁGGYŰLÉS EURÓPAI UNIÓS ÜGYEKKEL KAPCSOLATOS ELJÁRÁSAI

1. Bevezető gondolatok
2. Az egyeztetési eljárás
3. A szubszidiaritás elvének vizsgálata
4. Politikai párbeszéd az Európai Bizottsággal
5. Az Európai Unió Konzultációs Testület
6. Európai uniós tisztségre jelölt személyek bizottsági meghallgatása

1. Bevezető gondolatok

Az Ogytv. VI. fejezete szabályozza, hogy az Országgyűlés milyen eljárások keretében és milyen jogkörökkel vesz részt az európai uniós ügyek vitelében. A HHSZ 139–145. §-a kiegészíti a törvényi rendelkezéseket és meghatározza az egyes eljárások részleteit.

Az EU-tagállam nemzeti parlamentje közvetlenül nem vesz részt az uniós döntéshozatalban, de az elmúlt évtizedekben kialakításra került több olyan eljárás, amelyek révén a törvényhozó testület befolyásolhatja az uniós jogalkotást.

Az Ogytv. 62. §-a az országgyűlési jogkörök gyakorlásának módjáról kimondja, hogy az Országgyűlés a Kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti – a VI. fejezetben meghatározott – ellenőrzési jogokat országgyűlési bizottság útján is gyakorolhatja. Az Országgyűlés európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottságának a VI. fejezetben meghatározott eljárások során – ha e fejezet vagy a házszabályi rendelkezések másként nem rendelkeznek – ügydöntő hatásköre van. Az Európai ügyek bizottsága (a továbbiakban: EÜB) az Országgyűlés kötelezően létrehozandó állandó bizottsága. Az EÜB jogelődje 1992-ben alakult meg eseti bizottságként, majd 1994-től Európai integrációs ügyek bizottsága néven állandó bizottsági státusszal dolgozott. Az EU-tagságot követően a bizottság elnevezése Európai ügyek bizottságára változott.

Az EÜB az Ogytv. alapján az alábbi európai uniós eljárásokat folytatja le:

- az egyeztetési eljárás;
- a szubszidiaritás elvének vizsgálata;
- politikai párbeszéd az Európai Bizottsággal;
- részvétel az Európai Unió Konzultációs Testület munkájában;
- európai uniós tisztségre jelölt személyek meghallgatása.

2. Az egyeztetési eljárás

Ez a legrészletesebben szabályozott, az Alaptörvényen alapuló eljárás, amelyben az Országgyűlés ellenőrzi és a Kormánnyal együtt alakítja ki a Tanácsban képviselendő kormányzati álláspontot.

Az egyeztetési eljárás 2004 májusától, az EU-csatlakozástól alkalmazható különleges parlamenti eljárás, amelyet kezdetben az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény szabályozott. A parlamenti jog újrakodifikálásakor e törvény rendelkezései – kisebb módosításokkal – kerültek be az Ogytv. VI. fejezetébe.

Felmerülhet a kérdés, hogy milyen célt szolgál az egyeztetési eljárás. Az EU-tagság időpontjától kezdődően jelentős mértékben megváltozott a magyar jogrendszer, hiszen a 2004. évi XXX. törvénnyel kihirdetett csatlakozási szerződéssel Magyarország elfogadta, hogy az EU-szerződések rendelkezései, az intézmények, valamint az Európai Központi Bank által a csatlakozást megelőzően elfogadott jogi aktusok a magyar jogrendszer részévé válnak.

Alapvető változást jelentett az is, hogy az EU-tagságot követően az uniós jogalkotásban a tagállamok kormányai közösen vesznek részt, továbbá a korábban parlamenti hatáskörbe tartozó jogalkotási feladatok jelentős része átkerült az uniós intézmények hatáskörébe.

Az Országgyűlés törvényalkotó hatásköre csökkent, hiszen számos területen a jogszabályok megalkotása az uniós döntéshozatalban történik, ahol a Kormány képviseli az országot.

A Kormány képviselettel és szavazati joggal rendelkezik a Tanácsban, az EU legfontosabb jogalkotó intézményében, ugyanakkor az Országgyűlés nem vesz részt az uniós döntéshozatalban. Az Országgyűlésnek viszont lehetősége van a Kormány tárgyalási álláspontjának ellenőrzésére és véleményezésére, és ez által a tanácsi döntés befolyásolására. Ezt szolgálja az egyeztetési eljárás. Az eljárás alapja az Alaptörvény 19. cikke, amely kimondja, hogy az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és állást foglalhat az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A Kormány az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés állásfoglalásának alapulvételével jár el.

Uniós szinten nincs szabályozva, hogy a tagállami parlament milyen módon ellenőrzi a kormány tárgyalási álláspontját. A nemzeti parlament eljárását és jogkörét a tagállam szabályozza. A nemzeti parlament aktivitási lehetőségét azonban több tényező is korlátozza. A tipikusnak tekinthető, rendes jogalkotási eljárásban az egyes

tagállamok szavazati súlya a Tanácsban alapvetően a népességüktől függ és a döntéseket minősített többséggel hozzák. E két tényező csökkenti a kis és közepes tagállamok befolyását. A másik korlátozó tényező, hogy számos parlament eljárása – így a magyar is – a szelektivitáson alapul, azaz csak egyes uniós tervezeteket vizsgál. Amíg a Kormánynak minden – a tanácsi napirenden szereplő – kérdésről álláspontot kell kialakítani, addig az Országgyűlés csak meghatározott ügyekre koncentrálna.

Nyilvánvaló, hogy az EU-tagállam kormánya az uniós döntéshozatalban csak egy álláspontot képviselhet. A nemzeti jogszabály határozza meg, hogy a Kormánynak milyen uniós ügyekben kell egyeztetnie a parlamenttel. Fontos, hogy a két intézmény közötti eljárás rugalmas legyen, ez által a Kormány megőrizhesse mozgásterét a Tanácsban, ugyanakkor a parlament is tudja, hogy véleményét a Kormány megfelelő módon vette figyelembe.

Az egyeztetési eljárás két meghatározó résztvevője a Kormány és az EÜB. Az eljárásban az EÜB ügydöntő hatáskörrel rendelkezik, azaz az Országgyűlés helyett hozza meg a döntést. Az EÜB az egyeztetési eljárásban döntés-előkészítő, koordináló, döntéshozó és ellenőrző funkciót tölt be, továbbá meghatározott körben tájékoztatást nyújt. Egyeztetési eljárás tárgya az európai uniós tervezet, amelynek fogalmát az Ogytv. 63. § (1) bekezdése határozza meg. Ez a gyakorlatban túlnyomórészt európai uniós jogszabálytervezetet jelent.

Az eljárás másik jellemzője a szelektivitás, azaz az EÜB az egyeztetést csak meghatározott európai uniós tervezetekre folytatja le, nem pedig az Európai Bizottság által elfogadott valamennyi jogi aktusra.

Az EÜB az európai uniós tervezet kiválasztásánál az EU-intézmények adatbázisaira, a Kormány által az aktuális EU-elnökség elején megküldött indikatív listára¹, valamint az országgyűlési képviselőcsoportok javaslataira támaszkodik. A kiválasztásnál meghatározó szempont a javaslatok kiemelt gazdasági, politikai vagy társadalmi jelentősége.

Az EÜB elnöke – a bizottság elnökségével történt konzultáció után – kezdeményezi az egyeztetéseket általában félévente egyszer, és az eljárások megindításáról az EÜB dönt. Az EÜB elnöke az egyeztetési eljárás megindításáról értesíti a Kormányt, az Országgyűlés elnökét és az állandó bizottságok elnökeit, valamint eljuttatja az álláspontjavaslat megküldésére vonatkozó kérését az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszterhez.

Az egyeztetési eljárás centralizált, mert a folyamat elindítása és lefolytatása, valamint az állásfoglalás kialakítása az EÜB hatáskörébe tartozik. Biztosított ugyanakkor az eljárásban az Országgyűlés elnöke által felkért állandó bizottságok részvétele, amelyek véleményt nyilváníthatnak az európai uniós tervezetekről. Az EÜB az egyeztetési eljárás alá vont uniós tervezeteket a tanácsi döntéshozatal ütemére figyelemmel tűzi napirendre. Az EÜB az állásfoglalásának zárt ülésen történő kialakítása előtt legalább egy alkalommal az illetékes államtitkár előterjesztésében nyilvános ülésen tárgyalja az európai uniós tervezet és a Kormány álláspontjavaslatát.² Az álláspontjavaslat főbb tartalmi elemei a következők: az európai uniós tervezet tartalmának összefoglalása, valamint a Kormány tervezettel kapcsolatos álláspontjának ismertetése, az európai uniós döntéshozatali eljárásában elérni kívánt célok és azok indokainak rögzítése.

A kormányzati álláspontjavaslat elsősorban az EÜB részére készül, ám megküldésre kerül a véleményalkotásra kijelölt állandó bizottságnak is.

Ha az uniós döntéshozatal elhúzódik, az EÜB időről időre bizottsági ülésen tájékoztatást kér az európai uniós tervezet aktuális állásáról. Az egyeztetési eljárás révén az EÜB tevékenysége esetenként számot tart az Európai Parlament magyarországi képviselőinek³ érdeklődésére is.

Az egyeztetési eljárás elindulását követően az EÜB minden esetben kikéri a Kormány álláspontjavaslatát, valamint a tárgykör szerint illetékes állandó bizottság véleményét.

Az EÜB gyakorlata szerint egy uniós tervezetről egy állandó bizottság felkérését javasolja a házelnöknek. Az állandó bizottságok maguk is kérhetik véleményalkotásra történő kijelölésüket. Az állandó bizottságok az uniós tervezetről, annak várható társadalmi-gazdasági hatásáról mondanak véleményt. Célszerű, ha a bizottság véleménye tartalmazza az uniós tervezet támogathatóságát és ennek rövid indokolását. Az állandó bizottság véleményét megküldi az EÜB-nek, amely állásfoglalása kialakításánál figyelembe veszi a véleményt.

Az EÜB-nek állásfoglalása meghozatalakor számos tényezőt kell figyelembe vennie. Az uniós döntéshozatal sokszor kiszámíthatatlan, amelynek előrehaladása a soros uniós elnökség, az Európai Parlament és a Tanács döntéseitől függ. A tagállami parlamentnek az uniós döntéshozatal menetére nincs befolyása, ezért kénytelen rugalmasan követni a döntéshozatal dinamikáját. A másik kihívás annak meghatározása, hogy a Tanácsban mikor fogadják el véglegesen az uniós jogszabályt. Formálisan a Tanács ülésén vita nélkül („A” ügyként) vagy vitát követően kerül elfogadásra a jogszabály, de ezt a döntést sokszor a tagállamok közötti politikai megállapodás előzi meg. Az elmúlt években a rendes jogalkotási eljárás során egyre gyakrabban alkalmazzák az ún. trilógust⁴, azt követően, hogy az Európai Parlament és a Tanács első olvasatban kialakította álláspontját az európai uniós tervezetről. Ilyen esetekben a Tanács először „általános megközelítést” fogad el, annak érdekében, hogy az Európai Parlamenttel nagy vonalakban ismertesse az álláspontját. A tanácsi általános megközelítés célja az, hogy felgyorsítsa a jogalkotási eljárást, és így az Európai Parlament és a Tanács között könnyebben létrejöhessen első olvasatban a megállapodás. A trilógus negatív hatása az, hogy az uniós intézmények zárt ajtók mögött, a nyilvánosság kizárásával állapodnak meg az uniós jogszabály szövegéről, és azt a Tanács és az Európai Parlament ezt követően csak jóváhagyják.

Az EÜB az elmúlt években azt a gyakorlatot követte, hogy a várható politikai megállapodást megelőzően fogadta el állásfoglalását.

Az állásfoglalást tartalmazó elnöki összefoglaló⁵, konszenzusra törekvő szöveg, amely támaszkodik a megelőző üléseken az egyes képviselőcsoportok által kifejtett álláspontokra és az állandó bizottság véleményére. A parlamenti állásfoglalás politikai jellegű, mivel az jogilag nem köti a Kormányt. A Kormány az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az EÜB állásfoglalásának alapulvételével alakítja ki. Ha az európai uniós tervezet olyan tárgykörrel kapcsolatos, amelyet érintően az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az állásfoglalástól csak indokolt esetben térhet el. Ha az EÜB a Kormány

álláspontjavaslatával kapcsolatban az európai uniós döntéshozatal napirendje által megkívánt határidőig nem fogad el állásfoglalást, a Kormány ennek hiányában dönt az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontról.

A 2010–2014-es ciklus során 29 európai uniós javaslatra vonatkozóan indult egyeztetési eljárás és az EÜB 18 európai uniós tervezetre vonatkozóan fogadott el állásfoglalást. A korábbi ciklusban indított, folyamatban lévő eljárások az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével az Ogytv. alapján lezárultak. A 2010–2014 közötti egyeztetési eljárások közül kiemelkedett az EU 2014–2020 közötti időszakra szóló hétéves pénzügyi keretének horizontális és ágazati jogalkotási tervezeteire vonatkozó kormányzati álláspontok parlamenti ellenőrzése. A 2014-ben kezdődött parlamenti ciklusban 28 egyeztetési eljárás indult, amelyek közül 7 zárult le. A 2018-ban kezdődött parlamenti ciklusban 29 egyeztetési eljárás indult, amelyek közül – a kézirat lezárásáig – 11 zárult le. 2020. december közepén a hétéves pénzügyi keret meghatározó jogszabályainak az Európai Unió Hivatalos Lapjában történő kihirdetéssel az alábbi egyeztetési eljárások lezárultak: az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozat, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló tanácsi rendelet, a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló rendelet. Az EÜB 2022. február 21-én indított gyorsított egyeztetési eljárást az Európai Bizottság európai demokrácia csomagját alkotó három uniós tervezetről⁶ annak érdekében, hogy állásfoglalását még az országgyűlési ciklus vége előtt elfogadja.

3. A szubszidiaritás elvének vizsgálata

A nemzeti parlamentek által folytatott szubszidiaritás vizsgálat célja annak biztosítása, hogy a döntéseket az Unió polgáraihoz a lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Az uniós szerződésekhez csatolt 2. számú jegyzőkönyv állapítja meg a szubszidiaritásnak és az arányosságnak az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikkében foglalt elvek alkalmazásának feltételeit, továbbá létrehozott egy, az ezen elvek alkalmazásának az ellenőrzésére irányuló rendszert.

Az eljárás lényege, hogy a tagállami parlamentnek az uniós jogszabálytervezetről – amennyiben úgy ítéli meg, hogy az megsérti a szubszidiaritás elvét – a megküldéstől számított nyolc héten belül döntést kell hoznia, és arról tájékoztatnia kell az uniós intézményeket. Tagállami jogszabály határozza meg, hogy a parlament vagy annak valamelyik bizottsága jogosult-e indokolt véleményt elfogadni. Az Ogytv. 71. §-ában, valamint a HHSZ 142. §-ában szabályozott eljárás bizottsági előkészítésen alapul és az Országgyűlés hozza meg a döntést.

A HHSZ 142. §-ának 2020 februárjában hatályba lépett új rendelkezése kivételes eljárást vezetett be az EÜB által benyújtandó jelentés és az annak elfogadására vonatkozó határozati javaslat tárgyalására. E kivételes eljárást a HHSZ által lehetővé tett félévenkénti négy alkalom számításánál figyelmen kívül kell hagyni. Korábban az Országgyűlés a jelentés elfogadásáról tizenöt napon belül határozott, azonban ez a határidő az általános szabályok szerint történő tárgyalással nehezen volt tartható.

Az Európai Bizottság által a nemzeti parlamenteknek megküldött, a 2. számú jegyzőkönyv alá tartozó jogalkotási javaslatok száma 2016-ban 110, 2017-ben 66, 2019-ben 23, 2020-ban 89, míg 2021-ben 100 volt. A megküldött jogalkotási javaslatok száma az Európai Bizottság ötéves ciklusának elején és végén kevesebb, és általában a ciklus közepén a legtöbb. Az eljárás első lépéseként az Európai Bizottság elfogadja és közlésezi a jogalkotási javaslat angol nyelvű változatát és elektronikus úton megküldi azt a tagállami parlamenteknek. Később megküldi a javaslat többi nyelvi változatát is, majd ezt követően hivatalos tájékoztatót küld a parlamenteknek a szubszidiaritás-vizsgálatra rendelkezésre álló nyolchetes határidő kezdetéről. A nemzeti parlamentek évek óta szorgalmazták a nyolchetes határidő meghosszabbítását, illetve bizonyos időszakok figyelmen kívül hagyását a határidő számításánál. Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke 2019. március 7-én az Európai Parlament és a Tanács elnökének küldött levelében azt javasolta, hogy az indokolt vélemények nemzeti parlamentek általi megküldésére vonatkozó nyolchetes időszak meghatározásakor legyen kizárva a december 20. és január 10. közötti időtartam, és hogy ezt a lépést 2019 decemberében vezessék be. Az Európai Parlament és a Tanács is megerősítette,

hogy tudomásul vette ezt az intézkedést. A Bizottság ezt követően először a 2019–2020 közötti karácsonyi/újévi időszak során hajtotta végre az intézkedést⁷.

A 2. számú jegyzőkönyv hatálya alá tartozó uniós jogalkotási javaslat szubszidiaritásvizsgálatát az EÜB – az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős minisztérium közreműködésével – végzi, és az általa készített jelentés és határozati javaslat alapján az Országgyűlés dönt arról, hogy a jogalkotási javaslatnál sérült-e a szubszidiaritás elve. Az Országgyűlés határozata indokolt véleménynek minősül, amelynek uniós szinten jogi következményei lehetnek, amennyiben a parlamenti indokolt vélemények, illetve a szavazatok száma eléri a szükséges küszöböt. Az eljárás során a 27⁸ tagállami parlament országonként két-két szavazattal rendelkezik (összesen 54 szavazat). Az uniós döntéshozatalra érdemi befolyást az indokolt vélemények akkor gyakorolhatnak, ha – az adott uniós döntéshozatali eljárástól függően – a tagállami parlamentek egynegyede, egyharmada, illetve többsége állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét. A szubszidiaritásvizsgálat szubjektív elemekkel telített, ezért juthatnak az egyes parlamentek ugyanarra a következtetésre más indokok alapján, vagy éppen eltérő következtetésre ugyanarról a jogalkotási javaslatról. A szubszidiaritás elve alapvetően politikai és nem jogi kategória, továbbá nincs definiálva, hogy milyen ismérvek esetén lehet az elv megsértéséről beszélni egy jogszabálytervezet esetén.

A szubszidiaritás elvének parlamenti vizsgálata a 2. számú jegyzőkönyv szerint az Európai Bizottság által elfogadott uniós jogszabálytervezetek elemzését, vizsgálatát jelenti. A fő probléma az, hogy nincs meghatározva, hogy a vizsgálat során mit érdemes keresni. Az Európai Bizottságnak a jogi aktus tervezetét a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében egy külön feljegyzéssel kell ellátnia. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a jogszabálytervezet előrelátható pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamokra, illetve adott esetben a régiókra vonatkozó hatásairól. Az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az EU szintjén jobban megvalósítható, minőségi és mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. A tapasztalat azt mutatja, hogy az Európai Bizottság egyes esetekben csak formálisan tesz eleget ezen indokolási kötelezettségének. Nem elég indok a szubszidiaritás elve megsértésének kimondására az, hogy a tervezett szabályozás ellentétes a tagállami érdekekkel, bár a tagállami érdekek érvényesítése megjelenhet a szubszidiaritás köntösében. Elvileg egy jogszabálytervezet bármely rendelkezése megsértheti ezt az elvet. Ami a vizsgálati módszert illeti, csak a jogalkotási aktus tervezetének alapos, többszöri elolvasása, értelmezése, elemzése a célravezető.

Az Országgyűlés eddig tizenegy indokolt véleményt fogadott el. Az elsőt 2013. október 21-én az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelettervezetről, míg a másodikat 2015. november 3-án az ún. áthelyezési válságmechanizmusról szóló COM (2015) 450 rendelettervezetről. 2016. május 10-én került sor a harmadik indokolt vélemény elfogadására, a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezetről. Az Országgyűlés negyedik alkalommal 2016. június 13-án fogadott el indokolt véleményt és határozatában megállapította a szubszidiaritás elvének megsértését a Dublin III. rendelet átdolgozását célzó COM (2016) 270 számú rendelettervezetről.

Az Országgyűlés ötödik alkalommal 2017. május 3-án fogadott el indokolt véleményt, amikor 10/2017. (V.5.) OGY határozatban megállapította a szubszidiaritás elvének megsértését a villamos energia belső piacáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet (átdolgozás) [COM (2016) 861], valamint a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvtervezet (átdolgozás) [COM (2016) 864] vonatkozásában. Az Országgyűlés 2020. december 16-án fogadta el a Menekültügyi és Migrációs Paktumot alkotó öt európai parlamenti és tanácsi rendelettervezet vonatkozásában az indokolt vélemény elfogadása feltételeinek fennállásáról szóló EÜB jelentést. A Menekültügyi és Migrációs Paktumot alkotó öt rendelettervezet számos ponton kapcsolódott egymáshoz, ezért indokolt és célszerű volt a szubszidiaritásvizsgálatot egyszerre lefolytatni. Ez volt az első alkalom, amikor az Országgyűlés kivételes eljárásban tárgyalta és fogadta el az indokolt véleményeket.

4. Politikai párbeszéd az Európai Bizottsággal

A politikai párbeszéd intézményét José Manuel Barroso, az Európai Bizottság akkori elnöke indította el 2006-ban azért, hogy az Európai Bizottság jogalkotási javaslatait a tagállami parlamenteknek is elkezdte közvetlenül megküldeni. A kezdeményezés lényege az volt, hogy eljárási szabályoktól kötetlen formában induljon párbeszéd az Európai Bizottság és a parlamentek között a különböző szakpolitikai kérdésekről, jogalkotási aktus tervezetéről. A tagállami parlament bármely európai uniós tervezetet, jogalkotási és konzultációs dokumentumot megvizsgálhat, és észrevételeit közvetlenül eljuttathatja az Európai Bizottság részére, ami érdemben válaszol a megfogalmazott észrevételekre. Az Országgyűlésben a politikai párbeszéd keretében kialakított véleményt az EÜB fogadja el a HHSZ 145. §-a alapján.

Az EÜB először az uniós dokumentum lényeges elemeit vizsgálja a felkért előterjesztő szóbeli tájékoztatása alapján, majd kialakítja véleményét. Az EÜB elnöke a bizottsági véleményt megküldi az Európai Bizottság Főtitkárságának, és a véleményről tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. Az EÜB 2016 óta évente véleményezte az Európai Bizottság éves munkaprogramját és az elfogadott álláspontja tartalmazta a támogatandó, illetve kifogásolt európai uniós tervezeteket. Az EÜB a politikai párbeszéd keretében kialakított véleményét 2016. május 2-án fogadta el az európai uniós választójog reformjáról szóló, 2015. november 11-i európai parlamenti állásfoglalásról és jogalkotási javaslatról. Az EÜB az európai uniós dokumentum egyes tartalmi elemeit – ún. csúcsteljesítő intézményére és a közös választókerületre vonatkozó javaslatot – ellentétesenként ítélte az Európai Unióról szóló szerződés vonatkozó cikkével.

Az EÜB 2021. februárban véleményt fogadott el az Európai Unióban biztosítandó megfelelő minimálbérékről szóló irányelvtervezetről⁹ és hangsúlyozta, hogy a szociálpolitika területén az uniós alapszerződések az Unió számára kiegészítő és támogató hatáskört biztosítanak, amely az EUMSZ 153. cikk (5) bekezdése alapján nem terjedhet ki a díjazásra. Ezért a hatályos EUMSZ alapján az irányelvtervezet előterjesztésére és elfogadására nincs lehetőség.

Az EÜB által az Európai Bizottság 2020. évi EU bővítési politikájáról szóló közleménye kapcsán elfogadott vélemény támogatta az Európai Bizottság uniós bővítés irányába tett új szemléletű megközelítését¹⁰, de megítélése szerint a bővítési politika hitelességét elsősorban a folyamatban levő csatlakozási tárgyalások felgyorsítása, illetve ilyen tárgyalások Észak-Macedóniával és Albániával történő megkezdése jelenti.

5. Az Európai Uniós Konzultációs Testület

Az Ogytv. 69. §-a rendelkezik arról, hogy a házelnök kezdeményezésére az Európai Tanács üléseit és a stratégiai jelentőségű európai uniós eseményeket megelőzően a miniszterelnök tájékoztatja az Országgyűlés Európai Uniós Konzultációs Testületét. A zárt ülésen zajló tanácskozáson az EÜB elnöksége tagként részt vesz. Ez a megoldás lehetővé teszi, hogy az EÜB elnöksége felvesse a bizottsági munka során felmerült kérdéseket, tapasztalatokat a konzultációs testület ülésén. A konzultációs testületet eredetileg az Országgyűlés és a Kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény hozta létre.

Az Európai Tanács stratégiai döntéshozó intézményként működik az Unióban, ezért az állam- és kormányfők üléseivel kapcsolatos magyar álláspont megvitatását célszerű volt különválasztani az uniós jogalkotás ellenőrzésétől. Az Európai Tanácsban tárgyalt kérdések fontossága nemzeti szinten magas szintű egyeztetést és lehetőleg konszenzus kialakítását igényli. A törvény erre figyelemmel hozta létre ezt a fórumot, amelyen a miniszterelnök beszámol a Magyarország által képviselni kívánt tárgyalási pozícióról.

6. Európai uniós tisztségre jelölt személyek bizottsági meghallgatása

Az Európai Unió egyes intézményeibe a tagállamok delegálnak tagokat. A Kormány saját hatáskörében eljárva tesz javaslatot az Ogytv. 70. §-ában felsorolt uniós intézmények magyar tagjainak személyére. Az uniós intézmények magyar tagjai Magyarországon a közhatalom gyakorlásában nem vesznek részt és az Országgyűlésnek felelősséggel nem tartoznak. Az Ogytv. annak érdekében, hogy az Országgyűlés tájékoztatása a jelöltekről megvalósuljon, lehetőséget teremt arra, hogy az EÜB meghallgathassa a delegálás előtt a Kormány által javasolt személyt. A fenti törvényi rendelkezés célja, hogy – a törvényhozó és végrehajtói hatalom együttműködésének keretében – az Országgyűlés illetékes bizottsága megismerhesse a legmagasabb uniós tisztségekbe jelölt személyek szakmai életútját és rátermettségét.

Az EÜB meghallgathatja a Kormány által az Európai Bizottság, az Európai Bíróság, az Elsőfokú Bíróság, a Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank igazgató bizottsága magyar tagjainak javasolt személyeket. A fenti jelöltek meghallgatása nem kötelező, a bizottság nem szavaz, illetve nem hoz határozatot a jelölt alkalmasságáról. Az EÜB a korábbi ciklusok során jellemzően az Európai Bizottság magyar tagjának jelölt személyt hallgatta meg, továbbá a 2016. február 15-i ülésén meghallgatta az Európai Unió Törvényszékébe jelölt bírójelölteket. Az EÜB 2019. november 22-én meghallgatta az Európai Bizottságba jelölt magyar személyt. Az EÜB 2021. február 15-én meghallgatta az Európai Unió Bíróságának bírói tisztségére jelölt magyar tagot, valamint 2021. június 14-én, illetve 2022. március 10-én a Törvényszék bírójelöltjeit.

Jegyzetek

Az Országgyűlés európai uniós ügyekkel kapcsolatos eljárásai című részhez

- 1 Ogytv. 63. § (4) bekezdés
- 2 Ogytv. 64. §
- 3 Az Európai Parlament magyarországi képviselője az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság valamennyi ülésére meghívást kap. Ogytv. 40.§ (1) bekezdés
- 4 A trilógus az uniós szerződésekben nem szabályozott eljárás, amelyben az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság zárt ajtók mögött tárgyal az európai uniós tervezetről és fogadja el annak szövegét.
- 5 HHSZ 140. § (9) bekezdés
- 6 Az Európai Bizottság 2011. november 25-én terjesztette elő az európai demokráciával kapcsolatos jogszabály-tervezeteit, amelyek részben hatályos uniós jogszabályokat aktualizálnak, mint például az európai politikai pártokra és alapítványokra vonatkozó rendelettervezet. A tagállamok által leginkább kritizált új jogalkotási javaslat a politikai reklámokra vonatkozik, amelynek hatálya az európai, és tagállami, s ezen belül regionális, helyi választásokra is kiterjedne.
- 7 2019. évi jelentés a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról, valamint a nemzeti parlamentekkel fennálló kapcsolatokról COM (2020) 272 final 1.o
- 8 2020. január 31-én (közép-európai idő szerint) éjfélkor az Egyesült Királyság kilépésről rendelkező megállapodás hatályba lépett, és az Egyesült Királyság kilépett az Európai Unióból. Ez által az EU-tagállamok száma 27-re csökkent.
- 9 COM (2020) 682, 2020/0310 (COD)
- 10 Európai Bizottság Közleménye, A csatlakozási folyamat javítása – hiteles uniós perspektíva a Nyugat-Balkán számára COM (2020) 57

XI. | AZ ORSZÁGGYŰLÉS NEMZETKÖZI TEVÉKENYSÉGE, KAPCSOLATAI

1. Bevezető gondolatok
2. Az Országgyűlés elnökének nemzetközi szerepe
3. Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége
4. Nemzetközi kapcsolatok

1. Bevezető gondolatok

A parlamenti diplomácia – vagyis a parlamenti képviselők azon széles körű tevékenysége, amelyet az országok közötti kapcsolatok fejlesztése, illetve a választóik és az országuk érdekeinek hatékonyabb nemzetközi képviselete érdekében végeznek két- és többoldalú keretek között – a globalizáció terjedésével az elmúlt évtizedekben egyre nagyobb jelentőségre tett szert. Ezt a tendenciát tovább erősíti, hogy a bel- és külügyek közötti határok egyre inkább elmosódnak, és számos hazai szabályozást érintő kérdést immár globális szemszögből is kell vizsgálni. Az álláspontok megismerésére és közelítésére minden lehetséges fórumot fel kell használni, így a kormányok mellett a politikát formáló törvényhozásokra is jelentős szerep hárul.

A parlamenti diplomácia az ország külpolitikájának szerves része és fontos eleme. Lehetőséget ad pl. arra is, hogy a parlamenti képviselők olyan témákat is megvitassanak, amelyeket kormányzati szinten még nem lehet felvetni. Ilyen esetekben a parlamenti diplomácia jó eszköz a másik fél szándékainak és szempontjainak megismeréséhez, és elősegítheti meghatározott külpolitikai célok elérését.

Az Országgyűlés nemzetközi tevékenységét, amelyet intézményi és diplomáciai keretek között fejt ki, az Országgyűlés elnökének irányításával az Országgyűlés Hivatalán belül működő Külügyi Igazgatóság koordinálja. A Külügyi Igazgatóság egyezteteti és szervezi a Ház elnöke, háznapya, alelnökei, a különböző bizottságok és a képviselők hivatalos keretek közötti külföldi vonatkozású találkozóit, valamint külföldi utazásait. A Külügyi Igazgatóság szervezeti egységei: Európai Uniós Iroda, Nemzeti Integrációs Iroda, Protokoll Iroda, IPU Titkárság, Parlamenti Kapcsolatok Irodája, Biztonság- és Védelempolitikai Titkárság.

2. Az Országgyűlés elnökének nemzetközi szerepe

Az Országgyűlés külső kapcsolataiban a Ház elnöke egy személyben testesíti meg az Országgyűlés egészét, tehát kiemelkedő hatást gyakorol a magyar parlament nemzetközi kapcsolataira. A nemzetközi delegációk fogadása esetén, valamint külföldi tárgyalásai alkalmával – a többi közjogi méltósággal kialakított munkamegosztás keretében – fellép Magyarország nevében, valamint az Európai Unió parlamentjeinek elnöki találkozóin képviseli az Országgyűlést.

A széles körű nemzetközi kapcsolatoknak köszönhetően az Országgyűlés elnökének lehetősége nyílik Magyarország regionális törekvéseinek előmozdítására, a Visegrádi Csoport (V4) parlamenti kamarái közötti együttműködés erősítésére, valamint hatékonyan közreműködhet a kelet-európai országok európai uniós integrációjának elősegítésében. Különösen igaz ez a nyugat-balkáni országok integrációját érintően. A Házelnöknek a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumának 2004-es létrehozása óta kulcsszerepe van az Európai Parlament, illetve az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének elnöke és a szomszédos országok képviselői közti konzultációk lebonyolításában, ezáltal pedig a magyar közösségek nyelvhasználati és kisebbségi jogai érvényesülésének előmozdításában is.¹

Összességében tehát elmondható, hogy az elnök sokrétű és aktív kétoldalú kapcsolatokat tart fenn európai kollégáival, de kapcsolata rendszeres a többi kontinens, így az ázsiai, amerikai és arab államok törvényhozói testületeinek vezetőivel is.²

Az Országgyűlés elnökének lehetősége van arra, hogy nemzetközi ügyekben az általa felkért alelnök vagy a háznagy számára delegálja a parlament képviselőt, valamint esetleges akadályoztatása esetén is az általa felkért alelnök vesz részt nemzetközi fórumokon, illetve képviseli hazánkat a kétoldalú kapcsolatokban.

3. Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége

Alkotmányos keretek³

A nemzetközi szerződés a külpolitika, a nemzetközi kapcsolatok alakításának egyik fontos eszköze. A szuverén államok egymás közötti, két- vagy többoldalú viszonyai-
ban – a nemzetközi jog alapelvei mellett – a nemzetközi szerződések keletkeztetnek jogokat és kötelezettségeket. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, illetve az Alkotmánybíróság nemzetközi szerződésekkel, valamint az európai unió's tevékenységgel kapcsolatos feladatait, hatásköreit és felelősségét az Alaptörvény, az Ogytv. és a HHSZ, valamint az Nksztv. határozza meg.

Az Országgyűlés a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos hatáskörét alapvetően a törvényhozási tevékenysége révén gyakorolja, ugyanakkor hatásköre kettős. Egyrészt az Országgyűlés ellenőrzi a Kormánynak az országgyűlési jogköröket érintő szerződéses tevékenységét, és amennyiben szükséges, érdemben is befolyást gyakorolhat a hatáskörébe tartozó szerződések előkészítésének és megkötésének folyamatára. Az Országgyűlés feladata, hogy felhatalmazást adjon a köztársasági elnöknek a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére. Ugyanakkor Magyarország nevében nemzetközi jogi kötelezettséget vállalni a köztársasági elnök, valamint a Kormány tagjai jogosultak.

A kettős hatáskör másik eleme a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának megteremtése. Magyarország, a legtöbb államhoz hasonlóan, a nemzetközi jog és a belső jog viszonya tekintetében a dualista megközelítést képviseli. Ennek megfelelően a nemzetközi szerződések önmagukban csak nemzetközi jogi értelemben, az államok közötti viszonyban alapíthatnak jogokat és kötelezettségeket. Ahhoz, hogy a nemzetközi jog érvényesüljön, szabályait a belső jogba is át kell ültetni, ami a szerződés kihirdetésével valósul meg.

Az Országgyűlésnek olyan fontos alkotmányos jogosítványai is vannak, amelyek kívül esnek a törvényhozási tárgykörökön, bár közvetlen összefüggésben vannak vagy lehetnek a nemzetközi szerződésekkel. Ilyen a hadiállapot kihirdetése és a békekötés kérdése, a magyar fegyveres erők külföldi, illetőleg idegen fegyveres erők magyarországi tevékenységének jóváhagyása.

A törvényhozás más tekintetben is érinti a nemzetközi kapcsolatok területét, nevezetesen a diplomáciai tevékenység egyes kérdéseinek (pl. konzuli védelem, diplomata-útlevelek kiadása és használata) szabályozása is törvénnyel történik.

Az intézményi keretben folytatott nemzetközi tevékenységhez soroljuk a törvényhozásnak a szokásos parlamenti ellenőrzési mechanizmusok révén (kérdések, bizottsági viták), illetve a szélesebb politikai szerepe révén – a Kormány külügyi tevékenységének ellenőrzése, meghallgatások szervezése külpolitikai témákban, költségvetés elfogadása – folytatott tevékenységét.

4. Nemzetközi kapcsolatok

4.1. Többoldalú keretekben fenntartott nemzetközi kapcsolatok

4.1.1. Nemzetközi szervezetek parlamenti közgyűlései

A parlamentek nemzetközi tevékenységük összehangolása érdekében a kétoldalú kapcsolatok mellett többoldalú kapcsolatokra törekednek. A nemzetközi kormányközi szervezetekhez hasonlóan, sőt leggyakrabban azok parlamenti pilléréként számos parlamentközi fórum működik, amelyekben az Országgyűlés, prioritásainak megfelelően, igyekszik fontos szerepet játszani. A parlamenti közgyűlések alapvetően konzultációs fórumok, de politikai nyilatkozatok, állásfoglalások révén befolyásolják a kormányközi együttműködést is. Az egyes parlamentközi szervezetekben az Országgyűlést állandó delegációk képviselik. A delegációk összetételéről a frakciók állapotodnak meg az adott parlamenti ciklus elején. Tagjainak kiválasztásánál a frakcióarányokat, a női kvótát, a szakmai hozzáértést és a nyelvtudást veszik figyelembe. Az Országgyűlés hét nemzetközi parlamenti szervezetbe küld állandó delegációkat, ezek az alábbiak:

Az Interparlamentáris Unió

Az Interparlamentáris Unió (a továbbiakban: IPU) a szuverén államok parlamentjeinek egyetlen világszervezete, az interparlamentáris véleménycsere és párbeszéd fóruma, amely 1889-es párizsi megalakulása óta a békéért és a népek közötti együttműködésért tevékenykedik a képviseleti intézmények erősítése útján. Fő feladata a parlamentarizmus, a parlamenti intézmények fejlesztése és ezáltal a demokrácia erősítése a világban. Véleményt nyilvánít minden parlamentáris úton rendezhető nemzetközi kérdésben. Javaslatokat tesz erős, demokratikus parlamenti intézmények létesítésére és fejlesztésére, a nemek közötti egyenlőséget és a nők jogainak tiszteletben tartását szolgáló eszközök kidolgozására, az emberi jogok előmozdítására és védelmére, a béketeremtéshez, a konfliktusok megelőzéséhez és a nemzetközi biztonsághoz történő hozzájárulás lehetőségeire, a fiatalok politikai életbe történő bevonásának módozataira, továbbá a nemzeti parlamenteknek a globális fejlesztési napirend eredményes végrehajtását támogató mobilizálására.

Az Unió a ma létező valamennyi parlamenti és kormányközi szervezet elődjének tekinthető, kezdeményezésére alakult meg az Állandó Hágai Döntőbíróság. Az IPU fórumain történt – a béke megerősítését célzó – multilaterális egyeztetések alapozták meg az ENSZ elődjének számító Népszövetség létrejöttét. Az IPU szorosan együttműködik az ENSZ-szel mint a világszervezet parlamenti szervezete, támogatva annak célkitűzéseit és erőfeszítéseit. Az ENSZ mellett rendszeres az együttműködése más olyan parlamenti és kormányközi szervezetekkel is, amelyek tevékenysége hasonló

alapon nyugszik. Az IPU-nak jelenleg tagja 179 ország nemzeti parlamentje, és társsal tagja 13 regionális közgyűlés. Az esetek közel 80%-ában – a magyar Országgyűlés esetében is – testületi tagságról van szó, vagyis valamennyi képviselő tagja az IPU-nak is. Az IPU jelenleg az alábbi 6 geopolitikai csoportban tevékenykedik: 12+ Csoport, Afrikai, Arab, Ázsiai- és Csendes-óceáni, Eurázsiai és Latin-Amerikai. Magyarország 1991 óta a második legnépesebb geopolitikai csoport, a 47 parlamentet tömörítő ún. 12+ (Fejlett Demokráciák) geopolitikai csoport tagja. A geopolitikai csoportok jelentős szerepet játszanak az IPU munkájában, tagjaik által meghatározott alapszabály szerint önállóan alakítják ki munkatervüket, összetételükről és tisztségviselőikről rendszeresen tájékoztatva az IPU Titkárságát. Az Unió plenáris fóruma a Közgyűlés, amely tavasszal és ősszel tartja világrendezyvényeit. Magyarország a Közgyűlésben 13 szavazattal (alapszavazatok száma: 10 szavazat + lakosság alapján: 3 szavazat) rendelkezik. Az IPU négy állandó bizottsága a Béke és Nemzetközi Biztonság, a Fenntartható Fejlődés, Pénzügyek és Kereskedelem, a Demokrácia és Emberi Jogok, továbbá az ENSZ-ügyek Bizottsága. Az alapszabály szerint valamennyi tagparlament egy állandó és egy helyettes tag útján képviselteti magát minden állandó bizottságban.

Az IPU Magyar Nemzeti Csoportja (a továbbiakban: IPU MNCS) 1990 óta testületi tagsággal bír, amelynek megfelelően az Országgyűlés valamennyi képviselője a Magyar Nemzeti Csoport tagja. Magyarország jelen volt az IPU 1889-es párizsi alakuló konferenciáján, ezáltal az IPU kilenc alapító országának egyike. A Magyar Nemzeti Csoport első elnöke Jókai Mór író, országgyűlési képviselő, a főrendiház tagja volt.

Az Országgyűlés a parlamenti ciklus elején határozatban mondja ki, hogy Magyarország Országgyűlése az IPU tagszervezetének nyilvánítja magát. Az IPU MNCS ezzel egyidejűleg újjáalakul, és megválasztja vezetőségét (2006-tól elnökségét). Az elnökség a nemzetközi szervezet állandó bizottságainak számát – és az adott parlamenti ciklus képviselőcsoportjainak számát – figyelembe véve a 2014–2018-as ciklusban 6 fős volt, és a női kvótát is szem előtt tartva 2 hölgytagja volt. A 2018–2022-es parlamenti ciklus során megválasztott 8 fős elnökségben a férfi és nőképviselek arányában paritás van.

Az IPU MNCS tagjai valamennyi parlamenti ciklus kezdetén létrehozzák az Országgyűlés kétoldalú baráti csoportjait és többoldalú baráti tagozatait. Ezek feladata az Országgyűlés más nemzeti parlamentekkel fenntartott kétoldalú kapcsolatainak ápolása és erősítése. A 2018–2022-es ciklusban 83 baráti tagozat és csoport működik a Parlamentben.

A világ Parlamenti Főtitkárainak Szövetsége (ASGP) az IPU konzultatív szerve. Tevékenységének fő célja a világ parlamenti főtitkárai közti személyes kapcsolatok megteremtésének elősegítése, függetlenül az adott ország IPU-tagságától. Ennek megfelelően az IPU és az ASGP tagság nem feltételezi egymást. Az IPU közgyűléseinek helyszínén és idején megtartott főtitkári tanácskozások résztvevői tanulmányozzák az egyes parlamentekben alkalmazott jogot, eljárási szabályokat, gyakorlatot és munkamódszereket. Javaslatokat dolgoznak ki a munka minőségének javítására és a szakmai együttműködés elősegítésére. A parlamenti főtitkárok szervezete saját választott vezetőséggel rendelkezik, és részben anyagilag is független az IPU-tól. Saját

munkarendjének és szabályzatának megfelelően végzi tevékenységét, ugyanakkor céljainak megfelelően támogatást és segítséget nyújt az IPU számára. Az Országgyűlés főigazgatója az ASGP tagjaként vesz részt a Parlamenti Főtitkárok Szövetségének szakmai tevékenységében.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése

A nemzetközi parlamentáris szervezetek közül az Országgyűlés számára különösen fontos az Európa Tanács és annak Parlamenti Közgyűlése (a továbbiakban: PKGY), amely az európai együttműködés egyik leghatékonyabb és legátfogóbb fóruma.

Az 1949-ben, Londonban 10 ország által létrehozott, jelenleg 47 európai országot tömörítő⁴ Európa Tanács fő célja a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság előmozdítása egész Európában. Az európai országok mellett speciális státusszal rendelkezik Belorusszia, megfigyelői státusszal Kanada, Izrael, Mexikó, továbbá demokráciában való partnerségi státusszal Jordánia, Kirgizisztán, Marokkó és Palesztina.

Az Európa Tanács parlamenti szerve a tagállamok nemzeti parlamentjeinek képviselőiből álló PKGY, amelyben az egyes nemzeti parlamentek minden politikai pártja rendelkezik képviselővel. Az egyes államok képviselőinek és szavazatainak számát lakosságárányosan határozzák meg. A PKGY-t a tagországok által delegált képviselők és a velük azonos számú póttagok alkotják.

A testületnek 47 országból 648 tagja van (324 főtag, 324 póttag, a magyar Országgyűlés 7 főtaggal és 7 póttaggal rendelkezik), A magyar küldöttség a monitoring bizottság és az ügyrendi bizottság kivételével minden bizottságba két főtagot és két helyettes tagot delegálhat, akiket a parlamenti ciklus elején az Országgyűlés politikai frakciói jelölnek. E létszámot 7 országból 60 fő megfigyelő egészíti ki (Mexikó, Kanada, Izrael, Marokkó, Palesztina). A PKGY egy naptári évben négy 5-5 napos ülészakot tart, amelyen az egyes szakbizottságok jelentéseit tárgyalják meg. Az ülések nyilvánosak. Az ülészakok között az ún. Állandó Bizottság ülésezik, évente általában 3 alkalommal, a Közgyűlés nevében hozva döntéseket, ún. miniplenáris ülésként működve. Az Állandó Bizottság tagjai: a PKGY elnöke, a PKGY 20 alelnöke, a politikai csoportok vezetői, a nemzeti delegációk vezetői, az állandó bizottságok elnökei.

Az ügyrend alapján a PKGY-nek 9 állandó bizottsága van. A PKGY-ben politikai csoportok működnek, amelyeknek 1964 óta a szervezet ügyrendje bizonyos jogokat is biztosít. Jelenleg 5 politikai csoport működik: az Európai Néppárt Csoport (EPP), a Szocialista Csoport (SOC), a Liberálisok és Demokraták Szövetsége (ALDE), Európai Konzervatív Csoport és Demokrata Szövetség (EC/DA), az Egyesült Baloldali Csoportja (UEL).

A politikai csoportokba a magyar képviselők a „pártcsaládjuknak” megfelelően kerülnek be, jelenleg az EC/DA (konzervatív), az EPP (néppárti), a SOC (szocialista) csoportoknak tagjai a magyar delegáció képviselői, és egy független magyar képviselő is a küldöttségünk tagja.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Parlamenti Közgyűlése

1975-ben az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (1994 óta: Szervezet) Helsinki Záróokmányának elfogadása indította el azt a folyamatot, amely

ennek az átfogó biztonsági fórumnak a kialakításához vezetett. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek a megelőző diplomácia, a válságok és a kisebbségek problémáinak kezelése, az emberi jogok védelme, valamint mindezek szélesebb biztonsági kontextusba történő integrálása, illetve a fegyverzet-ellenőrzés vált a fő tevékenységévé.

Az *Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet*, majd később *Szervezet Parlamenti Közgyűlése* alakuló ülését Budapesten tartották 1992-ben. Jelenleg 57 ország 323 parlamenti képviselője alkotja a közgyűlést, amelynek fő tevékenysége a részt vevő államok területén tartandó választások megfigyelése. Az évente megtartott közgyűlés a biztonság minden területére kiterjedő átfogó nyilatkozatot fogad el. A dokumentum a részt vevő államok kormányai és parlamentjei részére nem kötelező érvényű ajánlásokat fogalmaz meg. A közgyűlés keretében három – politikával és biztonságpolitikával, gazdasági és környezetvédelmi kérdésekkel, valamint emberi jogokkal és humanitárius ügyekkel foglalkozó – bizottság működik. Az Országgyűlés 6 fő képviselőből álló állandó küldöttséget (bizottságonként 2-2 főt) delegál a szervezetbe.

A NATO Parlamenti Közgyűlés

A rendszerváltás óta az Országgyűlésben képviselőkhöz jutott pártok között az euroatlanti integráció kérdésében kialakított politikai konszenzusnak meghatározó szerepe volt abban, hogy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) a bővítés első körébe meghívta Magyarországot. A csatlakozás előmozdításában és sikerében az Országgyűlés is fontos szerepet játszott. A NATO Parlamenti Közgyűlés a harminc NATO-tagállam 269 törvényhozójának fóruma. A közgyűlés intézményi kapcsolatot biztosít a NATO és a tagországok parlamentjei, valamint az Egyesült Államok és az európai tagállamok törvényhozásai között. A NATO főtitkára évente beszámol a tavaszi és az éves ülészekon, és választ kell adnia a közgyűlés ajánlásaira. A közgyűlés képviselői rendszeresen találkoznak és konzultálnak az Észak-atlanti Tanács tagjaival. A NATO Parlamenti Közgyűlés bizottságainak állásfoglalásairól az éves ülészek plenáris ülése szavaz. Ezek együttesen alkotják a közgyűlés – tagállami kormányok részéről konkrét lépéseket szorgalmazó – politikai ajánlásait, amelyeket az Észak-atlanti Tanácshoz és a nemzeti kormányokhoz is eljuttatnak.

Az Országgyűlés 7 fő állandó és az őket teljes szavazati joggal helyettesítő 7 fő helyettes tagot delegál a NATO Parlamenti Közgyűlésbe. A nemzeti delegációkat a delegációvezető vezeti (a kormánypárt vagy -pártok jelölik), aki egy személyben a közgyűlést irányító legfontosabb testületnek, az Állandó Bizottságnak is a tagja. A delegációvezetőt egy delegációvezető-helyettes, illetve az Állandó Bizottságban egy állandó helyettes képviseli. A szakmai munka legnagyobb hányada az öt bizottságban (és azok egy vagy két albizottságában) folyik, amelyek tagjairól a nemzeti delegációk döntenek. A számarányok minden esetben tükrözik a parlamenti erőviszonyokat, a létszám azonban országonként szabályozott. Magyarország az alábbi arányban rendelkezik képviselővel:

- a Politikai Bizottságban: 2 fő
- a Védelmi és Biztonsági Bizottságban: 2 fő
- a Gazdasági és Biztonsági Bizottságban: 1 fő

- a Tudományos és Technológiai Bizottságban: 1 fő
- a Demokrácia és Biztonság Bizottságban: 1 fő

Mesterházy Attilát, az Országgyűlés tagját 2019 decemberében a közgyűlés ügyvezető elnökévé, majd 2020 májusában elnökévé választották. Az elnöki tisztséget 2020 novemberéig töltötte be, jelenleg a NATO PKGY alelnöki tisztségét látja el.

4.1.2. Regionális parlamenti együttműködések

A visegrádi országok együttműködésének parlamenti dimenziója

Az 1991-ben létrejött, mára védjeggyé vált Visegrádi Együttműködés új pilléréként a V4-tagországok parlamenti együttműködése a külügyi és honvédelmi bizottságok elnökeinek 1998. évi budapesti találkozójaival indult meg. A bizottsági szint eredményessége nyomán a V4-ek házelnökei a 2003. évi első, szintén budapesti találkozót követően 2006 óta évente legalább egyszer egyeztetnek a rotációs rendszer alapján az elnökséget adó országban.

A 2013–2014. évi magyar V4-elnökség egyik célja a V4 parlamenti dimenziójának megerősítése volt, amelyet a házelnökök által 2014 februárjában aláírt budapesti közös nyilatkozat fogalmazott meg. Ennek nyomán pl. elindultak az uniós parlamenti konferenciákat megelőző egyeztetések, és újjáéledtek a külügyi bizottságok közötti találkozók is.

Fontos eredmény, hogy 2016 óta gyakorlattá vált az évi többszöri házelnöki találkozók rendszere, illetve az egyes szakbizottságok egyeztetései is rendszeresebbek lettek: a legstabilabbnak az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok immár jó ideje évi kétszeri egyeztetései mondhatók. A találkozók elfogadott közös álláspontokról az Európai Unió tagállamainak nemzeti parlamentjei és az uniós intézmények vezetői is tájékoztatást kapnak.

A 2017–18. évi magyar V4-elnökség során sikeresen megvalósult a parlamenti együttműködés összehangoltabb és strukturáltabb működése, amelynek keretében a szokásosnál jóval több rendezvényre, 3 házelnöki találkozóra és 6 bizottsági ülésre került sor.

A 2021. július 1. és 2022. június 30. közötti magyar elnökség idején szintén aktív tevékenységet folytat az Országgyűlés. A kézirat lezárásáig 5 szakbizottsági találkozóra került sor a magyar parlament szervezésében, és további 2 bizottsági esemény van tervben. A V4-es kamarák házelnökei számára már 2 eseményt szerveztünk 2021. július 1-je óta, és további 1 találkozó várható még az elnökség lezárultáig.

A V4+ formátum sok lehetőséget rejt, ezért pl. az előző magyar elnökség idején, 2018. júniusban megtartott házelnöki találkozón meghívott vendégként részt vett Wolfgang Sobotka, az osztrák Nemzeti Tanács elnöke is. Mostani V4-elnökségünk során a 2021. szeptemberi, magyarországi V4 házelnöki találkozó résztvevői (immár második alkalommal) meghívást kaptak a Délkelet-európai országok Parlamenti Elnökeinek az Országgyűlés által (ezúttal a V4-találkozóval összekapcsolva) szervezett 10. konferenciájára is. Emellett a jelenlegi magyar elnökség során a bizottsági talál-

kozók szintjén is megjelent a kibővített formátum. 2022 januárjában a V4 parlamentek honvédelmi bizottságainak találkozásán *Branko Grims*, a szlovén Nemzetgyűlés Belügyi, közigazgatási és helyi önkormányzati bizottságának elnöke vett részt, míg a V4 parlamenti kamarák külügyi bizottságainak 2022. februári budapesti találkozásán a francia Nemzetgyűlés Külügyi bizottságának elnöke, *Jean-Louis Bourlanges*, és a francia Szenátus Külügyi, honvédelmi és fegyveres erők bizottságának elnöke, *Christian Cambon* vett részt.

A régiók és regionális szervezetek közti együttműködés is erősödik. A Benelux Parlamenti Közgyűlés és tagállamai parlamenti elnökei a 2019. márciusi V4 házelnöki konferenciára kaptak meghívást a szlovák elnökségtől. Emellett fontos eredmény, hogy 2020. október 6. óta immár több alkalommal is sor került a V4-parlamentek, valamint a balti országok parlamentjei külügyi bizottsági elnökeinek videokonferencia keretében való egyeztetésére.

A Visegrádi Együttműködés létrejöttének 2021. február 15-i, 30 éves évfordulójáról való méltó megemlékezés céljából a V4 törvényhozások parlamenti határozatokat, a magyar Országgyűlés pedig (az évforduló napján) ünnepi politikai nyilatkozatot fogadott el. A nyilatkozat, illetve az aktuális elnökségek eseményeiről szóló tájékoztatók az Országgyűlés honlapjának a V4 parlamenti együttműködést bemutató oldalán elérhetők.⁵

A Közép-európai Kezdeményezés Parlamenti Dimenziója

A Közép-európai Kezdeményezés (a továbbiakban: KEK) gyökereit az ún. Quadrilaterale keretei közt kell keresnünk, amely 1989 novemberében Ausztria, Jugoszlávia, Magyarország és Olaszország részvételével jött létre. A résztvevők kinyilvánították akarataikat a helsinki folyamat erősítésére, az európai légkör javítására, és kiemelték a gazdasági, tudományos és kulturális együttműködés fontosságát. A külügyminiszteri és miniszterelnöki fórumok mellett 1990 novembere óta a tagállamok parlamentjei is rendszeresen tartanak találkozókat. A parlamenti szervezet elnevezése 1991 júliusától: Közép-európai Kezdeményezés Parlamenti Dimenziója (a továbbiakban: KEK PD). A kibővült, 17 tagú KEK célja a részt vevő államok közötti regionális együttműködés erősítése és a térség országainak segítése a demokratikus átalakulás és az európai integráció útján.

A KEK PD-ben minden olyan KEK-tagország részt vehet, amelynek szabadon és demokratikusan választott parlamentje van. A felvétel kritériuma megegyezik az Európa Tanács esetében érvényes tagsági kritériumokkal. A KEK PD tagjait a nemzeti parlamentek jelölik ki. Az egyes delegációk létszáma a tagországok lakosságának lélekszámától függ: 5 millióig 3 fő, 5–12 millió között 5 fő, 12 millió felett 7 fő; így Magyarország 5 fős delegációval vehet részt a szervezet munkájában.

A KEK PD testületei: a Parlamenti Közgyűlés, a Parlamenti Bizottság, valamint a három általános bizottság (Politikai és Belügyi, Gazdasági, Kulturális). A KEK PD elnöksége az éves KEK-elnökségnek megfelelően alakul. Magyarország 2013-ban töltötte be az elnöki posztot, míg a KEK Kulturális Bizottság elnökségét az Országgyűlés 2020–2021-ben látta el.

A Parlamenti Dimenzió munkaszervei: a KEK Közgyűlése, amely évente egyszer, a külügyminiszteri és a kormányzati dimenzió éves találkozóit megelőzően, összel ülésezik, valamint a KEK Parlamenti Bizottság, amely évente egyszer, tavasszal, a külügyminiszteri találkozó előtt ülésezik.

Unió a Mediterrán Térségért Parlamenti Közgyűlése

A mediterrán térségbeli parlamentközi együttműködés a kormányzati részvételt követve született meg. Így először az EU és 10 mediterrán térségbeli ország (Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, a Palesztin Nemzeti Hatóság, Szíria, Törökország, Tunézia, illetve megfigyelőként Líbia) a kapcsolataik keretbe foglalása céljával 1995-ben aláírta a Barcelonai Nyilatkozatot, létrehozva ezzel az Euromediterrán Partnerséget (EUROMED) mint a kormányok közötti egyeztetés fórumát. 1998-ban jött létre az EUROMED parlamenti dimenziója, az Euromediterrán Parlamenti Fórum, amely 2004-ben alakult át Parlamenti Közgyűléssé. A testület 2010 márciusában felvette az Unió a Mediterrán Térségért Parlamenti Közgyűlés nevet. A PKGY 280 tagot számlál: 132 tag az EU-ból érkezik (83 tagot a nemzeti parlamentek delegálnak, 49 tagot pedig az EP delegál); 2-2 tagot küld Albánia, Bosznia-Hercegovina, Monaco és Montenegró, 10 tagot Mauritánia; a fennmaradó 130 tagot az alapító mediterrán országok adják. A PKGY-ben való részvétel önkéntes. Az intézmény hatályban lévő eljárási szabályzatát a 2019. februári plenáris ülésen fogadták el.

Az Országgyűlés először 2004-ben kapcsolódott be az intézmény munkájába, és jelenleg, az EU-tagországok számára rögzített kvótának megfelelően 3 tagot delegálhat a PKGY-be, akik 3 állandó bizottság (a Politikai, biztonsági és emberi jogi, az Energetikai, környezetvédelmi és vízügyi, valamint a Gazdasági, pénzügyi, szociális és oktatási bizottság) munkájában vesznek részt.

A Frankofón Parlamenti Képviselők Közgyűlése

A frankofón országok hivatalosan elismert konzultatív Közgyűlése (AIPLF, majd később APF) 1967. május 17-én Luxemburgban alakult parlamenti szervezet. A Frankofón Parlamenti Közgyűlésben ma 77 nemzeti vagy tartományi parlament, valamint parlamentközi szervezet képviselteti magát. A szervezet célja a francia nyelv és a frankofón országok sokszínű kultúrájának a terjesztése, az információcsere és a parlamenti együttműködés ösztönzése, illetve a szolidaritás növelése tagjai között, valamint a francia nyelv használatának szorgalmazása a nemzetközi szervezetekben.

A Közgyűlés eredetileg a franciát hivatalos nyelvként elismerő, országos, illetve regionális törvényhozó hatalmat gyakorló parlamentekből alakult. A Közgyűlésnek emellett társult vagy megfigyelő státusban ugyancsak tagja lehet az APF céljait vállaló parlament. A delegációk létszámáról és összetételéről az egyes parlamentek döntenek. A magyar Országgyűlés 1993 óta társult tagja a szervezetnek, és az Európai Tagozat munkájában vesz részt. Jelenleg az Országgyűlést az APF-ben 3 fős magyar delegáció képviseli.

A Közgyűlés évente ülésezik. Végrehajtó szerve a 12–18 tagból álló, választott Bűró. A Közgyűlés két évre választja az elnököt, a 6 alelnök megbízatását szükség szerint

újítja meg. A Közgyűlés munkáját bizottságok készítik elő (politikai, parlamenti, kooperációs és együttműködési, oktatási és kulturális bizottság, valamint a női és a fiatal parlamenti képviselők hálózata).

TURKPA

(Türk Nyelvű Államok Parlamenti Közgyűlése, székhelye: Baku)

A Türk Nyelvű Államok Parlamenti Közgyűlését (*Parliamentary Assembly of Turkic Speaking Countries – TURKPA*) 2008. november 21-én hozták létre az azeri, kazah, kirgiz és török házelnökök megállapodása alapján. Első ülészakán 2009-ben döntöttek nemzetközi szervezet státusával rendelkező állandó titkárság felállításáról Bakuban. A szervezet elnökségi pozícióját a tagok éves rotációban, az angol abc-nek megfelelő sorrendben töltik be. A magyar Országgyűlés 2014 óta megfigyelőként vesz részt a szervezet munkájában. Kövér László házelnök 2018. november 20-21-én, Izmirben részt vett a TURKPA megalakulásának 10. évfordulójára rendezett ünnepi, valamint a 8. plenáris ülésen. 2015-ben Mátrai Márta háznagy vett részt a TURKPA éves plenáris ülésén Asztanában. 2016-ban az éves ülés elmaradt, 2017-ben Biskekben Jakab István alelnök képviselte az Országgyűlést. 2019-ben az Országgyűlés napirendje miatt nem volt magyar részvétel (2/3-os szavazás).

4.1.3. Nemzetközi konferenciák, találkozók

Az Országgyűlés időről időre házigazdája egy-egy nemzetközi konferenciának, találkozóknak. Ezek az események jelentős mértékben hozzájárulhatnak mind Magyarországnak, mind az Országgyűlés kedvező megítéléséhez, emellett elősegítik a fontosnak ítélt külpolitikai célok elérését, valamint az Országgyűlés szerepének erősítését a nemzetközi szinten. Kitéüntetett szerepe van a parlamenti elnökök szintjén szervezett találkozónak, valamint azon parlamenti közgyűlések plenáris és bizottsági üléseinek, amelyekben az Országgyűlés delegációval képviselteti magát.

A parlament elnöke (vagy az általa felkért alelnök) rendszeresen részt vesz az EU parlamenti elnökök találkozóin, illetve különböző regionális elnöki tanácskozásokon, így pl. a Visegrádi Csoport házelnökeinek egyeztetésein, vagy a Dunai Parlamenti Képviselők 2013 óta megrendezett éves konferenciáján. A nemzetközi szervezetek (ENSZ, OECD, EUFORES, FAO, WHO és mások), valamint a nemzeti parlamentek gyakorta rendeznek tematikus konferenciákat, ahol a magyar törvényhozást a bizottságok elnökei képviselik.

Az Országgyűlés 2003 óta két évente otthont ad a nyugat-balkáni parlamenti elnökök találkozójának, illetve 1997 óta évente egy immár hagyományos nemzetközi NATO-konferenciának. Ezenkívül számos nagyszabású konferencia megrendezését vállalta, mint pl. a Finnugor Népek Világkongresszusa, a NATO Parlamenti Közgyűlés tavaszi ülészakája, az európai uniós parlamenti elnökök találkozója.

4.2. Kétoldalú együttműködések

Az Országgyűlés kétoldalú kapcsolatait a Kormány külpolitikai törekvéseivel összhangban, és a parlament sajátosságainak figyelembevételével építi. Ennek megfelelően a külkapcsolataink szempontjából hagyományos partnerek – a szomszédos országok és euroatlanti partnereink – mellett 2010 után hangsúlyos szerepet kaptak és kapnak a Keleti, majd Déli Nyitás országai. Ezenkívül kiemelt szerepe van a magyar diaszpórával való parlamenti kapcsolattartásnak és intézményesített formájának.

A kétoldalú kapcsolattartás legmagasabb szintje a házelnöki találkozó, ám a delegációk fogadásában és küldésében részt vesznek az Országgyűlés háznapja, alelnökei, a bizottságok, a baráti tagozatok, a frakciók, a képviselők, valamint a hivatali részlegek is. A külügyi igazgató minden év végén az érintettekkel egyeztetve házelnöki jóváhagyásra felterjeszti a következő éves képviselői utazási tervet, illetve a főigazgató jóváhagyására a hivatali utazási tervet. Távoli országokba elsősorban elnöki delegáció utazik ki, amelynek általában tagja az adott baráti tagozat egy-két képviselője is. Ezen távoli kapcsolatokra jellemző egyfajta aszimmetria a beutazó és kiutazó delegációk száma és mérete között. A beutazások értelemszerűen kevésbé tervezhetők, gyakrabban eseti jellegűek. A kétoldalú kapcsolatokat a parlamentek esetenként együttműködési keretmegállapodások megkötésével erősítik meg.

A kétoldalú kapcsolatok alakításában emellett jelentős szerepet játszik az országba akkreditált nagykövetségekkel való kapcsolattartás, valamint a Külgazdasági és Külügyminisztériummal, más kormányzati és államigazgatási szervekkel, továbbá a magyar külképviseletekkel való együttműködés.

4.3. Az Országgyűlés részvétele az európai uniós parlamentközi együttműködésben

Az Országgyűlés aktív szereplője az Európai Unión belüli parlamentek közötti együttműködésnek. Az EU alapító és módosító szerződéseinek egyes részei kitérnek a nemzeti parlamentek szerepére, az uniós parlamentközi együttműködés jelentőségére. A hatályos uniós alapszerződésben, a Lisszaboni Szerződésben már több cikk és két nyilatkozat is utal a nemzeti parlamentek szerepére, ily módon az Európai Unió tevékenységében a nemzeti parlamentek a korábbiakhoz képest nagyobb mértékű részvétele vált lehetővé, és kibővültek azok a keretek, amelyek révén a parlamentek kifejthetik nézeteiket az Európai Unió jogalkotási aktusainak tervezeteire vonatkozóan, valamint a különös érdeklődésükre számot tartó ügyekben. Az Európai Unión belüli parlamentközi együttműködés céljait ezen szélesebb jogkörök révén három fő kategóriában lehet összegezni. Egyrészt kiemelt fontosságú a parlamentek működésére vonatkozó, bevált tagállami gyakorlatok és információk cseréjének támogatása a kormányok európai uniós döntéshozatalban betöltött szerepe feletti parlamenti ellenőrzés és befolyás megerősítése érdekében. Másrészt fontos cél a parlamenti hatáskörök hatékony gyakorlásának biztosítása

a szubszidiaritás és arányosság elveinek érvényesülése ellenőrzésének keretében. Végül pedig nagy figyelmet érdemel a nem uniós harmadik országokkal történő együttműködés elősegítése is.

Az Európai Unión belüli parlamentközi együttműködésnek számos meghatározó fóruma van. A hosszabb múltra visszatekintő fórumok (pl. az Európai Unió Parlamenti Elnökeinek Konferenciája, illetve a COSAC, az Európai Unió tagállamainak nemzeti parlamentjei uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságai konferenciája) mellett a Lisszaboni Szerződés és az Uniót érő kihívások nyomán megnövekedett az igény újabb parlamentközi fórumok létrehozására. A fórumok résztvevői körére jellemző, hogy a tagállami nemzeti parlamentek és az Európai Parlament delegációi mellett a tagjelölt országok parlamenti delegációi tanácskozási joggal (megfigyelőként) vehetnek részt az eseményeken, míg egyéb résztvevők meghívására eseti alapon van lehetőség. Eltérek ettől a gyakorlattól azok a parlamentközi állandó fórumok (pl. az előzőekben leírt Unió a Mediterrán Térségért Parlamenti Közgyűlés, vagy a Keleti Partnerség országainak parlamenti képviselőiből és az EP delegált képviselőiből álló EuroNest Parlamenti Közgyűlés), amelyek állandó tagsággal rendelkeznek, és így a nem uniós tagországok parlamenti képviselői is teljes jogú tagként vesznek részt.

Az Európai Unió Parlamenti Elnökeinek Konferenciája

Az Európai Unió Parlamenti Elnökeinek Konferenciája (a továbbiakban: Elnöki Konferencia) a parlamentek közötti együttműködés legmagasabb fóruma az Európai Unióban, fő feladata a parlamenti együttműködés kereteinek és stratégiai céljainak meghatározása. Az Elnöki Konferencián az Európai Unió tagállamainak nemzeti parlamenti elnökei és az Európai Parlament elnöke vesznek részt. A tagjelölt országok parlamenti elnökei megfigyelőként jelenhetnek meg a találkozókön.

Az Elnöki Konferencia megrendezésére évente általában egyszer, az év első felében kerül sor. Az Elnöki Konferencia megszervezése az elnöklő parlament feladata. Az elnökséget (ún. koordinációs elnökség) valamely tagállami parlament egy évig tölti be, az adott év július 1-től a következő év június 30-ig. A koordinációs elnökséget mindig az adott naptári év második felében az EU Tanácsa soros elnökségét adó tagállam parlamentje látja el, amely így országa soros elnökségi időszakán túlnyúlva a következő év első felében is betölti az elnöki funkciót.

Az Országgyűlés 2005. május 6–7-én volt házigazdája az Elnöki Konferenciának, és legközelebb 2025 első félévében, a 2024. második félévi magyar uniós elnökséget követően látja el ismét ezt a feladatot.

Az európai uniós parlamentközi együttműködés rendszeres fórumai, a parlamentközi konferenciák

Az Elnöki Konferencia mint az Európai Unión belüli interparlamentáris együttműködés legmagasabb fóruma, dönt további állandó parlamentközi fórumok felállításáról, így különböző interparlamentáris konferenciák létrehozásáról. A legjelentősebb állandó parlamentközi konferencia a COSAC, amelynek első ülésére 1989-ben Párizsban került sor. A COSAC az egyetlen, az uniós alapító szerződésekben is elismert

és nevesített európai uniós parlamentközi együttműködési fórum. Minden egyes uniós soros elnökség alatt egy COSAC plenáris ülésre, valamint egy ezt előkészítő elnöki ülésre kerül sor. A plenáris találkozók az Országgyűlést az Európai ügyek bizottságának elnöksége képviseli.

A 2011-ben Brüsszelben megrendezett Elnöki Konferencia során döntöttek a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) és a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) parlamenti ellenőrzéséért felelős parlamentközi konferencia felállításáról. A KKBP–KBVP-konferencia az EU-tagállamok nemzeti parlamentjei külpolitikáért és védelempolitikáért felelős bizottsági elnökeinek, illetve az EP illetékes képviselőinek, delegációinak évente két alkalommal sorra kerülő találkozója. Az Országgyűlés összesen 3 fős, a Külügyi bizottság és a Honvédelmi és rendészeti bizottság képviselőiből álló delegációval vesz részt ebben.

2013-ban a Nicosiában rendezett Elnöki Konferencián döntöttek a gazdasági és pénzügyi kormányzásról szóló parlamentközi konferencia felállításáról. Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek illetékes bizottságainak képviselőiből álló interparlamentáris konferencia célja a költségvetési politikák és a Stabilitási szerződés hatálya alá tartozó egyéb kérdések megvitatása. A konferenciát évente két alkalommal tartják, az európai szemeszter ciklusához igazodva. Az Országgyűlés 3 fős – az Európai ügyek bizottsága, a Költségvetési bizottság és a Gazdasági bizottság tagjaiból álló – delegációval vesz részt a parlamentközi konferencia munkájában.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 88. cikkével összhangban és a 2017 májusában hatályba lépett Europol-rendelet nyomán 2017. októberben tartotta alakuló ülését az Europol (Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége) tevékenységét ellenőrző – a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament tagjaiból álló – testület, az ún. Közös Parlamenti Ellenőrző Csoport (a továbbiakban: Csoport). Az őszi félévben Brüsszelben, a tavaszi félévben az EU hivatalban lévő elnökségét adó ország parlamentjében sorra kerülő találkozón az Országgyűlés 3 fős delegációval vesz részt, amelynek tagjait az Európai ügyek bizottsága, a Honvédelmi és rendészeti bizottság, valamint az Igazságügyi bizottság jelöli.

Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynöksége, az Eurojust tevékenységének az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek általi közös értékelésére összehívott parlamentközi bizottsági ülést az EUMSZ 85. cikkére alapozva, az Eurojust-rendelet 67. cikke alapján hozták létre, és 2020 decemberében került sor az első tanácskozássra. A rendelet alapján az Eurojust elnöke évente egyszer megjelenik egy parlamentközi bizottsági ülésen, ahol az Európai Parlament és nemzeti parlamentek közösen értékelik az Eurojust tevékenységeit, megvitatják az Eurojust folyamatban levő tevékenységeit, és az Eurojust elnöke ismerteti az Eurojust éves jelentését vagy az Eurojust egyéb fontos dokumentumait.

Az európai uniós parlamentközi együttműködés egyéb fórumai

Az Európai Unió Tanácsa soros elnökségét adó tagállam parlamentje a rendszeresen megvalósuló parlamentközi konferenciák mellett minden félévben egyéb parlamenti bizottsági elnöki találkozókat is szervez, amelyek a parlamentközi gyakorlat alapján

működő, kevésbé intézményesült formák. A bizottsági elnöki találkozók témái általában illeszkednek az adott elnökség prioritásaihoz.

Az Európai Unió harmadik országokkal történő együttműködésének egyik színtere az Unió a Mediterrán Térségért Parlamenti Közgyűlés, illetve a Keleti Partnerség Parlamenti Dimenziója, az EuroNest Parlamenti Közgyűlése (EuroNest PKGY) is. Ebbe az EU-tagállamok nemzeti parlamentjei csak közvetett módon tudnak bekapcsolódni, hiszen nem tagjai az Európai Parlament és a Keleti Partnerségben részt vevő országok (Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Georgia, Moldova, Örményország és Ukrajna) nemzeti parlamenti delegáltjaiból álló szervezetnek. Az Európai Unió harmadik országokkal történő parlamenti együttműködésének másik elemét jelentik továbbá a kétévente megrendezésre kerülő Ázsia–Európa Parlamenti Partnerségi Találkozók (ASEP), amelyeken részt vesznek az uniós tagállamok nemzeti parlamenti képviselői is.

Az uniós parlamentközi együttműködés kiemelt fóruma az Európai Bizottság, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament együttes nyilatkozata alapján 2021 májusában elindított, Európa jövőjéről szóló konferencia. A polgárokkal folytatandó, az Európa előtt álló kihívások és prioritások kezelését célzó vitának új teret biztosító fórum vezető testületében és plenáris ülésén is részt vesznek a nemzeti parlamentek képviselői. A vezető testületben a COSAC elnökségi trojkájának nemzeti parlamenti tagjai képviselik a 27 uniós tagállam nemzeti parlamentjét megfigyelőként; a plenáris ülésen a tagállami nemzeti parlamentek 4-4 fős delegációkkal, teljes jogú tagként vesznek részt. Az Országgyűlés küldöttsége az Európai ügyek bizottságának négy tagjából áll. A konferencia 2022 tavaszán teszi közzé az Európa jövőjével kapcsolatos következtetéseit, míg a konferencia záró politikai eseményére 2022 májusában kerül sor.

Az Országgyűlés kapcsolata az Európai Parlammal

2004. május 1-jét, Magyarország uniós csatlakozását követően az Európai Parlament és az Országgyűlés kapcsolatrendszerében bizonyos feladatok – mint pl. a magyar parlamenti képviselők megfigyelői státusa – alapjaiban változtak meg, illetve szűntek meg, ugyanakkor az Országgyűlés fontos szerephez jutott az Európai Parlament és az uniós nemzeti parlamentek közötti együttműködésben. Az Európai Unión belül a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament együttműködésének számos fóruma létezik. Ide tartoznak az Európai Parlament és a soros elnökséget adó tagállam közös szervezésében megvalósuló, a nemzeti parlamenti képviselők részvételével zajló parlamentközi találkozók, magas szintű konferenciák. Az Európai Parlament szakbizottságai gyakran kibővített bizottsági üléseket tartanak nemzeti parlamenti képviselők részvételével meghatározott jogalkotási kérdések megvitatása érdekében, míg az Európai Parlamenti Hét keretében EP-képviselők és nemzeti parlamenti képviselők vitatják meg az európai szemeszterrel kapcsolatos kérdéseket. Az EP képviselőiből álló küldöttség hivatalos látogatást tehet a tagállamok nemzeti parlamentjeiben, míg a nemzeti parlamentek képviselőinek is lehetőségük van, akár egy bizonyos jogalkotási aktus kapcsán is, brüsszeli látogatásokra.

Az Országgyűlés és az Európai Parlament közötti kapcsolatrendszerben meghatározó szerepet tölt be a magyar európai parlamenti képviselőkkel (az Európai Parlament 705 fős, ebből 21 magyar képviselő van) való együttműködés. Az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvény, az Ogytv. és a HHSZ rendelkezései speciális jogokat biztosítanak az EP-képviselők számára az Országgyűlés munkájában való részvételre.

Magyarország uniós csatlakozását követően az Országgyűlésnek az Európai Parlamenttel, valamint más uniós intézményekkel való kapcsolattartásának támogatása, az információáramlás és a koordináció hatékonyságának elősegítése érdekében 2004. szeptember 1-jén megnyílt az Országgyűlés Európai Unió mellett működő Állandó Irodája (a továbbiakban: Állandó Iroda) Brüsszelben. Az Állandó Iroda felügyeletét, továbbá az EP-képviselőkkel való kapcsolattartást a Hivatal Külügyi Igazgatósága látja el.

Az Országgyűlés kapcsolata az Európai Bizottsággal

Az Országgyűlés és az Európai Bizottság kapcsolatában a szubszidiaritásvizsgálathoz és a politikai párbeszédhez kapcsolódó együttműködésen túl kiemelt jelentősége van az uniós biztosokkal folytatott eszmecsereknél, amelyek egyrészt a parlamentközi találkozókra, másrészt az Országgyűlésben valósulnak meg. Az Európai Bizottság kiemelt hangsúlyt helyez a nemzeti parlamentekkel való kapcsolatának szorosabbra fűzésére, szorgalmazza a biztosok tagállami látogatásainak növelését, az adott területért felelős parlamenti bizottságokkal való eszmecserek megvalósítását.

Az Országgyűlés részvétele az európai uniós ikerintézményi és asszisztenciaprogramokban

A parlamenti diplomáciában fontos elem a nemzeti parlamentek harmadik országokban megvalósuló uniós ikerintézményi (ún. twinning), illetve asszisztenciaprogramokban való részvétele. Ezek a programok a tagjelölt, a potenciális tagjelölt, illetve az európai szomszédságpolitika hatálya alá tartozó országok parlamentjeinek uniós felkészítését szolgálják. A magyar Országgyűlés az uniós tagállamok parlamentjei között a legsikeresebb az ilyen programok végrehajtásának elnyerésében és megvalósításában. Ez idáig 15 uniós twinning, illetve asszisztenciaprogramot valósított meg az Országgyűlés.

A nemzeti parlamenti együttműködés meghatározó információs eszközei

A nemzeti parlamentek közötti információcserét támogatja az EU Interparlamentáris Elektronikus Információcsere honlapja, az IPEX, továbbá az Európai Parlament és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által közösen szervezett kutatási és dokumentációs hálózat, az ECPRD is.

4.4. Nemzetpolitika az Országgyűlés külkapcsolataiban

Azon országokkal, amelyek területén számottevő magyar közösség él, a kétoldalú kapcsolatok részét képezi a magyarság érdekeinek képviselete is, így bár a nemzetpolitika nem klasszikus külkapcsolati tevékenység, mégis ezen fejezeten belül tárgyaljuk.

A nemzetpolitikai tevékenységek körébe sorolhatók az Országgyűlés elnökének, házelnökének, alelnökeinek és képviselőinek olyan, elsősorban, de nem kizárólag a szomszédos államokat érintő látogatásai, amelyek célja a helyi magyar közösségekkel való kapcsolatok ápolása. A nemzetpolitika parlamenti dimenziójának intézményesített formája a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma, amelynek titkári teendőit az Országgyűlés Hivatalának külügyi igazgatója, működtetésének ügyvezetői feladatait pedig a Nemzeti Integrációs Iroda fősztályvezetője látja el.

Szintén nemzetpolitikai célkitűzéseink megvalósítását hivatott segíteni a magyarországi parlamenti pártok által létrehozott szervezet, a HUNINEU Alapítvány a Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviseletéért. A hatékony érdekképviselet érdekében az Alapítvány létrehozta a Brüsszelben működő Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviseleti Irodáját.

4.4.1. *A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma*

A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma (a továbbiakban: KMKF) 2004 decemberében alakult meg azzal a céllal, hogy tanácsadó intézményként segítse az Országgyűlés munkáját, létrehozva Magyarországot és a külföldi nemzetrészek együttműködésének parlamenti dimenzióját. A testület működésének célja, hogy a törvényhozás szintjén rendszeressé váljon az együttműködés a magyarországi parlamenti pártok és a külföldi magyarság legitim képviselői között. A KMKF nemzetpolitikai állásfoglalásai orientálják Magyarországot politikáját a határon túli magyarok vonatkozásában. Az állásfoglalások sorában kiemelkedik a KMKF 2020-as felhívása a nemzeti önazonossághoz való jog védelméről, amelynek alapján az Országgyűlés óriási többséggel elfogadta 3/2020. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozatát.

A KMKF olyan magyar szervezetek képviselőinek konzultációs fóruma, akik között a legfőbb összekapcsoló erő a magyarsághoz tartozásuk. A KMKF elnöke a házelnök, tagjai az Országgyűlés frakcióinak küldöttei, a szomszédos országok parlamentjeinek, regionális vagy megyei közgyűléseinek azon képviselői, akik az ott működő magyar szervezetek támogatásával szereztek mandátumukat, továbbá az Európai Parlament magyar párt jelöltjeként megválasztott képviselői. A KMKF Statútuma meghatározza, hogy a szomszédos országok parlamentjein kívül maradók, ám regionális önkormányzati képviselettel rendelkező magyar pártok (pl. a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség) hány tagot delegálhatnak a testületbe.

Egy nemzetrész adott esetben több szervezet képviselőivel is részt vehet a KMKF munkájában. Így pl. Erdélyből 2016-ban három magyar szervezet is megfelelt a Statútum előírásainak: az RMDSZ parlamenti képviselői és szenátorai révén volt jelen, ezenkívül a megyei szintű képviselettel rendelkező Magyar Polgári Párt (a tovább-

biakban: MPP) és az Erdélyi Magyar Néppárt (a továbbiakban: EMNP) is delegált tagot, a decemberi országos választásokat követően pedig az MPP két megválasztott képviselője automatikusan a KMKF tagjává vált. A legutóbbi, 2020. december 6-án tartott romániai parlamenti választásokon az RMDSZ-szel együttműködő Erdélyi Magyar Szövetség színeiben képviselői mandátumot – és így KMKF-tagságot – szerzett az MPP és az EMNP egy-egy jelöltje is. A Statútum értelmében nem lehetnek a KMKF tagjai a szomszédos országokban országos vagy regionális szintű törvényhozó testületekben a magyar nemzetiségű, ám nem magyar szervezet (pl. vegyespárt) listáján induló és mandátumot szerző képviselők.

A magyar törvényhozás 2008. március 5-én országgyűlési határozatot fogadott el, amelyben a Statútum alapján – konzultatív testületként – saját intézményének ismeri el a KMKF-et, és ennek jegyében saját költségvetéséből biztosítja annak működését.

2011-ben időszerűvé vált a KMKF szervezeti megújítása, tekintettel az újra működő Magyar Állandó Értekezlet (a továbbiakban: MÁÉRT) szakbizottsági rendszerének helyreállítására és a nemzetpolitika kormányzati, illetve parlamenti dimenziójának különválására. A magyar–magyar párbeszéd e két legfontosabb fórumának jellege elkülönül: míg a MÁÉRT a kormányzati kapcsolattartásra és a kormányzati cselekvés különböző területeire helyezi a hangsúlyt, a KMKF – a napi szakpolitikai ügyek helyett – a parlamenti kapcsolattartásra és stratégiaalkotásra összpontosít a nemzetpolitikai szempontból hosszú távon kiható ügyekben.

A KMKF szervezeti struktúrája

A KMKF háromszintű szervezeti struktúrában működik. A felső szint a plenáris ülés, amelyet az Országgyűlés elnöke – egyben a KMKF elnöke – hív össze és elnököl. Összehívására évente legalább egy alkalommal, de a tagok legalább felének kérésére ennél többször is sor kerül. Napirendjére az összmagyarságot érintő stratégiai kérdések kerülnek. A plenáris ülésen a tagok állásfoglalást fogadnak el, amely a külhoni nemzetrészeket képviselő tagszervezetektől érkező javaslatokat szerkesztett formában jeleníti meg.

A középső szint a plenáris ülések tartalmi előkészítéséért, illetve a munkacsoportok működtetéséért felelős Állandó Bizottság. Alapszinten négy politikai munkacsoport (a Regionális önkormányzati munkacsoport, a Társadalmi szervezetek munkacsoport, a Szórvány-diaszpóra munkacsoport és a Szakpolitikai munkacsoport) működik, amelyekben a nemzetpolitikai szempontból hosszú távon kiható kérdésekkel kapcsolatos műhelymunka folyik. A munkacsoportok tevékenységét két-két társelnök irányítja, akik az Országgyűlés kormánypárti, illetve ellenzéki képviselői közül kerülnek ki.

4.4.2. A HUNINEU Alapítvány

A HUNINEU Alapítvány a Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviseletéért a magyarországi parlamenti pártok által létrehozott szervezet, amelynek célja, hogy tájékoztassa az európai uniós közvéleményt és intézményeket a Kárpát-medén-

cei magyarság helyzetéről, terveiről, céljairól. Az Alapítvány tevékenységével segíti a külföldi magyar közösségek érdekérvényesítését is. Ennek érdekében az Alapítvány létrehozta a Brüsszelben működő Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviseleti Irodáját, amely 2009. szeptember 1-jén kezdte meg működését.

Az Alapítvány legfőbb döntéshozó szerve, illetve vagyonának kezelője a Kuratórium, amelynek elnöke az Országgyűlés mindenkori elnöke.

Jegyzetek

Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai című részhez

- 1 DR. SZABÓ Gergely–SZALÓKI Katalin: „Az Országgyűlés nemzetközi kapcsolatai” in: SOLTÉSZ István: *Az Országgyűlés*. 4. átdolgozott kiadás (Parlamentari Módszertani Iroda, Budapest, 2010), 264.
- 2 DR. SZABÓ–SZALÓKI (2010, 1. vj.) 264.
- 3 DR. SZABÓ–SZALÓKI (2010, 1. vj.) 239.
- 4 Oroszország tagságát 2022. február 25-én felfüggesztették.
- 5 Forrás: <https://v4.parlament.hu> (Letöltve: 2022. 03. 10.)

XII. AZ ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALÁNAK MŰKÖDÉSE, KAPCSOLÓDÓ SZERVEZETEK

1. A Hivatal
2. Az Országgyűlés és a Hivatal költségvetése
3. Az Országgyűlési Őrség
4. Az Országgyűlés által létrehozott egyéb testületek,
illetve szervek

1. A Hivatal

1.1. A Hivatal és a hivatali apparátus

Az 1988-tól fokozatosan intenzívebbé váló parlamenti munka, a képviselők aktivitásának folyamatos növekedése, valamint az új házelnök ambícióinak hatására¹ a rendszerváltó parlament megalakulása előtt egy évvel az Országgyűlés hivatalsszervezete teljes mértékben megújult.

Szűrös Mátyás 1989 márciusában lett a Ház elnöke, aki feladatának tekintette az Országgyűlés Irodájának átszervezését, valamint új hivatali vezetők kinevezését. Ebben nagymértékben támaszkodhatott a képviselők egyetértésére is, hiszen korábban az Irodával és vezetésével kapcsolatban számos kritika – amelyek elsősorban a pártközpontú, kormányzati érdekeket kiszolgáló hozzáállást tették szóvá – fogalmazódott meg részükről is. Az ehhez szükséges házsabály-módosítások tervezetének alapjait, fő szempontrendszerét szintén Szűrös Mátyás fogalmazta meg.

Az Országgyűlés Irodájának 1989-ig egy vezetője volt, hasonlóan az Európa legtöbb parlamentje mellett működő hivatali szervezetekhez. A korábban említettek alapján az új hivatali szervezet kialakítása során a fő elv volt az ehhez kapcsolódó, egy kézben összpontosuló „hatalomkoncentráció” megszüntetése, és a rendszerváltás által az Országgyűléssel szemben támasztott új kihívásoknak megfelelni képes hivatali apparátus létrehozása, amely hatékony szakmai segítséget nyújthat a házelnök, a tisztségviselők és a képviselők számára egyaránt.

A házsabály felülvizsgálatával foglalkozó bizottság ezen elvek mentén tárgyalta meg és tett javaslatot egy olyan házsabály-módosításra, amely meghatározta az új hivatali szervezeti felépítés alapjait. A javaslat indokolása szerint a megújulásra az Országgyűlés és a törvényalkotó tevékenység megnövekedett szerepe, a képviselői vitakészség „fejlődése” érdekében volt szükség. A javaslat különös szerepet szánt a főtitkári tisztségnek, amely a parlamenti működés jogi-szakmai alapját képezte. A házsabály módosítása felhatalmazást adott az Országgyűlés elnökének hivatali szervezeti és működési szabályzat kiadására, amelyben részletesen meghatározhatta a Hivatal szervezeti tagolódását és az egyes hivatali szervek feladatait.

Az 1989 májusában az Országgyűlés Irodája helyett létrehozott új hivatalsszervezet három szervből állt: a Főtitkárságból, az Országgyűlés Hivatalából, valamint az Elnöki Titkárságból. E három hivatali szervet az Országgyűlés elnökének felelősséggel tartozó, általa kinevezett és felmenthető, egymással mellérendelt vezetői viszonyban álló vezetők irányították.

A Főtitkárság feladata a törvényalkotás és a bizottságok munkájának jogi-szakmai segítése az Országgyűléshez benyújtott indítványok tárgyalása, vitája és határozathozatala során, valamint a plenáris, bizottsági – és később a Házbizottsági – ülések

előkészítésében való közreműködés volt. A hivatali szerv – amely kezdetben három főosztályból (Bizottsági Főosztály, Jogi Főosztály, Szervezési és Tájékoztatási Főosztály) állt – vezetését a főtítkárr látta el, aki emellett az Országgyűlés elnökét és alelnökeit segítette a házszabály értelmezésében és az ülés vezetése során. Részt vett az Országgyűlés ülésein, helye a pulpituson, az Országgyűlés elnöke mellett volt, felszólalási joggal azonban nem rendelkezett, hiszen így a viták részesévé vált volna.

Az Országgyűlés Hivatala felelt a működéshez szükséges gazdálkodási, műszaki igazgatási és ügyviteli feladatok ellátásáért. Ennek körébe tartozott a képviselői jogsultságok érvényesítésének biztosítása, a tiszteletdíjak utalása, a képviselőcsoportok munkájának segítése. Később, az 1990-es évek elejétől működtette a gyors ütemben fejlődő parlamenti informatikai-információs rendszereket is. A Főtítkársághoz hasonlóan szintén három fő szervezeti egységre, a Területi és Igazgatási Főosztályra, a Főkönyvelőségre és a Műszaki Főosztályra tagozódott².

Az Elnöki Titkárság két szervezeti egységén, a Külügyi Főosztályon és a Sajtóirodán keresztül látta el a sajtótájékoztatási és a külügyi-nemzetközi feladatokat, titkársági tevékenységével pedig a házelnök és az alelnökök munkáját segítette.

1990. május 2-án megalakult az új Országgyűlés, amely azonnal intenzív törvényalkotó munkába kezdett. Az Országgyűlés törvényalkotó munkájának és politikai súlyának visszanyerésével párhuzamosan a házelnök munkája is felértékelődött, amely magával hozta a házelnöki teendők bővülését is. A házelnök az Országgyűlés működését meghatározó testület, a Házbizottság elnöke is lett. Ezzel párhuzamosan a Hivatal feladatai is sokszorozódtak, strukturáltabbá váltak. Emiatt szükség volt a munkatársi létszám folyamatos növelésére, a feladatok specializálódása miatt a szervezeti egységek bővítésére. A Főtítkárságon a Szervezési és Tájékoztatási Főosztály feladatait az egyedi, sajátos munkafolyamatok minél magasabb színvonalú ellátásának érdekében a Jegyzői Iroda, a Szervezési Főosztály és a Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Iroda vette át, és külön szervezeti egységként alakult meg az Országgyűlés Gyorsíró Irodája is. Az Országgyűlés Hivatala Gazdasági Főigazgatóságként működött tovább, korábban felsorolt, de megsokszorozódott feladatait a Gazdasági Igazgatóság, a Műszaki Igazgatóság, az Igazgatási és a Közszolgálati Főosztály, a Közbeszerzési Iroda és az Informatikai Főosztály apparátusa látta el.

A Hivatal strukturális átalakítására vonatkozó alapvető szabályokat az Ogytv., további (egyes feladat- és hatásköröket érintő) részletrendelkezéseket pedig a HHSZ tartalmazza.

Az Ogytv. 123. §-a szerint az „Országgyűlés Hivatala az Országgyűlés szervezeti, működtetési, ügyviteli és döntés-előkészítési feladatait ellátó központi költségvetési szerv, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez”.³ A Hivatal tehát az Ogytv. alapján segíti az Országgyűlés folyamatos működését, támogatja az országgyűlési képviselők, nemzetiségi szószólók, a bizottságok és az Országgyűlés tisztviselőinek tevékenységét.

A Hivatal szervezetének megállapítását az Ogytv. a Szervezeti és Működési Szabályzatra (a továbbiakban: SZMSZ) bízta, amit az Országgyűlés elnöke házelnöki rendelkezésben állapít meg.⁴ A Hivaltal házelnök által kinevezett, munkáját a házelnök

irányítása alatt végző főigazgató vezeti.⁵ A megújult egyszemélyi vezetés a korábbihoz képest megkönnyíti a teljes hivatali tevékenység összehangolását, a házelnöki feladatok teljesítésének közvetlen segítségét.

Az SZMSZ alapján az Országgyűlés Hivatala Elnöki Titkárság, Törvényhozási Igazgatóság, Gazdasági és Működtetési Igazgatóság, Külügyi Igazgatóság, Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Sajtóiroda és Belső Ellenőrzési Iroda hivatali szervekre⁶, ezeken belül pedig a specifikus feladatok ellátásáért felelős szervezeti egységekre (főosztályokra és irodákra) tagolódik. A hivatali szerveket titkárságvezető, főigazgató-helyettes, igazgató, sajtófőnök vagy irodavezető vezeti.

Az Országgyűlés Hivatala a Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság keretein belül országos tudományos szakkönyvtárként a parlamentarizmussal, annak történetével, a politikatudomány legteljesebb gyűjteményével tartja fenn az Országgyűlési Könyvtárat, és a 2014-ban megújult Országgyűlési Múzeum állandó és ideiglenes kiállításokon mutatja be a parlamentarizmus emlékeit. Részletesebben lásd a XII. Fejezet 1. Rész 4. Alcímében.

A Gazdasági és Működtetési Igazgatóság korábbi feladatai a 2012. évi országgyűlési törvénnyel létrehozott Országgyűlési Őrség gazdálkodási feladatainak ellátásával bővültek.

A fentiek mellett az Országgyűlés munkaszervezetében működik a Költségvetési Tanács titkársága és a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács titkársága.⁷

A Hivatal munkatársainak többsége – egy, az Ogytv.-t érintő, 2018. január 1-jén hatályba lépett módosítás alapján – országgyűlési köztisztviselői jogviszonyban áll. A közszolgálati tiszttségviselőkről, tehát elsősorban a kormányzati, önkormányzati igazgatási szervek szolgálatában álló „közszolgáktól” és a hagyományos munkavállalóktól eltérő foglalkoztatás lényege, hogy az Országgyűlés alkalmazottai tekintetében garantálható legyen a felelős, (párt)semleges, magas szakmai színvonalat jelentő, befolyástól mentes és megbízható közszolgálat az ennek biztosításához szükséges jogok és kötelezettségek mellett. Az országgyűlési köztisztviselői életpálya kiszámítható, de fontos követelmény, hogy a munkatársaknak a hivatalukhoz méltó életvitelt kell folytatniuk. Ez a célt szolgálják a szabályozás többletgaranciái (pl. büntetlen előélet, vezetői jogkörökben nemzetbiztonsági ellenőrzés, vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettség stb.).

Mivel a HHSZ 4. § (1) bekezdése alapján a képviselőcsoportok működési költségeiről is az Országgyűlés Hivatalának költségvetésén belül kell gondoskodni, a frakciók mellett működő – a főigazgató korlátozott vezetése alá tartozó frakcióhivatalok munkatársai is az Országgyűlés Hivatalának alkalmazottai.

1.2. A törvényalkotást segítő informatikai rendszerek

Az Országgyűlés (jogszabályban⁸ is rögzített) kötelezettsége, hogy folyamatai, tevékenysége átlátható, a nyilvánosság számára könnyen nyomon követhető legyen. Az informatika folyamatos fejlődése, a világháló lehetőségei, a mindennapos számítógép-használat nagymértékben megkönnyíti e kötelezettség teljesítését.

Az 1990-es évek elejétől az Országgyűlésben az írógépek billentyűzetének kopogását folyamatosan átvette a számítógépek halk zümmögése. A hagyományos, papíralapú munkát napjainkban egyre nagyobb mértékben váltják ki az informatikai eszközök. A képviselők megválasztásuk után mobiltelefont és laptopot kapnak az Országgyűléstől, és a Hivatal munkatársai is ilyen munkaeszközöket használnak. Ezek segítségével gyorsan és könnyen tájékozódhatnak a parlamenti honlapon elérhető dokumentumokról, országgyűlési eseményekről, adatokról. Ezek mindegyike az elektronikus Parlamenti Információs Rendszer (a továbbiakban: PAIR) adatbázisának „feltöltése” révén kerül ki a honlapra. Az 1990-ben elkezdődött informatikai hálózat és rendszer kiépítése lehetővé tette a kemény fedelű, kézzel vezetett iktatókönyvek mellőzését, hiszen az 1991-ben bevezetett számítógépes irományiktatás és -nyilvántartás megoldotta az egyszerű és gyors adatkezelés és -lekérdezés „kérdéskörét”. A számítógépes hálózat kiterjesztése és a programok folyamatos fejlődése eredményeképp az ORACLE alapú adatbázis-kezelő rendszer használata mára egyre több és részletesebb – az igényeknek megfelelő –, dinamikus lekérdezést tesz lehetővé az 1995-től létező és 2013-ban képi világában, arculatában is megújult országgyűlési honlapról. Az érdeklődők a honlapról a PAIR képviselő-nyilvántartása alapján megismerhetik a képviselők, illetve az Országgyűléssel (elsősorban a plenáris ülésen) hivatalos, jogszabályi előírásokon alapuló kapcsolatba kerülő személyek személyes és mandátum-adatait, tisztségeit, a választásokon elért eredményeiket, országgyűlési bizottsági vagy EU-s képviselőtagságuk részleteit, az általuk benyújtott indítványokat, rákereshetnek felszólalásaikra, böngészhetik vagyonyilatkozatukat és tanulmányozhatják életrajzukat is. Ugyancsak a PAIR-ban rögzített adatok jelennek meg az országgyűlési tisztségviselők, az országgyűlési bizottságok és irományok strukturált lekérdezést biztosító honlapfelületein, de megtalálhatók itt a plenáris és bizottsági ülések szöveghű jegyzőkönyvei és a határozathozatali eredmények is. Ez utóbbiak megjelentetését az 1994-ben a Napló-rendszerrel, 1995-ben pedig a szavazatszámológéppel való PAIR-összeköttetés biztosítja (a plenáris ülésen a kormánytagok, képviselők és nemzetiségi szószólók személyes azonosító kártyájuk segítségével használhatják az üléshelyükhöz kötött hangosítást és tudják leadni szavazatukat).

Az Országgyűlés munkájában a 2000-es évek elejétől folyamatos követelményként jelentkezik a (természetesen szemlélet- és munkamódszerváltással járó) e-parlamentre való áttérés, vagyis az, hogy mind a törvényalkotási folyamatokat, mind pedig az adatkezelést a lehető legszélesebb körben a legmodernebb technikai eszközök támogassák. Ennek egyik célkitűzése volt a képviselői távmunka, a széles körű tájékoztatás és a parlamenti munka átláthatósága feltételeinek megteremtése is. A 2002-ben üzembe helyezett kétplatformos videoszerver biztosítja, hogy az érdeklődők a honlapról élőben követhetik a plenáris ülést, illetve a törvényalkotási bizottság üléseit, amelyek visszamenőleg is kikereshetők és megtekinthetők.

A képviselői igényeknek megfelelően 2020 év végére fejlesztették ki a Hivatal informatikusai azt az alkalmazást, amelynek segítségével a plenáris ülés felvételei a hozzáféréssel rendelkezők számára önállóan, az egyéni igények szerint megvághatók, letölthetők, adathordozóra másolhatók.

Az Országgyűlés törvényalkotói, ellenőrzői tevékenységének alapja 2017. év végéig a papíralapú iromány volt. A felelős törvényalkotói munka az indítványok, módosító javaslatok és más tájékoztató-, illetve háttéranyag ismeretét kívánja meg a képviselőktől. Annak érdekében, hogy ezek időben jussanak el a képviselőkhöz, régebben (a plenáris ülés hiteles jegyzőkönyveit is tartalmazó) papíralapú futárposta működött. A technikai, technológiai fejlődés ezen a területen is lehetővé tette a digitalizációt. Ennek egyik első lépéseként a törvényhozáshoz szükséges anyagok elektronikus formában történő rendelkezésre állásának lehetőségét a 2004-től a honlap főoldalán és külön menüpontban is elérhető elektronikus futárposta biztosítja. Ebben külön felületről érhetők el az Országgyűléshez benyújtott, a Tájékoztatói és Iromány-nyilvántartó Főosztály munkatársai által beszkenelt irományok, a Kormánynak az aktuális ülészakra vonatkozó törvényalkotási programja, az Országgyűlés elfogadott munka- és napirendje (a tárgyalta irományokra mutató linkesített formátumban is), a több hónapra szóló tervezett ülésrend és a felszólalásra jelentkezők jegyzéke is. Szintén az e-futár tartalmából tájékozódhatnak az érdeklődők a soron következő bizottsági ülések időpontjáról, várható napirendjéről, valamint egyéb tájékoztató és háttéranyagokat érhetnek el. Az elektronikus futárposta bevezetésével jelentősen csökkent azon képviselők száma, akik a futárposta anyagait továbbra is papíralapon kívánják kézhez kapni. A házszabály kötelezettségként írja elő az Országgyűlési Napló megküldését a képviselőknek, szószólóknak, közjogi tisztségviselőknek és egyes könyvtáraknak, de a honlapon történő, kereshető közzététel miatt a ténylegesen igényelt papíralapú példányok száma nem haladja meg a 30-at.

Az Országgyűlés honlapja mindezekon kívül szöveges ismertetőket tartalmaz a működésről, az Országgyűlés feladatairól, a képviselők, a bizottságok és a Hivatal munkájáról, az európai uniós tevékenységről, és az érdeklődők letölthetik és megtekinthetik az éves és féléves statisztikai adatokat tartalmazó kiadványokat is. Mára minden országgyűlési bizottság saját honlappal is rendelkezik, amelyről megismerhető a munkájuk és kapcsolatrendszerük is. Emellett az országgyűlési weboldalról más állami szervek, nemzeti parlamentek honlapjai is elérhetők.

A tájékoztató anyagok köre folyamatosan bővül. Jelenleg is folyik az a munka, amelynek eredményeképp a rendszerváltást követő parlamenti ciklus irományainak digitalizált, tartalmában kereshető formájú elérése válik majd lehetővé. Emellett elindult a korszerű hivatali iratkezelési és irattári rendszer használatát támogató informatikai program alkalmazása is.

Az Országgyűlés informatikusai 2015-ben fejlesztették ki az Országgyűlés hivatalos webapplikációját. Ennek segítségével a honlapon található hivatalos információk többsége elérhető, de olyan többletfunkciók használatára is lehetőség van, amelyekkel személyre szabottá tehető az adatokkal kapcsolatos igények. A naptár funkció biztosítja, hogy az érdeklődésre számot tartó események bejelölhetők legyenek (pl. a plenáris ülés vagy valamely szakszabvány bizottság ülése), adott esetben pedig ezek kezdetéről szóló értesítést is igényelhet a felhasználó. A webapplikáció funkciói folyamatosan bővülnek, hamarosan a teljes futárpostaananyag is elérhető lesz ezen keresztül is.

Az érdeklődők számára az Országgyűlés intranetjén elérhető és HTML-formátumban megjeleníthető (visszamenőlegesen is) a plenáris ülések tervezett, illetve

elfogadott napirendje. Ez szintén a Hivatal informatikusi szakembergárdája által fejlesztett ORACLE-alapú ülesterv- és napirendkészítő alkalmazás belső használatú bevezetésének eredménye, és a korábbi, statikus napirendeknél jóval gyorsabb információszerzési lehetőséget biztosít. A program a PAIR adatbázisban szereplő, az irományokhoz kapcsolódó metaadatok felhasználásával automatikusan linkesíti az egyes előterjesztések elérési útvonalát és minden egyes, az adatbázisban rögzített új információ a frissítést követően nagyrészt automatikusan épül be a megjelenő dokumentumba.

Szintén belső fejlesztés eredménye az üléstermi ábra színvonalas elkészítését, illetve az egyéni igényeknek megfelelő lekérdezéseket és megjelenítéseket lehetővé tevő alkalmazás is.

Az informatika által nyújtott előnyöket azonban nem csak a parlamenti munkáról szóló tájékoztatásban, megismertetésében lehet kihasználni. Segítséget nyújthat a parlamenti törvény-előkészítési, törvényalkotási munka során a képviselőknek éppúgy, mint az általuk alkalmazott szakembereknek és a Hivatal munkatársainak is. A XXI. század informatikájában rejlő lehetőségeket felismerve – a digitalizáció „második lépéseként” – a Hivatalban egy olyan rendszer kifejlesztésére került sor, amely 2017-től lehetővé tette egyes irományok (elsősorban a törvényjavaslatok, határozati javaslatok, módosító javaslatok, eljárást kezdeményező indítványok) és háttéranyagok elektronikus elkészítését és benyújtását. A Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere (a ParLex) komplexitását tekintve a világon egyedülálló olyan dokumentumszerkesztő és folyamatkezelő alkalmazás volt, amely figyelembe véve a jogszabályszerkesztési szabályokat, a parlamentben alkalmazott speciális jelölésekkel ellátott munkaanyagok szerkezetét és a tárgyalási folyamatokat, jelentősen megkönnyítette a képviselői munkát. Automatikus sablonkezelő moduljai és más kényelmi funkciói lehetőséget teremtettek arra, hogy az érdemi kérdések eldöntésére a korábbihoz képest több idő maradjon. A webalapú rendszer külön felhasználói keresés nélkül gyűjtötte össze, tárolta, állította elő és dolgozta fel az egy-egy előterjesztéshez kapcsolódó információkat, a szavazási eredmények figyelembevételével nagyrészt automatikusan állította elő a véglegesített dokumentumokat, a PAIR-ból nyert adatok segítségével a munkához nélkülözhetetlen jogi háttéranyagokat és szavazási forgatókönyvet generált, lehetővé téve ezáltal a felhasználói tévedésből eredő hibák kiküszöbölését.

Azzal, hogy az Országgyűlés elnöke 2017 év végétől – a rendszer által nyújtott kereteket figyelembe véve – a ParLex kötelező használatát rendelte el, útjára indult az elektronikus benyújtásra kerülő indítványok „térhódítása”. A Házaszabály előírásai lehetővé teszik, hogy a rendszerrel készülő indítványokat bármikor be lehessen nyújtani, bővítve ezzel a képviselői munkavégzés lehetőségeit – immár nincsenek kötve a hivatali munkaidő befejezéséhez a papíralapú indítványok leadásával.

A nemzetközi szinten is díjazott (2019-ben EPSA „Best Practice”-díj) ParLex jelentőségét felismerve, az Igazságügyi Minisztérium vezetésével, más minisztériumok, a Hivatal, valamint a jogszabályok kiadásáért felelős Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó együttműködésével 2018-ban a rendszer továbbfejlesztésére konzorcium alakult. A továbbfejlesztés célja az volt, hogy a teljes jogalkotási folyamatot, a szabá-

lyozási gondolat első realizálható pillanatától az elfogadott jogszabály kihirdetéséig és a jogi környezet automatikus hatályosításáig egy zárt, elektronikus rendszeren keresztül lehessen megvalósítani. A 2021. augusztus 2-ától a ParLex már megújult és jelentősen kibővített funkcionalitással, felhasználóbarát működésével az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) alrendszereként működik. Az IJR további alrendszerei (kormányzati döntés-előkészítő alrendszer, helyi önkormányzati alrendszer) és moduljai (elektronikus jogszabályszerkesztő modul, hatályosító modul stb.) használatával a jogalkotás folyamatlépései egyazon informatikai programban végezhetőek el a jogszabály-előkészítéstől a hatályosításig. Emellett más informatikai rendszerekhez való kapcsolódással lehetőséget nyújt a jogszolgáltatók mellett az állampolgárok részvételére is a jogalkotási folyamatban.

Az Országgházban és az Országgyűlés Irodaházában 2006 szeptemberétől elektronikus beléptető rendszer működik, ami a közeljövőben várhatóan az épületeken belüli mozgást is szabályozni lesz képes, és a GDPR előírásait is figyelembe véve egyre magasabb szintű biztonságtechnikai előírásoknak is megfelel.

1.3. Szakmai műhely

Az Országgyűlés Hivatalának feladata, hogy az Országgyűlés munkáját támogassa, a parlamenti munka gördülékenységet biztosítsa. Ez azonban nem zárja ki, hogy emellett – társadalmi küldetésként, illetve szakmai tevékenysége megalapozásaként – a Hivatal egy saját szakmai műhelyt is működtessen, ennek keretében – a jövődő alkotmányjogász-, illetve a köz szolgálatában tevékenykedő generációkért érzett felelősségére is tekintettel – képzési és egyéb programokat szervezzen. Az Országgyűlési Könyvtárt és az Országgyűlési Múzeumot is magában foglaló Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság tevékenységét az 1.4. pont ismerteti, ehelyütt a Hivatal Törvényhozási Igazgatósága által szervezett, a parlamenti jogi érdeklődésű fiatalok képzését és tehetséggondozását biztosító programokat mutatjuk be.

A parlamenti jogi műhely célja – a Hivatal szakmai imázsának erősítésén túl – többes: képzési lehetőséget biztosítani részben a munkatársak, részben a parlamenti terület iránt érdeklődő egyetemi hallgatók vagy frissen végzettek számára, illetve ezen csoportok tekintetében a tehetséggondozást biztosítani. Ehhez kapcsolódó cél továbbá az egyetemekkel, hazai és nemzetközi kutatókkal, valamint a társszervekkel való kapcsolattartás, illetve a tudásmegosztás, az Országgyűlés és Hivatala szervezetének, működésének, a törvényalkotási eljárásnak, illetve az azt elősegítő új informatikai fejlesztéseknek a minél szélesebb körű megismertetése. E célok, és így természetesen a hivatali programok is egymással összefüggenek, részben egymásra épülnek. Közös elem azonban mindezekben, hogy segíthetnek ráirányítani a figyelmet a közjog, az alkotmányjog egy hagyományosan kevesebb figyelmet kapó részterületére, a parlamenti jogra. „A Hárszabályon túl” szakmai műhely SZMSZ-ben is rögzített feladata egyebek mellett, hogy képviselje a Törvényhozási Igazgatóságot hazai és nemzetközi tudományos konferenciákon, szemináriumokon, illetve tudományos együttműködések keretében, kapcsolatot tartson az egyetemekkel, tudományos műhelyekkel.

A parlamenti műhely elnevezését is adó kiemelt program a 2016-ban indult és négy féléven át tartó „A Házaszályon túl” című előadás-sorozat volt, amely a parlamenti jog témájában biztosított elméleti jellegű képzést a hivatali munkatársaknak és a külső szakmai érdeklődőknek: egyetemi hallgatóknak, oktatóknak, kutatóknak. Az előadók a hazai egyetemek legkiválóbb alkotmányjoggal vagy parlamenti tanulmányokkal foglalkozó oktatói, illetve korábbi vagy jelenlegi közjogi tisztségviselők (köztük alkotmánybíró, miniszter vagy helyettes államtitkár) voltak. A sorozatban a klasszikus szervezeti, jogállási, funkcionális megközelítés mellett helyet kapott a politológiai, a történeti aspektusok bemutatása és a nemzetközi összehasonlítás is, valamint sor került olyan új témák vizsgálatára, mint az érdekérvényesítés vagy az átláthatóság. A jelentős érdeklődést mutatja, hogy rendre száz feletti létszámú hallgatóság vett részt az Országház dísztermeiben szervezett egyes alkalmakon. A 26 előadás szerkesztett változatát később az Országház Könyvkiadó két kötetben ki is adta.

A program folytatásaként a Hivatal két újabb programsorozatot is előkészített, azonban mind a más nemzeti parlamentek bemutatására külföldi előadók bevonásával tervezett, mind az első szabadon választott Országgyűlés megalakulásának harmincadik évfordulója alkalmára szervezett programok megvalósítását a koronavírus-világjárvány kitörése meghiúsította.

Az elméleti képzés mellett a Hivatal hagyományosan részt vállal az alkotmányjog, a parlament iránt érdeklődő egyetemi hallgatók, illetve frissen végzettek gyakorlati képzésében is. Az egyes programok különböző korosztályok számára, illetve különböző mélységű képzést nyújtanak, ez azonban nem zárja ki, hogy valaki tanulmányai előrehaladtával több programon is részt vegyen, az egymásra épülés biztosított.

Az egyetemi tanulmányaik közepén járó hallgatók számára a Hivatal „Parlamenti gyakorlat az Országgyűlés Hivatalában” címmel szervez több hónapos, „ösztöndíjat” is adó képzést. Az Országgyűlés elnöke először 1998-ban hirdette meg a programot, amelynek célja, hogy a parlamentarizmus tanulmányozása iránt érdeklődő, a pályázati kiírásban szereplő alap- vagy mesterszakra, illetve osztatlan képzésre járó fiatalok betekintést nyerhessenek a magyar Országgyűlés működésébe. A jelentkezők közül minden évben 14–15 diák kap lehetőséget az ismeret- és tapasztalatszerzésre. A program általában októbertől márciusig tart, és két szakaszban valósul meg, az egyetemi vizsgaidőszakra tekintettel decemberben és januárban szünetel. A program során a hallgatók betekintést nyernek az egyes szervezeti egységek feladataiba a törvényjavaslatok feldolgozásától a napirend összeállításán át a jegyzőkönyvezésig, illetve a bizottsági ülések előkészítésétől kezdve a nemzetközi kapcsolattartásig. A programban a hallgatók kutatómunkát is végeznek és gyakorlati feladatokat is ellátnak⁹. A felvételt nyert hallgatóknak emellett lehetősége lesz a frakciók munkáját megismerni, vendégként részt venni plenáris és bizottsági üléseken. A program második felében érdeklődési körük szerint az Országgyűlés Hivatala különböző szervezeti egységeiben gyakorlati feladatokat látnak el, valamint látogatást tesznek az Országgyűléssel kapcsolatban álló más alkotmányos szerveknél.

Az egymásra épülő rendszerben a Hivatal következő programja a felsőbb éves, illetve végzős egyetemistáknak biztosított – az egyetemi követelményekhez igazodó – szakmai gyakorlati lehetőség. A Hivatal Törvényhozási Igazgatósága jelenleg jogász

szakos, illetve a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar meghatározott szakjain tanuló hallgatókat fogadja. Az egyetemi előírásokhoz igazodóan a jogászhallgatók számára 3–6 hetes, a közszerológálati egyetemisták számára 5, 6 vagy 8 hetes szakmai gyakorlati programot kínál a Hivatal, előbbi félévente, utóbbi évente szeptemberi kezdéssel meghirdetve. A program keretében a hallgatók megismerkednek az Országgyűlés és a Hivatal szervezetével, betekintést nyernek a Törvényhozási Igazgatóság egyes szervezeti egységeinek (Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Főosztály, Kodifikációs Főosztály, Szervezési Főosztály, Jegyzői Iroda, Bizottsági Főosztály) munkájába, előadásokon és gyakorlati feladatokon keresztül megismerve a jellemző munkafolyamatokat.

Már végzett, az alkotmányjog, és ezen belül is kiemelten az Országgyűlés munkája iránt érdeklődő – elsősorban pályakezdő – jogászok számára áll nyitva a Hivatal „6+6 hónapos junior országgyűlési köztisztviselői” programja. A 2015 februárjától működő programot évente kétszer – februári és szeptemberi kezdéssel – hirdetteti meg a Hivatal. A többkörös felvételi eljárás sikeres teljesítését követően kiválasztott gyakornokok az első félévben rotációs rendszerben megismerik a Törvényhozási Igazgatóság szervezeti egységeit, közvetlenül bekapcsolódva azok napi munkavégzésébe. Így megismerkednek a kodifikációs feladatokkal, a plenáris ülések szervezésével, a Házbizottság tevékenységével, a jegyzői munkával, az országgyűlési bizottságok tevékenységével, valamint a parlamenti tájékoztatás gyakorlatával is. A próbaidő sikeres lejártát követően a második 6 hónap során egy adott szervezeti egység munkáját segítik a résztvevők. A program egyrészt elősegíti a közjogi érdeklődésű frissdiplomások pályára kerülését, másrészt rekrutációs bázisul szolgálhat – és számos esetben szolgált is – a Hivatal Törvényhozási Igazgatósága számára.

A tehetséggondozást célzó programok közé tartozik a Hivatal hagyományos európai uniós témájú esszéíró pályázata egyetemi hallgatók számára. A „Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban, az Európai Unió a világban” címmel évente kiírásra kerülő pályázat indulása 1994-re nyúlik vissza. A pályázat indulása óta bármely hazai felsőoktatási intézmény hallgatója nyújthatott be dolgozatot. Kizáró feltételt a doktori képzésben való részvétel, továbbá a 30 éves felső korhatár túllépése jelent ma is. Az Országgyűlés elnöke, az igazságügyi miniszter, továbbá az Európai Bizottság Magyarországi Képviselőtének vezetője által együttesen kiírt pályázatra benyújtott tanulmányokat egy bírálóbizottság értékeli és javasolja díjazásra, a legjobbak pénzjutalomban részesülnek, illetve brüsszeli tanulmányúton való részvételre is lehetőségük nyíthat. A tanulmányok témájául az EU-csatlakozást követően elsősorban a tagsággal járó jogok, illetve kötelezettségek értékelése, a belső piac működése, illetve gazdaságpolitikai elemzések szolgáltak, később számos pályázót ihletett meg a 2011 első félévi magyar EU-elnökség, a legutóbbi időkből pedig a klímapolitikai kérdések, a migrációs krízis, a brexit, a visegrádi együttműködés, illetve a koronavírus-világjárvány kihívásai kerültek előtérbe. Az eddigi kiírások során legnagyobb számban a jogtudomány, közgazdaság-tudomány, illetve nemzetközi kapcsolatok hallgatói pályáztak – és nyertek –, de a korábbi díjazottak között volt faipari mérnök, politológus, illetve pedagógus is. A benyújtott dolgozatok száma az EU-csatlakozás

évei tájékán a 100-at is jóval meghaladta, 2021-ben 55, 2022-ben 21 pályázat került benyújtásra.

2014 óta a pályázaton a szomszédos államok magyar nyelven is oktató felsőoktatási intézményeinek 30 évnél fiatalabb hallgatói is részt vehetnek, a választható pályázati kérdéskörök közé pedig új témaként került be az őshonos nemzeti kisebbségek védelmének és előmozdításának európai uniós lehetősége. Az elmúlt években így több dolgozat született az egyéni, illetve kollektív kisebbségi jogok, a kisebbségi nyelvtörvények alkalmazásával vagy a vonatkozó európai polgári kezdeményezésekkel összefüggésben is. A Hivatal 2004 óta a díjazott dolgozatokat meg is jelenteti, 2014 óta elektronikus formában.¹⁰

A Hivatal további szakmai programjai közül említést érdemel az ún. Hans von Dohnanyi Ösztöndíjas Program, amelynek kiírásáról az Országgyűlés és a Bundestag elnöke állapodott meg 2008-ban, és amely a Bundestag által magyar fiataloknak kiírt több mint húszéves pályázati lehetőségét viszonyozta, Közép-Európában elsőként. A program célja, hogy a magyar politikai rendszer, a közjogi berendezkedés iránt érdeklődő német állampolgárságú, egyetemet végzett fiatalok megismerkedhessenek a magyar államszervezettel, különösen az Országgyűlés munkájával. A programban 2021-ig összesen már 26 hallgató vett részt.

A parlamenti szakmai műhely a fentiekén túl is kínál lehetőségeket az egyetemek és hallgatóik számára. Ezek közé tartozik a parlamenti témájú kutatások támogatása, külső konzulens biztosítása a parlamenti vagy jogszabály-előkészítési tárgyú érvfolyam- és szakdolgozatokhoz, illetve doktori kutatásokhoz vagy éppen a szakértői közreműködés, kiadványcsere egyetemekkel, szakmai szervezetekkel. A jogi egyetemek, illetve a Nemzeti Közszerződési Egyetem által szervezett hallgatói csoportok, alkotmányjogi tudományos diákkörök számára továbbá lehetőség van plenáris, illetve bizottsági ülés megtekintésére, illetve szakmai előadást is tartalmazó parlamenti látogatásra.

Ezen túlmenően a Hivatal munkatársai szükség szerint közre is működnek parlamenti jogi tantárgyak oktatásában, példa erre a Nemzeti Közszerződési Egyetemen kötött megállapodás alapján az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar által meghirdetett „Bevezetés az Országgyűlés működésébe” elnevezésű szabadon választható tárgy.

A szakmai műhely a fenti külső programok szervezése mellett belső tudásmegosztással is foglalkozik, így egyebek mellett szakirodalom kutatásával, összehasonlító tanulmányokkal, konferenciabeszámolókkal, más parlamenti gyakorlatok vizsgálatával, támogatja az országgyűlési képviselők és szakértők, valamint a hivatali kollégák munkáját. A műhelyt a Törvényhozási Igazgatóság újjászervezett Tájékoztatási Osztálya működteti, az aktuális programokról, információkról elsősorban „A Házaszabályon túl” Facebook-oldalon vagy az Országgyűlés honlapján tájékozódhatnak az érdeklődők.

1.4. Közgűjteményi és Közművelődési Igazgatóság

Az igazgatóság a törvényhozás munkáját kulturális, pedagógiai és tudományos területen segíti. Kiemelt prioritása, hogy az Országgyűlés múltját, tevékenységét és az Országházat mint építészeti és művészeti kincset minden állampolgár számára ismertebbé, nyitottabbá és személyesebbé tegye.

Az igazgatóság által üzemeltetett – az 1868-ban alapított – Országgyűlési Könyvtár a törvényhozás könyvtára és nyilvános országos jogi szakkönyvtár. A Szakreferensi Osztály munkatársai a helyben használat és a távhasználat során egyaránt magas színvonalon biztosítják a felhasználók számára a szaktájékoztatót, továbbá a könyvtár széleskörű szolgáltatásokkal várja a felhasználóit.¹¹ A könyvtár Magyar Parlamenti Gyűjteményében érhető el Magyarországon a legnagyobb teljességgel a magyar és az erdélyi országgyűlések történeti dokumentumai. A könyvtár a jogtudomány, a politikatudomány és a történettudomány magyar szakirodalmát teljességre törekedve gyűjti, de külföldi szakkönyvállománya is jelentős. Az intézmény digitalizálási tevékenységének köszönhetően az interneten keresztül is gyorsan fellelhető az országgyűlési, valamint a főgyűjtőkori dokumentumok a jog-, a politika- és a történettudomány köréből, jelentősen megkönnyítve ezzel az ismeretszerzést.

A Képviselői Információs Szolgálat információs és kutatási szolgáltatásokat biztosít az Országgyűlés tagjai és testületei, a parlamenti szakértők és a Hivatal munkatársai részére. A szolgáltatás alapelvei a szakszerűség, pontosság, gyorsaság, pártatlanság és a kérések bizalmas kezelése. A Képviselői Információs Szolgálat megrendelésre és saját kezdeményezése alapján készít háttéranyagokat. Az *Infojegyzetek* az egyes törvényjavaslatok által szabályozott területekről, illetve aktuális közpolitikai témákról nyújtanak információt. Az *Elemzések* célja az adott téma nemzetközi összehasonlítása, az egyes országok jogi szabályozásának és gyakorlatának bemutatása. Az *Infotablók* vizuálisan megjelenített és értelmezett statisztikai adatok segítségével segítik a tájékozódást. A heti sajtófigyelések és a meghallgatási háttéranyagok az állandó bizottságok munkáját segítik, míg az ünneptörténeti háttéranyagok a nemzeti ünnepekre és egyéb jeles napokra készülő beszédekhez nyújtanak háttér-információt.¹²

Az Országház épülete nemcsak a magyar törvényhozás színtere, a világörökség részeként turisztikai jelentősége is kiemelkedő. Különlegessége, hogy egy működő parlament otthonába nyújt betekintést a széles nyilvánosság számára. Az Országház idegenvezetésein a pandémia előtti utolsó teljes évben, 2019-ben 748 447 hazai és külföldi látogató vett részt. A folyamatosan növekvő turizmus minőségi fenntartásának érdekében a Kossuth Lajos tér 2014-re megvalósult rekonstrukciója során felépült a Látogatóközpont. Az igazgatóság az Idegenforgalmi Iroda és Látogatószolgálati Iroda együttes közreműködésével számos nyelven biztosítja folyamatosan az országközi séták gördülékeny és színvonalas lebonyolítását. Az Országházzal és a Nemzet Főterével való megismerkedést többek között a *Tér-Zene* koncertsorozat, a *Tér-Séta*, illetve a *Kulturális Örökség Napjai* keretében rendezett programok is szolgálják. Az igazgatóság és a két iroda munkatársai szervezői és lebonyolítói számos, az épülethez és annak történelméhez kapcsolódó konferenciának, rendezvénynek.

Az Országház épületének nyitottságát az Országgyűlési Múzeum kiállításai, illetve ifjúsági és pedagógiai programjai is elősegítik, amelyek szintén az igazgatóság szervezésében kerülnek megrendezésre.

Az Országgyűlési Múzeum először 1929–1949-ig működött, majd 2014-ben újra megnyitotta kapuit a látogatók előtt. *A magyar törvényhozás ezer éve* címet viselő állandó kiállításban az érdeklődők a honfoglalástól egészen a rendszerváltásig kísérhetik figyelemmel a magyar államiség és alkotmányosság fontosabb állomásait. *Az Országház története* című kiállítás az Országház Neÿ Béla termében, az *In memoriam 1956. október 25. emlékhely és kiállítás* és a *Kótár* pedig a Kossuth téren, az Országház egykori szellőzőalagútjaiban kapott helyet. Az Országgyűlési Múzeum általános és középiskolás diákoknak, egyetemistáknak, valamint a pedagógusoknak nyújt tematikus, történeti, valamint állampolgári témájú pedagógiai programokat.

Az igazgatóság szervezésében, az Országgyűlés működése iránt érdeklődő diákok, hallgatók számára, számos program kerül megrendezésre. A *Parlamenti különóra* során a diákok az Országház falai között folyó sokszínű munkába nyerhetnek bepillantást. Az Országgyűlést pl. a karzatról letekintve, egy képviselővel folytatott beszélgetés, valamint egy szimulációs játék által ismerhetik meg. A *Demokráciajáték* olyan interaktív rendezvény, amelynek során középiskolás diákok képviselői szerepben, egy fiktív törvényjavaslat alapján modellezik le az Országgyűlés munkáját. A *Mint-a-Parlament* az egyetemistáknak szól: a hallgatók az ülésnapon egy általuk készített törvényjavaslatot tárgyalnak meg, miközben a bizottsági és plenáris üléseken fejlesztik szónoki képességeiket. Emellett a múzeum kínálatában 12 témában szerepelnek múzeumpedagógiai foglalkozások is. A pedagógusok 5 továbbképzési program közül választhatnak, ha történelmi és állampolgári ismereteiket szeretnék bővíteni. Az oktatási célú rendezvényeken 2019-ben több mint 7900 fő vett részt.

A múzeum munkatársai az Országház Filmműhely program keretében állampolgári, történeti és művészettörténeti témákban dokumentumfilmeket, ismeretterjesztő rövidfilmeket, animációs és saját készítésű oktatófilmeket készítenek, amelyek az Országház Filmműhely YouTube-csatornán érhetőek el, továbbá a múzeum minden évben szervez egy tudományos konferenciát a *Konferenciák az Országgyűlési Múzeumban* sorozat keretében.

Az igazgatóság állandó rendezvényei közé tartozik a 2014-ben útjára indított *Tudományos konferenciák az Országházban* című konferenciasorozat.

Az igazgatóság szakmai felügyeletével valósul meg a Hivatal kiadói tevékenysége. Az Országház Könyvkiadó célja olyan tudományos és ismeretterjesztő munkák megjelentetése, amelyek a magyar parlamentarizmus, az Országház és a Kossuth tér történetét, művészettörténetét mutatják be. A könyvkiadói program keretében eddig tíz különböző történelmi és művészettörténeti tematikájú sorozat indult. Az ismeretterjesztő kiadványok több mint tíz nyelven jelennek meg, de napvilágot látott a Szent Koronáról és a koronázási jelvényekről szóló monográfia angol nyelvű kiadása is. A kiadó legnagyobb vállalkozása, *A magyar országgyűlések története* című sorozat a magyar parlamentarizmus történetét dolgozza fel tizenkét kötetben.

1.5. Név- és jelképhasználat

Az Országgyűlés, az Országház és a Parlament elnevezése, az Országház képe vagy az Országház képi stilizált mintájának képe vagy sziluettje (a továbbiakban e fejezetben valamennyi együtt: jelkép) az Ogytv.-ben meghatározott feltételek mellett használható. Az Ogytv. egyes esetekben szabad felhasználást enged, más esetekben előzetes hozzájáruláshoz köti a használatot.

Függetlenül azonban attól, hogy a jelkép használatára szabad felhasználás keretében vagy engedéllyel kerül sor, a jelkép használata nem sértheti az Országgyűlés méltóságát, továbbá nem eredményezheti azt a látszatot, hogy a jelkép használója vagy annak tevékenysége összefüggésben áll az Országházzal, az Országgyűléssel, vagy annak tevékenységével, kivéve, ha a használathoz kapott hozzájárulásból ez következik.

Az Országház képe, az Országház stilizált képe vagy sziluettje az Országházzal – mint kiemelt turisztikai célpontról – történő tájékoztatás, városképről készített felvétel, valamint ajándék- és emléktárgyon történő megjelenítés céljából, továbbá politikai hírszolgáltatás képi illusztrálására hozzájárulás nélkül használható. Nem kell hozzájárulás a tankönyvekben, filmalkotásokban, valamint idegenforgalmi célú, illetve művészeti kiadványokban való megjelentetéshez sem.

A jelkép használatához – az imént említett szabad felhasználástól eltekintve – a KNEB előzetes hozzájárulása szükséges. (A KNEB ügyrendjében felhatalmazta a Hivatalt, hogy a jelképpel kapcsolatos ügyekben nevében és helyette eljárjon, valamint testületi véleményét, döntését bírósági, közigazgatási ügyekben képviselje.)

Az előzetes hozzájárulásra vonatkozó kérelmet a KNEB elnökének címezve a Hivatalhoz kell benyújtani. A kérelemnek a kérelmező néhány adatán túl tartalmaznia kell a jelkép használatának célját, a jelkép használatára irányuló tevékenység részletes leírását, megvalósításának helyét, elhelyezését, a jelképhasználat megkezdésének időpontját és a használat várható időtartamát. A jelképhasználat engedélyezéséről az említett felhatalmazás alapján a Hivatal dönt. Ennek során különös gondossággal mérlegeli, hogy a jelképhasználat nem sérti-e az Országgyűlés méltóságát, illetve nem kelti-e megtévesztően azt a látszatot, hogy a jelkép használója vagy az általa végzett tevékenység összefüggésben van az Országházzal vagy az Országgyűléssel. A döntést 90 napon belül kell meghozni, indokolást nem kell fűzni hozzá.

Egy korábban kiadott engedély utóbb visszavonható. Ez esetben azonban indokolási kötelezettség terheli a Hivatalt.

Ha a jelképhasználati kérelmet a Hivatal elutasította, vagy ha a kérelmező nem kapta meg a hozzájárulásról szóló nyilatkozatot, illetve a jelkép használatára kapott hozzájárulást visszavonták, akkor a kérelmező, vagy akitől a hozzájárulást visszavonták, a Hivatal ellen pert indíthat. A bíróság a nyilatkozat kiadására vonatkozó eljárási szabályok megsértése esetén ismételt döntéshozatalra, a nyilatkozat kiadásának elmulasztása esetén annak kiadására, a hozzájárulás visszavonása esetén pedig a hozzájárulás visszavonásáról szóló nyilatkozat hatályon kívül helyezésére utasíthat.

A jelképhasználat szabályait megszegőkkel szemben a Hivatal köteles eljárni.

A Hivatal a jogosulatlan jelképhasználatról való tudomásszerzéstől számított hatvan napon belül – legalább harmincnapos határidő tűzésével – felszólítja a jogosulatlan jelképhasználót a jelkép használatának megszüntetésére.

A Hivatal – a felszólítás eredménytelensége esetén – a jogosulatlan jelképhasználóval szemben a Polgári Törvénykönyvnek a személyiségi jogok megsértésére irányadó rendelkezései megfelelő alkalmazásával követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását, a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását és a jogsértéssel előállított dolog megsemmisítését vagy jogsértő mivoltától való megfosztását. A Hivatal kérheti, hogy a jogosulatlan jelképhasználó vagy jogutódja a jogsértéssel elért vagyoni előnyt engedje át javára, de kérheti akár a jogsértéssel összefüggésben keletkezett nem vagyoni sérelemért sérelemdíj fizetésére kötelezést is. A jelképhasználatra vonatkozó rendelkezések hatálybalépése óta ilyen követeléssel a Hivatal nem lépett fel.

2. Az Országgyűlés és a Hivatal költségvetése

1996 óta a központi költségvetési törvény I. fejezete – ezt megelőzően a II. fejezet volt –, azon belül 1. és 4. címe határozza meg az Országgyűlés működését szolgáló kiadásokat és bevételeket.

A Hivatal (1. cím) ellátja az Ogytv.-ben az országgyűlési képviselők és nemzetiségi szószólók részére megállapított juttatások, keretek folyósításával, az országgyűlési képviselőcsoportok rendelkezésére álló keretekkel kapcsolatos feladatokat. Ennek megfelelően a Hivatal működési költségvetése – a hivatali dolgozókra vonatkozó juttatásokon és kiadásokon kívül – magába foglalja az országgyűlési képviselőkkel, a szakértőkkel, a nemzetiségi szószólókkal, az európai parlamenti képviselők alkalmazottaival kapcsolatos kiadásokat, továbbá a bevételeket. Szintén tartalmazza a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács elhelyezésével, munkatársaival és a Költségvetési Tanács elnökével és munkatársaival, valamint működési feltételeinek megteremtésével kapcsolatos költségeket.

A Hivatal költségvetésének kidolgozása a főigazgató feladata, aki ezt a tevékenységét a házelnök irányítása mellett látja el. A hivatali költségvetés tervezetét a főigazgató első körben a Házbizottság részére juttatja el, amely azt megvitatja és kialakítja róla álláspontját. Ezt követően a főigazgató a hivatali költségvetés tervezetét a Költségvetési bizottság elé terjeszti. A házelnök a tervezetet a Költségvetési bizottság egyetértése mellett küldi meg a Kormánynak, amely azt változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek. Módosítására a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat tárgyalása során van lehetőség, képviselői vagy bizottsági módosító javaslat formájában.

A hivatali költségvetési tervezet elkészítése során figyelembe kell venni, hogy az kellő fedezetet nyújtson az Ogytv.-ben foglalt valamennyi kötelezettségre, a képviselőtestület ellátási színvonala és munkafeltételei megtarthatók legyenek, biztosítottak legyenek a folyamatos működőképesség feltételei, végre lehessen hajtani a szükséges állagmegóvó munkálatokat, illetve az éveken átnyúló felújítási, beruházási munkák elvégezhetőek legyenek.

A fentiekén túl tervezni kell a következő évre előirányzott nagyobb felújítási munkálatok elvégzésére is, mint pl. az Országház épülete külső homlokzatának és belső tereinek rekonstrukciós munkálataihoz szükséges kiadásokkal is.

A hivatali költségvetés végrehajtásáért a főigazgató a felelős. A végrehajtást a Hivatal Belső Ellenőrzési Irodája, illetve az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően a Hivatal weboldalán közzéteszi a kezelésében lévő és

tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett adatokat, így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adatokat. Ez biztosítja az átláthatóságot, lehetővé téve, hogy a hivatali költségvetés felhasználását az állampolgárok is ellenőrizni tudják.

A Hivatal mint irányító szerv felügyeli az Országgyűlési Őrség és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára költségvetésének tervezését és végrehajtását is, illetve gazdálkodik a fejezeti kezelésű előirányzatokkal.

Mind az Országgyűlési Őrség, mind az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára önálló költségvetéssel rendelkező intézmények, azonban az Országgyűlési Őrség dologi, felhalmozási kiadásai az Országgyűlés Hivatala cím alatt kerültek tervezésre.

A fejezeti kezelésű előirányzatok (4. cím) tartalmazzák az Országgyűlés elnöke és a volt köztársasági elnökök adományaira szolgáló kereteket, illetve a Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviselőért Alapítvány támogatását, továbbá – négyévente – a képviselő-testület váltásával kapcsolatos kiadások fedezetét.

A Hivatal bevételeit jelentik többek között a Látogatóközpont bevételei, az Országház különböző termeinek használatáért kapott bérleti díjak, a kiemelt nemzeti emlékhely használati szerződéseiből származó díjak, az Országgyűlési Könyvtárba váltott tagság díja és más bevételek. A bevételek legnagyobb hányadát azonban a központi költségvetésből kapott állami támogatások jelentik.

A kiadások jelentős részét a bér jellegű kifizetések teszik ki. Emellett jelentős kiadással járnak a nagyobb felújítások, beruházások, a Hivatal által kezelt ingatlanok (Országház, Szabad György Irodaház, Országgyűlés Irodaháza) fenntartási költségei, illetve a tárgyi eszközök karbantartása.

3. Az Országgyűlési Őrség

Az Országgyűlés az Ogytv. 2012. évi hatálybalépésével létrehozta az Országgyűlési Őrséget (a továbbiakban e fejezetben: Őrség). A jogalkotó ezzel a lépésével felélesztette a képviselőházi őrség felállításáról szóló 1912. évi LXVII. tc. által teremtett, a magyar közjogi hagyományokba illeszkedő azon megoldást, miszerint a legfőbb népképviselői szerv biztonságáról és védelméről önállóan működő fegyveres testület gondoskodik. Az Őrség megalakulásával a jogalkotó gondoskodott arról, hogy a törvényhozás belső és külső működésének megzavarása esetén a rend helyreállítását és fenntartását egy, a végrehajtó hatalomtól szervezetenként és irányításában is elkülönülő szerv végezze. A törvényjavaslat indokolása¹³ szerint így érvényesülhet leginkább aggálytalanul a hatalommegosztás logikájából fakadó azon követelmény, hogy a Kormány által irányított végrehajtó hatalmi ághoz tartozó szervek ne működjenek közre az Országgyűlés mint önálló hatalmi ág működésében.

Az Alaptörvény 5. cikk (9) bekezdése meghatározza, hogy „Az Országgyűlés biztonságáról országgyűlési őrség gondoskodik. Az országgyűlési őrség működését az Országgyűlés elnöke irányítja.”

Az Őrség központi költségvetési szervként működő fegyveres szerv, amely az Országgyűlés költségvetési fejezetében önálló címet képez. Az Őrség költségvetésének tervezetét a házelnök hagyja jóvá, és ellenőrzi elfogadott költségvetése végrehajtását.

A házelnök nevezi ki az Őrség parancsnokát, valamint adja ki az Őrség Szervezeti és Működési Szabályzatát. Az Őrség tekintetében – főszabályként – a házelnök gyakorolja a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvényben meghatározott, a rendvédelmi feladatokat ellátó szervet irányító miniszter részére meghatározott feladat- és hatásköröket.

Az Őrség feladata az Országgyűlés védelme, külső befolyástól mentes működésének biztosítása. Ezen túlmenően az Őrség látja el az Országgyűlés tárgyalási rendjének fenntartásával összefüggő, valamint a házelnök személyvédelmével kapcsolatos feladatokat, továbbá létesítménybiztosítási, protokolláris díszelgési, és elsődleges tűzoltási és tűzbiztonsági tevékenységet végez. Az Őrség 2020. áprilistól – újabb feladatként – közreműködik a kiemelt nemzeti emlékhely méltóságának megőrzésében és a kiemelt nemzeti emlékhely részét képező közterület rendjének fenntartásában is.

E feladatok közül – az Országgyűlés működése szempontjából – külön érdemes vizsgálni, hogy az Őrség mikor jogosult intézkedni országgyűlési képviselővel szemben.

Az országgyűlési őr az ülést vezető elnök hozzájárulása nélkül az Országházban megtartott ülés ideje alatt az ülésterembe, az ülésteremhez tartozó páholyba és karzatra, valamint az üléstermet körülvevő folyosóra nem léphet be és nem intézkedhet.

Az országgyűlési őr az ülésvezető elnök engedélye nélkül is beléphet az üléssterembe közveszély, az életet vagy a testi épséget fenyegető közvetlen veszély elhárítása, illetve az ilyen veszélyben lévők kimentése érdekében.¹⁴

Az Őrség az ülésvezető elnököt segítő rendészeti feladatai ellátásában. Az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése szerint az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltósága megőrzése érdekében az Országgyűlés elnöke rendészeti és fegyelmi jogkört gyakorol. E jogkör több elemből tevődik össze. Egyik eleme a tárgyalási és a szavazási rend fenntartása érdekében gyakorolt rendészeti jogkör. A rendészeti jogkörnek ez a része az ülésvezető elnököt is megilleti. Az ülésvezető elnök a rendészeti jogköre alapján a plenáris üléssterembe behívhatja az Őrséget, és az üléssteremből velük kivezetheti azt a képviselőt, akit azért zártak ki az ülésnapról, mert az Országgyűlés ülésén fizikai erőszakot alkalmazott vagy közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetett, arra hívott fel, illetve más kivezettetését akadályozta. A kivezettetést természetesen felszólításnak kell megelőznie. Amennyiben a képviselő e felszólítás ellenére sem hagyja el az ülésstermet, akkor az ülésvezető elnök elrendeli (elrendelheti) a képviselő kivezettetését.

Az Országgyűlés ülésnapjáról vagy üléséről kizárt képviselő az ülésstermet köteles haladéktalanul elhagyni, és az adott ülésnapon vagy ülésen az üléssteremben a továbbiakban – a szavazások időtartamát kivéve – nem tartózkodhat. (Az Ogytv. hatálybalépésétől eddig egy ülést vezető elnök sem kért segítséget az Őrségtől a plenáris ülésen gyakorolható rendészeti feladatai ellátásához.)

Ha a kizárt képviselő az ülést vezető elnök üléssterem elhagyására irányuló felszólításának nem tesz eleget, az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el. A kitiltott képviselő az Országház és az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt azok területén nem tartózkodhat, illetve oda nem léphet be (kivéve titkos szavazás, illetve a kitiltásra vonatkozó jogorvoslati eljárás során történő személyes megjelenés céljából).

Az Őrség gondoskodik arról, hogy a kitiltott képviselő a kitiltás időtartama alatt – az imént említett kivételektől eltekintve – ne léphessen be az Országházba, továbbá az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek területére.

4. Az Országgyűlés által létrehozott egyéb testületek, illetve szervek

Az Országgyűlés széles szervezetalakító hatáskörrel is rendelkezik. Ezek közül példálózó jelleggel azokat emeljük ki ebben az alcímben, amelyek megalakulásuk után is szorosabban kötődnek az Országgyűléshez pl. azzal, hogy az Országgyűlés keretein belül van valamely szervezeti egységük, titkárságuk vagy az Országgyűlés tagokat delegálhat a testületükbe, esetleg az alapító okiratát a házelnök adja ki. Az Országgyűlés által alapított, felügyelt szervek közé konzultatív testületeket, fórumokat, különböző bizottságokat, alapítványokat és egyéb szervezeteket lehet sorolni.

4.1. Konzultációs testületek

Az Országgyűléssel szoros kapcsolatban az 1989-es rendszerváltás óta több konzultációs testület is működik.

2007-ben az Országgyűlés a 100/2007. (XI. 14.) OGY határozat 5. pontjával létrehozta a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot (a továbbiakban: NFFT), amely egy véleményező, javaslattevő, érdekegyeztető testület. Az NFFT-t a fenntartható fejlődési stratégia megújításáért, végrehajtásának segítéseért, a fenntartható fejlődési alapelvek, irányvonalak meghatározásáért, a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartásért hozták létre. Az NFFT elnöke az Országgyűlés mindenkori elnöke, aki évente beszámol az Országgyűlésnek, tagjait pedig különböző – politikai, civil, egyházi, tudományos – szervezetek delegálják. Saját ügyrendje szerint jár el, és feladatai ellátásában az Országgyűlés Hivatalán belül működő Titkárság segíti.

2009-ben jött létre a Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fóruma, amelyet a 19/2010. (II. 26.) OGY határozatban az Országgyűlés saját, állandó intézményének ismer el. E Fórum elnöke is az Országgyűlés mindenkori elnöke, akinek Titkársága a Fórum titkársági feladatait is ellátja. A Fórum tagjainak egy részét pedig a parlamenti képviselőcsoportok delegálják.

4.2. Bizottságok, egyéb szervezetek

A Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság szintén szorosan kötődik az Országgyűléshez, azon belül is a Hivatalhoz, hiszen ügyrendjében foglalt meghatalmazás alapján a Hivatal vezetője eljárhat törvény által meghatározott ügyekben, illetve közigazga-

tási és bírósági eljárásokban a KNEB képviseletére jogosult.¹⁵ Részletes bemutatását a XIII. Rész tartalmazza.

A Hungarikum Bizottságot az Országgyűlés 2012-ben törvénnyel hozta létre. Tagjai sorába – országgyűlési bizottságok javaslatára – négy főt delegál. A Hungarikum Bizottság fő feladata a kiemelkedő nemzeti értékek megőrzése, hasznosítása, fenntarthatóságuk biztosítása, és azok széles körű megismertetése.¹⁶

2013-ban a Nemzeti Emlékezet Bizottsága a kommunista diktatúra hatalmi működésének feltárása, az ezzel kapcsolatos emlékezet megőrzése céljából szintén törvényi keretek között lett létrehozva. Az öttagú testület elnökét és két tagját az Országgyűlés választja meg. A Bizottság az Országgyűlés kérésére megállapításokat, jogalkotási javaslatokat tesz, illetve jelentéseket készít, egyebekben önállóan, minden más szervezettől függetlenül működik.¹⁷

A Költségvetési Tanács felállítására 2009-ben került sor, és Magyarország gazdasági stabilitásának erősítése érdekében fontos szerepet játszik a mindenkori központi költségvetésről vagy módosításáról szóló törvényjavaslat elfogadásában. Részletesen kifejtve lásd a VIII. Rész 3. Fejezet 3.3.1. pontban. A Tanács munkáját Titkárság segíti, amely keretein belül foglalkoztatott személyek felett az alapvető munkáltatói jogokat az Országgyűlés Hivatalának főigazgatója gyakorolja.¹⁸

Az országgyűlési határozatokkal létrehozott Magyar Televízió, Magyar Rádió, Hungária Televízió közalapítványai és a Magyar Távirati Iroda Tulajdonosi Tanácsadó Testületének jogutódjaként az Országgyűlés a 80/2010. (IX. 15.) OGY határozattal felállította a Közzolgálati Közalapítványt azzal a céllal, hogy a közzolgálati médiaszolgáltatók tulajdonosaként gondoskodják a közzolgálati műsorszolgáltatás törvényekben előírt követelményeinek érvényesüléséről. A Közalapítvány kezelő szerve a Kuratórium, amelybe az Országgyűlés három tagot a kormánypárti, három tagot az ellenzéki képviselőcsoportok javaslatára delegál.¹⁹

Az Országgyűlés 2019 nyarán egy új kutatóintézeti hálózatot létesített Eötvös Loránd Kutatási Hálózat néven, és új költségvetési szervként felállította az ELKH Titkárságát is, amelynek feladata az intézményesített keretek között folytatott kutatásokat végző kutatóintézetek és kutatóhelyek fenntartása és irányítása, továbbá a kutatóhelyek igazgatási és ellenőrzési feladatainak ellátása. A Titkárság Alapító Okiratának kiadása a házelnök feladata volt.²⁰

A kiadványunk előző kiadásában tárgyalt Független Rendészeti Panasztestület, amelynek tevékenységét az Országgyűlés munkaszervezetén belül működő Titkárság segítette, 2020. február 27-én megszűnt és feladatait az alapvető jogok biztosa vette át.

Jegyzetek

Az Országgyűlés Hivatalának működése, kapcsolódó szervezetek című részhez

- 1 SOLTÉSZ István: Az Országgyűlés Hivatalának története: az irodától a professzionális hivatalig in: Parlamenti Szemle 2017/2.
- 2 SOLTÉSZ (2017, 1. vj.)
- 3 Ogytv. 12. § (1) bekezdés
- 4 Ogytv. 2. § (2) bekezdés f) pont
- 5 Ogytv. 123. § (2) és (3) bekezdés
- 6 SZMSZ 5. §
- 7 SZMSZ 10. §
- 8 Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény IV. Fejezet – az Országgyűlés működésének nyilvánossága
- 9 A program korábbi éveiben az ösztöndíjas hallgatók tanulmányokat is készítettek, amelyek évente az Országgyűlés Hivatala által kiadott kötetekben jelentek meg (2002–2012, a kötetek az Országgyűlési Könyvtárban elérhetők). A tanulmányok listája: https://www.parlament.hu/aktual/2011_xcii/index1/o_tanulmanyok (Letöltve: 2022. 02. 24.)
- 10 SZABÓ Gergely–TAMÁS Csaba Gergely (szerk): Magyarország és az Európai Unió. Díjnyertes pályázatok. 2003–2013. Országgyűlés Hivatala, 2004–2014. (Az Országgyűlési Könyvtárban elérhető.) Forrás: <https://www.parlament.hu/web/guest/palyazatok1> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 11 Bővebb információ a könyvtár honlapján található: <https://www.parlament.hu/web/orszaggyulesi-konyvtar/konyvtarhasznalat> (Letöltve: 2022. 03. 10.)
- 12 A Képviselői Információs Szolgálat szolgáltatásai elérhetőségéről tájékoztatás a <https://www.ogyk.hu/hu/kepviselei-informacios-szolgalat> oldalon olvasható (Letöltve: 2022. 02. 11.). Forrás: www.parlament.hu/irom39/06391/06391.pdf (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 13 Részletesen lásd az Ogytv. 141. § (2) bekezdését.
- 14 KNEB Ügyrend IV. Rész 5. pont Forrás: <https://www.parlament.hu/documents/126906/131047/KNEB+%C3%BCgyrend.pdf/98da6a7a-81f8-4a7a-92e1-8583f4100ccc?t=1591615479950> (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 16 A magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény 14. és 17. §
- 17 A Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény
- 18 SZMSZ 40. § (3) bekezdés
- 19 A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 85. és 86. §
- 20 A kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvény 36. §

XIII. A NEMZET FŐTERE ÉS A KIEMELT NEMZETI EMLÉKHELY BIZOTTSÁG

1. Az Országház építéstörténete röviden
2. A Nemzet Főterének története
3. A Kossuth Lajos tér és környezete kiemelt nemzeti emlékhelyé nyilvánítása
4. A Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság létrejötte, működése
5. A KNEB kiemelt nemzeti emlékhellyel kapcsolatos döntési jogosultságai

1. Az Országház építéstörténete röviden

A magyar Országgyűlés helyszíne a régi időkben meglehetősen sokszor változott. Az ország házának felépítésére vonatkozó igény először az 1830-as országgyűlésen fogalmazódott meg, annak érdekében, hogy a magyar törvényhozásnak végre állandó épülete legyen. A kezdetekben még egy Pollack Mihály által tervezett, tőle megszo- kott neoreneszánsz épület szerepelt a tervek között, amely végül nem nyerte el az Országgyűlés tetszését. Ezt követően a testület felállított egy bizottságot a későbbi pályáztatás lebonyolítására. Az 1840-es években a későbbi helyszín is bizonytalan volt; felmerült többek között a lipótvárosi Új piac, azaz a mai Erzsébet tér területe, azonban a megfelelő helyet ekkor még nem sikerült megtalálni.

Az 1848-as események következtében sok terv eltűnt, megsemmisült, ezért az eredménytelen pályáztatást követően az 1860-as években ismét létrejött egy bizottság, ami a Bródy Sándor utcában a mai Olasz Kultúrintézet helyét jelölte ki az ország háza ideiglenes helyének, ahol Ybl Miklós tervei alapján meglehetősen gyorsan, tizenegy hónap alatt elkészült a neoreneszánsz stílusban épült palota. Az épület azonban nem felelt meg az előzetes várakozásoknak, sem mérete, sem technikai adottságai alapján nem bizonyult megfelelőnek arra, hogy az Országgyűlés itt tartsa üléseit.

A későbbiekben Tisza Kálmán miniszterelnök 1880. november 6-án benyújtott törvényjavaslata jelentette a megoldást: az Országgyűlés az 1880. évi XLVIII. tör- vénycikkben határozott az új, állandó Országház építéséről. Elsősorban gyakorlati szempontok, valamint külföldi példák hatására a képviselők elfogadták a miniszterel- nök javaslatát, így akként határoztak, hogy az ország háza a Tömő téren, azaz a mai Kossuth Lajos téren épüljön fel.

Az 1882 áprilisában megjelent, ezúttal sikeresebb pályázat már azt a kikötést is tartalmazta, hogy a Tömő téren emelendő épület a Dunára néző főhomlokzattal rendelkezzen és a folyó közvetlen közelében épüljön fel.¹ Az építészeti stílust tekintve a pályázók meglehetősen szabad kezet kaptak: a pályázatban felsoroltak közül egyedül a klasszikus görög stílus hiányzott – ennek oka leginkább az volt, hogy a „verseny- társnak” tekintett bécsi parlament épp ezen stílusban épült, a magyar Országházat pedig ettől eltérőnek szánták. A pályázat elsősorban nemzetközinek indult, azonban a hazai pályázókat részesítette előnyben azzal, hogy végül főleg csak magyar nyelvű szak- és hírlapokban tették közzé. A húsztagú bírálóbizottság 1883. májusi ülésén végül eldőlt, hogy az épület neogótikus stílusban épül majd meg. E döntés meghozatala azt jelentette, hogy a tizenkilenc pályázat közül Steindl Imre munkájának ítélték az első díjat, amely az épületet az angol parlamentre emlékeztető stílusban álmódta meg. Mindez leginkább Andrassy Gyulának volt köszönhető, a politikus ugyanis olyan

országház megépítését szorgalmazta, amely folyómenti elhelyezkedésén túlmenően neogótikus stílusában is a Westminster-palotát mintázza. A terveket ezt követően azonban még így is több lépcsőben kellett átdolgozni a bizottság feltételei szerint, amely mintegy négy éven át tartó folyamatot jelentett.²

Az építés végrehajtásáról rendelkező törvény indokolása szerint „[...] az országos bizottságot úgy az országház tervezetének, mint a környezet szabályozási tervének megállapításánál az a vezéreszme vezette, hogy az emelendő állandó országházának nemcsak az építőipar és művészet emelése és istápolása tekintetéből, hanem politikai és nemzeti szempontokból tekintve is nagnak, díszesnek és monumentálisnak kell lennie, hogy mintegy a jelenkor monumentumának jellegével bírjon.”³

Az Országház felépítésére a vonatkozó törvénycikk tízéves határidőt szabott. Az építkezés 1885 októberében kezdődött meg, az arra szánt összeg pedig eredetileg 10 546 653 forint volt, amely végül a Ház elkészültekor az ünnepségre szánt költségekkel együtt a tervpályázatban eredetileg szereplő összeg majdnem négyszeresét, hivatalosan 37 183 943 koronát tett ki. Időközben nyilvánvalóvá vált az is, hogy az eredeti elképzeléssel ellentétben az épülettel kapcsolatos munkálatok nem fejeződnek be a honfoglalás millenáris ünnepségeire, ezért Steindl Imre utasítást kapott, hogy 1896-ra legalább az épület külseje, a kupolacsarnoka, a főlépcső és a delegációs folyosó készüljön el. 1896. június 8-án az Országház újonnan elkészült kupolacsarnokában meg is tartották a millenniumi ünnepségeket, de a belső munkák, a díszítés és a művészi kialakítás – amelyben a kor legkiválóbb mesterei segédkeztek, és akik megbízásában Steindl Imrének is döntő szerepe volt – további hat évig, 1902-ig tartottak. Az épület végleges elkészültét és az 1902. október 8-i használatba vételét Steindl Imre sajnálatos módon már nem élhette meg, ugyanis néhány héttel korábban hunyt el. Az épületen történő utolsó simítások 1904-re fejeződtek be.⁴

2. A Nemzet Főterének története

A mai Kossuth Lajos teret 1898-ban – az Országház építése alatt – Országház térre nevezték át, majd 1927-ben – a már régóta megvalósítani tervezett – Kossuth-szoborcsoport átadásakor került sor a végleges névadásra.⁵ A XIX. és XX. század fordulóján az Országházon kívül további két jelentős épület határozta meg a tér összképét: a Földművelésügyi Minisztérium, valamint a Hauszmann Alajos tervezte Igazságügyi Palota. Az előbbi épület napjainkig e tárcának, az Agrárminisztériumnak ad otthont, míg az egykori Kúria épületében 2017 decemberéig a Néprajzi Múzeum kapott helyet, a jövőben azonban ismét a legfőbb igazságszolgáltatási szervé lesz az épület. A közeljövőben e két épület rekonstrukciójára is sor kerül, amelynek során az ott dolgozók számára közös mélygarázs és étterem is épül majd, továbbá az Agrárminisztérium épületének az Alkotmány utcával szomszédos szárnyában egy új, a Nemzeti Összetartozás Emlékhelye tematikájához kötődő kiállítótér is létrejön.⁶ E munkálatok végeztével helyreáll majd az az eredeti térszervező koncepció, amely szerint a téren megjelenik mindhárom hatalmi ág – a törvényhozás, a végrehajtó hatalom és az igazságszolgáltatás – az Országház, az Agrárminisztérium, valamint a Kúria épületeinek képében.

A XX. században, valamint a rendszerváltás időszakában a Kossuth Lajos tér gyakran politikai demonstrációk, tömegrendezvények helyszínévé is vált, emellett folyamatosan protokolláris szerepet töltött be, valamint szimbolikus jelentősége 1989. október 23-án, a köztársaság kikiáltásának napján ismét megmutatkozott.

A 2000-es évek során több olyan eseményre, rendezvényre került sor, amelynek célja az volt, hogy közelebb hozza az emberekhez a Nemzet Főterét, így pl. 2002-ben megnyílt a téren az első korcsolyapálya, 2003-ban az európai uniós csatlakozás népszavazási kampány részeként felépült az „Európa-híd” az Országház és a budai rakpart között, míg 2007-ben a téren került megrendezésre az Ország Karácsonya, amely során az Országház épülete közel egy hónapra óriási adventi kalendáriummá változott.⁷

Az Országgyűlés 2011 júliusában határozott a Kossuth Lajos tér – 2014. május 31-ig megvalósítandó – teljes átépítéséről, továbbá az Országház tágabb környezetének megújításáról, így a tér mai formáját a budapesti Kossuth Lajos tér rekonstrukciójáról szóló 61/2011. (VII. 13.) OGY határozat (a továbbiakban e fejezetben: határozat) elfogadását követően nyerte el.

A határozatban kiemelt megvalósítandó célok az alábbiak voltak:

- a Kossuth Lajos tér teljes területének a magyar állam tulajdonaként az Országgyűlés Hivatala részére történő vagyongazdálkodásba adása;
- a térre érkező gépjárművek tárolásának felszín alatti megoldása, illetve a parkolólétesítmény állami üzemeltetése;
- a tér parkfelületének növelése;
- az Országház megtekintésére érkező látogatók méltó fogadásának lehetővé tétele;
- az 1956-os tragikus sortűz áldozatai emlékének megőrzése és a téren jelenleg álló képzőművészeti alkotások méltó elhelyezése mellett a tér képzőművészeti arculata 1944 előtti állapotának visszaállítása;
- az Országház nyitottabbá tétele anélkül, hogy az Országgyűlés épületének közjogi funkciója sérülne.

A határozatban előirányzott fejlesztések a Steindl Imre Program (a továbbiakban: SIP) keretén belül valósultak meg, amely azóta is kiemelt szereppel bír a tér és a kapcsolódó közterületek történelmileg hiteles rekonstrukciójának előkészületei, valamint a beruházások lebonyolítása tekintetében.⁸ A közelmúltból a SIP-hez köthető többek között a Wellisch-palota – amely ma az Igazságügyi Minisztérium otthona – rekonstrukciója, a metró felett lévő MTESZ-székház helyén épülő Szabad György Irodaház létesítése, a Vértanúk terének megújítása, továbbá a – már korábbiakban említett, a trianoni békediktátum 100. évfordulójára átadott – Nemzeti Összetartozás Emlékhelyének megépítése is.

A teljes mértékben megújult Kossuth Lajos tér átadására 2014. március 15-én került sor. A Nemzet Főterének felújításakor fő szempont volt az átláthatóság, az egységes összkép megőrzése, emellett a gyalogosbarát terek kialakítása, a zöldterületek növelése. Átgondolt és fenntartható parkstruktúra kialakítására került sor, az aszfaltborítást természetes eredetű kőburkolat váltotta fel, a gépjárműforgalom lényegében megszűnt, ezért korszerű mélygarázst építettek, a gyalogosok és kerékpárosok pedig a korábbiakhoz képest szinte kétszer akkora területet használhatnak.⁹ A szoros értelemben vett „Nemzet Főterét” a főbejárat előtt alakították ki, ez az a terület, amely állami reprezentációs célokra, hivatalos delegációk fogadására alkalmas.

A rekonstrukció során kiemelt jelentőséget kapott a tér szobrainak az 1944 előtti arculatnak megfelelő visszaállítása. A tér első szobra az 1906-ban készült, déli szárnyánál található gróf Andrássy Gyulát ábrázoló bronz lovasszobor volt, amelyet 1945-ben, a Kossuth híd építése miatt távolítottak el. Helyére később Marton László „A Dunánál” című, József Attilát ábrázoló alkotása került, amely a 2014-es térrendezés során a rakpart lépcsőjénél kapott helyett, míg az Andrássy-szobor másolata visszakerült eredeti helyére. Horvay János északi szárnyánál található Kossuth-szoborcsoportját tartósabb mész-kőből alkották újra, sor került továbbá Tisza István 1934-ben elkészült szobrának rekonstrukciójára is. A leghosszabb ideje, 1937 óta megszakítás nélkül

a téren álló alkotás a II. Rákóczi Ferencet ábrázoló szobor, amelynek restaurálására szintén sor került.

A tér megújulását, illetve az Országház dunai homlokzatának teljes felújítását követően elkészült az Országház új, káprázatos díszkivilágítása is, amelynek köszönhetően az épület immár méltóképp emelkedik ki Budapest látképéből az esti fényviszonyok között is. A Kossuth Lajos tér a rekonstrukciónak és a folyamatos karbantartásnak hála modern köztérre vált, amely méltón tölti be történelmi és turisztikai szempontból egyaránt kiemelkedő szerepét.

3. A Kossuth Lajos tér és környezete kiemelt nemzeti emlékhellyé nyilvánítása

A magyar Országgyűlés épülete 1987-től szerepel az UNESCO világörökség-listáján a budapesti Duna-part részeként, 2012. január 1-jétől pedig az Országház és környéke – így a Kossuth Lajos tér is – a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvényben (a továbbiakban: Kötv.) foglaltaknak megfelelően kiemelt nemzeti emlékhelynek minősül. A kiemelt nemzeti emlékhely új intézményét a Kötv. módosításáról szóló 2011. évi CXLIX. törvény teremtette meg, létrehozva ezzel a nemzeti emlékhely kategóriáján belül egy új fogalmat. Ennek indoka a Kossuth Lajos tér mint kiemelkedő történelmi helyszín jogszabályi védelmének szükségessége, a tér kulturális, reprezentatív jellegének megőrzése. A törvény indokolása szerint „[a] nemzeti emlékhelyek jó karbantartása, fejlesztése, a nagyközönség részére történő bemutatása közérdek. [...] A kiemelt nemzeti emlékhely nemcsak a magyar nemzet, hanem a Magyar Államra (sic!) történelmében is jelentős események helyszínét kívánja kiemelt állami oltalomban részesíteni.”, továbbá „[...] a] kiemelt nemzeti emlékhellyé nyilvánítás tehát azt – a már kialakult – hagyományt szentesíti, amely szerint nemzeti, történelmi megemlékezések színhelye a tér.”¹⁰

A kiemelt nemzeti emlékhely a törvény meghatározása szerint a nemzet és a magyar állam történelmében kiemelkedő jelentőségű nemzeti emlékhely, amelyet az Országgyűlés törvénnyel kiemelt nemzeti emlékhellyé nyilvánít. A Kötv. 2. melléklete meghatározza azon épületeket és területrészeket, amelyeket lehatárol a kiemelt nemzeti emlékhely területe, így az Országházon és a Nemzet Főterén – illetve a téren álló egyéb épületeken – kívül ide tartozik többek között az id. Antall József rakpart, a Vértanúk tere, valamint az Alkotmány utca is.

A törvény rögzíti, hogy a kiemelt nemzeti emlékhely az állami vagyon részét képezi, továbbá az annak részét képező közterület, az ezen felállított valamennyi szobor és az Országház vagyonkezelője a Hivatal. Az Országgyűlési Őrség az Ogytv. rendelkezései alapján közreműködik a kiemelt nemzeti emlékhely méltóságának megőrzésében és az annak részét képező közterület rendjének fenntartásában is. A kiemelt nemzeti emlékhely esetében továbbá a vonatkozó jogszabályok előkészítése, valamint az emlékhelyhez fűződő nemzeti értéket hordozó örökség megismerését, fejlesztését és bemutatását elősegítő programok kidolgozása, végrehajtása során meghatározott állami feladatok ellátásához az Országgyűlés elnökének egyetértése is szükséges.

4. A Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság létrejötte, működése

A Kötv. 2013. december 14-én hatályba lépett módosítása hívta életre a KNEB-et. A KNEB létrehozása azt a célt szolgálta, hogy „[...] a kiemelt nemzeti emlékhely nemzeti kulturális értékeinek védelme megfelelően érvényesülhessen.” A módosítással így egy olyan – az Országgyűlés elnöke által vezetett – testület jött létre, amelynek feladata, hogy őrökdjön „[...] a kiemelt nemzeti emlékhely és annak környezete történelmi és műemléki megjelenésének, egységes arculatának megőrzése felett.”¹¹

A KNEB elnöke az Országgyűlés elnöke, tagjai pedig a Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottság által delegált személy¹², a kulturális örökség védelméért felelős miniszter által delegált személy¹³, az Országgyűlés kulturális ügyekkel foglalkozó bizottsága által delegált személy¹⁴, valamint a Házbizottság által kijelölt személy.¹⁵

A KNEB működési rendjét maga határozza meg, ügyrendjének elfogadásához, illetve módosításához a tagok többségének szavazata szükséges. Az ügyrendnek megfelelően a KNEB a következő feladattípusokat látja el:

- a Kötv.-ben meghatározott, a kiemelt nemzeti emlékhely területén és annak településkép-védelmi környezetében végezni tervezett építési, kereskedelmi, vendéglátási vagy szolgáltatási tevékenységhez, továbbá minden más, a kiemelt nemzeti emlékhely nemzeti kulturális értéke megőrzését akadályozó tevékenységgel összefüggő előzetes hozzájáruló nyilatkozattal kapcsolatos,
- a kiemelt nemzeti emlékhely és településkép-védelmi környezetének településkép védelméről és egyes kapcsolódó kormányrendeletek módosításáról szóló 19/2018. (II. 14.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: 19/2018. (II. 14.) Korm. rendelet) foglaltak érvényre juttatása érdekében meghatározott,
- az Ogytv.-ben meghatározott jelkép nem szabályozott használatával összefüggő előzetes hozzájáruló nyilatkozattal kapcsolatos,
- a magyar légtér igénybevételéről szóló 4/1998. (I. 16.) Korm. rendelet 4/B. § (5) bekezdésének keretében a kiemelt nemzeti emlékhely területe feletti légtérben a 25 kg maximális felszálló tömeget meg nem haladó pilóta nélküli állami légi jármű működtetésével kapcsolatos, az Országgyűlési Őrség megkeresésére egyetértő vagy elutasító döntések meghozatala, feladatok ellátása.

A KNEB a Kötv. és az Ogytv. felhatalmazása alapján bizonyos ügyekben meghatalmazza a kiemelt nemzeti vagyon vagyongazdálkodóját, azaz a Hivatalt, hogy nevében és helyette eljárjon, a KNEB testületi véleményét, döntését bírósági és közigazgatási eljárásokban képviselje. Ezen ügytípusok a következőkben foglalhatók össze:

- a Hivatal vagyonkezelésében lévő ingatlanok, épületek fenntartható használatával kapcsolatos, előzetes hozzájárulással kapcsolatos ügyek, továbbá az Országgyűlés, az Országház és a Parlament elnevezés, az Országház képe, az Országház stilizált képe vagy sziluettje felhasználásával kapcsolatos ügyek,
- a kapcsolódó közterület részek és a határos ingatlanok tekintetében az előzetes hozzájárulással kapcsolatos ügyek,
- a kiemelt nemzeti emlékhely településképvédelmi környezetében meghatározott ingatlanokat érintő, a 19/2018. (II. 14) Korm. rendelet szerinti eljárásokkal kapcsolatos ügyek (ide nem értve a településképi véleményezési eljárással és a településképi bejelentési eljárás keretében megvalósuló teljes homlokzatfelújítással kapcsolatos ügyeket),
- a kiemelt nemzeti emlékhelyen, illetve a kiemelt nemzeti emlékhely településképvédelmi környezetében közterületek vendéglátó teraszként, építési területként, közműkiváltások és -fejlesztések, filmforgatási-, továbbá sportcélra való használatára vonatkozó kérelmek elbírálása.

Emellett az előzetes hozzájáruló nyilatkozatok tekintetében a KNEB a Hivatal részére történő meghatalmazást a – korábbi – Néprajzi Múzeum és az Agrárminisztérium épületei, valamint a Vértanúk tere tekintetében esetenként, a tagok többsége szavazatával adja meg, amelyről értesíti a vagyonkezelőt.¹⁶

5. A KNEB kiemelt nemzeti emlékhellyel kapcsolatos döntési jogosultságai

Amint az a KNEB feladataival kapcsolatban már említésre került, a Kötv. vonatkozó rendelkezései alapján a KNEB előzetes hozzájáruló nyilatkozata szükséges a kiemelt nemzeti emlékhely területén és annak településkép-védelmi környezetében végezni tervezett építési, kereskedelmi, vendéglátási vagy szolgáltatási tevékenységhez, továbbá minden más tevékenységhez, amely a kiemelt nemzeti emlékhely nemzeti kulturális értéke megőrzését akadályozza. Ugyanígy előzetes hozzájárulás szükséges a kiemelt nemzeti emlékhely területén végezni kívánt, bejelentéshez kötött tevékenységhez. Az előzetes hozzájáruló nyilatkozat kiadását a KNEB akkor tagadja meg, ha a tevékenység sérti a kiemelt nemzeti emlékhely méltóságát, akadályozza az országos megemlékezések méltó lebonyolítását vagy a tevékenység megvalósítása során létrejövő épület, építmény megjelenését tekintve nem illeszkedik a kiemelt nemzeti emlékhely és annak környezete történelmi és műemléki megjelenéséhez, egységes arculatához, továbbá nem felel meg egyéb, a Kötv.-ben előírt követelményeknek vagy beépítési szabályoknak. Az előzetes hozzájáruló nyilatkozatban a tevékenység végzése a fenti szempontok teljesülése érdekében a KNEB által feltételhez is köthető. A Kötv. 5. fejezete részletesen tartalmazza az előzetes hozzájáruló nyilatkozattal, illetve annak kérelmezésével kapcsolatos egyéb részletszabályokat is.

Jegyzetek

A Nemzet Főtere és a Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság című részhez

- 1 BUGÁR-MÉSZÁROS Károly: A nemzet főtere: az Országgyűlés Hivatalának kiadványa a Kossuth tér történetéről (Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2014)
- 2 SISA József–ANDRÁSSY Dorottya: Az Országház építése és művészete (Országház Könyvkiadó, Budapest, 2020)
- 3 TÖRÖK András: A magyar Országház (Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2016)
- 4 ANDRÁSSY Dorottya: Az Országház építéstörténete (Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2018)
- 5 Forrás: www.parlament.hu/web/orszaghaz/kossuth-lajos-ter-virtualis-seta (Letöltve: 2022. 02. 24.)
- 6 A Kormány 1002/2021. (I. 7.) Korm. határozata a Kossuth Lajos téri Igazságügyi Palota és Agrárminisztérium épület rekonstrukciójával kapcsolatos intézkedésekről
- 7 B. MÜLLER Tamás–CSORBA György–ZSUPPÁN András: A Nemzet Főtere: a Kossuth tér története (Országház Könyvkiadó, Budapest, 2020)
- 8 Forrás: www.sipzrt.hu/a-steindl-imre-program/ (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 9 Forrás: www.parlament.hu/web/orszaghaz/a-kossuth-ter-rekonstrukcioja (Letöltve: 2022. 02. 11.)
- 10 A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXLIX. törvény indokolása, 5., 11. és 12., 16. §, valamint 2. melléklet
- 11 Az egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVII. törvény indokolása, 18. §
- 12 A kiadvány lezárásakor: dr. Szakály Sándor.
- 13 A kiadvány lezárásakor: Halász János.
- 14 A kiadvány lezárásakor: Wächslér Tamás.
- 15 A kiadvány lezárásakor: dr. Such György.
- 16 Forrás: www.parlament.hu/documents/126906/131047/KNEB+%C3%BCgyrend.pdf/98da6a7a-81f8-4a7a-92e1-8583f4100ccc?t=1591615479950 (Letöltve: 2022. 02. 11.)

Záró gondolatok

„De aki positiv közjogot ír s abban mások jogai fölött egész határozottsággal nyilatkozik: az köteles határozott állításait határozottan szolló adatokkal bebizonyítani.”

(Deák Ferenc: Adalék a magyar közjoghoz)

Kötetünk második kiadásának célja egyrésztől, hogy a lehető legnaprakészebb formában nyújtson átfogó ismeretet a parlamenti jogot érintő jogszabályi változásokat illetően, másrésztől pedig szeretnénk átadni az Országgyűlés 2018–2022-es ciklusa során szerzett gyakorlati működést érintő tapasztalatokat is.

Bízunk benne, hogy a megváltozott ismeretanyagot sikerült közérthető, jól hasznosítható módon átadnunk, és segítségére lehetünk ez által nemcsak a törvényhozási eljárásban résztvevőknek, hanem a parlament munkáját kutató intézményeknek és tudományos műhelyeknek is, valamint az egyetemistáknak, diákoknak és minden, parlamenti jog iránt érdeklődő olvasónak.

A szerkesztők

Szerzők

Bereczky István dr.	A bizottságok Függelék 9–11.
Bertalan Leonóra dr.	A fegyelmi és rendészeti jogkör
Bodnár Eszter dr.	Választási rendszerek, választójog-történet
Buksza Zsolt dr.	A bizottságok Függelék 9–11.
Bukvai Zoltán dr.	A törvényalkotást segítő informatikai rendszerek
Csatáriné Házi Andrea dr.	Az Országgyűlés tisztségviselői A törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályai A nemzetközi szerződésekre irányuló és az egyházakkal kapcsolatos eljárások
Daku Magdolna dr.	A bizottságok Függelék 9–11.
Dukán Ildikó dr.	A központi költségvetés elfogadása és végrehajtásának jóváhagyása A költségvetési tárgyú törvényjavaslatok tárgyalása Egyéb indítványok tárgyalására vonatkozó szabályok Az Országgyűlés és a Hivatal költségvetése
Edelman Annamária	Függelék 1–8., 12–16., 18., 20–27., 29–34., 37., 39., 41. és 42.
Erdős Csaba dr.	A parlamentarizmus elméleti alapjai
Gáva Krisztián dr.	Az országgyűlési képviselők választása Magyarországon, a főbb változások a rendszerváltás óta
Gottschállné Forrai Judit	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Győrffy-Luxl Dóra dr.	A Nemzet Főtere és a Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság
Háziné Varga Mária dr.	Név- és jelképhasználat Az Országgyűlési Őrség
Horváth Attila dr.	A parlamentarizmus és a hárszabályok megalkotásának kezdeti története Magyarországon
Imre Bernadett dr.	Ellenőrzés a bizottságokban Függelék 28. és 40.

Juhász László dr.	Az Országgyűlés európai uniós ügyekkel kapcsolatos eljárásai
Kese Beatrix	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Kohári Lajos Ákos	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Kovács Krisztián dr.	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Kukorelli István Dr.	A parlamentarizmus és a házszabályok megalkotásának kezdeti története Magyarországon
Kurucsai Balázs dr.	A Házbizottság A parlamenti patkó – az Országgyűlés ülésrendje Függelék 19. és 35.
Léphaft Áron	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Mátis Kornél dr.	Ellenőrzés a bizottságokban Függelék 28. és 40.
Módos Mátyás dr.	Az Alaptörvény elfogadása és módosítása Szakmai műhely
Országgh Veronika	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Palkó Katalin dr.	Ellenőrzés a bizottságokban Függelék 28. és 40.
Pappné Farkas Klára	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Pelyach István	Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság
Pór-Zselinszky Eszter dr.	A törvényalkotási bizottság
Rostási-Szabó Zsuzsanna	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Sára Szabolcs dr.	A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás
Sebők Noémi dr.	A képviselők jogállása A képviselők javadalmazása Mentelmi jog A szószólók speciális jogállása
Smuk Péter dr.	A parlamentarizmus elméleti alapjai
Soltész István dr.	Az Országgyűlés megalakulása
dr. Somfainé Ádám Katalin	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Sorossy Péter dr.	Ellenőrzés a plenáris ülésen Az Országgyűlés ellenőrző szervei
Szabó Ágnes dr.	A törvények elfogadása A törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályai
Szabó Ilona dr.	A bizottságok Függelék 9–11.
Szabó Tímea dr.	Szakmai műhely
Szakály Marietta dr.	Az Országgyűlés működésének nyilvánossága és a törvényalkotás nyilvánossága

	Az Országgyűlés személyi döntései
	Az Országgyűlés által létrehozott egyéb testületek, illetve szervek
Tamás Csaba Gergely dr.	Szakmai műhely
Tóth Zita dr.	A törvényalkotási bizottság
	A képviselőcsoportok
	A házszabály
Tüzes Károly dr.	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Vági Attila dr.	Az egyes döntésekhez szükséges szavazati arányok
	A köztársasági elnök szerepe a törvényalkotásban
	Függelék 17.
Varga Aida dr.	Az Országgyűlés megbízási ideje
	Az Országgyűlés tanácskozási rendje
	Az Országgyűlés ülészekai, ülései
	Függelék 38.
Vladár Zsolt dr.	Az Országgyűlés egyéb feladatai
	Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárásban
Zsigmond-Varga Adrienn	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai

FÜGGELÉK

1. Az Országgyűlés elnökei
2. Az Országgyűlés alelnökei
3. Az Országgyűlés háznagyai
4. Az Országgyűlés jegyzői
5. Képviselők nemek szerinti megoszlása
(az alakuló ülés időpontjában)
6. Képviselők száma korcsoportonként
(az alakuló ülés időpontjában)
7. Új és régi képviselők létszáma és megoszlása
8. Mentelmi ügyek száma
9. Az Országgyűlés bizottsági rendszere
10. Eseti bizottságok
11. Vizsgálóbizottságok
12. A frakciók vezetői
13. A képviselőcsoportok és a független, valamint
nemzetiségi képviselők létszáma és megoszlása
14. A parlamenti pártok képviselőcsoportjainak
(és a független képviselők) változásai
15. A plenáris ülések és ülésnapok száma és megoszlása
16. A plenáris ülések tárgyalási idejének megoszlása
típusonként
17. Az Országgyűlés döntéseire szükséges szavazati
arányok
18. A szavazások száma és megoszlása ciklusonként
19. A parlamenti patkó
20. Az Országgyűlés jogalkotása
21. Benyújtott törvényjavaslatok megoszlása benyújtók
szerint

22. Benyújtott módosító indítványok száma benyújtónként
23. A benyújtott és elhangzott szóbeli kérdések száma és megoszlása
24. A benyújtott és megválaszolt írásbeli kérdések száma és megoszlása
25. A benyújtott és elhangzott interpellációk száma és megoszlása
26. A benyújtott és elhangzott azonnali kérdések száma és megoszlása
27. A napirenden kívüli felszólalások száma
28. Közjogi tisztségviselők kinevezés előtti meghallgatása
29. Az Országgyűlés döntései a népszavazásokról
30. Törvényalkotási (alap)eljárás
31. Sürgős tárgyalás
32. Szavazások száma törvényjavaslatok sürgős eljárásban történő tárgyalásáról
33. Szavazások száma törvényjavaslatok kivételes, illetve kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalásáról
34. Kivételes eljárás
35. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatok tárgyalásának időrendje
36. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító javaslatok
37. A politikai viták száma és megoszlása kezdeményezők szerint
38. Az Országgyűlésnek beszámolót, jelentést, tájékoztatót benyújtani köteles szervek, személyek listája
39. Az Országgyűlésnek benyújtott és megtárgyalt jelentések, beszámolók száma
40. A bizottságokhoz benyújtott tájékoztatók
41. Az Országgyűlés által választott köztársasági elnökök
42. A köztársasági elnök szerepe a törvényalkotásban

1. Az Országgyűlés elnökei

Ciklus	Neve	Megbízatásának időtartama
1990–1994	Göncz Árpád (SZDSZ) ¹	1990. május 2. – 1990. augusztus 2.
	Szabad György (MDF)	1990. augusztus 3. – 1994. június 27.
1994–1998	dr. Gál Zoltán (MSZP)	1994. június 28. – 1998. június 17.
1998–2002	dr. Áder János (Fidesz)	1998. június 18. – 2002. május 14.
2002–2006	dr. Szili Katalin (MSZP)	2002. május 15. – 2006. május 15.
2006–2010	dr. Szili Katalin (MSZP)	2006. május 16. – 2009. szeptember 14.
	dr. Katona Béla (MSZP)	2009. szeptember 14. – 2010. május 13.
2010–2014	Schmitt Pál (Fidesz)	2010. május 14. – 2010. augusztus 5.
	dr. Kövér László (Fidesz)	2010. augusztus 6. – 2014. május 5.
2014–2018	Kövér László (Fidesz)	2014. május 6. – 2018. május 7.
2018–2022	Kövér László (Fidesz)	2018. május 8. –

¹ 1990. május 2-án nagy többséggel választották meg az Országgyűlés elnökévé augusztus 3-áig, megválasztásával ő látta el ideiglenesen a köztársasági elnök feladatait; Szabad György, az Országgyűlés alelnöke pedig az Országgyűlés elnökének feladatait.

2. Az Országgyűlés alelnökei

Ciklus	Neve	Megbízásának időtartama
1990–1994	Szabad György (MDF)	1990. május 2. – 1990. augusztus 3.
	dr. Dornbach Alajos (SZDSZ)	1990. augusztus 3.– 1994. június 27.
	Vörös Vince (FKgP)	1990. május 2. – 1994. június 27.
	dr. Szűrös Mátyás (MSZP)	1990. május 2. – 1994. június 27.
1994–1998	dr. Kóródi Mária (SZDSZ)	1994. június 28. – 1998. június 17.
	G. Nagyné dr. Maczó Ágnes (FKgP)	1994. június 28. – 1997. október 3.
	dr. Kávássy Sándor (FKgP)	1997. november 11. – 1998. június 17.
	dr. Salamon László (MDF)	1994. június 28. – 1996. március 10.
	dr. Füzessy Tibor (KDNP)	1996. április 16. – 1997. július 15.
1998–2002	dr. Áder János (Fidesz)	1997. szeptember 9. – 1998. június 17.
	dr. Szili Katalin (MSZP)	1998. június 18. – 2002. május 14.
	Gyimóthy Géza (FKgP)	1998. június 18. – 2001. szeptember 19.
2002–2006	dr. Wekler Ferenc (SZDSZ)	1998. június 18. – 2002. május 14.
	Mandur László (MSZP)	2002. május 15. – 2006. május 15.
	dr. Szájer József (Fidesz)	2002. május 15. – 2004. január 31.
	dr. Deutsch-Für Tamás (Fidesz)	2004. február 1. – 2006. május 15.
	Harrach Péter (Fidesz)	2002. május 27. – 2006. május 15.
	dr. Wekler Ferenc (SZDSZ)	2002. május 15. – 2004. szeptember 15.
	dr. Világosi Gábor (SZDSZ)	2004. szeptember 16. – 2006. május 15.
	dr. Dávid Ibolya (MDF)	2002. május 27. – 2004. november 8.
2006–2010	dr. Dávid Ibolya (MDF)	2004. november 15. – 2006. május 15.
	dr. Áder János (Fidesz)	2006. május 16. – 2009. július 13.
	Pelczné dr. Gáll Ildikó (Fidesz)	2009. július 14. – 2010. május 13.
	Harrach Péter (KDNP)	2006. június 8. – 2010. május 13.
	Lezsák Sándor (Fidesz)	2006. június 8. – 2010. május 13.
	Mandur László (MSZP)	2006. június 8. – 2010. május 13.
dr. Világosi Gábor (SZDSZ)	2006. május 16. – 2010. május 13.	

Ciklus	Neve	Megbízásának időtartama
2010–2014	Balczó Zoltán (Jobbik)	2010. május 14. – 2014. május 5.
	Jakab István (Fidesz)	2010. május 14. – 2014. május 5.
	dr. Latorcai János (KDNP)	2010. május 14. – 2014. május 5.
	Lezsák Sándor (Fidesz)	2010. május 14. – 2014. május 5.
	dr. Ujhelyi István (MSZP)	2010. május 14. – 2014. május 5.
2014–2018	dr. Hiller István (MSZP)	2014. május 6. – 2018. május 7.
	Jakab István (Fidesz)	2014. május 6. – 2018. május 7.
	dr. Latorcai János (KDNP)	2014. május 6. – 2018. május 7.
	Lezsák Sándor (Fidesz)	2014. május 6. – 2018. május 7.
	Sneider Tamás (Jobbik)	2014. május 6. – 2018. május 7.
	dr. Gulyás Gergely (Fidesz, törvényalkotásért felelős alelnök)	2014. május 6. – 2017. október 1.
	Hende Csaba (Fidesz, törvényalkotásért felelős alelnök)	2017. október 2. – 2018. május 7.
2018–2022	dr. Hiller István (MSZP)	2018. május 8. –
	dr. Latorcai János (KDNP)	2018. május 8. –
	Jakab István (Fidesz)	2018. május 8. –
	Lezsák Sándor (Fidesz)	2018. május 8. –
	Sneider Tamás (Jobbik)	2018. május 8. – 2020. május 27.
	dr. Brenner Koloman (Jobbik)	2020. július 3. –
	Hende Csaba (Fidesz, törvényalkotásért felelős alelnök)	2018. május 8. –

3. Az Országgyűlés háznapjai

Ciklus	Neve	Megbízásának időtartama
2010–2014	dr. Mátrai Márta (Fidesz)	2013. január 1. – 2014. május 5.
2014–2018	dr. Mátrai Márta (Fidesz)	2014. május 6. – 2018. május 7.
2018–2022	Mátrai Márta (Fidesz)	2018. május 8. –

4. Az Országgyűlés jegyzői

Ciklus	Neve	Megbízásának időtartama
1990–1994	dr. Balás István (MDF)	1990.05.02. – 1990.06.11.
	dr. Horváth József (MDF)	1990.06.11. – 1994.06.27.
	dr. Kóródi Mária (SZDSZ)	1990.05.02. – 1994.06.27.
	Bárdos Balázs (FKgP)	1990.05.02. – 1991.01.15.
	dr. Pásztor Gyula (FKgP)	1991.02.11. – 1991.05.07.
	dr. Szabó Lajos (FKgP, Kiszgazda)	1991.05.14. – 1994.06.27.
	Bossányi Katalin (MSZP)	1990.05.02. – 1991.01.31.
	Boros László (MSZP)	1991.02.11. – 1994.06.27.
	Glattfelder Béla (Fidesz)	1990.05.02. – 1994.06.27.
	Trombitás Zoltán (Fidesz)	1990.05.02. – 1994.06.27.
	Balogh Gábor (KDNP)	1990.05.02. – 1992.06.17.
	Tóth Sándor (KDNP)	1990.05.02. – 1994.06.27.
Juhász Péter (KDNP)	1992.03.24. – 1994.06.27.	
1994–1998	Boros László (MSZP)	1994.06.28. – 1998.06.17.
	Szili Sándor (MSZP)	1996.04.30. – 1998.06.17.
	dr. Kiss Róbert (SZDSZ)	1994.06.28. – 1998.06.17.
	Gulyás József (SZDSZ)	1997.10.28. – 1998.06.17.
	Nahimi Péter (MDF)	1994.06.28. – 1996.03.07.
	Tóth István (MDF)	1996.04.16. – 1997.04.30.
	Póda Jenő (MDF)	1997.05.13. – 1998.06.17.
	dr. Kávássy Sándor (FKgP)	1994.06.28. – 1997.11.10.
	Gyimóthy Géza (FKgP)	1997.11.11. – 1998.06.17.
	dr. Semjén Zsolt (KDNP)	1994.06.28. – 1997.07.21.
	dr. Szilágyiné Császár Terézia (KDNP)	1994.06.28. – 1996.04.15.
	Sasvári Szilárd (Fidesz)	1994.06.28. – 1997.10.28.
	Trombitás Zoltán (Fidesz)	1994.06.28. – 1998.06.17.
dr. Tóth Tihamér (MDNP)	1997.10.28. – 1998.06.17.	

Ciklus	Neve	Megbízásának időtartama
1998–2002	dr. Szabó Erika (Fidesz)	1998.06.18. – 2002.05.14.
	dr. Vidoven Árpád (Fidesz)	1998.06.18. – 2002.05.16.
	dr. Juhászné Lévai Katalin (MSZP)	1998.06.18. – 2002.05.14.
	Kocsi László (MSZP)	1998.06.18. – 2002.05.16.
	Molnár Róbert (FKgP)	1998.06.18. – 2001.01.22.
	dr. Boda Ilona (FKgP)	2001.02.13. – 2001.02.15.
	Koppánné dr. Kertész Margit (FKgP)	2001.05.29. – 2001.11.15.
	Mádai Péter (SZDSZ)	1998.06.18. – 2002.05.14.
	dr. Világosi Gábor (SZDSZ)	1998.06.18. – 2002.05.17.
	Herényi Károly (MDF)	1998.06.18. – 2002.05.14.
	Németh Zsolt (MDF)	1998.06.18. – 2002.05.15.
	Kapronczai Mihály (MIÉP)	1998.06.18. – 2002.05.15.
2002–2006	Nagy Nóra (MSZP)	2002.05.15. – 2006.05.15.
	dr. Füle István (MSZP)	2002.05.15. – 2006.05.16.
	dr. Juhászné Lévai Katalin (MSZP)	2002.05.15. – 2002.11.26.
	Podolák György (MSZP)	2002.11.26. – 2006.05.15.
	dr. Vidoven Árpád (Fidesz)	2002.05.15. – 2006.05.15.
	Vincze László (Fidesz)	2002.05.15. – 2006.05.15.
	dr. Lázár János (Fidesz)	2002.05.15. – 2004.10.05.
	Szűcs Lajos (Fidesz)	2004.10.11. – 2006.05.15.
	dr. Nagy Andor (Fidesz)	2004.12.20. – 2005.02.20.
	dr. Hende Csaba (Fidesz)	2005.02.21. – 2006.05.15.
	Herényi Károly (MDF)	2002.05.15. – 2002.11.17.
	Balogh László (MDF)	2002.11.26. – 2004.11.07.
	Németh Zsolt (MDF)	2002.05.15. – 2004.11.07.
	Pettkó András (MDF)	2004.11.15. – 2006.05.15.
	Béki Gabriella (SZDSZ)	2002.05.15. – 2006.05.15.
	dr. Világosi Gábor (SZDSZ)	2002.05.15. – 2004.09.15.
	dr. Kis Zoltán (SZDSZ)	2004.09.16. – 2006.05.15.

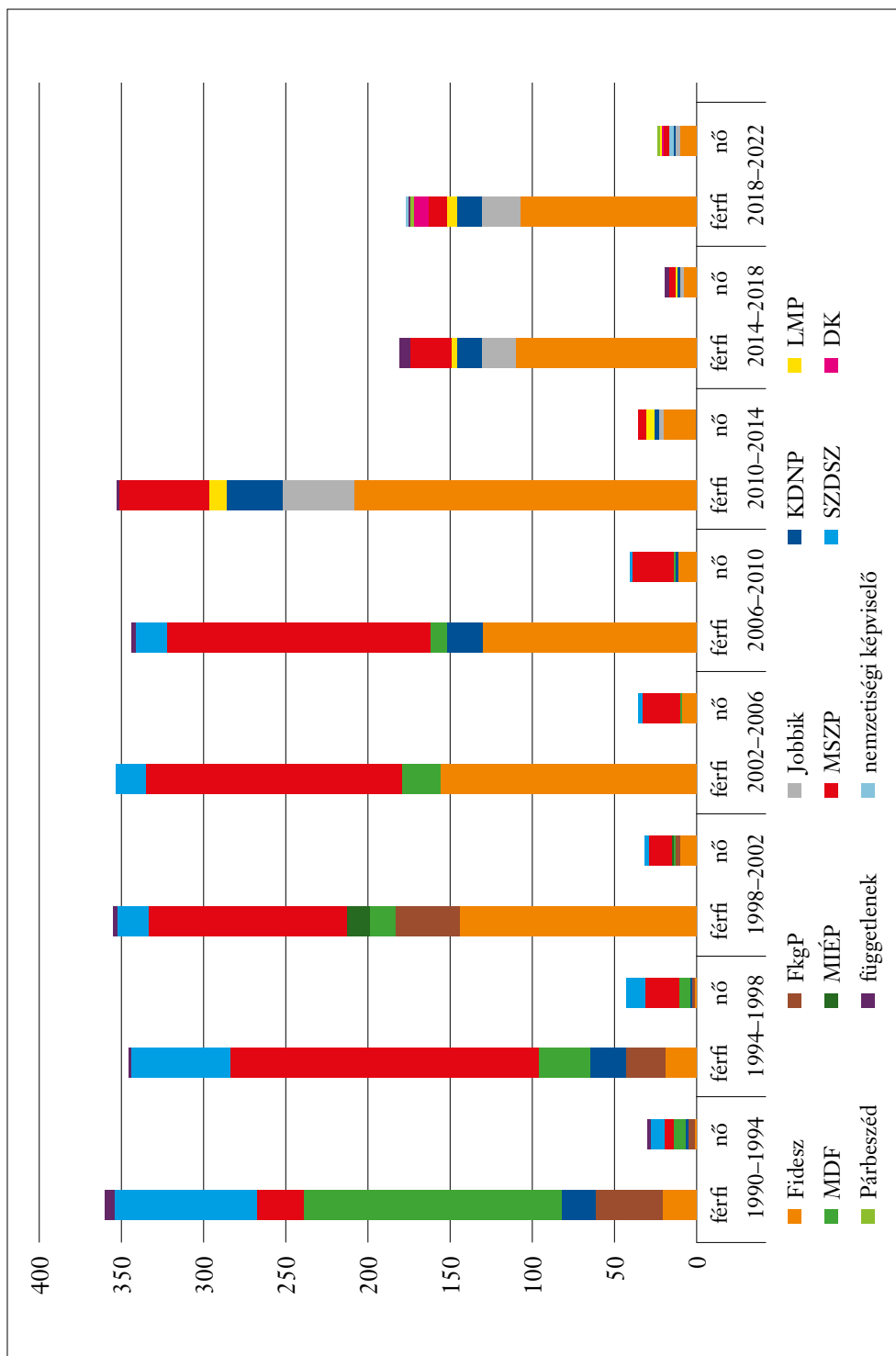
Ciklus	Neve	Megbízatásának időtartama
2006–2010	Nyakó István (MSZP)	2006.05.16. – 2010.05.13.
	Podolák György (MSZP)	2006.05.16. – 2010.05.13.
	Tóth Gyula (MSZP)	2009.06.15. – 2010.05.13.
	Török Zsolt (MSZP)	2006.05.16. – 2010.05.13.
	dr. Hende Csaba (Fidesz)	2006.05.16. – 2010.05.13.
	dr. Szűcs Lajos (Fidesz)	2006.05.16. – 2010.05.13.
	V. Németh Zsolt (Fidesz)	2006.05.16. – 2010.05.13.
	Móring József Attila (KDNP)	2006.05.16. – 2010.05.13.
	Pettkó András (MDF)	2006.05.16. – 2009.03.19.
	Béki Gabriella (SZDSZ)	2006.05.16. – 2010.05.13.
	dr. Kis Zoltán (SZDSZ)	2006.05.16. – 2007.09.16.
	Gulyás József (SZDSZ)	2007.09.24. – 2009.12.04.
	Geberle Erzsébet (SZDSZ)	2009.12.07. – 2010.05.13.
2010–2014	Erdős Norbert (Fidesz)	2010.05.14. – 2011.02.21.
	Földesi Gyula (Fidesz)	2010.05.14. – 2014.05.05.
	Göndör István (MSZP)	2010.05.14. – 2014.05.05.
	Hegedűs Lorántné (Jobbik)	2010.05.14. – 2014.05.05.
	dr. Lenhardt Balázs (Jobbik)	2010.05.14. – 2012.11.07.
	Móring József Attila (KDNP)	2010.05.14. – 2014.05.05.
	Nyakó István (MSZP)	2010.05.14. – 2014.05.05.
	Osztolykán Ágnes (LMP)	2013.09.30. – 2014.05.05.
	Spaller Endre (KDNP)	2013.09.30. – 2014.01.31.
	dr. Stágel Bence (KDNP)	2011.02.22. – 2013.05.31.
	Szilágyi Péter (LMP)	2010.05.14. – 2013.02.11.
	Szilágyi Péter (független)	2013.02.25. – 2013.09.23.
	dr. Szűcs Lajos (Fidesz)	2010.05.14. – 2014.05.05.
	dr. Tarnai Richárd (KDNP)	2010.05.14. – 2011.02.21.
	dr. Tiba István (Fidesz)	2011.02.22. – 2014.05.05.
	dr. Vejkey Imre (KDNP)	2013.06.17. – 2013.09.19.
Z. Kárpát Dániel (Jobbik)	2012.11.19. – 2014.05.05.	

Ciklus	Neve	Megbízásának időtartama
2014–2018	Földi László (KDNP)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Gelencsér Attila (Fidesz)	2014.06.23. – 2018.05.07.
	Gúr Nándor (MSZP)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Hegedűs Lorántné (Jobbik)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Hiszékeny Dezső (MSZP)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Ikotity István (LMP)	2015.10.19. – 2018.05.07.
	Mirkóczki Ádám (Jobbik)	2014.05.06. – 2016.09.11.
	Móring József Attila (KDNP)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Pogácsás Tibor (Fidesz)	2014.05.06. – 2014.06.18.
	Pócs János (Fidesz)	2014.05.06. – 2014.06.02.
	Schmuck Erzsébet (LMP)	2014.05.06. – 2015.10.19.
	Szávay István (Jobbik)	2016.09.12. – 2018.05.07.
	dr. Szűcs Lajos (Fidesz)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	dr. Tiba István (Fidesz)	2014.06.02. – 2018.05.07.
2018–2022	dr. Aradszki András (KDNP)	2020.06.29. –
	Arató Gergely (DK)	2018.05.08. –
	Bodó Sándor (Fidesz)	2018.05.08. – 2018.06.12.
	Földi László (KDNP)	2018.05.08. –
	Gelencsér Attila (Fidesz)	2018.05.08. –
	dr. Gyüre Csaba (Jobbik)	2020.06.29. –
	Hiszékeny Dezső (MSZP)	2018.05.08. –
	dr. Lukács László György (Jobbik)	2019.02.18. – 2020.06.04.
	Móring József Attila (KDNP)	2018.05.08. –
	dr. Simicskó István (KDNP)	2018.06.04. – 2020.06.29.
	dr. Steinmetz Ádám (Jobbik)	2020.06.29. –
	Szabó Sándor (MSZP)	2018.05.08. –
	Szávay István (Jobbik)	2018.05.08. – 2018.12.10.
	Szilágyi György (Jobbik)	2018.05.08. – 2020.06.04.
	dr. Szűcs Lajos (Fidesz)	2018.05.08. –
	dr. Tiba István (Fidesz)	2018.05.08. –
Tordai Bence (Párbeszéd)	2018.05.08. –	
dr. Varga László (MSZP)	2018.05.08. –	
dr. Vinnai Győző (Fidesz)	2018.07.02. –	

5. Képviselők nemek szerinti megoszlása (az alakuló ülés időpontjában)

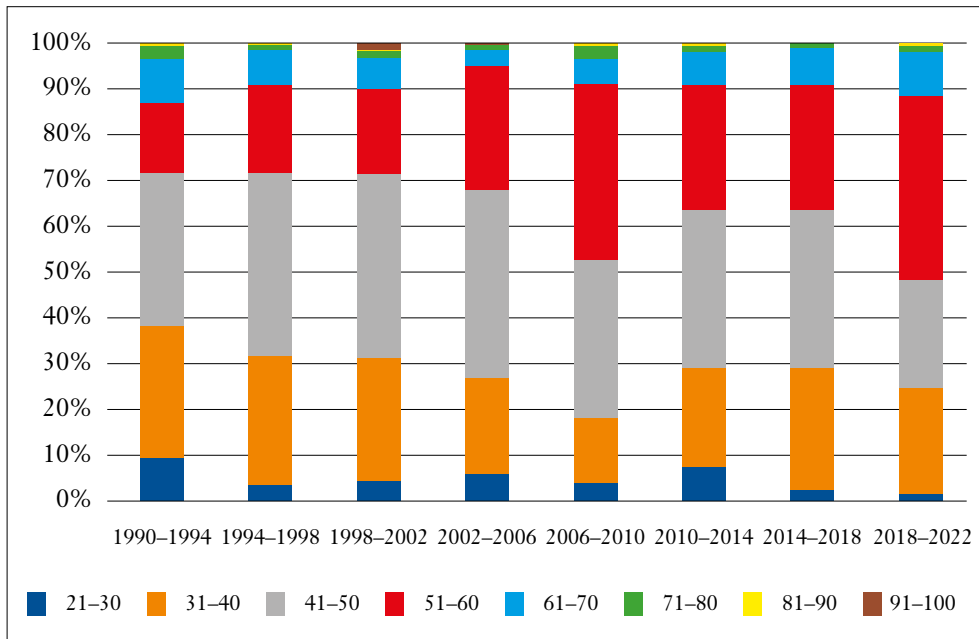
	1990–1994		1994–1998		1998–2002		2002–2006	
	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő
Fidesz	20	2	19	1	138	10	155	9
FKgP	41	3	24	2	45	3	–	–
Jobbik	–	–	–	–	–	–	–	–
KDNP	20	1	21	1	–	–	–	–
LMP	–	–	–	–	–	–	–	–
MDF	157	8	32	6	16	1	23	1
MIÉP	–	–	–	–	13	1	–	–
MSZP	28	5	187	22	120	14	155	23
SZDSZ	86	8	59	11	21	3	18	2
DK	–	–	–	–	–	–	–	–
Párbeszéd	–	–	–	–	–	–	–	–
függetlenek	6	1	1	–	1	–	–	–
nemzetiségi képviselő	–	–	–	–	–	–	–	–
Összesen	358	28	343	43	354	32	351	35
	93%	7%	89%	11%	92%	8%	91%	9%

	2006–2010		2010–2014		2014–2018		2018–2022	
	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő
Fidesz	130	11	207	20	109	8	107	10
FKgP	–	–	–	–	–	–	–	–
Jobbik	–	–	44	3	21	2	23	3
KDNP	21	2	34	2	15	1	15	1
LMP	–	–	11	5	3	2	6	3
MDF	10	1	–	–	–	–	–	–
MIÉP	–	–	–	–	–	–	–	–
MSZP	165	25	54	5	25	4	12	3
SZDSZ	18	2	–	–	–	–	–	–
DK	–	–	–	–	–	–	8	1
Párbeszéd	–	–	–	–	–	–	3	2
függetlenek	1	–	1	–	7	2	1	–
nemzetiségi képviselő	–	–	–	–	–	–	1	–
Összesen	345	41	351	35	180	19	176	23
	89%	11%	91%	9%	90%	10%	88%	12%



6. Képviselők száma korcsoportonként (az alakuló ülés időpontjában)

Korcsoportok	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018	2018–2022
21–30	36	14	17	23	15	29	5	2
31–40	112	108	104	81	55	83	53	42
41–50	129	155	155	159	134	134	69	56
51–60	58	74	72	104	148	105	54	69
61–70	38	30	26	14	25	28	16	25
71–80	11	4	6	4	8	5	2	4
81–90	2	1	1	0	1	2	0	1
91–100	0	0	5	1	0	0	0	0

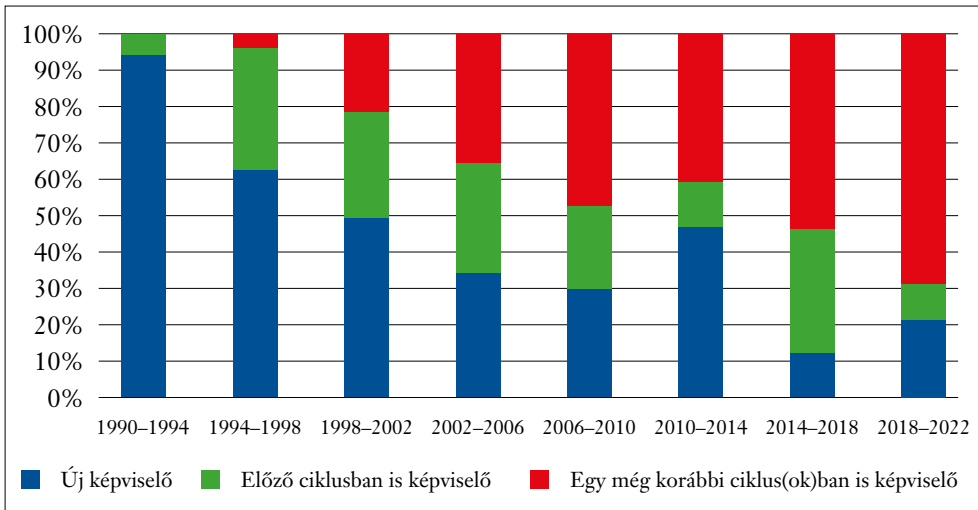


7. Új és régi képviselők létszáma és megoszlása

Megnevezés	1990–1994	Az összes képviselő %-ában	1994–1998	Az összes képviselő %-ában	1998–2002	Az összes képviselő %-ában	2002–2006	Az összes képviselő %-ában
Új képviselő	391	94,2%	250	62,2%	196	49,4%	140	34,0%
Előző ciklusban is képviselő	24	5,8%	136	33,8%	115	29,0%	125	30,3%
Egy még korábbi ciklus(ok)ban is képviselő	–	–	16	4,0%	86	21,7%	147	35,7%
Összesen	415	100,0%	402	100,0%	397	100,0%	412	100,0%

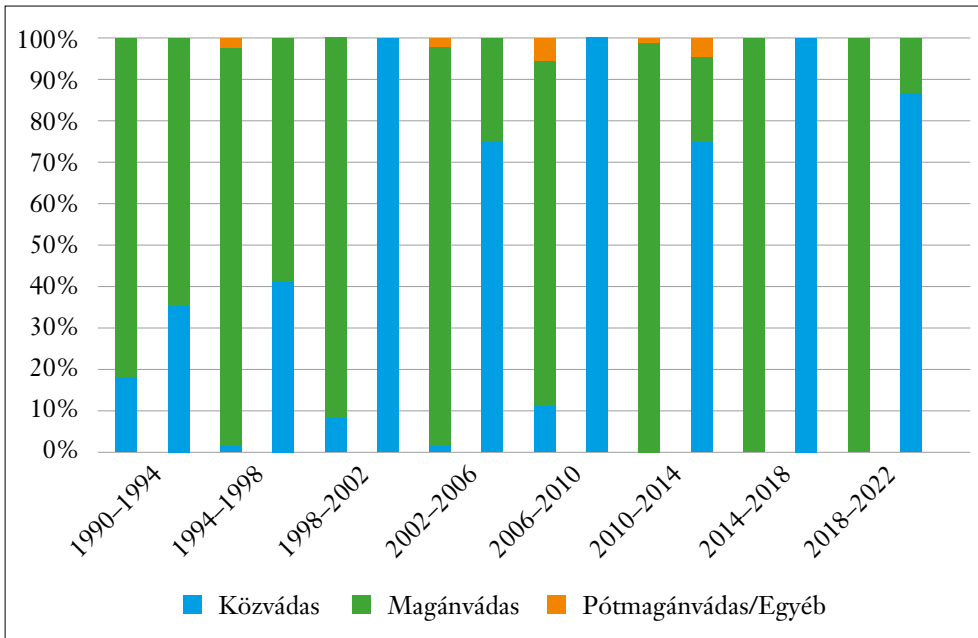
Megnevezés	2006–2010	Az összes képviselő %-ában	2010–2014	Az összes képviselő %-ában	2014–2018	Az összes képviselő %-ában	2018–2022	Az összes képviselő %-ában
Új képviselő	121	29,7%	188	46,7%	31	14,7%	47	21,8%
Előző ciklusban is képviselő	93	22,9%	51	12,7%	69	32,7%	23	10,6%
Egy még korábbi ciklus(ok)ban is képviselő	193	47,4%	164	40,7%	111	52,6%	146	67,6%
Összesen	407	100,0%	403	100,0%	211	100,0%	216	100,0%

FÜGGELÉK



8. Mentelmi ügyek száma

Ciklus	Országgyűlés döntése	Közzvadás	Magánvadás	Pótmagánvadás / Egyéb	Összesen
1990–1994	Fenntartva	5	22	0	27
	Felfüggesztve	6	11	0	17
	Összesen	11	33	0	44
1994–1998	Fenntartva	1	33	1	35
	Felfüggesztve	7	10	0	17
	Összesen	8	43	1	52
1998–2002	Fenntartva	6	64	0	70
	Felfüggesztve	13	0	0	13
	Összesen	19	64	0	83
2002–2006	Fenntartva	1	48	1	50
	Felfüggesztve	9	3	0	12
	Összesen	10	51	1	62
2006–2010	Fenntartva	9	70	5	84
	Felfüggesztve	4	0	0	4
	Összesen	13	70	5	88
2010–2014	Fenntartva	0	105	1	106
	Felfüggesztve	15	4	1	20
	Összesen	15	109	2	126
2014–2018	Fenntartva	0	22	0	22
	Felfüggesztve	2	0	0	2
	Összesen	2	22	0	24
2018–2022	Fenntartva	0	24	0	24
	Felfüggesztve	13	2	0	15
	Összesen	13	26	0	39



9. Az Országgyűlés bizottsági rendszere¹

(a ciklusok kezdetén² és végén)

1990–1994

	1990. május 3.	1994. június 27.
I. Állandó bizottságok	Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottság	Alkotmányügyi, törvényelőkészítő és igazságügyi bizottság
	Önkormányzati, közigazgatási, belbiztonsági és rendőrségi bizottság	Önkormányzati, közigazgatási, belbiztonsági és rendőrségi bizottság
	Külügyi bizottság	Külügyi bizottság
	Honvédelmi bizottság	Honvédelmi bizottság
	Költségvetési, adó- és pénzügyi bizottság	Költségvetési, adó- és pénzügyi bizottság
	Gazdasági bizottság	Gazdasági bizottság
	Szociális, családvédelmi és egészségügyi bizottság	Szociális, családvédelmi és egészségügyi bizottság
	Környezetvédelmi bizottság	Környezetvédelmi bizottság
	Kulturális, oktatási, tudományos, sport-, televízió- és sajtóbizottság	Kulturális, tudományos, felsőoktatási, televízió, rádió és sajtó bizottság ³
	Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság	Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság
II. Különbizottságok ⁴	Ügyrendi bizottság	Ügyrendi bizottság
	Választási és mandátumvizsgáló bizottság	Ügyrendi bizottság
	Mentelmi és összeférhetetlenségi bizottság	Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság ³
	Nemzetbiztonsági bizottság	Nemzetbiztonsági bizottság
		Számvevőszéki bizottság ³
		Társadalmi szervezetek költségvetési támogatását koordináló bizottság ⁵
		Európai Közösségi Ügyek Bizottsága ⁶

1994–1998

	1994. június 28.	1998. június 17.
I. Állandó bizottságok	Alkotmányügyi, törvényelőkészítő, igazságügyi és ügyrendi bizottság	Alkotmány- és igazságügyi bizottság
	Külügyi bizottság	Külügyi bizottság
	Önkormányzati és rendészeti bizottság	Önkormányzati és rendészeti bizottság
	Költségvetési és pénzügyi bizottság	Költségvetési és pénzügyi bizottság
	Gazdasági bizottság	Gazdasági bizottság
	Mezőgazdasági bizottság	Mezőgazdasági bizottság
	Honvédelmi bizottság	Honvédelmi bizottság
	Szociális és egészségügyi bizottság	Szociális és egészségügyi bizottság
	Környezetvédelmi bizottság	Környezetvédelmi bizottság
	Kulturális és sajtó bizottság	Kulturális és sajtó bizottság
	Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság	Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság
	Oktatási, tudományos, ifjúsági és sport bizottság	Oktatási, tudományos, ifjúsági és sport bizottság
	Európai integrációs ügyek bizottsága	Európai integrációs ügyek bizottsága
		Számvevőszéki bizottság ⁷
	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság ⁷	
	Nemzetbiztonsági bizottság ⁷	
	Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság ⁷	
	Társadalmi szervezetek költségvetési támogatását előkészítő bizottság ⁸	
	Alkotmányelőkészítő bizottság ⁸	
II. Külön-bizottságok ⁷	Számvevőszéki bizottság	
	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság	
	Nemzetbiztonsági bizottság	
	Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság	

1998–2002

	1998. június 25.	2002. május 14.
Állandó bizottságok	Alkotmány- és igazságügyi bizottság	Alkotmány- és igazságügyi bizottság
	Gazdasági bizottság	Gazdasági bizottság
	Költségvetési és pénzügyi bizottság	Költségvetési és pénzügyi bizottság
	Önkormányzati és rendészeti bizottság	Önkormányzati és rendészeti bizottság
	Mezőgazdasági bizottság	Mezőgazdasági bizottság
	Európai integrációs ügyek bizottsága	Európai integrációs ügyek bizottsága
	Külügyi bizottság	Külügyi bizottság
	Egészségügyi és szociális bizottság	Egészségügyi és szociális bizottság
	Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság	Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság
	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság
	Honvédelmi bizottság	Honvédelmi bizottság
	Idegenforgalmi bizottság	Idegenforgalmi bizottság
	Ifjúsági és sport bizottság	Ifjúsági és sport bizottság
	Környezetvédelmi bizottság	Környezetvédelmi bizottság
	Kulturális és sajtó bizottság	Kulturális és sajtó bizottság
	Oktatási és tudományos bizottság	Oktatási és tudományos bizottság
	Területfejlesztési bizottság	Területfejlesztési bizottság
	Nemzetbiztonsági bizottság	Nemzetbiztonsági bizottság
	Számvevőszéki bizottság	Számvevőszéki bizottság
	Társadalmi szervezetek bizottsága	Társadalmi szervezetek bizottsága
	Ügyrendi bizottság	Ügyrendi bizottság
	Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság	Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság
	Informatikai és távközlési bizottság ⁹	

2002–2006

	2002. május 15.	2006. május 15.
Állandó bizottságok	Alkotmány- és igazságügyi bizottság	Alkotmány- és igazságügyi bizottság
	Gazdasági bizottság	Gazdasági bizottság
	Költségvetési és pénzügyi bizottság	Költségvetési és pénzügyi bizottság
	Egészségügyi bizottság	Egészségügyi bizottság
	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság
	Külügyi bizottság	Külügyi bizottság
	Mezőgazdasági bizottság	Mezőgazdasági bizottság
	Önkormányzati bizottság	Önkormányzati bizottság
	Rendészeti bizottság	Rendészeti bizottság
	Szociális és családjogi bizottság	Szociális és családjogi bizottság
	Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság	Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság
	Európai integrációs ügyek bizottsága	Európai ügyek bizottsága ¹⁰
	Honvédelmi bizottság	Honvédelmi bizottság
	Idegenforgalmi bizottság	Idegenforgalmi bizottság
	Ifjúsági és sportbizottság	Ifjúsági és sportbizottság
	Környezetvédelmi bizottság	Környezetvédelmi bizottság
	Kulturális és sajtó bizottság	Kulturális és sajtó bizottság
	Oktatási és tudományos bizottság	Oktatási és tudományos bizottság
	Területfejlesztési bizottság	Területfejlesztési bizottság
	Informatikai és távközlési bizottság	Informatikai és távközlési bizottság
	Nemzetbiztonsági bizottság	Nemzetbiztonsági bizottság
	Számvevőszéki bizottság	Számvevőszéki bizottság
	Társadalmi szervezetek bizottsága	Társadalmi szervezetek bizottsága
	Ügyrendi bizottság	Ügyrendi bizottság
Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság	Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság	

2006–2010

	2006. május 30.	2010. május 13.
Állandó bizottságok	Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság	Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság
	Gazdasági és informatikai bizottság	Gazdasági és informatikai bizottság
	Ifjúsági, szociális és családügyi bizottság	Ifjúsági, szociális és családügyi bizottság
	Költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottság	Költségvetési, pénzügyi és számvevőszéki bizottság
	Önkormányzati és területfejlesztési bizottság	Önkormányzati és területfejlesztési bizottság
	Egészségügyi bizottság	Egészségügyi bizottság
	Oktatási és tudományos bizottság	Oktatási és tudományos bizottság
	Mezőgazdasági bizottság	Mezőgazdasági bizottság
	Európai ügyek bizottsága	Európai ügyek bizottsága
	Külügyi és határon túli magyarok bizottsága	Külügyi és határon túli magyarok bizottsága
	Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság	Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság
	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság
	Környezetvédelmi bizottság	Környezetvédelmi bizottság
	Kulturális és sajtóbizottság	Kulturális és sajtóbizottság
	Sport- és turisztikai bizottság	Sport- és turisztikai bizottság
	Honvédelmi és rendészeti bizottság	Honvédelmi és rendészeti bizottság
	Nemzetbiztonsági bizottság	Nemzetbiztonsági bizottság
	Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság	Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság

2010–2014

	2010. május 14.	2014. május 5.
Állandó bizottságok	Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság	Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság
	Egészségügyi bizottság	Egészségügyi bizottság
	Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság	Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottság
	Európai ügyek bizottsága	Európai ügyek bizottsága
	Fenntartható fejlődés bizottsága	Fenntartható fejlődés bizottsága
	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság
	Fogyasztóvédelmi bizottság	Fogyasztóvédelmi bizottság
	Gazdasági és informatikai bizottság	Gazdasági és informatikai bizottság
	Honvédelmi és rendészeti bizottság	Honvédelmi és rendészeti bizottság
	Ifjúsági, szociális, családjogi és lakhatási bizottság	Ifjúsági, szociális, családjogi és lakhatási bizottság
	Kulturális és sajtóbizottság	Kulturális és sajtóbizottság
	Külügyi és határon túli magyarok bizottsága	Külügyi bizottság ¹¹
	Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság	Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottság ¹²
	Mezőgazdasági bizottság	Mezőgazdasági bizottság
	Nemzetbiztonsági bizottság	Nemzetbiztonsági bizottság
	Oktatási, tudományos és kutatási bizottság	Oktatási, tudományos és kutatási bizottság
	Önkormányzati és területfejlesztési bizottság	Önkormányzati és területfejlesztési bizottság
	Sport- és turisztikai bizottság	Sport- és turizmusbizottság ¹³
	Számvevőszéki és költségvetési bizottság	Számvevőszéki és költségvetési bizottság
		Nemzeti összetartozás bizottsága ¹¹

2014–2018

	2014. május 6.	2018. május 7.
	Törvényalkotási bizottság ¹⁴	Törvényalkotási bizottság
Állandó bizottságok	Gazdasági bizottság	Gazdasági bizottság
	Költségvetési bizottság	Költségvetési bizottság
	Kulturális bizottság	Kulturális bizottság
	Népjóléti bizottság	Népjóléti bizottság
	Igazságügyi bizottság	Igazságügyi bizottság
	Külügyi bizottság	Külügyi bizottság
	Mezőgazdasági bizottság	Mezőgazdasági bizottság
	Vállalkozásfejlesztési bizottság	Vállalkozásfejlesztési bizottság
	Fenntartható fejlődés bizottsága	Fenntartható fejlődés bizottsága
	Európai ügyek bizottsága	Európai ügyek bizottsága
	Honvédelmi és rendészeti bizottság	Honvédelmi és rendészeti bizottság
	Nemzeti összetartozás bizottsága	Nemzeti összetartozás bizottsága
	Nemzetbiztonsági bizottság	Nemzetbiztonsági bizottság
	Mentelmi bizottság	Mentelmi bizottság
		2014. május 26. ¹⁵
	Magyarországi nemzetiségek bizottsága ¹⁴	Magyarországi nemzetiségek bizottsága

2018–2022¹⁶

	2018. május 8.	2022. május
	Törvényalkotási bizottság	Törvényalkotási bizottság
Állandó bizottságok	Gazdasági bizottság	Gazdasági bizottság
	Költségvetési bizottság	Költségvetési bizottság
	Kulturális bizottság	Kulturális bizottság
	Népjóléti bizottság	Népjóléti bizottság
	Igazságügyi bizottság	Igazságügyi bizottság
	Külügyi bizottság	Külügyi bizottság
	Mezőgazdasági bizottság	Mezőgazdasági bizottság
	Vállalkozásfejlesztési bizottság	Vállalkozásfejlesztési bizottság
	Fenntartható fejlődés bizottsága	Fenntartható fejlődés bizottsága
	Európai ügyek bizottsága	Európai ügyek bizottsága
	Honvédelmi és rendészeti bizottság	Honvédelmi és rendészeti bizottság
	Nemzeti összetartozás bizottsága	Nemzeti összetartozás bizottsága
	Nemzetbiztonsági bizottság	Nemzetbiztonsági bizottság
	Mentelmi bizottság	Mentelmi bizottság
	Magyarországi nemzetiségek bizottsága	Magyarországi nemzetiségek bizottsága

- 1 A táblázat nem tartalmazza az egyes ciklusokban létrehozott eseti és vizsgálóbizottságokat.
- 2 A táblázatban szereplő kezdő időpontok a bizottságok létrehozásáról, tagjainak és tisztségviselőinek megválasztásáról szóló OGY határozat elfogadásának napját jelölik.
- 3 1992. október 22-ei hatállyal a Kulturális, oktatási, tudományos, sport-, televízió- és sajtóbizottság feladatköre átalakult, egyes feladatköreit az újonnan létrejövő Oktatási, ifjúsági és sport bizottság vette át. A Választási és mandátumvizsgáló bizottság megszüntetésre került, feladatkörét a Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság vette át. Ezen túlmenően, új bizottságként létrehozásra került az Agrárbizottság (amelynek elnevezését az Országgyűlés nem sokkal később Mezőgazdasági bizottságra módosította), valamint új különbizottságként a Számvevőszéki bizottság.
- 4 1990-ben az Országgyűlés állandó és különbizottságokból álló bizottsági rendszert hozott létre. A különbizottságok kisebb létszámmal működtek; fő feladatuk elsősorban nem a törvényjavaslatok megvitatása, hanem a képviselők jogállásával és a parlament működésével összefüggő, valamint egyes „speciális” területekhez tartozó ügyek tárgyalása, illetve előkészítése volt.
- 5 1992. február 10-ei hatállyal a – korábban ideiglenes bizottságként működő – Társadalmi szervezetek költségvetési támogatását koordináló bizottság különbizottságként működött tovább.
- 6 1992. június 29-ei hatállyal létrehozásra került az Európai Közösségi Ügyek bizottsága mint új különbizottság.
- 7 A különbizottságok az 1994-ben elfogadott házszabály hatálybalépését (1994. október 8.) követően állandó bizottságként működtek tovább.

- 8 Az Országgyűlés állandó bizottságként állította fel 1994. december 27-én a Társadalmi szervezetek költségvetési támogatását előkészítő bizottságot, majd 1995. június 13-án az Alkotmányelőkészítő bizottságot.
- 9 Az Országgyűlés 2001. január 1-jei hatállyal hozta létre az Informatikai és távközlési bizottságot.
- 10 Az Országgyűlés 2004. október 20-án az Európai integrációs ügyek bizottságának nevét Európai ügyek bizottságára változtatta.
- 11 Az Országgyűlés 2011. január 1-jei hatállyal megalakította a Nemzeti összetartozás bizottságát, ezzel egyidejűleg a Külügyi és határon túli magyarok bizottsága elnevezését Külügyi bizottságra változtatta.
- 12 Az Országgyűlés 2012. február 23-án a Mentelmi, összeférhetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság elnevezését Mentelmi, összeférhetlenségi, fegyelmi és mandátumvizsgáló bizottságra módosította.
- 13 Az Országgyűlés 2010. június 28-án a Sport- és turisztikai bizottság nevét Sport- és turizmusbizottságra változtatta.
- 14 2014-ben – az Ogytv. alakuló ülés napján hatályba lépett új szabályai alapján – az állandó bizottságok mellett létre kellett hozni a Törvényalkotási bizottságot és a nemzetiségeket képviselő bizottságot is. E bizottságok bár nem állandó bizottságok, azonban azokhoz hasonlóan az adott parlamenti ciklusban állandó jelleggel működnek.
- 15 A nemzetiségeket képviselő bizottság létrehozására nem az Országgyűlés alakuló ülésén – a bizottsági rendszer létrehozásával egyidejűleg – került sor, hanem arról később, 2014. május 26-án döntött a Ház.
- 16 2018-ban a frakciók az alakuló ülést előkészítő politikai megállapodásban a 2014–2018-as ciklusban működött állandó bizottságokkal azonos elnevezésű és létszámú állandó bizottságok felállításáról rendelkeztek, így az Országgyűlés az alakuló ülésén az előző cikluséval azonos bizottsági rendszer létrehozásáról döntött.

10. Eseti bizottságok¹ (1990–2022)

Bizottság neve	A bizottság létrehozásáról rendelkező OGY határozat ² száma
1990–1994	
„A társadalmi szervezetek költségvetési támogatásának kérdésével foglalkozó” ideiglenes bizottság	58/1990. (VII. 27.) OGY határozat
A társadalmi szervezetek költségvetési támogatására szolgáló pénzeszközök elosztását előkészítő ideiglenes bizottság ³	89/1990. (XII. 29.) OGY határozat
Az Állami Számvevőszék szervezetének és működésének felülvizsgálatát végző ad-hoc bizottság	91/1990. (XII. 29.) OGY határozat
A Dunai Vízlépcsőrendszer kérdéseivel foglalkozó ideiglenes bizottság	20/1993. (IV. 7.) OGY határozat
1994–1998	
A privatizációs folyamatok és az állami vagyonkezelés hatékonyságát és jogszerűségét veszélyeztető fogvatékoságok és visszaélések feltárását, a korrupcióellenes fellépést elősegítő országgyűlési eseti bizottság (Rövidített neve: privatizációs eseti bizottság)	68/1995. (VI. 17.) OGY határozat
Az Állami Számvevőszék elnökét jelölő bizottság	88/1996. (X. 30.) OGY határozat
A kábítószer-fogyasztás visszaszorítása érdekében létrehozott eseti bizottság	111/1996. (XII. 19.) OGY határozat
Az 1992. évi GATT-megállapodás hibáinak orvoslását elősegítő (eseti) bizottság	63/1997. (VI. 18.) OGY határozat
1998–2002	
A Választási Rendszer Reformját Előkészítő eseti bizottság	16/1999. (III. 8.) OGY határozat
Az Állami Számvevőszék alelnökeit jelölő ideiglenes (eseti) bizottság	63/2001. (IX. 26.) OGY határozat

Bizottság neve	A bizottság létrehozásáról rendelkező OGY határozat ² száma
2002–2006	
Az Állami Számvevőszék alelnökeit jelölő ideiglenes (eseti) bizottság	27/2002. (VI. 5.) OGY határozat
„Parlagfűmentes Magyarországért” eseti bizottság	11/2003. (II. 19.) OGY határozat
A nemzeti lovas programot előkészítő eseti bizottság	97/2003. (IX. 23.) OGY határozat
A „Nemzeti stratégia a kábítószer-probléma visszaszorítására” című dokumentumban foglaltaknak az Európai Unió készülő Drogstratégiájával való összehangolását előkészítő eseti bizottság	19/2005. (IV. 14.) OGY határozat
2006–2010	
Az Állami Számvevőszék alelnökeit jelölő bizottság	27/2006. (VI. 27.) OGY határozat
Az Új Magyarország Fejlesztési Terv végrehajtását felügyelő eseti bizottság	55/2006. (XII. 6.) OGY határozat
Fogyasztóvédelmi eseti bizottság	12/2007. (III. 7.) OGY határozat
Kábítószerügyi eseti bizottság	14/2007. (III. 7.) OGY határozat
Kutatási és innovációs eseti bizottság	56/2007. (VI. 20.) OGY határozat
A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló törvényben meghatározott pályázati eljárás országgyűlési ellenőrzését szolgáló eseti bizottság	57/2007. (VI. 26.) OGY határozat
A Nabucco földgázvezeték előkészítésének és megvalósításának folyamatát segítő eseti bizottság	98/2008. (IX. 26.) OGY határozat
e-Befogadásügyi eseti bizottság	111/2008. (X. 10.) OGY határozat
Az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit jelölő eseti bizottság	45/2009. (V. 22.) OGY határozat
2010–2014	
A műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló törvényben meghatározott pályázati eljárás országgyűlési ellenőrzését szolgáló eseti bizottság	29/2010. (VI. 3.) OGY határozat
Alkotmány-előkészítő eseti bizottság	47/2010. (VI. 29.) OGY határozat
Az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökeit jelölő eseti bizottság	34/2010. (VI. 16.) OGY határozat

Bizottság neve	A bizottság létrehozásáról rendelkező OGY határozat ² száma
Az Alkotmánybíróság elnökét és tagjait jelölő eseti bizottság	52/2010. (VII. 14.) OGY határozat
A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság	81/2010. (IX. 15.) OGY határozat
Az egyenruhás bűnözés folyamatát, hátterét és a gyöngyöspatai eseményeket feltáró, valamint az egyenruhás bűnözés felszámolását elősegítő eseti bizottság	34/2011. (VI. 7.) OGY határozat
Innovációs és fejlesztési eseti bizottság	76/2011. (X. 14.) OGY határozat
2014–2018	
Az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság	31/2014. (VII. 8.) OGY határozat
2018–2022	
Az Alkotmánybíróság tagjait jelölő eseti bizottság	14/2019. (V.28.) OGY határozat
A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság ⁴	20/2019. (VII.2.) OGY határozat
A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság ⁵	36/2019. (XI.5.) OGY határozat
A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság	25/2021. (X.19.) OGY határozat

- 1994 előtt a házszabály nem ismerte az „eseti” bizottság elnevezését, hanem e bizottságokat ideiglenes (ad hoc) bizottságnak nevezte.
- Az eseti bizottság feladatát, elnevezését, tagjainak számát és megbízásának terjedelmét az Országgyűlés az eseti bizottság felállításakor határozza meg.
- 1992 februárjától „különbizottság” elnevezéssel állandó jellegű bizottságként működött tovább a ciklus végéig.
- A 20/2019. (VII.2.) OGY határozattal létrehozott, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság 2019. szeptember 5-én megtartott ülésein, két jelölési körben sem tudott jelöltet állítani. Erre figyelemmel – a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 124. § (7) bekezdése és az eseti bizottság felállításáról szóló OGY határozat rendelkezései értelmében – a jelölőbizottság mandátuma megszűnt. Az új jelölőbizottság felállítására a 36/2019. (XI.5.) OGY határozattal került sor.
- A 36/2019. (XI.5.) OGY határozattal létrehozott, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjait jelölő eseti bizottság 2019. december 2-ai ülésén négy tagot jelölt, akiket az Országgyűlés 2019. december 10-én a Médiatanács tagjává megválasztott. Az egyik hely időközbeni megüresedése miatt az eseti bizottság 2021-ben ismét ülésezett, ekkor azonban a szeptember 27-én megtartott második jelölési körben sem tudott jelöltet állítani, így – az Mttv. 124. § (7) bekezdése és az eseti bizottság felállításáról szóló OGY határozat rendelkezései értelmében – e jelölőbizottság mandátuma is megszűnt. Az új jelölőbizottság felállítására a 25/2021. (X.19.) OGY határozattal került sor.

11. Vizsgálóbizottságok (1990–2022)

Bizottság neve	A bizottság létrehozásáról rendelkező OGY határozat ¹ száma
1990–1994	
A nyomtatott és elektronikus sajtó privatizációs eljárásait vizsgáló bizottság (Az Axel-Springer Budapest Kft. üzleti akcióinak és ebben az MSZP szerepének kivizsgálásával foglalkozó bizottság)	45/1990. (V. 24.) OGY határozat
1994–1998	
Vizsgálóbizottság az adós- és bankkonszolidáció körülményeinek tisztázására	66/1995. (VI. 17.) OGY határozat
Vizsgálóbizottság a Budapest Bank részére juttatott állami támogatás körülményeinek tisztázására	67/1995. (VI. 17.) OGY határozat
Az Egészségbiztosítási Önkormányzat és az Országos Egészségbiztosítási Pénztár gazdálkodását vizsgáló bizottság	118/1995. (XII. 22.) OGY határozat
A magyar-orosz olajszállítások és az orosz államadósság hasznosítása során felmerült összeférhetetlenségek, valamint a politikai döntéshozók és a gazdasági élet résztvevőinek esetleges összefonódását vizsgáló bizottság	124/1995. (XII. 22.) OGY határozat
Az ÁPV Rt.-nek az önkormányzatokat megillető belterületi földértékekkel kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítése tárgyában adott megbízási szerződések és megbízási díjak körülményeinek tisztázására felállított vizsgálóbizottság	86/1996. (X. 30.) OGY határozat
Vizsgálóbizottság a MÁV Rt. gazdálkodásának átvilágítására, különös tekintettel a teherszállító vasúti kocsik leselejtezésére és beszerzésére	46/1997. (IV. 29.) OGY határozat
Az 1997. november 3-ra, Budapestre bejelentett és a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 8. §-ának (1) bekezdésében és 9. §-ának (2) bekezdésében foglaltak szerint betiltott rendezvénnyel kapcsolatos kérdéseket vizsgáló bizottság	122/1997. (XII. 18.) OGY határozat
1998–2002	
Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal működése és felügyelete során felmerült aggályok kivizsgálására irányuló parlamenti vizsgálóbizottság ²	68/1998. (XI. 23.) OGY határozat
A politikusokról és más közéleti személyiségekről, valamint azok családtagjairól az előző parlamenti ciklusban folytatott törvénytelen és titkos adatgyűjtést vizsgáló bizottság	69/1998. (XI. 23.) OGY határozat

Bizottság neve	A bizottság létrehozásáról rendelkező OGY határozat ¹ száma
„Kellő körültekintéssel járt-e el a Kormány a hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben, különös tekintettel olyan személyek kinevezésére, akikkel kapcsolatban tisztázatlan, kétes gazdasági összefüggések merültek fel?” kérdést vizsgáló bizottság ²	70/1998. (XI. 23.) OGY határozat
A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvényben megfogalmazott jogalkotói szándék érvényesülését vizsgáló bizottság	67/1999. (VI. 25) OGY határozat
Az olajjüggök és a szervezett bűnözés között az esetleges korrupciós ügyek feltárására létrehozott vizsgálóbizottság	94/1999. (XII. 7.) OGY határozat
Az országgyűlési képviselők vagyoni helyzetét vizsgáló bizottság	103/2000. (XII. 20.) OGY határozat
2002–2006	
A rendszerváltás utáni első, szabadon választott Magyar Országgyűlés megalakulását követően kormányzati politikai szerepet betöltő személyeknek az előző politikai rendszer állambiztonsági tevékenységében való részvételének tényeit és körülményeit vizsgáló bizottság	41/2002. (VII. 12.) OGY határozat
A miniszterelnök titkosszolgálatokkal összefüggő tevékenységének és múltjának tényeit és következményeit vizsgáló bizottság	43/2002. (VII. 12.) OGY határozat
Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal működése és felügyelete során felmerült aggályok kivizsgálására irányuló parlamenti vizsgálóbizottság ³	70/2002. (X. 4.) OGY határozat
Az állam által nagy összegű költségvetési támogatásban részesített pénzügyintézetek konszolidációját vizsgáló bizottság	33/2003. (IV. 3.) OGY határozat
A kormányzati szerveknél, illetve a Kormány felügyelete alá tartozó szerveknél, különös tekintettel az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalnál elrendelt adatmásolással, esetleges jogosulatlan adatkezeléssel, adatátadással, illetve az APEH informatikai rendszerének megismerésével, valamint az APEH által különböző adóalanyok felé történő információkéréssel összefüggő tevékenységek körülményeit vizsgáló bizottság	34/2003. (IV. 3.) OGY határozat
Vizsgálóbizottság „külföldi fegyveres erők Magyarország területén és légtérében való áthaladásának megvizsgálására”	48/2003. (IV. 30.) OGY határozat
Vizsgálóbizottság a paksi atomerőműben történt súlyos üzemzavar körülményeinek és annak elhárítására tett intézkedéseknek, valamint a kieső villamos energia pótlási lehetőségeinek megvizsgálására	83/2003. (IX. 11.) OGY határozat
Az óvoda- és iskolabezárások okait vizsgáló bizottság	92/2003. (IX. 19.) OGY határozat
Vizsgálóbizottság „a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által feltárt brókerbotránynak, ezen belül különösen a Pannonplast Rt. részvényeinek megvásárlása körülményeinek, a K & H Equities Rt.-nél történt milliárdos sikkasztásnak, a Britton cégcsoportnak a tranzakcióban betöltött szerepének, a Medgyessy Péter által elnökölt Inter-Európa Bank Rt.-ben történt pénzmosásnak és az egész botránysorozattal kapcsolatos kormányzati és kormánypárti politikusok érintettségének kivizsgálására”	110/2003. (X. 27.) OGY határozat

Bizottság neve	A bizottság létrehozásáról rendelkező OGY határozat ¹ száma
A holocaust roma áldozatainak nemzetközi és hazai kárpótlását vizsgáló bizottság	134/2003. (XII. 17.) OGY határozat
Országgyűlési vizsgálóbizottság „Az Orbán-kormány (az 1998–2002-es kormányzati ciklus) alatt a Millenáris Kht. és a Kistrókus 2000 Kft., a Magyar Fejlesztési Bank Rt., a Miniszterelnöki Hivatal és annak Országimázs Központja, valamint az Ifjúsági és Sportminisztérium, a Sportfólió Kht. működésével és gazdálkodásával, továbbá vezetőik, vezető tisztségviselőik és tisztviselőik döntéseivel, intézkedéseivel kapcsolatban felmerülő – a politikai, erkölcsi és jogi felelősség kérdését is felvető – közéleti tisztaságot sértő cselekmények, ezzel összefüggő esetleges vagyongyarapodások, valamint mindezzel összefüggésben az Orbán-kormány kormányzati és kormánypárti politikusai, vezetői – különösen Orbán Viktor, Stumpf István és Deutsch Tamás – érintettségének és esetleges felelősségének kivizsgálására” ³	6/2004. (III. 2.) OGY határozat
A Kormány által 2004. február 11-én bejelentett, az M5-ös autópálya megvásárlásával és továbbépítésével kapcsolatos kormánydöntés körülményeinek és az ez alapján az AKA Rt.-vel megkötött tervezett szerződések várható következményeinek kivizsgálására létrehozott országgyűlési vizsgálóbizottság	23/2004. (III. 31.) OGY határozat
Az Orbán család állami forrásból történő gazdagodása, különös tekintettel a szőlőbirtokokra elnevezéssel parlamenti vizsgálóbizottság	38/2005. (V. 12.) OGY határozat
A jövedéki törvény kormánypártok által történt, a költségvetésnek több tízmilliárd forint bevételkiesést okozó módosítása, és ezzel a Zwack Unicum Rt. milliárdos adóhátralék alóli mentesítése, Zwack Péter volt SZDSZ-es országgyűlési képviselő mandátumáról történt lemondása, továbbá a Vám- és Pénzügyőrség Vegyvizsgáló Intézetének a Zwack Unicum Rt.-t érintő vizsgálata és annak másfél éve elmaradó következménye, és Arnold Mihály a Vám- és Pénzügyőrség volt országos parancsnoka lemondása közti összefüggéseket, és mindezekkel kapcsolatban Medgyessy Péter volt miniszterelnök és Draskovics Tibor pénzügyminiszter felelősségét vizsgáló bizottság	39/2005. (V. 12.) OGY határozat
Vizsgálóbizottság „az Apró-Gyurcsány érdekkör privatizációból, állami megrendelésekből, illetve állami hitelekből történő meggazdagodásának titkairól” címmel (A bizottság rövidített neve: „az Apró-Gyurcsány érdekkör milliárdjainak titkait vizsgáló bizottság”)	44/2005. (V. 26.) OGY határozat
2006–2010	
Az állami intézményeknek és szervezeteknek az „Együtt Egymásért, Egy-másért Alapítvány” működésével kapcsolatos korrupciógyanús ügyekben való részvételének körülményeit és az „Együtt Egymásért, Egy-másért Alapítvány” működésének nemzetbiztonsági kockázatait vizsgáló bizottság	62/2007. (VI. 27.) OGY határozat

Bizottság neve	A bizottság létrehozásáról rendelkező OGY határozat ¹ száma
Az 1998-2006 közötti költségvetési éveket érintően, az Országgyűlés, a Miniszterelnöki Hivatal és a minisztériumok hatáskörében hozott döntéssel, államháztartáson kívüli szervezetek részére történt ingyenes vagyoni juttatásokkal kapcsolatos eljárások szabályszerűségének kivizsgálására felállított parlamenti vizsgálóbizottság ⁴	78/2007. (IX. 28.) OGY határozat
A Magyar Köztársaság polgárai személyes adatainak biztonságát, valamint egyes állami szerveket, közszereplőket érintő információszerzési, vagy más néven „árnyék-titkosszolgálati” botrány körülményeit és az ügy kezelésének anomáliáit vizsgáló bizottság ⁴	125/2008. (XII. 3.) OGY határozat
A Soros Fund Management LLC magyarországi káros pénzügyi tevékenységeit feltáró vizsgálóbizottság ⁴	50/2009. (VI. 18.) OGY határozat
A „King’s City” elnevezésű, Sukoró község külterületén megvalósuló turisztikai projekt létrehozásával kapcsolatos kormányzati tevékenységet feltáró vizsgálóbizottság ⁴	90/2009. (X. 29.) OGY határozat
Az árfolyamváltozás, a hitelszerződések és a törlesztőrészletek, valamint a bankok kockázatvállalási gyakorlata és a hitelnyújtás profitmagysága összefüggéseit feltáró vizsgálóbizottság ⁴	91/2009. (XI. 12.) OGY határozat
A Centrum Parkoló Kft., valamint a Fővárosi Önkormányzatok Parkolási Társulásának tevékenységét és kapcsolatát vizsgáló bizottság ⁴	104/2009. (XII. 18.) OGY határozat
A Sláger és a Danubius rádiók frekvenciájára kiírt ORTT-pályázat elbírálása során felmerült egyes pártkötődések és háttéralkuk szerepét vizsgáló bizottság ⁴	18/2010. (II. 25.) OGY határozat
2010–2014	
A Magyar Államvasutak Zrt. jelenlegi gazdasági helyzetéhez vezető, 2002-2010 közötti – kiemelten a MÁV Zrt. szerkezetátalakítására és a leánytársaságok privatizációjára vonatkozó — döntések vizsgálatára létrehozott vizsgálóbizottság	115/2010. (XI. 25.) OGY határozat
A Kolontár melletti vörösiszap-tározó átszakadása miatt bekövetkezett környezeti katasztrófával kapcsolatos felelősség feltárását és a hasonló katasztrófák jövőbeni megakadályozását célzó országgyűlési vizsgálóbizottság	117/2010. (XI. 30) OGY határozat
A cukorgyárak privatizációját, valamint Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása óta a közösségi cukorreformok során képviselt magyar álláspontot értékelő, és annak itthoni következményeit feltáró vizsgálóbizottság	54/2011. (VI.29.) OGY határozat
A MALÉV Zrt. és a Budapest Airport Zrt. szocialisták és szabad demokraták általi privatizációjának körülményeit, továbbá a MALÉV Zrt. visszaállamosításának folyamatát, valamint jelenlegi fizetésképtelenségét és felszámolását előidéző, 2002-2010 között meghozott intézkedéseket, illetve az ebben az időszakban felmerülő döntéshozói felelősség kérdéskörét vizsgáló bizottság	19/2012. (III. 14.) OGY határozat

Bizottság neve	A bizottság létrehozásáról rendelkező OGY határozat ¹ száma
A VOLÁNBUSZ Zrt. 2003-ban megalkotott reorganizációs programja végrehajtásának körülményeit vizsgáló bizottság	22/2012. (III. 20) OGY határozat
Az Európa több országát érintő lehallgatási botrány magyarországi számlainak, valamint a külföldi befolyásszerzési törekvéseknek a feltárására irányuló vizsgálóbizottság	101/2013. (XII. 12.) OGY határozat
Az állami adóhatóság 2002 és 2013 közötti kiemelt adózókkal kapcsolatos gyakorlatát vizsgáló bizottság ⁵	104/2013. (XII. 20.) OGY határozat

-
- 1 A vizsgálóbizottság feladatát, elnevezését, tagjainak számát és megbízatásának terjedelmét az Országgyűlés a vizsgálóbizottság felállításakor határozza meg.
 - 2 E bizottságok tisztségviselőit, illetve tagjait az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységüket nem kezdték meg.
 - 3 E bizottságok tisztségviselőit, illetve tagjait az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységüket nem kezdték meg.
 - 4 E bizottságok tisztségviselőit, illetve tagjait az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységüket nem kezdték meg.
 - 5 E bizottság tisztségviselőit, illetve tagjait az Országgyűlés nem választotta meg, így tevékenységét nem kezdte meg.

12. A frakciók vezetői

Képviselőcsoport	Vezető	Megbízásának időtartama
1990–1994		
Fidesz	dr. Orbán Viktor	1990.05.02. – 1994.06.27.
FKgP	dr. Torgyán József	1990.05.02. – 1991.03.18.
	dr. Pásztor Gyula	1991.04.10. – 1991.11.18.
FKgP (33), illetőleg Kisgazda képviselőcsoport¹	dr. Pásztor Gyula	1992.11.19. – 1992.09.27.
	dr. Szabó János	1992.09.28. – 1993.02.13.
	dr. Böröcz István	1993.02.14. – 1994.06.27.
FKgP (12)¹	dr. Ugrin Emese	1991.11.28. – 1992.08.25.
KDNP	dr. Füzessy Tibor	1990.05.02. – 1992.06.17.
	Csépe Béla	1992.06.24. – 1994.06.27.
MDF	dr. Kónya Imre	1990.05.02. – 1993.12.20.
	dr. Kulín Ferenc	1993.12.21. – 1994.06.27.
MIÉP	Horváth Lajos	1993.07.05. – 1994.06.27.
MSZP	dr. Gál Zoltán	1990.11.01. – 1994.06.27.
SZDSZ	dr. Tölgyessy Péter	1990.05.02. – 1990.10.15.
	dr. Pető Iván	1990.10.16. – 1991.12.02.
	Tardos Márton	1991.12.03. – 1993.05.31.
	Kuncze Gábor	1993.06.01. – 1994.06.27.
1994–1998		
Fidesz	dr. Kövér László	1994.06.28. – 1994.07.31.
	Pokorni Zoltán	1997.09.08. – 1998.06.17.
	dr. Szájer József	1994.08.01. – 1997.09.07.
FKgP	dr. Torgyán József	1994.06.28. – 1998.06.17.
KDNP	dr. Füzessy Tibor	1994.06.28. – 1995.02.19.
	dr. Isépy Tamás	1995.02.20. – 1997.07.21.
MDF	dr. Szabó Iván	1994.06.28. – 1996.03.10.
	Demeter Ervin	1996.03.11. – 1998.06.17.
MDNP	dr. Szabó Iván	1996.03.11. – 1998.06.17.

Képviselőcsoport	Vezető	Megbízásának időtartama
MSZP	dr. Szekeres Imre	1994.06.28. – 1998.06.17.
SZDSZ	dr. Pető Iván	1994.06.28 – 1997.04.14.
	dr. Szent-Iványi István	1997.05.01. – 1998.06.17.
1998–2002		
Fidesz	dr. Szájer József	1998.06.18. – 2002.05.14.
FKgP	dr. Torgyán József	1998.06.18. – 1998.07.07.
	dr. Bánk Attila	1998.07.08. – 2001.03.04.
	dr. Szentgyörgyvölgyi Péter	2001.03.01. – 2002.05.14.
MDF	dr. Balsai István	1998.06.18. – 2002.05.14.
MIÉP	Csurka István	1998.06.18. – 2002.05.14.
MSZP	Kovács László	1998.06.18. – 2000.12.31.
	dr. Nagy Sándor	2001.01.01. – 2002.05.14.
SZDSZ	Kuncze Gábor	1998.06.18. – 2000.12.10.
	dr. Szent-Iványi István	2000.12.11. – 2002.05.14.
2002–2006		
Fidesz	Pokorni Zoltán	2002.05.15. – 2002.07.14.
	dr. Áder János	2002.07.15. – 2006.05.15.
MDF	dr. Balsai István	2002.05.15. – 2002.11.11.
	Herényi Károly	2002.11.17. – 2004.11.08.
	Herényi Károly	2004.11.08. – 2006.05.15.
MSZP	Lendvai Ildikó	2002.05.15. – 2006.05.15.
SZDSZ	Kuncze Gábor	2002.05.15. – 2006.05.15.
2006–2010		
Fidesz	dr. Navracsecs Tibor	2006.05.16. – 2010.05.13.
KDNP	dr. Semjén Zsolt	2006.05.16. – 2010.05.13.
MDF	Herényi Károly	2006.05.16. – 2009.03.19.
MSZP	Lendvai Ildikó	2006.05.16. – 2009.04.19.
	Mesterházy Attila	2009.04.20. – 2010.05.13.
SZDSZ	Kuncze Gábor	2006.05.16. – 2007.04.13.
	dr. Eörsi Mátyás	2007.04.14. – 2007.12.04.
	dr. Kóka János	2007.12.05. – 2010.05.13.
2010–2014		
Fidesz	Lázár János	2010.05.14. – 2012.06.01.
	Rogán Antal	2012.06.02. – 2014.05.05.
KDNP	Harrach Péter	2010.05.14. – 2014.05.05.
Jobbik	Vona Gábor	2010.05.14. – 2014.05.06.

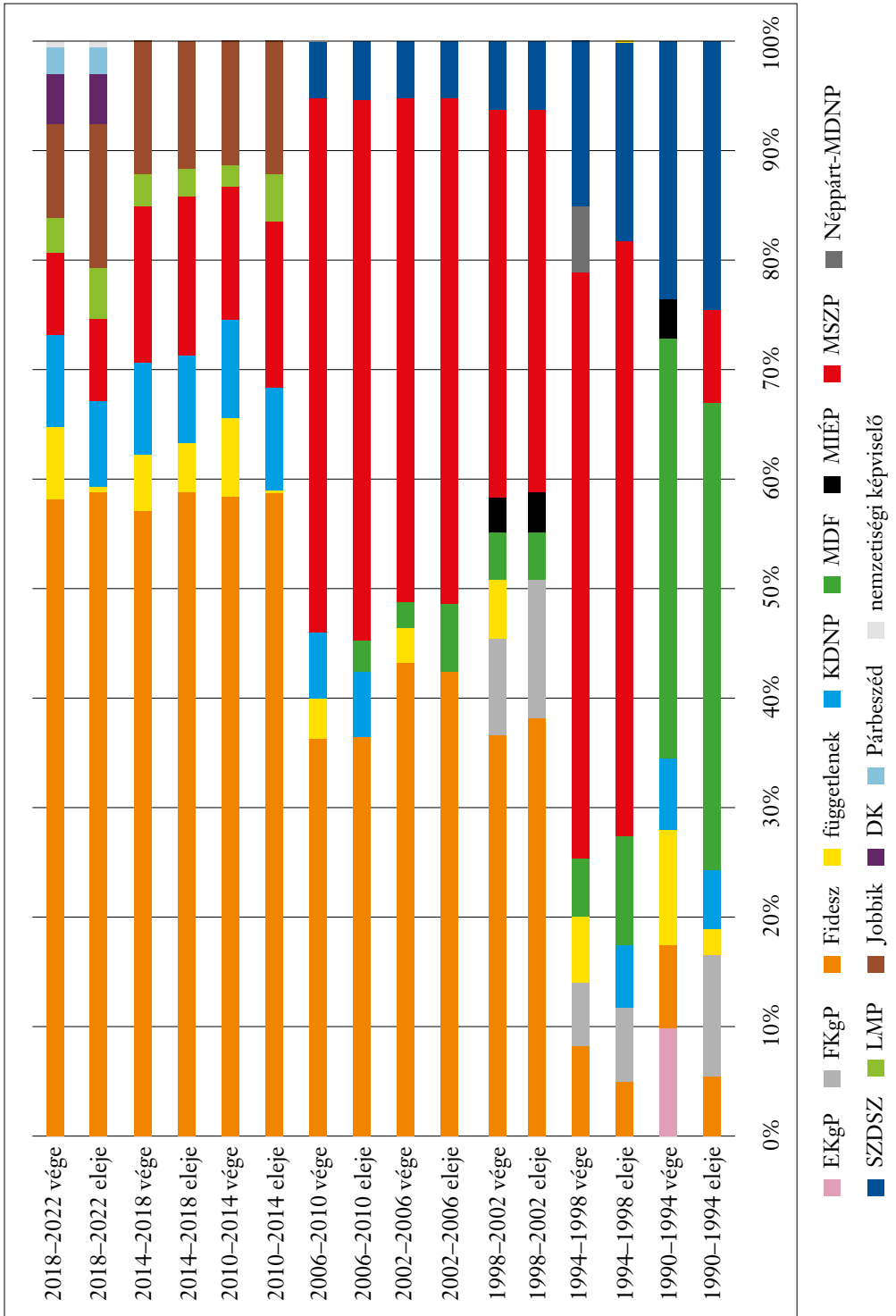
Képviselőcsoport	Vezető	Megbízásának időtartama
MSZP	Mesterházy Attila	2010.05.14. – 2011.11.20.
	Mesterházy Attila	2011.11.21. – 2014.05.05.
LMP	dr. Schiffer András	2010.05.14. – 2012.01.13.
	Jávor Benedek	2012.02.01. – 2012.11.18.
	dr. Schiffer András	2012.11.26. – 2013.02.11.
	dr. Schiffer András	2013.09.01. – 2014.05.05.
2014–2018		
Fidesz	Rogán Antal	2014.05.06. – 2015.09.30.
	Kósa Lajos	2015.10.01. – 2017.10.01.
	dr. Gulyás Gergely	2017.10.02. – 2018.05.07.
KDNP	Harrach Péter	2014.05.06. – 2018.05.07.
Jobbik	Vona Gábor	2014.05.06. – 2016.09.11.
	Volner János	2016.09.12. – 2018.05.07.
MSZP	Mesterházy Attila	2014.05.06. – 2014.06.02.
	Töbiás József	2014.09.05. – 2016.07.05.
	dr. Tóth Bertalan	2016.07.06. – 2018.05.07.
LMP	dr. Schiffer András	2014.05.06. – 2016.09.05.
	Schmuck Erzsébet	2016.09.06. – 2017.02.15.
	dr. Szél Bernadett	2017.02.16. – 2018.05.07.
2018–2022		
Fidesz	Kocsis Máté	2018.05.08. –
KDNP	Harrach Péter	2018.05.08. – 2020.07.14.
	dr. Simicskó István	2020.07.15. –
Jobbik	Gyöngyösi Márton	2018.05.08. – 2019.06.24.
	Jakab Péter	2019.06.25. –
MSZP	dr. Tóth Bertalan	2018.05.08. –
DK	Gyurcsány Ferenc	2018.05.08. –
LMP	dr. Szél Bernadett	2018.05.08. – 2018.09.15.
	dr. Keresztes László Lóránt	2018.09.16. –
Párbeszéd	Szabó Tímea	2018.05.08. –

1 1991. november 19-én vált szét az FKgP: FKgP(12)-ekre és FKgP(33)-akra. 1992. február 24-étől, a képviselőcsoportok közötti mozgás következtében az FKGP(33)-ak létszáma 36-ra nőtt, az elnevezésük Kisgazda képviselőcsoportra változott, majd 1994 márciusában EKgP lett. Az FKgP(12)-ek létszáma 10 fő alá csökkent, ezért 1992. szeptember 21-én megszűnt.

13. A képviselőcsoportok és a független, valamint nemzetiségi képviselők létszáma és megoszlása

Képviselő- csoport	1990–1994		1994–1998		1998–2002		2002–2006	
	létszáma		létszáma		létszáma		létszáma	
	ciklus							
	elején	végén	elején	végén	elején	végén	elején	végén
EKgP	–	36	–	–	–	–	–	–
Fidesz	22	26	20	32	148	143	164	168
FKgP	44	–	26	22	48	33	–	–
függetlenek	7	37	1	23	1	20	–	11
KDNP	21	23	22	–	–	–	–	–
MDF	165	135	38	20	17	16	24	9
MIÉP	–	12	–	–	14	12	–	–
MSZP	33	33	209	204	134	136	178	177
Néppárt-MDNP	–	–	–	15	–	–	–	–
SZDSZ	94	83	70	65	24	24	20	20
LMP	–	–	–	–	–	–	–	–
Jobbik	–	–	–	–	–	–	–	–
DK	–	–	–	–	–	–	–	–
Párbeszéd	–	–	–	–	–	–	–	–
nemzetiségi képviselő	–	–	–	–	–	–	–	–
Összesen	386	385	385	381	386	384	386	385

Képviselő- csoport	2006–2010		2010–2014		2014–2018		2018–2022	
	létszáma		létszáma		létszáma		létszáma	
	ciklus							
	elején	végén	elején	végén	elején	végén	elején	végén
EKgP	–		–		–		–	
Fidesz	141	139	227	223	117	114	117	116
FKgP	–		–		–		–	
függetlenek	1	14	1	27	9	10	1	13
KDNP	23	23	36	34	16	17	16	17
MDF	11	–	–		–		–	
MIÉP	–		–		–		–	
MSZP	190	188	59	47	29	28	15	15
Néppárt-MDNP	–		–		–		–	
SZDSZ	20	18	–		–		–	
LMP	–		16	7	5	6	9	6
Jobbik	–		47	43	23	24	26	17
DK	–		–		–		9	9
Párbeszéd	–		–		–		5	5
nemzetiségi képviselő	–		–		–		1	1
Összesen	386	382	386	381	199	199	199	199



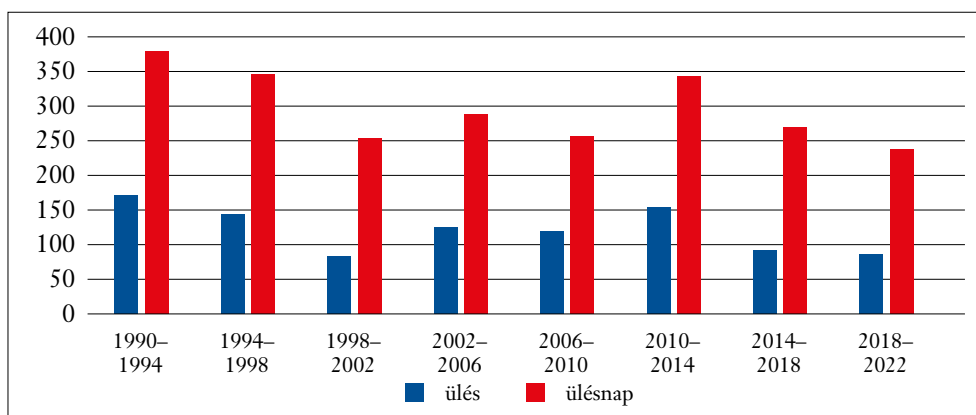
14. A parlamenti pártok képviselőcsoportjainak (és a független képviselők) változásai¹

1990.05.02.–1991.11.18.	Fidesz	KDNP	Függetlenek	FKgP ²	MSZP	MDF	SZDSZ	
1992.02.24.–1992.09.20.			FKgP(12)	FKgP(33)				
1992.09.21.–1993.07.04.				Kisgazdák (36)				
1993.07.05.–1994.03.20.				EKgP		MIEP		
1994.03.21.–1994.06.27.								
1994.06.28.–1996.03.10.				FKgP	Néppárt- MDNP			
1996.03.11.–1997.07.21.								
1997.07.22.–1997.09.06.								
1997.09.07.–1998.06.17.								
1998.06.18.–1998.12.16.								
1998.12.17.–2001.10.14. ³								
2001.10.15.–2002.05.14.								
2002.05.15.–2003.05.05.								
2003.05.06.–2004.04.12.								
2004.04.13.–2004.11.08. ⁴								
2004.11.09.–2006.05.15.								
2006.05.16.–2009.03.19.								
2009.03.20.–2010.05.13.								
2010.05.14.–2011.10.23.								
2011.10.24.–2013.02.11.								
2013.02.12.–2013.08.31.								
2013.09.01.–2014.05.05.								
2014.05.06.–2018.05.07.								
2018.05.08.–					PM DK			
								Jobbik
								LMP

- 1 Az oszlopok szélessége nem jelzi az adott képviselőcsoport létszámát, csupán a képviselők frakciók közötti mozgásának megjelenítése miatt változik a méretük.
- 2 Az FKgP képviselőcsoportjának létszáma 1991 augusztusától 45 fő, 1 KDNP-s képviselő átlépése miatt.
- 3 1998.12.17-től több ütemben hagyták el a képviselők az FKgP képviselőcsoportját.
- 4 2004. november 8-án az MDF képviselőcsoportja figyelemmel arra, hogy létszáma 15 fő alá csökkent, megszűnt, 2004. november 9-én a Házszabály 9. §-a alapján a Magyar Demokrata Fórum országgyűlési képviselőcsoportja megalakult.

15. A plenáris ülések és ülésnapok száma és megoszlása

Ciklus	Tavaszi		Nyári		Őszi		Téli		Összesen	
	február 1. – június 15.		június 16. – augusztus 31.		szeptember 1. – december 15.		december 16. – január 31.			
	ülésszak									
	ülés	ülésnap	ülés	ülésnap	ülés	ülésnap	ülés	ülésnap	ülés	ülésnap
1990–1994	72	155	19	44	62	139	19	41	172	379
1994–1998	63	149	15	31	60	155	7	11	145	346
1998–2002 ¹	29	103	11	15	36	125	7	9	83	252
2002–2006	53	123	13	19	52	137	7	9	125	288
2006–2010	54	108	10	17	53	127	3	4	120	256
2010–2014	66	135	22	44	56	150	10	13	154	342
2014–2018	36	127	13	16	39	122	4	4	92	269
2018–2022	40	102	14	32	28	98	3	3	85	235

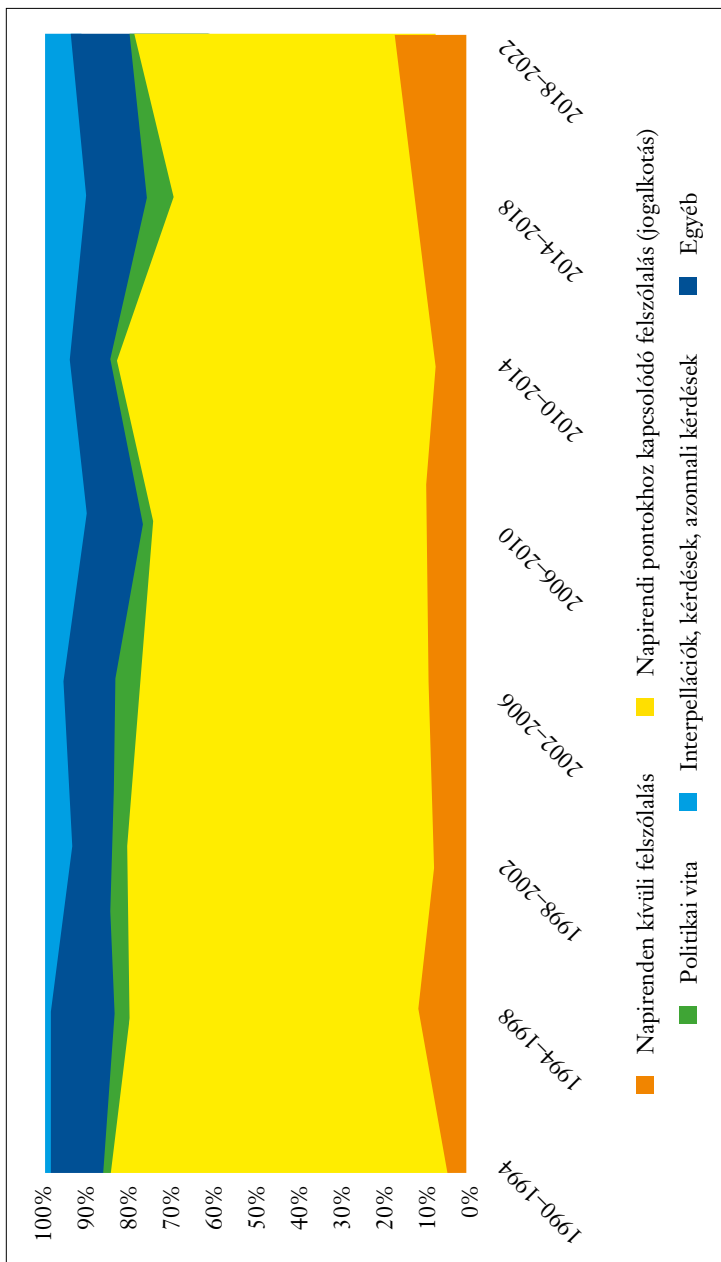


1 Az 1999. évi téli rendkívüli ülészak 1999. december 20-ától 2000. február 4-éig tartott.

16. A plenáris ülések tárgyalási idejének megoszlása típusonként

Típusa	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006
	ideje (óra:perc)			
Napirenden kívüli felszólalás	114:15	306:50	184:55	240:59
Napirendi pontokhoz kapcsolódó felszólalás (jogalkotás)	1710:55	1766:35	1640:49	1721:15
Politikai vita	28:40	84:41	84:36	136:15
Interpellációk, kérdések, azonnali kérdések	269:05	385:45	211:55	319:51
Egyéb	31:05	35:44	135:17	97:19
Tárgyalási idő összesen	2154:00	2579:35	2257:32	2515:39

Típusa	2006–2010	2010–2014	2014–2018	2018–2022
	ideje (óra:perc)			
Napirenden kívüli felszólalás	214:58	273:14	271:01	319:30
Napirendi pontokhoz kapcsolódó felszólalás (jogalkotás)	1362:49	2499:32	1305:01	1105:35
Politikai vita	57:50	51:14	145:12	9:12
Interpellációk, kérdések, azonnali kérdések	287:55	331:31	320:30	274:25
Egyéb	199:49	191:59	141:05	95:03
Tárgyalási idő összesen	2123:21	3347:30	2182:49	1803:45



17. Az Országgyűlés döntéseihez szükséges szavazati arányok

1. Az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges a következő döntések meghozatalához

- Az Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához.
- Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja, e nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz.
- A Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kérelmére zárt ülés tartásához.
- A köztársasági elnök választásakor az első szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát megkapta.
- A köztársasági elnök tisztségétől történő megfosztási eljárás megindításához.
- Az Alkotmánybíróság tagjainak tizenkét évre történő, valamint az alkotmánybírák közül az elnök megválasztásához.
- Az Országos Bírósági Hivatal elnökének kilenc évre történő megválasztásához.
- Az Országos Bírósági Hivatal elnöke megbízatása megszűnésének kérdésében (összeférhetetlenség kimondása, felmentés, tisztségtől való megfosztás) az Országgyűlés határoz a képviselők kétharmadának szavazata alapján.
- A Kúria elnökének kilenc évre történő megválasztásához.
- A Kúria elnöke megbízatása megszűnésének kérdésében (összeférhetetlenség kimondása, felmentés, tisztségtől való megfosztás) az Országgyűlés határoz a képviselők kétharmadának szavazata alapján.
- A legfőbb ügyész kilenc évre történő megválasztásához.
- Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek hat évre történő megválasztásához.
- Az Állami Számvevőszék elnökének tizenkét évre történő megválasztásához.
- Az Állami Számvevőszék elnöke mentelmi jogának felfüggesztéséhez.
- Az Állami Számvevőszék elnökével szemben összeférhetetlenség kimondása, felmentés, illetve kizárás az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával hozott határozattal állapítható meg.
- Hadiállapot kinyilvánításához, békekötéshez, valamint különleges jogrend ki- hirdetéséhez.

- Az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén felülvizsgálja, és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. E döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.
- Különleges jogrendben az Országgyűlés ülésének az Országház épületétől eltérő helyen történő megtartásához.
- A legfőbb ügyész megbízatása felmentéssel történő megszűnésének kimondásához, ha a legfőbb ügyész neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni a megbízatásából adódó feladatainak, illetve a legfőbb ügyész megbízatása hivatalvesztés általi megszűnése kimondásához, ha a legfőbb ügyész neki felróható okból nem tesz eleget megbízatásából eredő feladatainak, illetve jogerős ügydöntő határozatban megállapított büntetést követett el, vagy más módon tisztségére méltatlanná vált.
- Az alapvető jogok biztosa megbízatása – felmentéssel, tisztségtől való megfosztással, a megválasztáshoz szükséges feltételek megszűnésével vagy az összeférhetetlenség kimondásával történő – megszűnésének kimondásához.
- Az alapvető jogok biztosa helyettesének megbízatása – felmentéssel, tisztségtől való megfosztással, a megválasztáshoz szükséges feltételek megszűnésével vagy az összeférhetetlenség kimondásával történő – megszűnésének kimondásához.

2. A jelen lévő országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges a következő döntések elfogadásához

- Kivételesen, a Házbizottság javaslatára az Országgyűlés a jelen lévő képviselők legalább négyötödének szavazatával, vita nélkül úgy határozhat, hogy valamely ügy tárgyalása, illetve döntéshozatala során a határozati hárszabályi rendelkezésektől eltér.

3. A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges a következő országgyűlési határozatok elfogadásához

- Az Országgyűlés működési és tárgyalási rendjét megállapító hárszabályi rendelkezések elfogadásához.

4. A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges a következő döntések elfogadásához

- Sarkalatos törvény elfogadásához és módosításához.
- Az országgyűlési képviselő megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításáról, az összeférhetetlenség kimondásáról, valamint annak megállapításáról, hogy az országgyűlési képviselő egy éven keresztül nem vett részt az

Országgyűlés munkájában, az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával határoz.

- A köztársasági elnök feladatkörei ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának és a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításához, valamint összeférhetetlenségének kimondásához.
- A miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításához és az összeférhetetlenség kimondásához.
- A Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról, valamint a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról, magyarországi állomásozásáról, kivéve, ha az Alaptörvény a döntési hatáskört a Kormány feladatköreként állapítja meg.
- Megelőző védelmi helyzet kihirdetéséhez, meghosszabbításához.
- Terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre a terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez, valamint ezen különleges jogrend meghosszabbításához.
- Az országgyűlési képviselő mentelmi jogának felfüggesztéséhez.
- Annak megállapításához, hogy a nemzetiségi szószóló az országgyűlési képviselők választásán már nem választható, már nem szerepel a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként, valamint a szószóló összeférhetlenségének kimondásához.
- Település megyék közötti átcsatolásához a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 125. § (4) bekezdésében foglalt esetben.
- A Kúria elnöke és az Országos Bírósági Hivatal elnöke mentelmi jogának felfüggesztéséhez a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 2. § (2) bekezdésében foglaltak szerint.
- A legfőbb ügyész mentelmi jogának felfüggesztéséhez az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 3. § (6) bekezdésében foglaltak szerint.
- A Közszolgálati Közalapítvány alapító okiratának elfogadásához és módosításához a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 84. § (3) bekezdésében foglaltak szerint.
- A Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma hat tagjának megválasztásához a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 86. § (1) bekezdésében foglaltak szerint.
- A Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma új tagjának megválasztásához a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 87. § (7) bekezdésében foglaltak szerint.
- A Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma elnöke vagy tagja összeférhetlenségéről, felmentéséről vagy kizárásáról való döntéshez a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 89. § (2) bekezdésében meghatározott esetben.
- A Médiatanács elnökének és négy tagjának megválasztásához a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 124. § (1) bekezdésében foglaltak szerint.

- A Médiatanács elnökének megválasztásához a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 125. § (3) bekezdésében meghatározott esetben.
- A Médiatanács elnöke vagy tagja összeférhetetlenségéről, felmentéséről vagy kizárásáról való döntéshez a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 129. § (7) bekezdésében meghatározott esetben.
- Alapítvány létrehozásához a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 8. § (1) bekezdésében foglalt esetben.
- A Nemzeti Emlékezet Bizottsága elnökének és két tagjának megválasztásához a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény 7. § (1) bekezdésében foglaltak szerint.
- A Nemzeti Emlékezet Bizottsága tagja megbízatása – a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény 16. § (1) bekezdésének e)–g) pontja szerinti – megszűnésének megállapításához a Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény 16. § (4) bekezdésében foglaltak szerint.
- Az alapvető jogok biztosa és helyettese mentelmi jogának felfüggesztéséhez.
- A Nemzeti Választási Bizottság tagjának és póttagjának megválasztásához.
- A sürgős tárgyalás elrendeléséhez.
- A túljerteszkedő módosító javaslatot benyújtó bizottság javaslatára a HHSZ 70. § (3)–(8) bekezdését, a törvényalkotási bizottság javaslatára a HHSZ 71. § (3)–(8) bekezdését nem kell alkalmazni, ha ahhoz az Országgyűlés a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával hozzájárul.

5. Abszolút többség szükséges a következő döntések meghozatalához

- A miniszterelnök megválasztásához.
- A miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány elfogadásához, a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megválasztásához.
- A kivételes eljárásban történő tárgyalás elrendeléséhez.
- A politikai nyilatkozat elfogadásához.

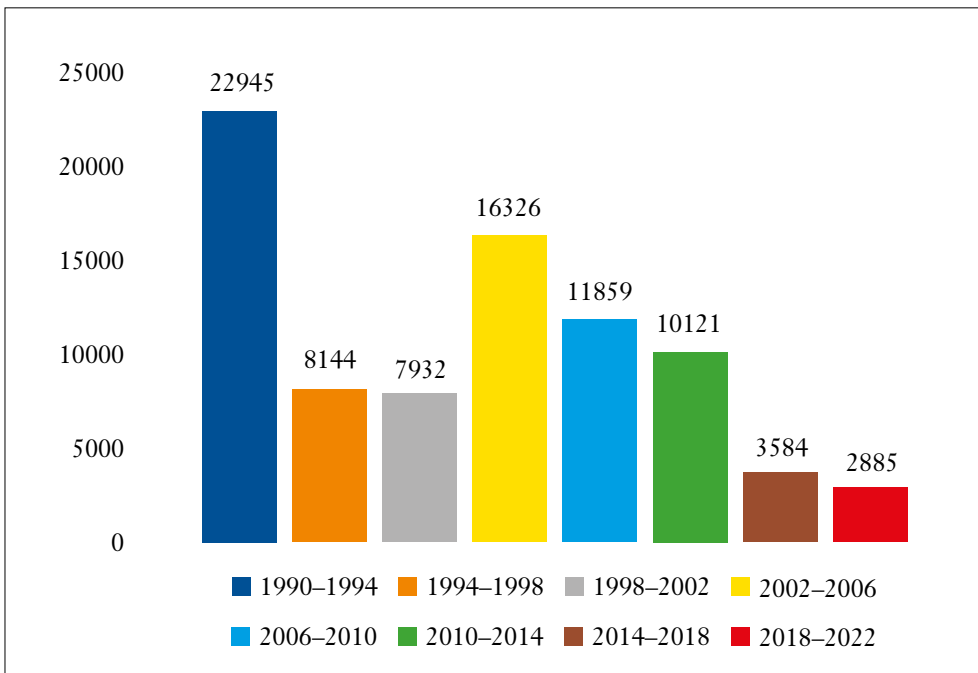
6. Egyéb, a képviselők meghatározott létszámához kötött döntések

- A köztársasági elnök választásakor a jelölés érvényességéhez az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásbeli ajánlása szükséges.
- Az Alaptörvényt vagy tisztsége gyakorlásával összefüggésben valamely törvényt szándékosan megsértő, illetve a szándékos bűncselekményt elkövető köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a tisztségtől való megfosztást.
- Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.

- Vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők egyötöde kezdeményezheti.
- A képviselők egyötödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülés-szakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni.
- Az (Országgyűlés ülésének) elnapolás tartama alatt a házelnök a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére – a kérelem kézhezvételétől számított nyolc napnál nem távolabbi időpontra – köteles az Országgyűlés ülését összehívni.
- A képviselők legalább egyötödének írásbeli indítványára – az indítványban megjelölt átfogó politikai témakörben – az Országgyűlés vitát tart.

18. A szavazások száma és megoszlása ciklusonként¹

Ciklus	Szavazások száma
1990–1994	22 945
1994–1998	8 144
1998–2002	7 932
2002–2006	16 326
2006–2010	11 859
2010–2014	10 121
2014–2018	3 584
2018–2022	2 885

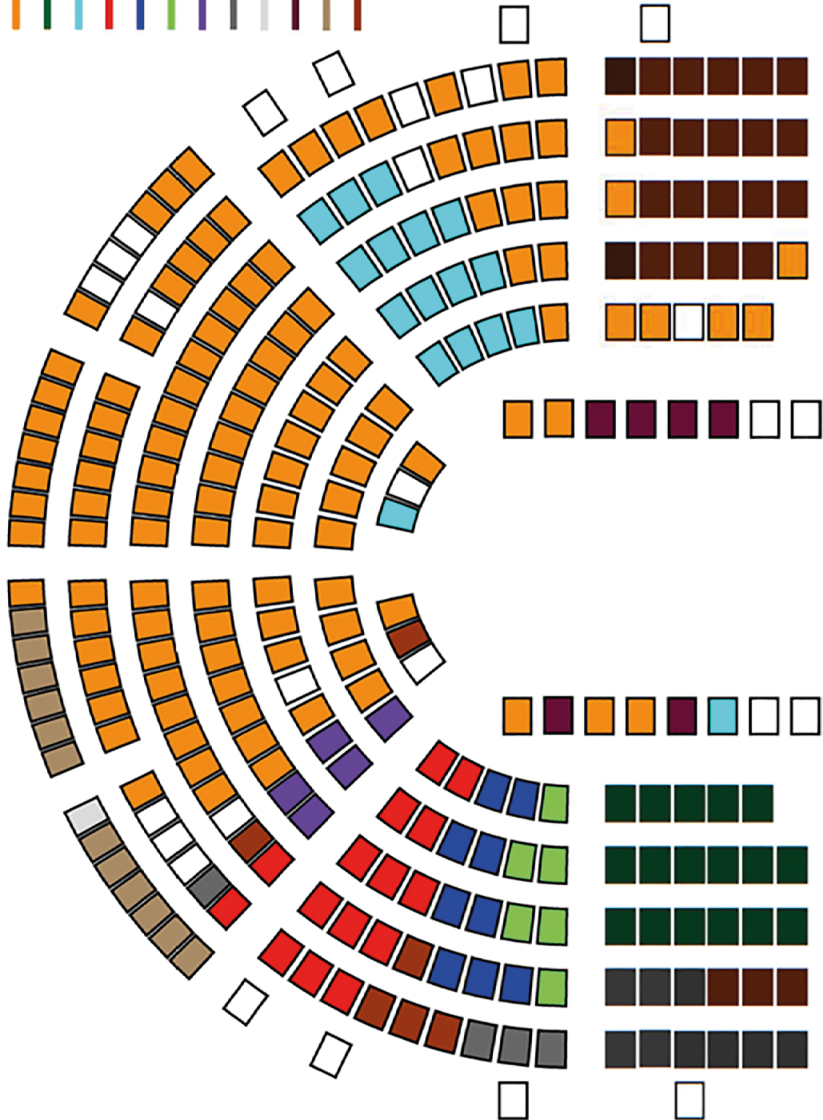


¹ Géppel rögzített szavazások száma.

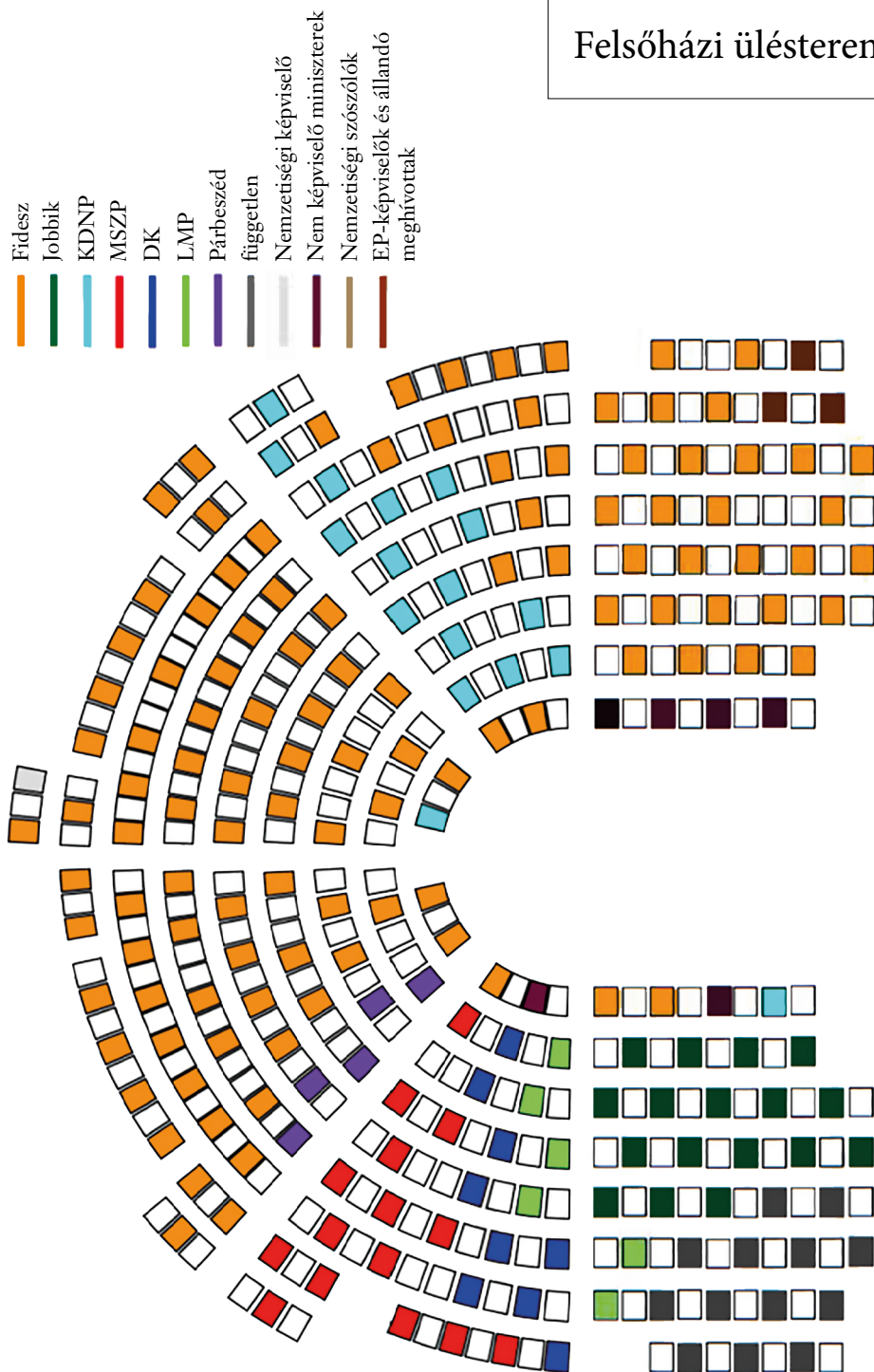
19. A parlamenti patkó

Alsóházi ülésterem

- Fidesz
- Jobbik
- KDNP
- MSZP
- DK
- LMP
- Párbeszéd
- független
- Nemzetiségi képviselő
- Nemzetiségi miniszterek
- Nemzetiségi szószólók
- EP-képviselők és állandó meghívottak



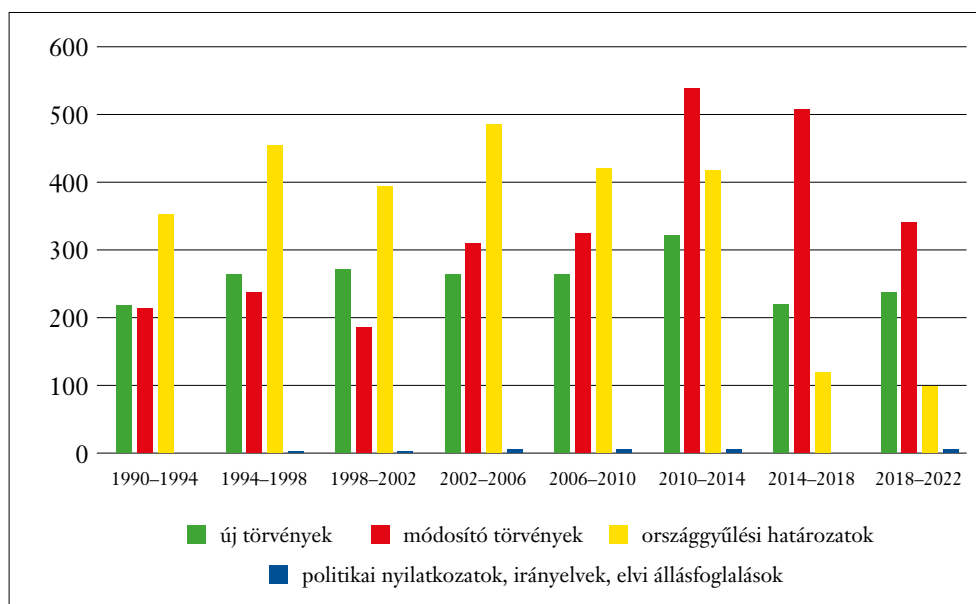
Felsőházi ülésterem¹



¹ Az utolsó plenáris ülés 2021. június 15-én volt a felsőházi ülésteremben.

20. Az Országgyűlés jogalkotása

Ciklus	Törvények száma ¹			Országgyűlési határozatok száma	Politikai nyilatkozatok, irányelvek, elvi állásfoglalások	Összesen
	új	módosító	összesen			
1990–1994	219	213	432	354	10	796
1994–1998	264	235	499	455	3	957
1998–2002	273	187	460	394	2	856
2002–2006	262	311	573	488	4	1 065
2006–2010	263	326	589	421	5	1 015
2010–2014	321	538	859	419	4	1 282
2014–2018	221	509	730	121	0	851
2018–2022	237	360	597	106	7	709



¹ A táblázat tartalmazza azoknak az Országgyűlés által elfogadott törvényeknek a számát, amelyek alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság még nem döntött.

21. Benyújtott törvényjavaslatok megoszlása benyújtók szerint¹

Benyújtó ²	1990–1994 ³		1994–1998		1998–2002		2002–2006	
	száma	megoszlása	száma	megoszlása	száma	megoszlása	száma	megoszlása
Kormány	428	100,0	470	100,0	442	100,0	520	100,0
ebből általános/összevont vitája megkezdve	n.a.	n.a.	446	94,9	417	94,3	501	96,3
ebből elfogadva	350	81,8	434	92,3	397	89,8	470	90,4
Kormánypárti képviselők	118	100,0	91	100,0	165	100,0	170	100,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	n.a.	n.a.	44	48,4	42	25,5	83	48,8
ebből elfogadva	30	28,0	40	44,0	37	23,6	68	40,0
Ellenzéki képviselők	163	100,0	178	100,0	211	100,0	236	100,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	n.a.	n.a.	13	7,3	3	1,4	11	4,7
ebből elfogadva	18	9,8	7	3,9	2	0,9	8	3,4
Kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen	23	100,0	20	100,0	6	100,0	19	100,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	n.a.	n.a.	14	70,0	4	66,7	11	57,9
ebből elfogadva	8	17,4	7	35,0	3	50,0	10	52,6
Bizottság	56	100,0	16	100,0	34	100,0	23	100,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	n.a.	n.a.	13	81,3	22	64,7	20	87,0
ebből elfogadva	26	46,4	11	68,8	21	61,8	17	73,9

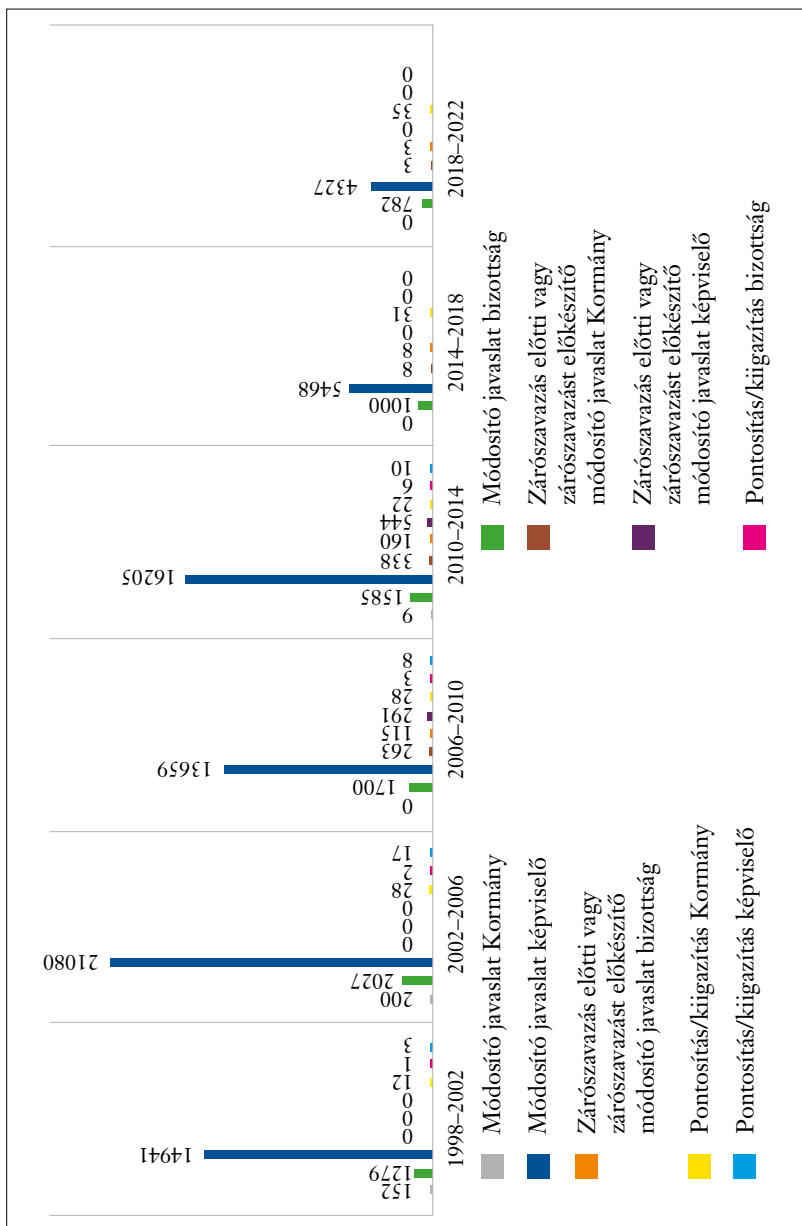
Benyújtó ²	2010–2014		2014–2018		2018–2022 ⁴	
	száma	megoszlása	száma	megoszlása	száma	megoszlása
Kormány	597	100,0	591	100,0	536	100,0
ebből általános/összevont vitája megkezdve	573	96,0	585	99,0	528	98,5
ebből elfogadva	570	95,5	565	95,6	525	97,9
Kormánypárti képviselők	356	100,0	169	100,0	54	100,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	270	75,8	150	88,8	52	96,3
ebből elfogadva	266	74,7	142	84,0	52	96,3
Ellenzéki képviselők	545	100,0	602	100,0	396	100,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	6	1,1	1	0,2	4	1,0
ebből elfogadva	3	0,6	1	0,2	4	1,0
Kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen	1	100,0	6	100,0	0	0,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	0	0,0	6	100,0	0	0,0
ebből elfogadva	0	0,0	5	83,3	0	0,0
Bizottság	22	100,0	24	100,0	16	100,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	22	100,0	20	83,3	16	100,0
ebből elfogadva	20	90,9	17	70,8	16	100,0

- 1 A táblázat tartalmazza azoknak az Országgyűlés által elfogadott törvényeknek a számát, amelyek alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság még nem döntött.
- 2 A független képviselők által benyújtott indítványok az ellenzéki frakciók képviselőinek adatai között szerepelnek.
- 3 Az 1990–1994-es ciklusban a táblázatban szereplő törvényjavaslatokon kívül a köztársasági elnök benyújtott további négy darabot, amelyből egyet elfogadott az Országgyűlés, az Országgyűlés elnöke pedig egy darabot, amely elfogadásra került.
- 4 Az 528 db, plenáris ülés elé került indítvány közül 8 db általános vitája már az előző ciklusban lezajlott.

22. Benyújtott módosító indítványok száma benyújtónként

Ciklus	Módosító javaslat ¹			Zárószavazás előtti vagy zárószavazást előkészítő módosító javaslat		
	Kormány	bizottság	képviselő	Kormány	bizottság	képviselő
1998–2002	152	1 279	14 941	0	0	0
2002–2006	200	2 027	21 080	0	0	0
2006–2010	0	1 700	13 659	263	115	291
2010–2014	9	1 585	16 205	338	160	544
2014–2018	0	1 000	5 468	8	8	0
2018–2022	0	782	4 327	3	3	0

Ciklus	Pontosítás/kiigazítás			Módosító indítványok száma összesen ²		
	Kormány	bizottság	képviselő	Kormány	bizottság	képviselő
1998–2002	12	1	3	164	1 280	14 944
2002–2006	28	2	17	228	2 029	21 097
2006–2010	28	3	8	291	1 818	13 958
2010–2014	22	6	10	369	1 751	16 759
2014–2018	31	0	0	39	1 008	5 468
2018–2022	35	0	0	38	785	4 327

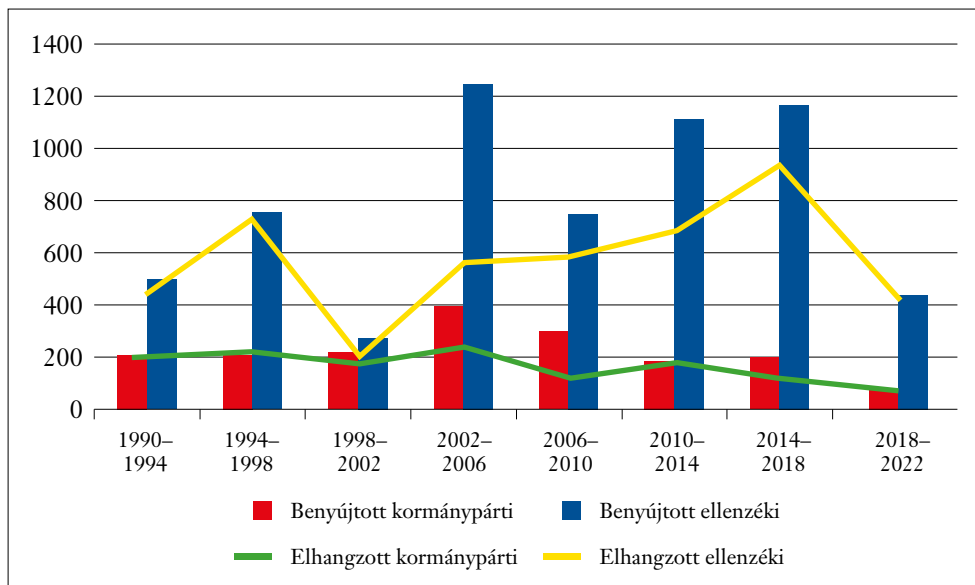


- 1 A módosító javaslatok alatt a módosító és kapcsolódó módosító javaslatok számát kell érteni 2014-ig, ezt követően kapcsolódó módosító indítványok benyújtására nem ad lehetőséget a Hárszabály.
- 2 A közös benyújtású indítványok száma minden benyújtónál külön szerepel.

23. A benyújtott és elhangzott szóbeli kérdések száma és megoszlása

Ciklus	Benyújtott ¹			
	Kormánypárti	Ellenzéki ²	Nemzetiségi szószóló	Összesen
	száma			
1990–1994	218	507	–	725
1994–1998	231	759	–	989
1998–2002	227	281	–	508
2002–2006	402	1 251	–	1 653
2006–2010	304	753	–	1 057
2010–2014	191	1 116	–	1 307
2014–2018	211	1 168	5	1 384
2018–2022	88	644	–	732

Ciklus	Elhangzott			
	Kormánypárti	Ellenzéki ²	Nemzetiségi szószóló	Összesen
	száma			
1990–1994	205	459	–	664
1994–1998	226	731	–	957
1998–2002	188	216	–	404
2002–2006	235	573	–	808
2006–2010	135	594	–	729
2010–2014	176	693	–	869
2014–2018	134	942	5	1 081
2018–2022	79	546	–	625

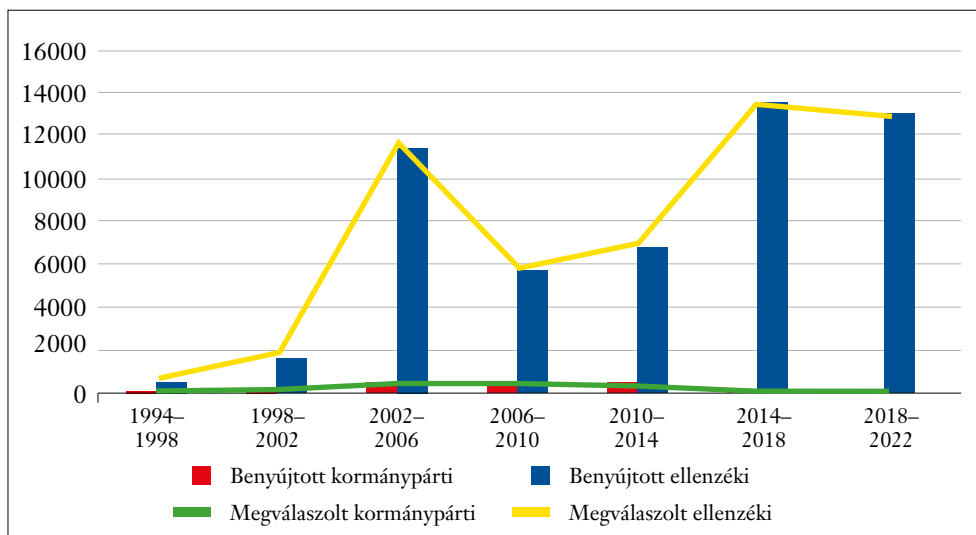


1 A visszavont és visszautasított kérdések számával együtt.

2 A független képviselők által benyújtott kérdések az ellenzéki frakciók adatai között szerepelnek.

24. A benyújtott és megválaszolt írásbeli kérdések száma és megoszlása

Ciklus ¹	Benyújtott ²			Megválaszolt		
	Kormány- párti	Ellenzéki ³	Összesen ⁴	Kormány- párti	Ellenzéki ³	Összesen ⁴
	száma	száma	száma	száma	száma	száma
1994–1998	27	514	541	22	485	507
1998–2002	98	1 654	1 752	97	1 646	1 743
2002–2006	492	11 407	11 897	485	11 329	11 812
2006–2010	462	5 651	6 112	461	5 660	6 090
2010–2014	427	6 757	7 184	408	6 691	7 099
2014–2018	57	13 899	13 956	56	13 779	13 835
2018–2022	32	13 543	13 575	32	13 318	13 350



1 1994. szeptember 30. előtt a Házsabály nem adott lehetőséget írásbeli kérdések benyújtására.

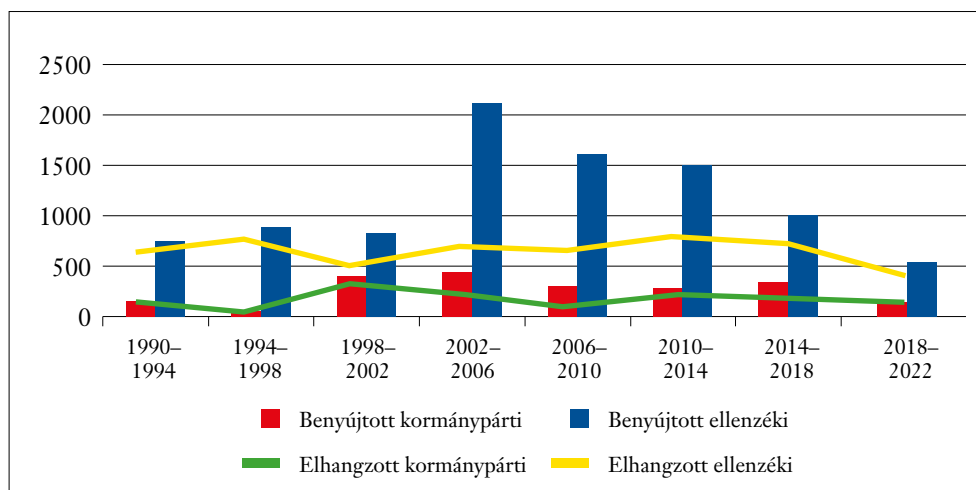
2 A visszavont és visszautasított kérdések számával együtt.

3 A független képviselők által benyújtott kérdések az ellenzéki frakciók adatai között szerepelnek.

4 Amennyiben egy kérdést kormánypárti és ellenzéki képviselő közösen nyújtott be, akkor azt külön-külön is feltüntettük a kormánypárti és ellenzéki frakciók adatai között, de az összesen rovatban egyként vettük figyelembe.

25. A benyújtott és elhangzott interpellációk száma és megoszlása

Ciklus	Benyújtott ¹			Elhangzott		
	Kormány- párti	Ellenzéki ²	Összesen ³	Kormány- párti	Ellenzéki ²	Összesen ³
	száma	száma	száma	száma	száma	száma
1990–1994	151	748	899	130	630	760
1994–1998	57	879	934	45	761	804
1998–2002	404	823	1 225	311	524	833
2002–2006	451	2 121	2 571	220	675	895
2006–2010	295	1 604	1 882	112	671	776
2010–2014	244	1 508	1 752	206	751	957
2014–2018	346	1 009	1 355	190	631	821
2018–2022	152	544	696	120	364	484



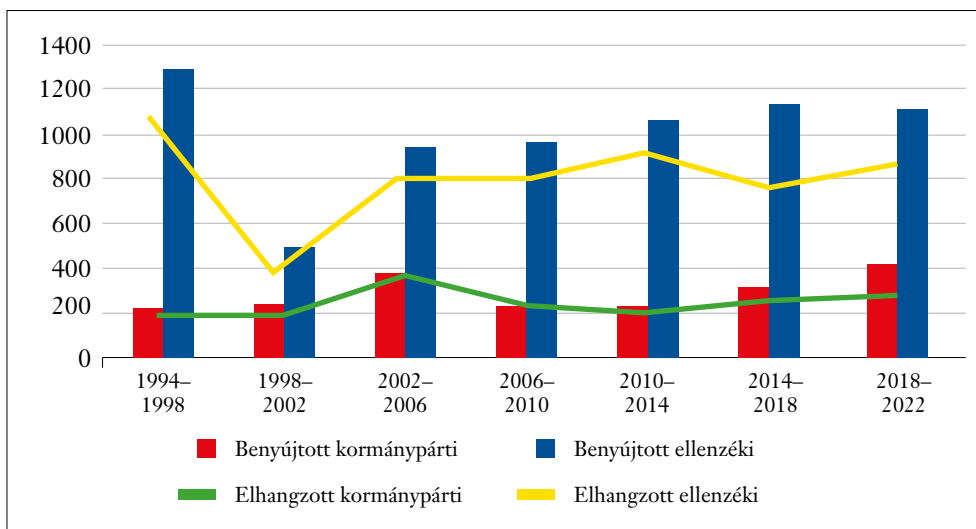
1 A visszavont és visszautasított interpellációk számával együtt.

2 A független képviselők által benyújtott interpellációk az ellenzéki frakciók adatai között szerepelnek.

3 Amennyiben egy interpellációt kormánypárti és ellenzéki képviselő közösen nyújtott be, akkor azt külön-külön is feltüntettük a kormánypárti és ellenzéki frakciók adatai között, de az összesen rovatban egyként vettük figyelembe.

26. A benyújtott és elhangzott azonnali kérdések száma és megoszlása

Ciklus ¹	Benyújtott ²			Elhangzott		
	Kormány- párti	Ellenzéki	Összesen	Kormány- párti	Ellenzéki	Összesen
	száma	száma	száma	száma	száma	száma
1994–1998	232	1 287	1 519	193	1 083	1 276
1998–2002	249	496	745	193	396	589
2002–2006	381	938	1 319	372	792	1 164
2006–2010	244	963	1 204	234	791	1 022
2010–2014	243	1 064	1 307	216	920	1 136
2014–2018	322	1 132	1 454	274	785	1 059
2018–2022	420	1 124	1 544	279	853	1 132



1 1994. szeptember 30. előtt a Házsabály nem adott lehetőséget azonnali kérdések benyújtására.

2 Az el nem hangzott és visszautasított azonnali kérdések számával együtt. A Házsabály vonatkozó rendelkezése szerint csak frakcióhoz tartozó képviselők tehetnek fel az azonnali kérdések órájában kérdést.

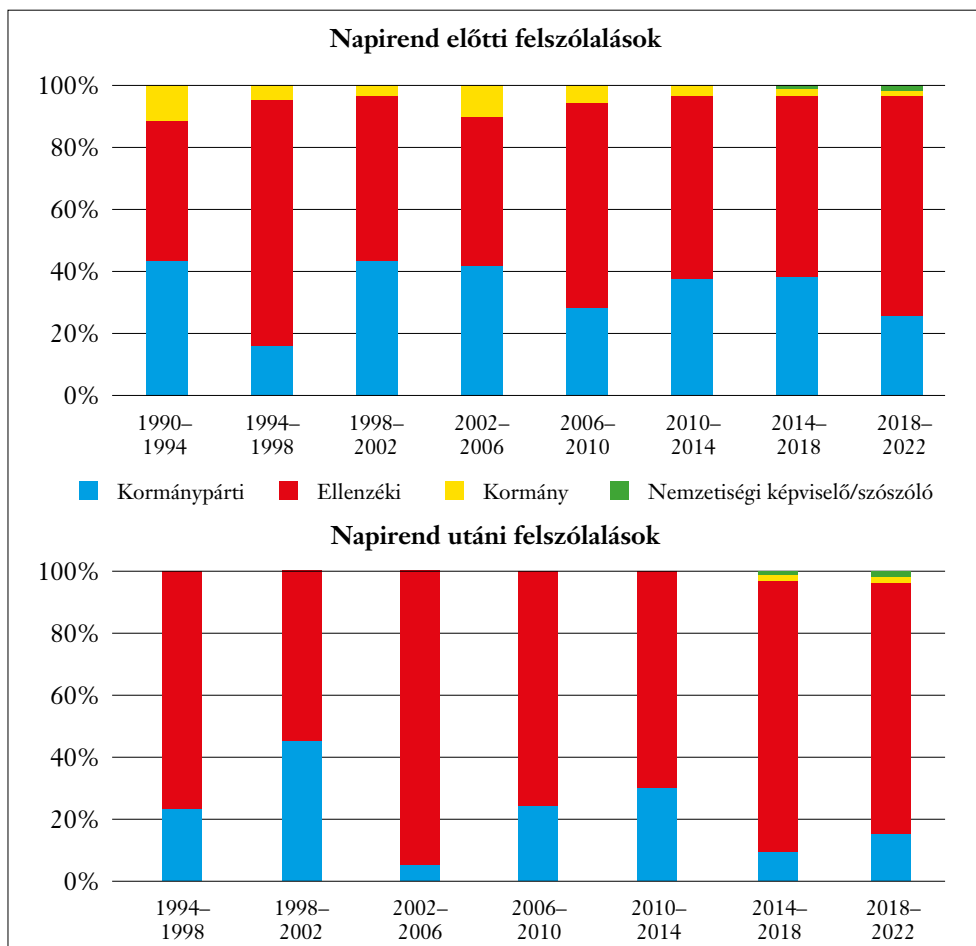
27. A napirenden kívüli felszólalások száma

Ciklus	Napirend előtti felszólalások száma				
	Kormány- párti	Ellenzéki ¹	Kormány	Nemzetiségi képviselő/ szószólók	Összesen ²
1990–1994 ³	566	575	146	–	1 287
1994–1998	211	1 029	68	–	1 308
1998–2002	361	383	29	–	774
2002–2006	421	476	103	–	1 001
2006–2010	292	670	63	–	1 027
2010–2014	490	743	49	–	1 284
2014–2018	386	588	27	6	1 008
2018–2022	336	868	25	24	1 254

Ciklus	Napirend utáni felszólalások száma				
	Kormány- párti	Ellenzéki ¹	Kormány	Nemzetiségi képviselő/ szószólók	Összesen ²
1990–1994 ³	–	–	–	–	–
1994–1998	52	164	0	–	216
1998–2002	230	280	0	–	510
2002–2006	24	415	0	–	439
2006–2010	45	138	1	–	184
2010–2014	145	337	0	–	482
2014–2018	92	811	0	18	921
2018–2022	160	902	0	14	1 076

Ciklus	Napirenden kívüli felszólalások száma összesen				
	Kormány- párti	Ellenzéki ¹	Kormány	Nemzetiségi képviselő/ szószólók	Összesen ²
1990–1994 ³	566	575	146	–	1 287
1994–1998	263	1 193	68	–	1 524
1998–2002	591	663	29	–	1 284
2002–2006	445	891	103	–	1 440

Ciklus	Napirenden kívüli felszólalások száma összesen				
	Kormány- párti	Ellenzéki ¹	Kormány	Nemzetiségi képviselő/ szószólók	Összesen ²
2006–2010	337	808	64	–	1 211
2010–2014	635	1 080	49	–	1 766
2014–2018	478	1 399	27	24	1 929
2018–2022	496	1 770	25	38	2 330



- 1 A független képviselők napirenden kívüli felszólalásai az ellenzéki frakciók adatai között szerepelnek.
- 2 1997. július 17-től a 71/1997. (VII. 17.) OGY határozat rendelkezése értelmében rendkívüli ügyben a képviselőkön, a miniszterelnökön és a Kormány tagjain kívül a köztársasági elnök is felszólalhat napirenden kívül, így az ő felszólalásai is szerepelnek az összesen oszlopban.
- 3 1994. szeptember 30. előtt a Házszabály nem adott lehetőséget napirend utáni felszólalásokra.

28. Közjogi tisztségviselők kinevezés előtti meghallgatása

Meghallgatottak ¹	Ki nevezi ki/válaszja meg	Melyik bizottság hallgatja meg	A meghallgatás jogalapja	A bizottság feladata
Gazdasági Versenyhivatal elnöke, elnökhelyettesei	elnök: a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki elnökhelyettesek: Gazdasági Versenyhivatal elnöke javaslatára, a miniszterelnök előterjesztésében a köztársasági elnök nevezi ki	illetékes bizottság	a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. tv. 35. § (3) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján véleményezi)
Magyar Nemzeti Bank elnöke, alelnökei	a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki	gazdasági ügyekért felelős állandó bizottság	a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. tv. 10. § (3) bekezdés, 11. § (2) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján véleményezi)
Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának az Országgyűlés által választott tagjai	a gazdasági ügyekért felelős állandó bizottság javaslatára az Országgyűlés választja	gazdasági ügyekért felelős állandó bizottság	a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. tv. 9. § (6) és (11) bekezdés	meghallgatja
Állambizottsági Szolgálatok Történeti Levéltára főigazgatója, helyettese	főigazgató: az Országgyűlés elnöke nevezi ki főigazgató-helyettes: a főigazgató véleményének kikérése után az Országgyűlés elnöke nevezi ki	Kulturális és sajtó bizottság Nemzetbiztonsági bizottság	az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambizottsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. tv. 8. § (5) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján véleményezi)

Meghallgatottak ¹	Ki nevezi ki/ választja meg	Melyik bizottság hallgatja meg ²	A meghallgatás jogalapja	A bizottság feladata
Országos rendőrőzkapitány	a rendészetért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	feladatkörrel rendelkező bizottság	a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 6. § (3) bekezdés	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglal
Terrorizmust elhárító szerv főigazgatója	a rendészetért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	feladatkörrel rendelkező bizottság	a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. tv. 6. § (3) bekezdés	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglal
Magyar Honvédség Parancsnoka	a honvédelemért felelős miniszter előterjesztésére a köztársasági elnök nevezi ki	honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottság	a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv. 19. § (3) bekezdés	meghallgatja és alkalmasságáról véleményt nyilvánít
Információs Hivatal főigazgatója	a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	Nemzetbiztontsági bizottság	Nbrv. 14. § (4) bekezdés h) pont	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglal
Alkormányvédelmi Hivatal főigazgatója	a polgári nemzetbiztontsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	Nemzetbiztontsági bizottság	Nbrv. 14. § (4) bekezdés h) pont	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglal

Meghallgatottak ¹	Ki nevezi ki/választja meg	Melyik bizottság hallgatja meg ²	A meghallgatás jogalapja	A bizottság feladata
Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatója	a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	Nemzetbiztonsági bizottság	Nbrv. 14. § (4) bekezdés h) pont	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglal
Terrorelhárítási, Információs és Bűnügyi Elemző Központ főigazgatói tiszttségére jelölt személy	a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	Nemzetbiztonsági bizottság	Nbrv. 14. § (4) bekezdés h) pont	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglal
Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat főigazgatója	a honvédelemért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	Nemzetbiztonsági bizottság Honvédelmi bizottság	Nbrv. 14. § (4) bekezdés h) pont; 17. § (1) bekezdés c) pont	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglal
Alkotmánybíró	az Országgyűlés képviselőcsoportjai által jelölt képviselők közül álló jelölőbizottság javaslatára az Országgyűlés választja	alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottság	Abtv. 7. § (2) bekezdés	meghallgatja és véleményezi
Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke	a képviselők közül álló jelölőbizottság javaslata alapján az Országgyűlés választja	számvevőszéki ügyekért felelős bizottság	az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. tv. 9. § (3) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján véleményezi)

Meghallgatottak ¹	Ki nevezi ki/ választja meg	Melyik bizottság hallgatja meg ²	A meghallgatás jogalapja	A bizottság feladata
Alapvető jogok biztosa és helyettesei	alapvető jogok biztosa: a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja alapvető jogok biztosa helyettesei: alapvető jogok biztosának javaslatára az Országgyűlés választja	hatáskörrel rendelkező bizottság	az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. tv. 6. § (4) bekezdés, 7. § (5) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján véleményezi)
Miniszter	a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki	a Házbizottság állásfoglalásban dönt a miniszterjelölteket meghallgató bizottságokról	a kormányzati igazgatósról szóló 2018. évi CXXV. tv. 196. § (2) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján kinevezésének támogatásáról nyílt szavazással határoz)
Országos Bírószági Hivatal elnöke	a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja	igazságügyvel foglalkozó bizottság	a bíróságok szervezetéről és igazgatósról szóló 2011. évi CLXI. tv. 67. § (3) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján véleményezi)
Kúria elnöke	a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja	igazságügyvel foglalkozó bizottság	a bíróságok szervezetéről és igazgatósról szóló 2011. évi CLXI. tv. 114. § (3) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján véleményezi)

Meghallgatottak ¹	Ki nevezi ki/ választja meg	Melyik bizottság hallgatja meg ²	A meghallgatás jogalapja	A bizottság feladata
Legfőbb ügyész	a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja	igazságügyvel foglalkozó bizottság	parlamenti szokásjog alapján	meghallgatja
Európai uniós tisztviselők (az Európai Bizottság, az Európai Unió Bírósága, a Törvényszék, az Európai Számvevőszék és az Európai Beruházási Bank igazgatótanácsának magyar tagjai)	a Kormány tesz javaslatot az Európai Unió intézményének	európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság és az európai uniós tisztviselők kapcsolatos tevékenységgel összefüggő feladatkörrel rendelkező állandó bizottság	Ogytv. 70. § HHSZ 141. §	meghallgathatja
Nagykövet	a külügyminiszter javaslatára a köztársasági elnök bízta meg	külfüggetlen, nemzetpolitikával és az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság	parlamenti szokásjog alapján	meghallgatja és véleményezi

1 2015-ben az Országgyűlés elnökének felkérésére a gazdasági ügyekért felelős állandó bizottság a Magyar Nemzeti Bank Felsőbizottságának – Országgyűlés által választandó – elnök- és tagjelöltjeit meghallgatta, és javaslatot tett a házelnök számára. Tekintettel arra, hogy ennek sem jogszabályi, sem szokásjogi alapja nincs, ezért a táblázatban nem szerepel.

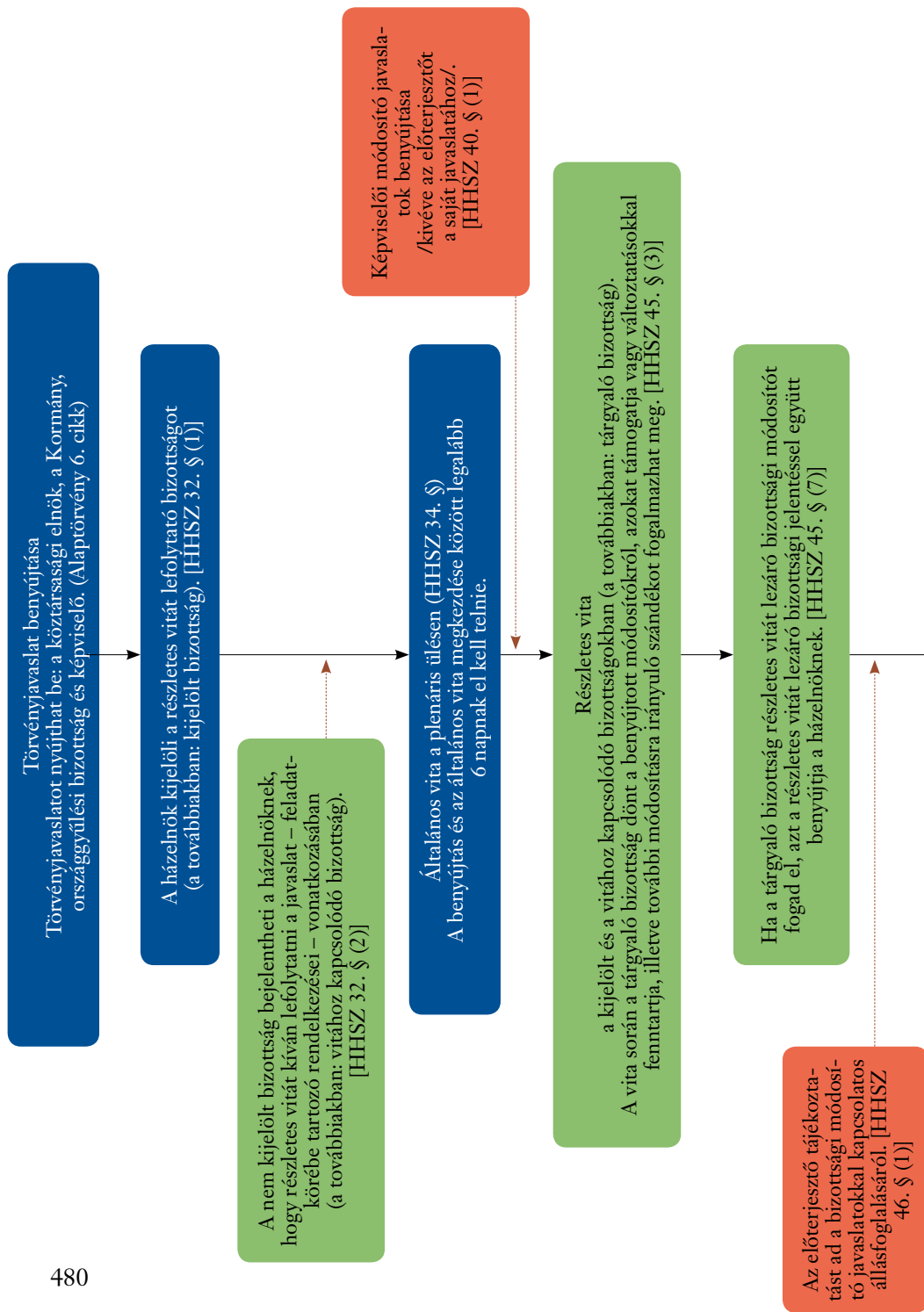
2 A bizottsági megnevezéseknél a vonatkozó jogszabályi szóhasználat szerepel.

29. Az Országgyűlés döntései a népszavazásokról

Időszak	Népszavazási kezdeményezést az Országgyűlés								Mindösszesen	
	elfogadta				elutasította					
	döntéssel	kérdésben	döntéssel	kérdésben	döntéssel	kérdésben	döntéssel	kérdésben		
1989	1	100%	4	100%					1	4
1990–1994	1	50%	1	50%	1	50%	1	50%	2	2
1994–1998 ¹	1	20%	1	13%	4	80%	7	87%	5	8
1998–2002										
2002–2006 ²	3	100%	3	100%					3	3
2006–2010 ¹	3	17%	3	25%	9	83%	9	75%	12	12
2010–2014					4	100%	4	100%	4	4
2014–2018	1	33%	1	33%	2	67%	2	67%	3	3
2018–2022 ³	1	100%	4	100%					1	4

- 1 Amennyiben egy népszavazási kezdeményezést az Országgyűlés elfogad, de az Alkotmánybíróság megsemmisíti az országgyűlési határozatot, nem vesszük figyelembe az elfogadott népszavazási kezdeményezések között.
- 2 Az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló népszavazást az Országgyűlés az Alkotmány 2002. évi LXI. törvénnyel történt módosítása folytán rendelte el.
- 3 A 32/2021. (XI. 30.) OGY határozattal elrendelt népszavazást a kézirat lezárását követő időpontra tűzte ki a köztársasági elnök.

30. Törvényalkotási (alap)eljárás



A törvényalkotási bizottság eljárása során állást foglal a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokról. A támogatott, illetve változtatással fenntartott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, valamint az általa megfogalmazott módosítást egy indítványba foglalja (a továbbiakban: összegző módosító javaslat). [HHSZ 46. § (4) és (5)] A részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok tárgyalásának befejezéséről, az azokhoz fűződő állásfoglalásáról vagy az eljárásának befejezéséről összegző jelentést nyújt be a házelnöknek. [HHSZ 46. § (7)]

A törvényalkotási bizottság a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat – előterjesztői ellenjegyzéssel ellátott – egybeszerkesztett szövegét megküldi a házelnöknek. [HHSZ 46. § (10)]

Plenáris vita a részletes vitáról szóló bizottsági jelentésekről és az összegző jelentésről, továbbá az összegző módosító javaslatról. (HHSZ 47. §)

Az Országgyűlés módosító javaslatot tart fenn. [HHSZ 48. § (6)]

A törvényalkotási bizottság benyújtja az összegző vagy második összegző módosító javaslatát, valamint az előterjesztő által tervezetként átadott egységes vagy második egységes javaslatot. [HHSZ 48. § (7) és (7a)]

Az Országgyűlés dönt a második összegző módosító javaslatról. [HHSZ 49. § (2)]

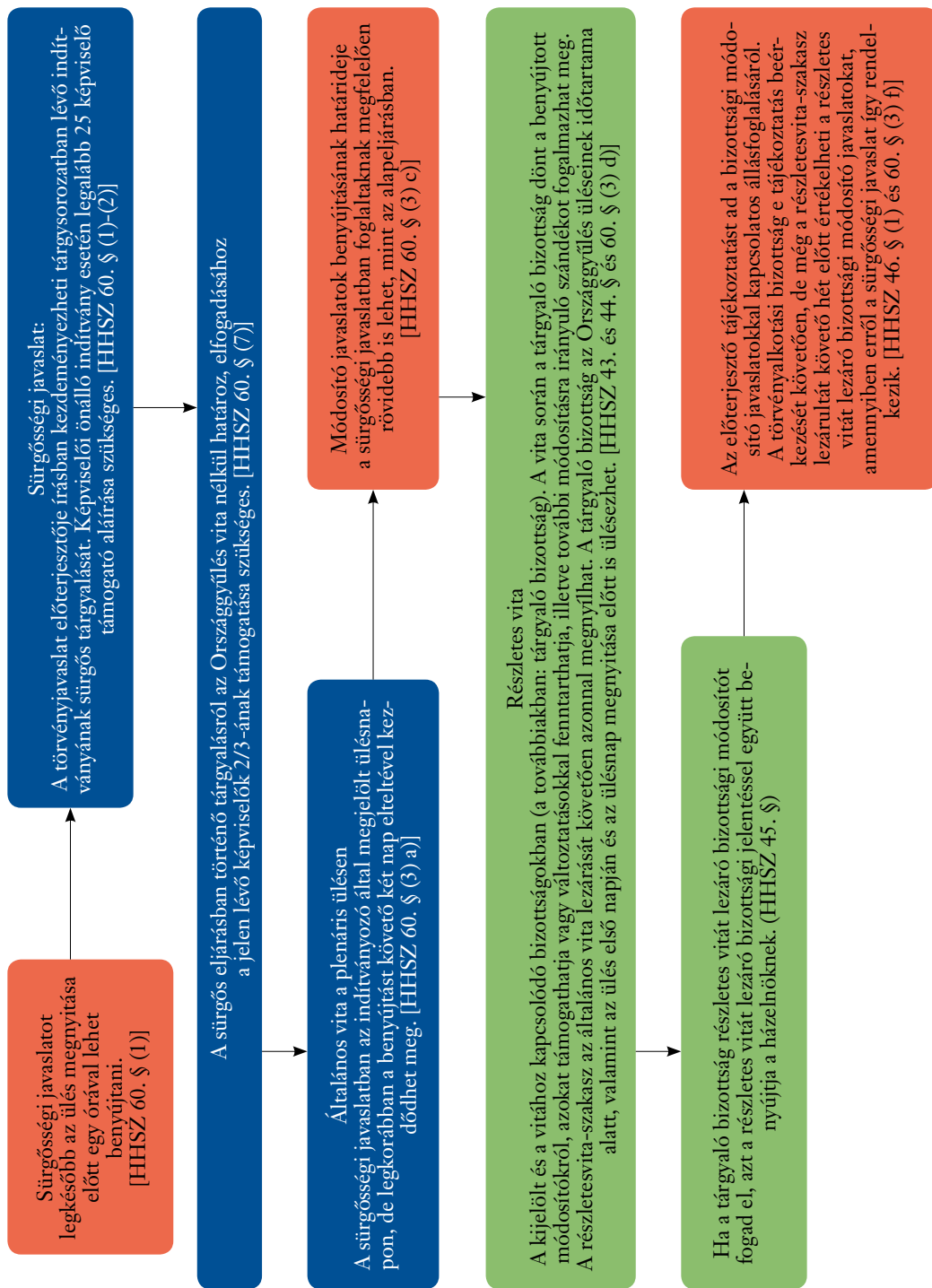
Zárószavazás (HHSZ 50. §)

Az Országgyűlés nem tart fenn módosító javaslatot. [HHSZ 48. § (6)]

Az Országgyűlés dönt az összegző módosító javaslatról. [HHSZ 48. § (1)]

Zárószavazás előtt az előterjesztő és a Kormány (ha nem ő az előterjesztő) kezdeményezheti a zárószavazás elhalasztását, amennyiben zárószavazást előkészítő módosító javaslatot kíván benyújtani. (HHSZ 51. §)

31. Sürgős tárgyalás



A törvényalkotási bizottság eljárása során állást foglal a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokról. A támogatott vagy változtatással fenntartott részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, valamint az általa megfogalmazott módosítást egy indítványba foglalja (a továbbiakban: összegző módosító javaslat). A részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatok tárgyalásának befejezéséről, az azokhoz fűződő állásfoglalásáról vagy az eljárásának befejezéséről összegző jelentést nyújt be a házelnöknek. [HHSZ. 46. § (4)-(7)]

A törvényalkotási bizottság a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat – előterjesztői ellenjegyzéssel ellátott – egy beszerkesztett szövegét megküldi a házelnöknek. [HHSZ. 46. § (10)]

Plenáris vita a részletes vitáról, szülő bizottsági jelentésekről és az összegző jelentésről, továbbá az összegző módosító javaslatról. (HHSZ. 47. §)

Az Országgyűlés módosító javaslatot tart fenn. [HHSZ. 48. § (6)]

A törvényalkotási bizottság benyújtja az összegző vagy második összegző módosító javaslatát, valamint az előterjesztő által tervezetként átadott egységes vagy második egységes javaslatot. [HHSZ. 48. § (7) és (7a)]

Az Országgyűlés dönt a második összegző módosító javaslatról. [HHSZ. 49. § (2)]

Az Országgyűlés nem tart fenn módosító javaslatot. [HHSZ. 48. § (6)]

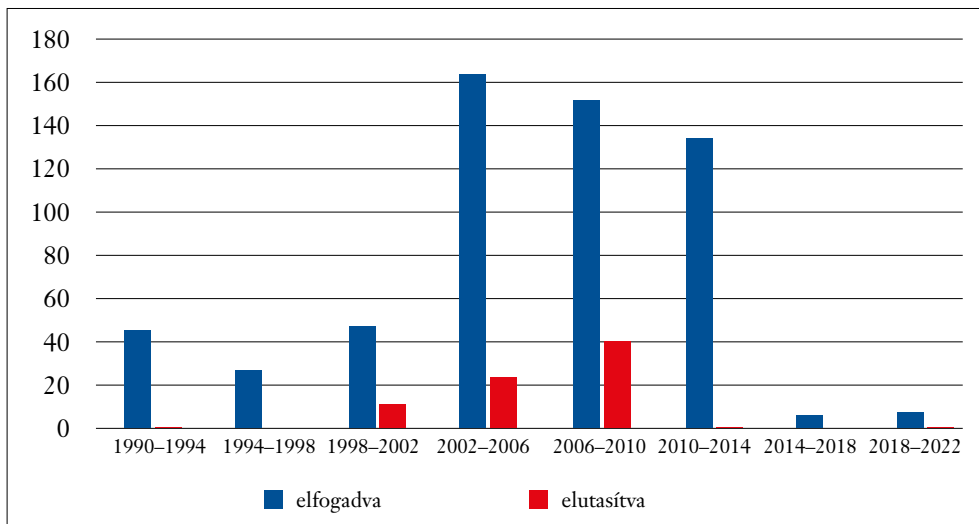
Az Országgyűlés dönt az összegző módosító javaslatról. [HHSZ. 48. § (1)]

Zárószavazás előtt az előterjesztő kezdeményezheti a zárószavazás elhalasztását, amennyiben zárószavazást előkészítő módosító javaslatot kíván benyújtani. [HHSZ. 51. § (1)]

Zárószavazás a sürgősség elrendelésétől számítva legalább 6 nap eltelével. [HHSZ. 60. § (6)]

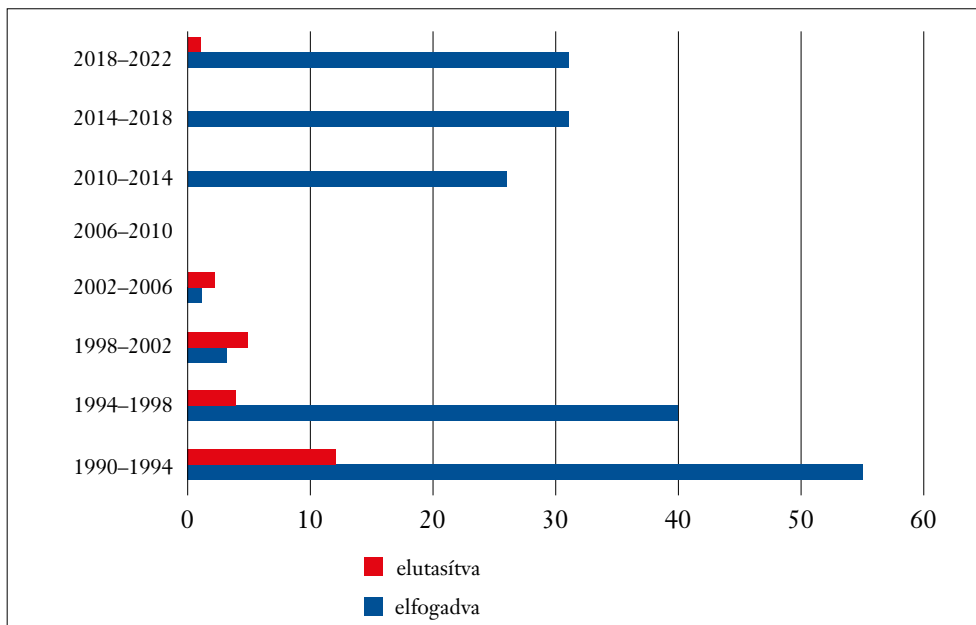
32. Szavazások száma törvényjavaslatok sürgős eljárásban történő tárgyalásáról

Ciklus	Sürgősség	
	elfogadva	elutasítva
1990–1994	46	1
1994–1998	28	0
1998–2002	48	12
2002–2006	164	25
2006–2010	152	41
2010–2014	134	1
2014–2018	7	0
2018–2022	10	1



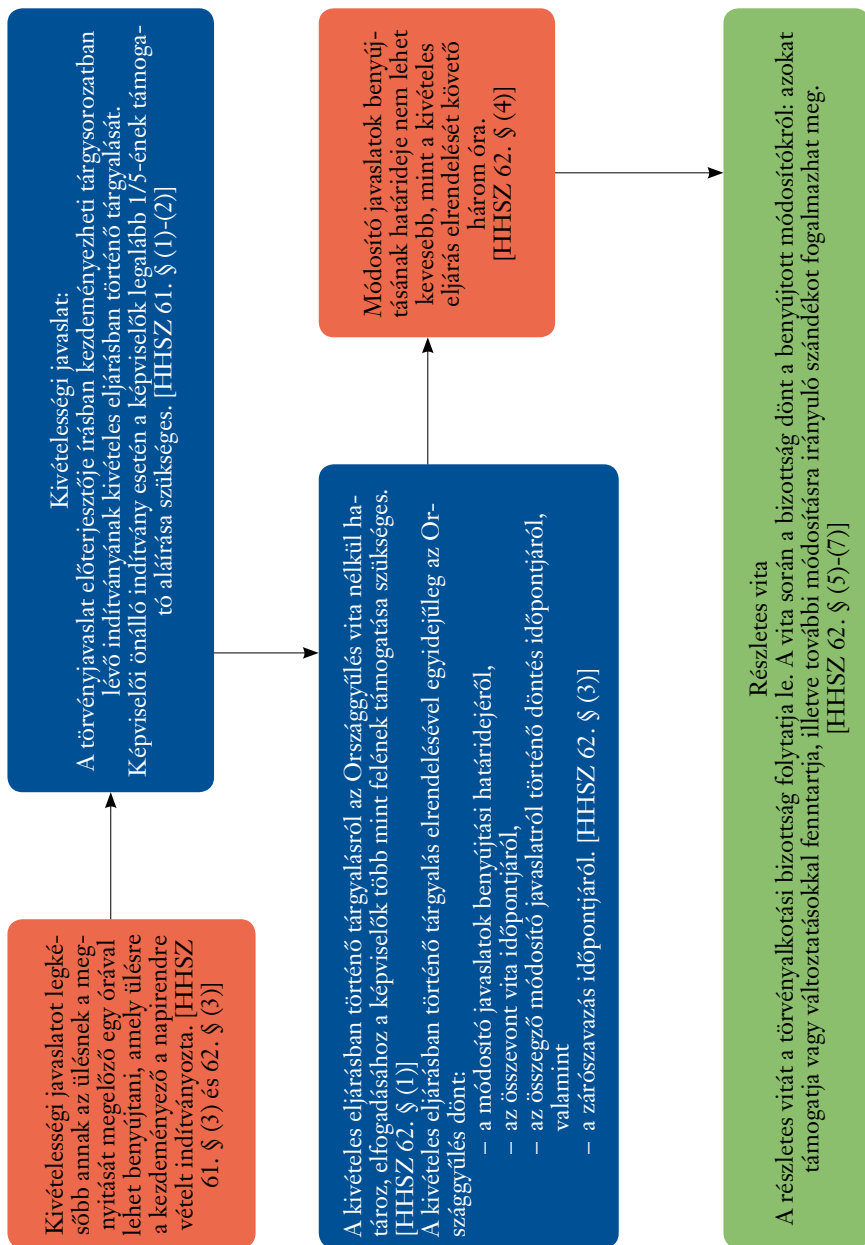
33. Szavazások száma törvényjavaslatok kivételes, illetve kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalásáról

Ciklus	Kivételes/kivételes, sürgős eljárás ¹	
	elfogadva	elutasítva
1990–1994	55	12
1994–1998	40	4
1998–2002	3	5
2002–2006	1	2
2006–2010	0	0
2010–2014	26	0
2014–2018	31	0
2018–2022	17	1



¹ A már hatályon kívül helyezett, a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Hárszabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat 2012.01.01. – 2014.05.06. között lehetőséget adott a javaslatok kivételes eljárásban történő tárgyalása mellett a kivételes, sürgős eljárásban történő tárgyalásra is.

34. Kivételes eljárás



A részletes vita lezárásáról a törvényalkotói bizottság összegző jelentést – amennyiben módosító szándékokat fogalmazott meg, úgy ezzel egyidejűleg összegző módosító javaslatot – nyújt be. [HHSZ 62. § (9)]

Amennyiben a törvényalkotói bizottság túlterjeszkedő módosító javaslat benyújtására irányuló szándékot fogalmaz meg vagy támogat, akkor azt az összegző módosító javaslattól elkülönítve, de azzal egyidejűleg terjesztheti elő. [HHSZ 62. § (10)]

Összevont vita

Az általános vita, az összegző jelentés és az összegző módosító javaslat együttes plenáris tárgyalására legkorábban a kivételes eljárás elrendelését követő ülésnapon kerülhet sor. [HHSZ 63. § (1)]

Döntés az összegző módosító javaslatról [HHSZ 64. § (1)]

Amennyiben túlterjeszkedő módosító javaslat is benyújtásra került, arról az Országgyűlés az összegző módosító javaslattól történő határozathozatalt követően dönt. [HHSZ 64. § (2)]

Zárószavazás az összegző módosító javaslattal módosított szövegről [HHSZ 64. § (1)]

35. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatok tárgyalásának időrendje

1994–1998

tárgyalási év	előterjesztés száma	benyújtás dátuma	általános vita (felhasznált idő)	részletes vita	
				időpontja	időkerete (felhasznált idő)
1994	T/210.	okt. 31.	nov. 21–28. (23 óra 55 perc)	dec. 5.	(7 óra 40 perc)
1995	T/1456.	okt. 2.	nov. 7–14. (nov. 27. – újra megnyitva és lezárva) (28 óra)	nov. 29.	(7 óra 45 perc)
1996	T/3174.	okt. 1.	okt. 22. – nov. 8. (33 óra 15 perc)	nov. 19.	(5 óra 20 perc)
1997	T/4832.	szept. 13.	okt. 14–29. (21 óra 5 perc)	nov. 10.	(1 óra)

1998–2002

tárgyalási év	előterjesztés száma	benyújtás dátuma	általános vita (felhasznált idő)	részletes vita	
				időpontja	időkerete (felhasznált idő)
1998	T/325.	okt. 31.	nov. 16–20. (28 óra 5 perc)	nov. 30. – dec. 1.	(20 óra 50 perc)
1999	T/1658.	szept. 24.	okt. 18–22. (29 óra)	nov. 10–11.	12 órás (11 óra 15 perc)
2000 ¹	T/3122.	szept. 15.	okt. 16–21. (54 óra 25 perc) ²	nov. 9–10.	20 órás (19 óra 35 perc)

1994–1998

szavazás a módosító javaslatokról (az Ogy. a főössz. elfogadta)	az újramegnyitott részletes vita		szavazás a módosító javaslatokról	zárószavazás
	időpontja	időkerete (felhasznált idő)		
dec. 12.	dec. 16.	(20 perc)	dec. 22.	dec. 27.
dec. 5.	dec. 13.	(1 óra 5 perc)	dec. 19.	dec. 21.
nov. 26.	dec. 3.	(1 óra 15 perc)	dec. 10.	dec. 17.
nov. 18.	nov. 24, 25.	(nem volt vita)	dec. 2.	dec. 9.

1998–2002

szavazás a módosító javaslatokról (az Ogy. a főössz. elfogadta)	az újramegnyitott részletes vita		szavazás a módosító javaslatokról	zárószavazás
	időpontja	időkerete (felhasznált idő)		
dec. 8.	dec. 14.	(9 óra)	dec. 22.	dec. 28.
nov. 30.	dec. 6, 7.	5 órás (a teljes időkeret felhasználva)	dec. 14.	dec. 21.
nov. 28.	dec. 4, 5.	8 órás (a teljes időkeret felhasználva)	dec. 12.	dec. 19.

2002–2006

tárgyalási év	előterjesztés száma	benyújtás dátuma	általános vita (felhasznált idő)	részletes vita	
				időpontja	időkerete (felhasznált idő)
2002	T/1220.	okt. 31.	nov. 18–20. (30 óra)	nov. 26.	10 órás (8 óra 40 perc)
2003	T/5601.	szept. 30.	okt. 28–29–30. (30 óra)	nov. 11.	10 órás (a teljes időkeret felhasználva)
2004	T/11700.	okt. 7.	okt. 29. és nov. 3–4. (30 óra)	nov. 16.	10 órás (a teljes időkeret felhasználva)
2005	T/17700.	szept. 30.	nov. 2–4. (30+1 ³ óra)	nov. 15.	10 órás (a teljes időkeret felhasználva)

2006–2010

tárgyalási év	előterjesztés száma	benyújtás dátuma	általános vita (felhasznált idő)	részletes vita	
				időpontja	időkerete (felhasznált idő)
2006	T/1145.	okt. 31.	nov. 16–18. (30 óra)	nov. 24.	10 órás (a teljes időkeret felhasználva)
2007	T/3860.	szept. 28.	okt. 25–26–27. és okt. 30. (30 óra)	nov. 13.	12 órás (10 óra 15 perc)
2008	T/6571.	okt. 18.	nov. 3–4–5–6. (30 óra)	nov. 18.	10 órás (8 óra 45 perc)
2009	T/10554.	szept. 11.	okt. 6–7–8. (30 óra + 1 óra 5 perc ⁵)	okt. 20.	10 órás (a teljes időkeret felhasználva)

2002–2006

szavazás a módosító javaslatokról (az Ogy. a főössz. elfogadta)	az újramegnyitott részletes vita		szavazás a módosító javaslatokról	zárószavazás
	időpontja	időkerete (felhasznált idő)		
dec. 3.	dec. 10.	8 órás (6 óra 54 perc)	dec. 17.	dec. 23.
nov. 25.	dec. 2.	8 órás (a teljes időkeret felhasználva)	dec. 9.	dec. 15.
nov. 30.	dec. 7.	8 órás (a teljes időkeret felhasználva)	dec. 14.	dec. 20.
nov. 29.	dec. 6.	8 órás (a teljes időkeret felhasználva)	dec. 13.	dec. 19.

2006–2010

szavazás a módosító javaslatokról (az Ogy. a főössz. elfogadta)	az újramegnyitott részletes vita		szavazás a módosító javaslatokról	zárószavazás
	időpontja	időkerete (felhasznált idő)		
dec. 5.	dec. 12.	8 órás (a teljes időkeret felhasználva)	dec. 18.	dec. 21. ⁴
nov. 27.	dec. 4.	8 órás (a teljes időkeret felhasználva)	dec. 11.	dec. 17.
nov. 25.	dec. 2.	(7 óra 53 perc)	dec. 8.	dec. 15.
nov. 3.	nov. 10.	8 órás (6 óra 57 perc)	nov. 23.	nov. 30.

2010–2014

tárgyalási év	előterjesztés száma	benyújtás dátuma	általános vita (felhasznált idő)	részletes vita	
				időpontja	időkerete (felhasznált idő)
2010	T/1498.	okt. 30.	nov. 15–16–17–18. (30 óra)	nov. 26.	10 órás (a teljes időkeret felhasználva)
2011	T/4365.	szept. 30.	okt. 26–27–28. és nov. 2. (30 óra)	nov. 17.	10 órás (9 óra)
2012	T/7655.	jún. 15.	jún. 27–28–29. (28 óra)	júl. 6.	8 órás (6 óra 15 perc)
2013	T/12415.	szept. 30.	október 24–25. és 29–30. (30 óra)	nov. 12.	10 órás (6 óra 15 perc)

2014–2018

tárgyalási év	előterjesztés száma	benyújtás dátuma	általános vita (időkerete) (felhasznált idő)	részletesvita-szakasz
				kezdeté/ vége
2014	T/1794.	okt. 30.	nov. 19–21. (szerda–csütörtök–péntek) 30 órás időkeret felh.: 29 óra 4 perc)	nov. 24./nov. 27.
2015	T/4730.	máj. 13.	máj. 27–29. (szerda–csütörtök–péntek) 30 órás időkeret felh.: 27 óra	jún. 1./jún. 4.
2016	T/10377.	ápr. 26.	máj. 11–12. (szerda–csütörtök) 30 órás időkeret felh.: 28 óra	máj. 17./máj. 20.
2017	T/15381.	máj. 2.	máj. 17–19. (szerda–csütörtök–péntek) 30 órás időkeret felh.: 29 óra	máj. 22./máj. 25.

2010–2014

szavazás a módosító javaslatokról (az Ogy. a főössz. elfogadta)	az újramegnyitott részletes vita		szavazás a módosító javaslatokról	zárószavazás
	időpontja	időkerete (felhasznált idő)		
dec. 7.	dec. 14.	8 órás (a teljes időkeret felhasználva)	dec. 20.	dec. 23. ⁶
nov. 29.	dec. 6.	8 órás (3 óra 41 perc)	dec. 13.	dec. 20.
júl. 12.	szept. 11.	8 órás (3 óra 34 perc)	dec. 3.	dec. 11.
nov. 25.	dec. 4.	8 órás (4 óra 16 perc)	dec. 9.	dec. 17.

2014–2018

Költségvetési bizottsági eljárása	a bizottsági jelentések, az összegző jelentés és az összegző módosító javaslat vitája		döntés az összegző módosító javaslatról	zárószavazás
kezdeté/vége	időpontja	időkerete (felhasznált idő)	időpontja	időpontja
dec. 3./dec.5.	dec. 8.	50 perces időkeret felh.: 42 perc	dec. 9.	dec. 15.
jún. 10./jún.12.	jún. 15.	50 perces időkeret felh.: 50 perc	jún. 16.	jún. 23.
máj. 27./máj. 31.	jún. 6.	50 perces időkeret felh.: 50 perc	jún. 7.	jún. 13.
máj. 31./jún. 2.	jún. 12.	50 perces időkeret felh.: 50 perc	jún. 12.	jún. 15.

2018–2022

tárgyalási év	előterjesztés száma	benyújtás dátuma	általános vita (időkerete) (felhasznált idő)	részletesvita- szakasz
				kezdeté/ vége
2018	T/503.	jún. 13.	jún 27–29. (szerda–csütörtök–péntek) 30 órás időkeret felh.:28 óra	júl. 2./júl. 5.
2019	T/6322.	jún. 4.	jún 19–21. (szerda–csütörtök–péntek) 30 órás időkeret felh.: 28 óra	jún. 24./jún.28.
2020	T/10710.	máj. 26.	jún 10–12. (szerda–csütörtök–péntek) 30 órás időkeret felh.: 28 óra	jún. 15./jún.18.
2021	T/16118.	máj. 4.	máj. 19–21. (szerda–csütörtök–péntek) 30 órás időkeret felh.: 28 óra	máj. 25./máj. 27.

2018–2022

Költségvetési bizottsági eljárása	a bizottsági jelentések, az összegző jelentés és az összegző módosító javaslat vitája		döntés az összegző módosító javaslatról	zárószavazás
kezdeté/vége	időpontja	időkerete (felhasznált idő)	időpontja	időpontja
júl 12./júl 12.	júl. 16.	50 perces időkeret felh.: 50 perc	júl. 16.	júl. 20.
júl. 3./júl. 4.	júl. 8.	80 perces időkeret felh.: 80 perc	júl. 8.	júl. 12.
jún. 24./jún. 25.	jún 29.	80 perces időkeret felh.: 80 perc	jún. 29.	júl. 3.
jún. 2./jún. 3.	jún 7.	80 perces időkeret felh.: 75 perc	jún. 8.	jún. 15.

1 Az Országgyűlés 2001–2002. évre vonatkozó költségvetést fogadott el.

2 Az általános vita időkerete 60 óra volt.

3 Az EP-képviselők felszólalására – a 30 órás időkereten kívül – frakciónként 15 perc állt rendelkezésre.

4 Hárszabálytól eltéréssel (az OGY elfogadta 2006. november 6-án T/1145/2. számon).

5 Az EP-képviselők felszólalására – a 30 órás időkereten kívül – 55 perc állt rendelkezésre.

6 Hárszabálytól eltéréssel (az OGY elfogadta 2010. szeptember 13-án H/1138. számon).

36. A központi költségvetésről szóló törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító javaslatok

1994–1999

Költségvetés	Módosító javaslatok			Kapcsolódó módosító javaslatok			Zárószavazás előtti módosító javaslatok	Összesen
	Érvényes	Visszavont	Határidő után érkezett	Érvényes	Visszavont	Határidő után érkezett		
T/12200. A Magyar Köztársaság 1994. évi költségvetéséről	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	598
T/210. A Magyar Köztársaság 1995. évi költségvetéséről	180	11	0	76	17	0	0	284
T/1456. A Magyar Köztársaság 1996. évi költségvetéséről	446	18	0	138	4	0	0	606
T/3174. A Magyar Köztársaság 1997. évi költségvetéséről	378	7	0	188	1	0	3	577
T/4832. A Magyar K.T. 1998. évi költségvetéséről	315	7	0	182	5	0	8	517
T/325. A Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről	435	80	0	187	41	0	0	743

2000–2014

Költségvetés	Módosító javaslatok			Kapcsolódó módosító javaslatok			Zárószavazás előtti módosító javaslatok	Összesen
	Érvényes	Visszavont	Határidő után érkezett	Érvényes	Visszavont	Határidő után érkezett		
T/1658. A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről	430	55	0	192	29	0	0	706
T/3122. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről	364	93	0	207	40	0	0	704
T/1220. A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről	830	31	0	609	26	0	0	1 496
T/5601. A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás három éves kereteiről	1 917	20	0	974	4	0	0	2 915
T/11700. A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről	1 519	25	0	623	5	0	0	2 172
T/17700. A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről	915	23	0	318	28	0	0	1 284
T/1145. A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről	245	23	0	460	67	0	11	806
T/3860. A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről	513	30	0	345	20	1	2	911

2000–2014

Költségvetés	Módosító javaslatok				Kapcsolódó módosító javaslatok				Zárószavazás előtti módosító javaslatok	Összesen
	Érvényes	Visszavont	Határidő után érkezett	Érvényes	Visszavont	Határidő után érkezett	Érvényes	Visszavont		
T/6571. A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről	186	11	2	333	24	1	5		562	
T/10554. A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről	1 466	7	0	393	16	0	3		1885	
T/1498. A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről	416	22	0	249	21	0	4		712	
T/4365. Magyarország 2012. évi költségvetéséről	517	12	0	197	10	0	10		746	
T/7655. Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről	338	24	0	67	8	0	2		439	
T/12415. Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről	801	19	0	202	4	0	1		1027	

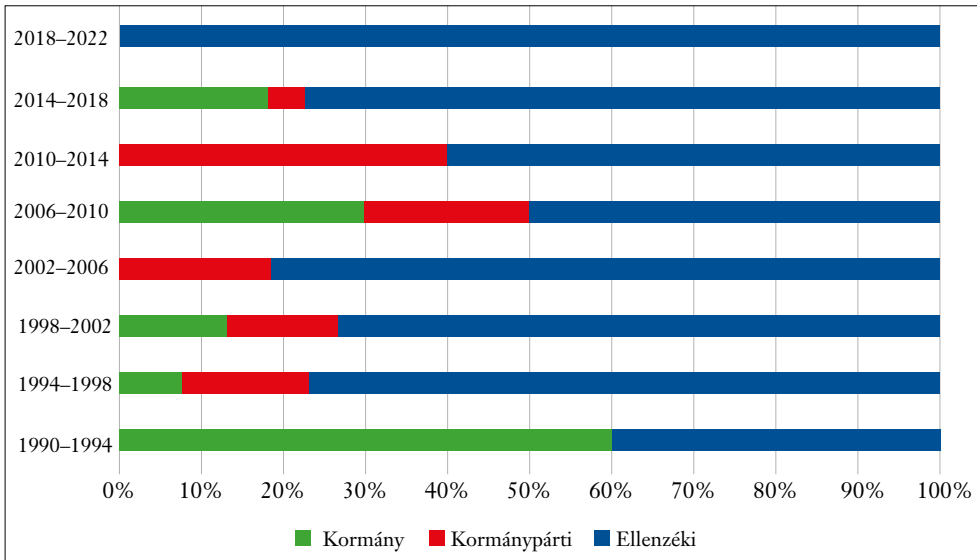
2015–2022

Költségvetés	Módosító javaslatok		Részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat		Összesen	
	Érvényes	Visszavont / visszautasított	Érvényes	Visszavont / visszautasított		
						Összegző módosító javaslat
T/1794. Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről	510	7	7	0	1	525
T/4730. Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről	551	9	9	0	1	570
T/10377. Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről	1 115	8	9	0	1	1 133
T/15381. Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről	1 152	46	5	0	1	1 204
T/503. Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről	810	0	2	0	1	813
T/6322. Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről	786	17	2	0	1	806
T/10710. Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről	808	6	2	0	1	817
T/16118. Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről	1 148	1	3	0	1	1 153

37. A politikai viták száma és megoszlása kezdeményezők szerint

Benyújtó	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010
Kormány	3	1	2	0	3
Kormánypárti	0	2	2	5	2
Ellenzéki ¹	2	10	11	22	5
Összesen ²	5	13	14	27	9

Benyújtó	2010–2014	2014–2018	2018–2022	1990–2022	
Kormány	0	4	0	13	13%
Kormánypárti	4	1	0	16	16%
Ellenzéki ¹	6	17	2	75	74%
Összesen ²	10	22	2	102	100%



- 1 A független képviselők által kezdeményezett, megtartott politikai viták az ellenzéki frakciók adatai között szerepelnek.
- 2 1998-ban és 2006-ban két-két kezdeményezés egy-egy vita keretében lett megtartva, ezért az összesen sorban egyként vesszük figyelembe.

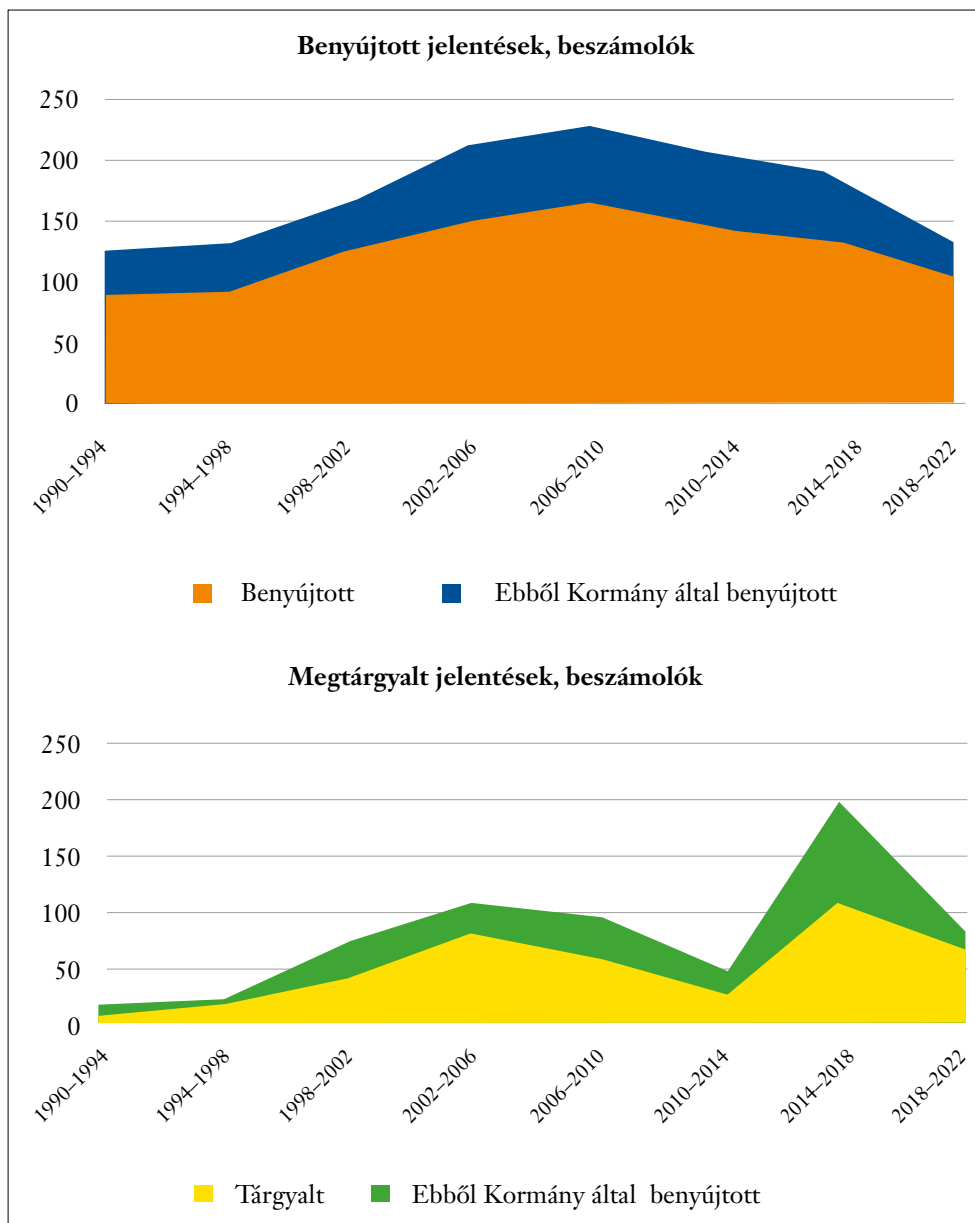
38. Az Országgyűlésnek beszámolót, jelentést, tájékoztatót benyújtani köteles szervek, személyek listája

Kötelezett szerv	Az ellenőrzés formája	Az ellenőrzés gyakorisága
Alapvető jogok biztosa	beszámoló az Országgyűlésnek	évente
Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek	évente
Állami Számvevőszék elnöke	beszámoló tevékenységéről az Országgyűlésnek, tájékoztató az ellenőrzési tervről és annak módosításáról az Országgyűlésnek, tájékoztató a választások előkészítésével kapcsolatos pénzeszközök felhasználásáról az Országgyűlésnek	évente
Nemzeti Választási Iroda elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek	az általános választásokat követően
Nemzeti Választási Bizottság elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek	az általános választásokat követően
Magyar Nemzeti Bank elnöke	beszámoló a tevékenységéről az Országgyűlésnek, beszámoló a gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságnak	évente legalább egyszer az Országgyűlésnek, félévente a gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságnak
Kúria elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek	évente
Legfőbb ügyész	beszámoló az Országgyűlésnek	évente
Országos Bírósági Hivatal elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek, beszámoló az Országgyűlés igazságügyvel foglalkozó bizottságának	évente az Országgyűlésnek, az Országgyűlésnek tett éves beszámolói között egy alkalommal az igazságügyért felelős bizottságnak
Gazdasági Versenyhivatal elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek, beszámoló a hatáskörrel rendelkező bizottságnak	évente az Országgyűlésnek, külön felkérés alapján a bizottságnak

Kötelezett szerv	Az ellenőrzés formája	Az ellenőrzés gyakorisága
Központi Statisztikai Hivatal elnöke	tájékoztató az Országgyűlésnek	évente
Magyar Tudományos Akadémia elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek	kétévente
Magyar Művészeti Akadémia elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek	kétévente
Közbeszerzési Hatóság	beszámoló az Országgyűlésnek	évente
Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek	évente
Médiatanács	beszámoló tevékenységéről az Országgyűlésnek, tájékoztató a sajtószabadság alkotmányos elveinek érvényesüléséről az Országgyűlésnek	évente
Országos Atomenergia Hivatal elnöke	jelentés az Országgyűlésnek, külön felkérésre tájékoztatást ad az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának	évente
Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács	beszámoló az Országgyűlésnek	évente
Országos főállatorvos	jelentés az Országgyűlésnek	évente
Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal	beszámoló az Országgyűlésnek, tájékoztató a feladatkörrel rendelkező bizottságnak	évente az Országgyűlésnek, külön felkérés alapján a bizottságnak
Hungarikum Bizottság	tájékoztató az Országgyűlésnek	évente
Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága	beszámoló az Országgyűlésnek	tárgyét követő év május 31. napjáig

39. Az Országgyűlésnek benyújtott és megtárgyalt jelentések, beszámolók száma

Ciklus ¹	Benyújtott	Ebből Kormány által benyújtott	Tárgyalt	Ebből Kormány által benyújtott
1990–1994	87	40	10	7
1994–1998	94	39	19	3
1998–2002	128	40	57	17
2002–2006	153	60	108	33
2006–2010	165	63	95	41
2010–2014	145	62	47	26
2014–2018	135	55	191	81
2018–2022	103	29	97	28



- 1 Amennyiben egy beszámoló, jelentés több cikluson átívelt, azt benyújtottként csak egy ciklusban, a benyújtás dátuma szerinti benyújtás dátuma alapján vesszük figyelembe, a „Tárgyalt” oszlopban viszont megtárgyalásának dátuma alapján kerül besorolásra. A 2014–2018-as ciklusban 61 olyan beszámoló elfogadására került sor, amelyet egy korábbi ciklusban nyújtottak be, ezért haladja meg a tárgyalt indítványok száma a benyújtottakét.

40. A bizottságokhoz benyújtott tájékoztatók

Tájékoztatásra kötelezett	A tájékoztatás tartalma	Bizottság ¹	A tájékoztatás jogalapja	A tájékoztatás gyakorisága/határideje
a nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszterek	a nemzetbiztonsági szolgálatok általános tevékenysége	Nemzetbiztonsági bizottság	Nbtv. 14. § (2) bekezdés	legalább évente kétszer
a honvédelemért felelős miniszter	a katonai nemzetbiztonsági szolgálat általános tevékenysége	Honvédelmi bizottság	Nbtv. 17. § (1) bekezdés a) pont	legalább évente egyszer
Kormány	a Megállapodás, valamint az 1995. évi CII. törvénnyel kihirdetett, az Észak-atlanti Szerződés részes államai és a „Békepartnerség” más részt vevő államai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodás és annak Kiegészítő Jegyzőkönyve végrehajtása	külgüggyekkel és honvédelemmel foglalkozó bizottság	az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erők jogállásáról szóló Megállapodáshoz történő csatlakozásról, a Megállapodás kihirdetéséről, valamint a Megállapodáshoz kapcsolódó egyes jogszabályok módosításáról szóló 1999. évi CXVII. tv. 15. §	minden év április 30-ig
a kulturális örökség védelméért felelős miniszter	az emlékhelyek állapota	illetékes bizottság	a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. tv. 61/D. § (1) bekezdés g) pont	négyévente

Tájékoztatásra kötelezett	A tájékoztatás tartalma	Bizottság ¹	A tájékoztatás jogalapja	A tájékoztatás gyakorisága/határideje
Kormány	a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetről szóló kormányrendelet hatályának meghosszabbítása	rendszertel foglalkozó állandó bizottság	a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. tv. 80/A. § (5) bekezdés	szükség szerint
a minősített adat védelmének szakmai felügyeletéért felelős miniszter	a minősített adat védelmének szakmai felügyeletével kapcsolatos tevékenység	nemzetbiztonsági, valamint honvédelmi és rendészeti ügyekkel foglalkozó bizottság	a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. tv. 21. § (2) bekezdés	szükség szerint, de legalább évente egyszer
a honvédelemért felelős miniszter	a Honvédség 3000 főt meghaladó igénybevétele	honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottság	a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv. 37. § (3) bekezdés	a döntéssel egyidejűleg
Kormány	féléves adatok alapján az adósságszabály érvényesülése felülvizsgálatának eredménye	illetékes bizottság	Gst. 5. § (1) bekezdés	félévente
Kormány	az egészségügyi válsághelyzetet elrendelő kormányrendelet hatályának meghosszabbítása	egészségügyvel foglalkozó állandó bizottság	1997. évi CLIV. törvény 228. § (2c) bekezdés	esetenként

Tájékoztatásra kötelezett	A tájékoztatás tartalma	Bizottság ¹	A tájékoztatás jogalapja	A tájékoztatás gyakorisága/határideje
az energiapolitikáért felelős miniszter	a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia végrehajtása	hatáskörrel rendelkező szakbizottság	2007. évi LX. törvény 3. § (3) bekezdés	szükség szerint, de legalább háromévente
Kormány	a külföldi fegyveres erők magyarországi jogállását szabályozó nemzetközi szerződések végrehajtása és a Magyar Honvédség külföldön végrehajtott műveletei	honvédelemmel foglalkozó bizottság külügyekkel foglalkozó bizottság	2011. évi CXIII. törvény 21. § (5) bekezdés	évente
Kormány	a honvédelmi veszélyhelyzet kihirdetése és annak okai	honvédelemmel foglalkozó állandó bizottság	2011. évi CXIII. törvény 21/A. § (4) bekezdés	esetenként
Kormány	a honvédelmi veszélyhelyzet meghosszabbítását megelőzően a honvédelmi veszélyhelyzet keretében meg tett intézkedések, valamint a honvédelmi veszélyhelyzet meghosszabbításának indokoltasága	honvédelemmel foglalkozó állandó bizottság	2011. évi CXIII. törvény 21/A. § (5) bekezdés	esetenként

Tájékoztatásra kötelezett	A tájékoztatás tartalma	Bizottság ¹	A tájékoztatás jogalapja	A tájékoztatás gyakorisága/határideje
Kormány	a Kormánynak a határozat alapján tett intézkedései	Külgügyi és a Honvédelmi bizottság	az Európai Unió irányítása alatt végrehajtott balkáni katonai békefenntartó (ALTHEA) művelethez történő magyar hozzájárulásról szóló 128/2004. (XI. 23.) OGY hat. 4. pont	igény szerint
az igazságügyért felelős miniszter	az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek nemzeti hatóságok általi foganatosítása és a kormányképviselő tevékenysége	alkormányossággal, illetve emberi jogi ügyekkel foglalkozó bizottság	az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtásáról és a Kormányképviselő tevékenységéről szóló 23/2007. (III. 20.) OGY hat. 2. pont	évente
Kormány	az energiapolitika megvalósulása és annak a 2. pont b) alpontjában meghatározott szakterületekkel történő összhangja	feladatkörrel rendelkező bizottság	a Nemzeti Energiastratégiáról szóló 77/2011. (X. 14.) OGY hat. 4. pont v) alpont	kétévenként

Tájékoztatásra kötelezett	A tájékoztatás tartalma	Bizottság ¹	A tájékoztatás jogalapja	A tájékoztatás gyakorisága/határideje
Kormány	a kárpátaljai magyarság oktatási és anyanyelvhasználati jogait korlátozó ukrán jogszabály hatálybalépésének megakadályozása érdekében tett lépések	illetékes bizottságok	14/2017. (IX. 20.) OGY határozat 5. pont	rendszeresen
Kormány	a Magyar Honvédségnek az Iszlám Állam elnevezésű terror szervezet elleni nemzetközi fellépésben való részvételéhez szükséges döntések és intézkedések, valamint a Kontingens működése	Külgügyi bizottság, valamint Honvédelmi és rendészeti bizottság	a Magyar Honvédségnek az Iszlám Állam elnevezésű terror szervezet elleni nemzetközi fellépésben való további részvételéről szóló 29/2021. (XI. 9.) OGY hat. 3. pont	igény szerint, de évente legalább egy alkalommal
Kormány	a TAKUBA alkalmi harci kötelékben történő magyar katonai szerepvállaláshoz szükséges döntések és intézkedések, valamint a Kontingens működése	Külgügyi bizottság, valamint Honvédelmi és rendészeti bizottság	a TAKUBA alkalmi harci kötelékben történő magyar katonai szerepvállalásról szóló 30/2021. (XI. 9.) OGY hat. 2. pont	igény szerint

¹ A bizottsági megnevezéséknél a vonatkozó jogszabályi szóhasználat szerepel.

41. Az Országgyűlés által választott¹ köztársasági elnökök

Köztársasági elnök	Mandátumának első napja	Mandátumának utolsó napja	A köztársasági elnök megválasztásának napja
Göncz Árpád	1990.08.03.	1995.08.02.	1990.08.03.
Göncz Árpád	1995.08.03.	2000.08.03.	1995.06.19.
Dr. Mádl Ferenc	2000.08.04.	2005.08.04.	2000.06.06.
Dr. Sólyom László	2005.08.05.	2010.08.05.	2005.06.07.
Schmitt Pál	2010.08.06.	2012.04.02. ²	2010.06.29.
dr. Áder János	2012.05.10.	2017.05.09.	2012.05.02.
dr. Áder János	2017.05.10.	2022.05.09.	2017.03.13.
Novák Katalin	2022.05.10.		2022.03.10.

1 Házelnöki tisztségéből adódóan 1989. október 23. és 1990. május 2. között Szűrös Mátyás, míg 1990. május 2. és 1990. augusztus 3. között Göncz Árpád ideiglenes köztársasági elnökként látta el az államfői feladatokat.

2 Schmitt Pál a köztársasági elnöki tisztségéről 2012. április 2-án lemondott. Áder János köztársasági elnök megválasztásáig a köztársasági elnöki teendőket Kövér László házelnök látta el.

42. A köztársasági elnök szerepe a törvényalkotásban

Köztársasági elnök	Benyújtott törvényjavaslat	Visszaküldött törvény	Alkotmánybíróságnak megküldött törvény
Göncz Árpád 1990.08.03. – 1995.08.02.	3	0	7
Göncz Árpád 1995.08.03. – 2000.08.03.	0	2	1
Mádl Ferenc 2000.08.04. – 2005.08.04.	0	6	13
Sólyom László 2005.08.05. – 2010.08.05.	0	31	16
Schmitt Pál 2010.08.06. – 2012.04.02.	0	0	0
Áder János 2012.05.10. – 2017.05.09.	0	28	5
Áder János 2017.05.10. – 2022.03.10.	0	9	3

