



PARLAMENTI JOG

Az Országgyűlés működése,
feladat- és hatáskörei,
kapcsolódó intézmények

PARLAMENTI JOG

Az Országgyűlés működése,
feladat- és hatáskörei,
kapcsolódó intézmények

Harmadik, átdolgozott kiadás

PARLAMENTI JOG

Az Országgyűlés működése,
feladat- és hatáskörei,
kapcsolódó intézmények

SZERZŐK:

Bereczky István dr.
Bodnár Eszter dr.
Bukcsa Zsolt dr.
Bukvai Zoltán dr.
Dukán Ildikó dr.
Edelman Annamária
Erdős Csaba dr.
Gáva Krisztián dr.
Gottschállné Forrai Judit
Győrffy-Luxl Dóra dr.
Horváth Attila dr.
Horváth Ákos dr.
Imre Bernadett dr.
Juhász László dr.
Kese Beatrix
Kohári Lajos Ákos
Kovács Krisztián dr.

Kukorelli István Dr.
Kurucsai Balázs dr.
Kühár Noémi Marianna dr.
Léphaft Áron
Mátis Kornél dr.
Molnár Gábor Ferenc
Országgh Veronika
Palkó Katalin dr.
Pappné Farkas Klára
Pelyach István
Pór-Zselinszky Eszter dr.
Román Kinga dr.
Rostási-Szabó Zsuzsanna
Sára Szabolcs dr.
Seager-Smith Leonóra dr.
Sebők Noémi dr.
Smuk Péter dr.

Soltész István
dr. Somfainé Ádám Katalin
Sorossy Péter dr.
Szabó Ágnes dr.
Szabó Ilona dr.
Szabó Tímea dr.
Szakály Marietta dr.
Tamás Csaba Gergely dr.
Tóth Zita dr.
Tüzes Károly dr.
Vági Attila dr.
Varga Aida dr.
Vastag Kornélia dr.
Vladár Zsolt 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

KORREKTOR • Thész Dóra

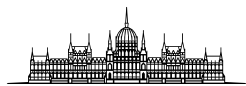
TÖRDELŐ • Fodor Gábor

BORÍTÓTERV • Szigligeti Mária

BORÍTÓ: Oroszlánszobor az Országház főbejárata előtt, 2016

FOTÓ: Bencze-Kovács György (Országgyűlési Múzeum)

A kézirat lezárva: 2026. január 31.



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

© Szerzők 2026

© Országgyűlés Hivatala 2026

Felelős kiadó • Such György, az Országgyűlés Hivatalának főigazgatója

Nyomta és kötötte az Alföldi Nyomda Zrt., Debrecen

Felelős vezető • Pataki Lajos vezérigazgató

ISBN 978-615-6704-68-9

ISBN 978-615-6704-69-6 (PDF)

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 alkotmányjogi 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	77
1. Választási rendszerek, választójog-történet	79
1.1. Demokrácia, választások, választójog, választási rendszerek	79
1.2. A választójog magyarországi története 1989-ig	82
2. Az országgyűlési képviselők választása Magyarországon, a főbb változások a rendszerváltás óta	85
2.1. Változások a választási rendszerben 1990–2011	85
2.2. Az új választási törvény megalkotásának előzményei	85
2.3. Az országgyűlési választási rendszer	87
2.3.1. <i>A választójogosultak</i>	87
2.3.2. <i>A választókerületek</i>	87
2.3.3. <i>A jelölés, listaállítás</i>	88
2.3.4. <i>A szavazás és az eredmény megállapítása</i>	89
2.3.5. <i>Nemzetiségi képviselő</i>	90
2.3.6. <i>A külbóniak szavazása</i>	91
 IV. A KÉPVISELŐK	97
1. A képviselők jogállása	99
1.1. A képviselői megbízatás kezdete és megszűnése	100
1.2. Összeférhetetlenség	101
1.3. A képviselők jogai és kötelezettségei	102
2. A képviselők javadalmazása	104
2.1. A vagyonynyilatkozat	106
3. Mentelmi jog	108

4. A fegyelmi és rendészeti jogkör	112
4.1. A fegyelmi jog	113
4.1.1. <i>A fegyelmi jogkörben alkalmazható szankciók rövid áttekintése</i>	113
4.1.2. <i>A fegyelmi jogi rendelkezésekbe ütköző magatartások és az azok miatt alkalmazható egyes jogkövetkezmények</i>	114
4.1.3. <i>Kitiltás</i>	117
4.1.4. <i>Jogorvoslat fegyelmi jogkörben hozott döntés ellen</i>	119
4.1.5. <i>Speciális jogintézmények a fegyelmi jogban</i>	119
4.1.6. <i>A bizottsági ülés tárgyalási rendjének fenntartására vonatkozó szabályok</i>	120
4.1.7. <i>A fegyelmi intézkedések gyakorlata az új szabályozás hatálybalépése után</i>	121
4.2. Az ülést vezető elnök rendészeti jogköre	122
5. A nemzetiségi szószólók speciális jogállása	124
 V. AZ ORSZÁGGYŰLÉS MEGALAKULÁSA	131
 VI. AZ ORSZÁGGYŰLÉS SZERVEZETE	137
1. Az Országgyűlés tisztségviselői	139
1.1. A házelnök	139
1.1.1. <i>Nemzetközi kitekintés</i>	140
1.1.2. <i>A házelnök feladatai</i>	141
1.2. Az alelnökök	142
1.3. A háznagy	142
1.4. A jegyzők	143
1.5. Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása és megbízatásuk megszűnése	143
2. A Házbizottság	145
2.1. A Házbizottság létrehozása, tagjai	145
2.2. A Házbizottság feladatai	146
2.3. A Házbizottság ügyrendje, állásfoglalásai	147
2.4. A Házbizottság ülése	148
2.5. Döntéshozatal a Házbizottságban	149
3. A bizottságok	150
3.1. Az állandó bizottságok	152
3.2. Eseti bizottság	155
3.3. Vizsgálóbizottság	156
3.4. A nemzetiségeket képviselő bizottság	158
4. A törvényalkotási bizottság	160
4.1. A törvényalkotási bizottság sajátos jogállása és jelentősége	160

4.2. A törvényalkotási bizottság összetétele	162
4.3. A törvényalkotási bizottság szerepe a megfontolt és minőségi törvényalkotás biztosításában	163
4.4. A törvényalkotási bizottság szerepe a tárgysorozatba-vételi viták lebonyolításában	164
4.5. Nemzetközi kitekintés	164
4.6. A Törvényalkotási Bizottság működésének tapasztalatai	166
5. A képviselőcsoportok	168
5.1. A képviselőcsoportok jogállása	168
5.2. A képviselőcsoportok pártkötődése	169
5.3. A képviselőcsoportok megalakítása, megszűnése, kilépés, kizárás a frakcióból	171
5.4. A frakciófegyelem	175
5.5. A képviselőcsoport jogosítványai	176
5.6. A képviselőcsoportok szervezete, működése, gazdálkodása	178
5.7. Egyéb képviselői csoportosulások	180
VII. AZ ORSZÁGGYŰLÉS MŰKÖDÉSE ÉS ÜLÉSEZÉSE	187
1. A házszabály	189
1.1. A működési szabályok forrásai	189
1.2. Történeti áttekintés	191
1.3. Hatályos parlamenti jog forrásai	193
1.4. A HHSZ megalkotása és a vele szemben támasztott alkotmányossági követelmények	195
2. Az Országgyűlés megbízási ideje	201
2.1. A megbízási keletkezéséről és megszűnéséről általában	201
2.2. A megbízási megszűnésének különös módjai	201
3. Az Országgyűlés tanácskozási rendje	205
3.1. A tanácskozási rend általános szabályai	205
3.2. Az általános vita	207
3.3. A „második olvasat” tanácskozási rendje	212
3.4. A határozathozatal módjai	214
4. Az Országgyűlés ülészekai, ülései	217
4.1. Az ülészek	217
4.1.1. <i>Rendes ülészek</i>	217
4.1.2. <i>Rendkívüli ülészek</i>	217
4.2. Az Országgyűlés munkarendje mint alapvető tervezési dokumentum	218
4.2.1. <i>Szabályozási háttér</i>	218

4.2.2. <i>A munkarendre vonatkozó javaslat előkészítése</i>	218
4.2.3. <i>A munkarendben meghatározott ülésrend</i>	219
4.2.4. <i>Az ülésterv</i>	220
4.3. Az Országgyűlés napirendje	220
4.3.1. <i>A napirend megállapítása</i>	221
4.3.2. <i>A napirend módosítására irányuló javaslat és annak visszautasítása</i>	221
4.3.3. <i>A napirendhez kapcsolódó határidők</i>	222
4.4. Az ünnepi ülés	222
5. Az Országgyűlés működésének nyilvánossága és a törvényalkotás nyilvánossága	224
6. Az egyes döntésekhez szükséges szavazati arányok	227
6.1. Egyszerű többség	227
6.2. Minősített többség	227
6.3. Abszolút többség	229
6.4. Egyéb – a képviselők meghatározott létszámához kötött – döntések	229
7. A parlamenti patkó – az Országgyűlés ülésrendje	230
7.1. Az ülésrend ciklusonkénti kialakítása	230
7.2. Az ülésrend felépítése: szektor, sor, ülés hely	230
7.3. Az ülés helyek kiosztása a frakciókon belül	231
7.4. Pulpitusi ülésrend	231
7.5. Az ülésrend változása	232
7.6. Az ülés terem páholyai	232
7.7. Az ülés terem átalakítása	232
7.8. Üléselés a felsőházi ülés teremben	232
VIII. AZ ORSZÁGGYŰLÉS FŐ FUNKCIÓI, FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI	239
1. Magyarország Alaptörvényének megalkotása és módosítása	241
1.1. Az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom	241
1.2. Az Alaptörvény elfogadásának és módosításának tartalmi kérdései	242
1.3. Az Alaptörvény elfogadásának és módosításának eljárási szabályai	243
2. A törvények elfogadása	246
2.1. Törvényhozó hatalom, törvényhozás, törvény	246
2.2. A magyar törvényalkotás alkotmányi és történeti jegyei	246
2.3. A törvények elfogadását meghatározó egyéb szabályok	247
2.4. Törvények rendszerezése	248

3. A központi költségvetés elfogadása és végrehajtásának jóváhagyása	250
3.1. Az Országgyűlés feladata	250
3.2. Az államadósság-szabály	250
3.3. A költségvetési törvény elfogadásában és a végrehajtás ellenőrzésében közreműködő szervek	251
3.3.1. <i>A Költségvetési Tanács</i>	251
3.3.2. <i>Az Állami Számvevőszék</i>	251
4. A Kormány ellenőrzése	253
4.1. A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás	253
4.1.1. <i>A bizalmatlansági indítvány</i>	253
4.1.2. <i>A bizalmi szavazás</i>	254
4.2. Ellenőrzés a plenáris ülésen	255
4.2.1. <i>Interpelláció és kérdés</i>	255
4.2.2. <i>Azonnali kérdések és válaszok</i>	259
4.2.3. <i>Beszámolóra, jelentéstételre kötelezettek</i>	261
4.2.4. <i>Vizsgálóbizottságok</i>	261
4.2.5. <i>Politikai vita</i>	261
4.2.6. <i>A napirenden kívüli felszólalás</i>	262
4.2.7. <i>A Kormány konzultációs kötelezettsége EU-s ügyekben</i>	263
4.3. Ellenőrzés a bizottságokban	263
4.3.1. <i>A bizottsági meghallgatás</i>	264
4.3.2. <i>Beszámolók, tájékoztatók</i>	266
4.3.3. <i>Speciális bizottsági ellenőrzés</i>	267
4.4. Az Országgyűlés ellenőrző szervei	268
4.4.1. <i>Az alapvető jogok biztosa</i>	268
4.4.2. <i>Az Állami Számvevőszék</i>	269
5. Az Országgyűlés személyi döntései	270
5.1. Az Alaptörvény vagy törvény alapján választott közjogi tisztségviselők	271
5.2. A szavazás módja	272
5.3. Szavazati arány	272
5.3.1. <i>Az országgyűlési képviselők kétharmada</i>	272
5.3.2. <i>A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmada</i>	273
5.3.3. <i>Az országgyűlési képviselők több mint fele</i>	273
5.3.4. <i>A jelen lévő országgyűlési képviselők több mint fele</i>	273
5.4. Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása, a bizottsági rendszer felállítása (tagcserék)	274
5.4.1. <i>Az Országgyűlés tisztségviselőinek megválasztása</i>	274
5.4.2. <i>A bizottsági rendszer felállítása (tagcserék)</i>	274
5.4.3. <i>Közös szabályok</i>	275
5.4.4. <i>A bizottságok elnökeire, alelnökeire, tagjaira vonatkozó speciális szabályok</i>	275
5.5. A köztársasági elnök jogállására vonatkozó szabályok	275

6. Az Országgyűlés egyéb feladatai	277
6.1. A képviselő-testület feloszlata	277
6.2. Közkegyelem gyakorlása	278
6.3. Országos népszavazás elrendelése	278
6.3.1. <i>Kötelezően elrendelt népszavazás</i>	279
6.3.2. <i>Fakultatív jellegű népszavazás</i>	280
6.4. Önálló szabályozó szervek létrehozása	280
6.5. Döntés katonai műveletekben való részvételről	281
6.6. Különleges jogrendbeli jog- és feladatkörök	281
 IX. A TÖRVÉNYALKOTÁSI ELJÁRÁS	 291
1. A törvényjavaslatok tárgyalásának általános szabályai	293
1.1. Szabályozási előzmények és alkotmányos alapok	293
1.2. A hatályos szabályozás koncepciója, tárgyalási és eljárási rendek, az általános eljárás	294
1.3. A törvényalkotás szakaszai	294
1.3.1. <i>Első szakasz: az általános vita, a házszabályi alkotmányossági, garanciális feltételek</i>	295
1.3.2. <i>Második szakasz: a részletes vita</i>	296
1.3.3. <i>Harmadik szakasz: a törvényalkotási bizottság eljárása</i>	297
1.3.4. <i>Negyedik szakasz: a törvényjavaslat tárgyalásának lezárása</i>	298
2. A törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályai	300
2.1. A törvényalkotás folyamatát „gyorsító” eljárások	300
2.1.1. <i>Sürgős tárgyalás</i>	300
2.1.2. <i>Kivételes eljárás</i>	301
2.1.3. <i>A határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés</i>	302
2.1.4. <i>A törvényalkotási bizottság előrehozott eljárása</i>	303
2.1.5. <i>Tárgyalás és határozathozatal módosító javaslat hiányában</i>	303
2.1.6. <i>Eljárás a tárgyaló bizottság által elfogadott módosító javaslat hiányában</i>	303
2.2. A törvényalkotás folyamatát „lassító” eljárások	304
2.2.1. <i>Tárgyalás két fordulóban</i>	304
2.2.2. <i>Eljárás túlterjeszkedő módosító javaslat benyújtása esetén</i>	304
2.2.3. <i>Eljárás a tárgyaló bizottság mulasztása esetén</i>	306
2.2.4. <i>Megismételt részletes vita</i>	306
2.3. Kiegészítő elemet tartalmazó és korrekciós eljárások	306
2.3.1. <i>Az indítványok visszavonása</i>	306
2.3.2. <i>A tárgysorozatba-vételi eljárás</i>	307
2.3.3. <i>Elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményező eljárás</i>	307
2.3.4. <i>Megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalása</i>	307

2.3.5. Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldött törvényjavaslat tárgyalása	307
2.3.6. Az egyeztetési eljárás	307
3. A költségvetési tárgyú törvényjavaslatok tárgyalása	308
3.1. A költségvetési és a zárszámadási törvény előkészítése és benyújtása	308
3.2. A költségvetési törvény szerkezete	309
3.3. Eltérések a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása során	310
3.4. Eltérés a zárszámadási törvényjavaslat tárgyalása során	312
3.5. Eltérés a központi költségvetésről szóló törvény módosításának tárgyalására vonatkozó törvényjavaslat tárgyalása során	313
4. A nemzetközi szerződésekre irányuló és az egyházakkal kapcsolatos eljárások	314
4.1. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződésekre irányuló eljárás	314
4.1.1. A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya	314
4.1.2. Az Országgyűlés szerepe, a felbatalmazás és kihirdetés aktusa	315
4.1.3. A kihirdetésről rendelkező törvényjavaslat tartalma	316
4.1.4. Az Országgyűlés eljárása a HHSZ alapján	316
4.2. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe tartozó, egyházakkal kapcsolatos eljárások	317
4.2.1. Az Országgyűlés szerepe	317
4.2.2. Az Országgyűlés eljárása	318
5. Egyéb indítványok tárgyalására vonatkozó szabályok	320
5.1. A határozati javaslat	320
5.2. A politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslat tárgyalása	320
5.3. A beszámoló tárgyalása és a határozathozatal	321
5.4. A politikai vita	322
5.5. Az Országgyűlés személyi döntését kezdeményező indítvány	322
5.6. Az országos népszavazási kezdeményezés tárgyalására és döntéshozatalára vonatkozó eljárás	322
6. A köztársasági elnök szerepe a törvényalkotásban	323
6.1. Kezdeményezési jogai	323
6.2. Kötelező aktusok	324
6.3. Vétőjog	324
6.3.1. Az elfogadott törvény visszaküldése az Országgyűlésnek	324
6.3.2. Előzetes normakontroll	326
7. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárásban	328
7.1. Bevezetés	328
7.1.1. Az alkotmánybíráskodás és a törvényhozó hatalom	328

7.1.2. Történeti áttekintés	328
7.2. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárás keretein belül: az előzetes normakontroll-eljárás	330
7.2.1. Alaptörvénnyel és annak módosításával szembeni előzetes normakontroll	330
7.2.2. Törvénnyel szembeni előzetes normakontroll	331
7.2.3. Hárszabályi rendelkezésekkel szembeni előzetes normakontroll	334
7.3. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárás keretein kívül	334
7.3.1. Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása	334
7.3.2. A megsemmisítési jogkör következményei	336
 X. AZ ORSZÁGGYŰLÉS EURÓPAI UNIÓS ÜGYEKKEL KAPCSOLATOS ELJÁRÁSAI	343
1. Bevezető gondolatok	345
2. Az egyeztetési eljárás	346
3. A szubszidiaritás elvének vizsgálata	350
4. Politikai párbeszéd az Európai Bizottsággal	353
5. Az Európai Unió Konzultációs Testület	355
6. Európai uniós tisztségre jelölt személyek bizottsági meghallgatása	356
 XI. AZ ORSZÁGGYŰLÉS NEMZETKÖZI TEVÉKENYSÉGE, KAPCSOLATAI	359
1. Bevezető gondolatok	361
2. Az Országgyűlés elnökének nemzetközi szerepe	362
3. Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége	363
4. Nemzetközi kapcsolatok	364
4.1. Többoldalú keretekben fenntartott nemzetközi kapcsolatok	364
4.1.1. Nemzetközi szervezetek parlamenti közgyűlései	364
4.1.2. Regionális parlamenti együttműködések	368
4.1.3. Nemzetközi konferenciák, találkozók	372
4.2. Kétoldalú együttműködések	372
4.3. Az Országgyűlés részvétele az európai uniós parlamentközi együttműködésben	373

4.4. Nemzetpolitika az Országgyűlés külkapcsolataiban	378
4.4.1. <i>A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma</i>	379
4.4.2. <i>A HUNINEU Alapítvány</i>	380
 XII. AZ ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALÁNAK MŰKÖDÉSE, KAPCSOLÓDÓ SZERVEZETEK	 383
1. Az Országgyűlés Hivatala	385
1.1. A Hivatal felállításának története napjainkig	385
1.2. A törvényalkotást segítő informatikai rendszerek	388
1.3. Szakmai műhely	392
1.4. Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság	395
1.5. Név- és jelképhasználat	397
 2. Az Országgyűlés és a Hivatal költségvetése	 399
 3. Az Országgyűlési Őrség	 401
 4. Az Országgyűlés által létrehozott egyéb testületek, illetve szervek	 403
4.1. Konzultációs testületek	403
4.2. Bizottságok, egyéb szervezetek	403
 XIII. A NEMZET FŐTERE ÉS A KIEMELT NEMZETI EMLÉKHELY BIZOTTSÁG	 407
1. Az Országház építéstörténete röviden	409
2. A Nemzet Főterének története	411
3. A Kossuth Lajos tér és környezete kiemelt nemzeti emlékhellyé nyilvánítása	414
4. A Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság létrejötte, működése	415
5. A KNEB kiemelt nemzeti emlékhellyel kapcsolatos döntési jogosultságai	417
 Záró gondolatok	 419
 Szerzők	 421
 Függelék	 425

Előszó

Első alkalommal 2018-ban tarthatták kezükben az olvasók a „Parlamentari 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 szósólók 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.

2022-ben az újonnan megválasztott Országgyűlés alakuló ülésére időzítve jelent meg kiadványunk második, átdolgozott kiadása. Az azóta bekövetkezett jogszabályi változásokra – különösen az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvényt és az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatot az elmúlt időszakban érintő módosításokra – tekintettel elérkezettnek láttuk az időt a kötet harmadik kiadására.

Korábbi kiadásaink szerkezeti elveit megtartva – tizenhárom fejezeten át – informatív, ugyanakkor olvasmányos módon szeretnénk bemutatni az elmúlt négy év során a parlamenti jog területén bekövetkezett főbb változásokat, szemléltetve ezeket gyakorlati példákkal, továbbá a 2022–2026-os ciklus adatait tartalmazó Függelékkel.

Igyekeztünk hűek maradni a korábbi kiadásokhoz 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	a 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, legitimációját – 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 megvizsgálánk 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 státusának.

1.1. A hatalommegosztás jelentősége

Montesquieu „A törvények szelleméről” című könyvében olvashatjuk a hatalommegosztás rendeltetésének egyik legtömörebb 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 egyszemélyes 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 érkezhetsen (a képviselői indítványokat kizárják, esetleg korlátozzák);
- két, egymást követő parlament egybehangzó döntése szükséges az alkotmány-módosításhoz;
- 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 működni, 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, megbízatása 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 triázshoz. Ez az irányzat azonban Montesquieu rendszerét már nem institucionális, 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 következő 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 jellegadók 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 „tisztá” kormányformával, a prezidencializmussal, illetve a parlamentarizmussal foglalkozunk, azokon belül is csak a törvényhozás státusára koncentrálva.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 viszonnak 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.

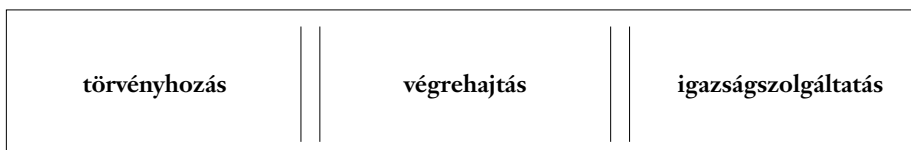
A kormányoldal és az ellenzék viszonylatában értelmezhető parlamentáris hatalommegosztás rendszerében különös jelentőségre tesznek szert az ún. ellenzéki jogok. Ezek az ellenzéki funkciók gyakorlásának garanciái, amelyek – a teljesség igénye nélkül – az alábbiak:

- az indítványok tárgysorozatba vételének szabályai az ellenzék alternatívaállítási funkcióját segíti;
- a felszólalási sorrend, a beszédidő részben szintén az alternatívaállítási, részben a kritikai funkciók gyakorlását támogatja;
- a kérdéses-interpellációs lehetőségek szabályozása az ellenzék ellenőrzési funkcióját biztosítja.

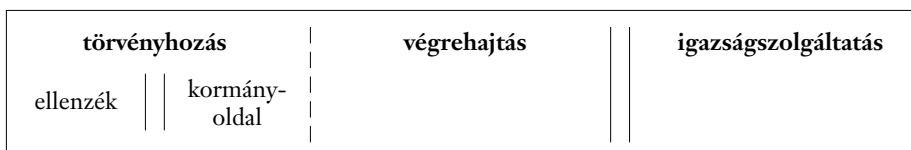
A minősített – tipikusan kétharmados, négyötödös – többség követelménye pedig ellenzéki vétőjogként is értelmezhető, így ez a legerősebb valamennyi ellenzéki jogosultság közül.¹² A minősített többség korlátozó jellege azonban azon a feltevésen alapul, hogy a mindenkor kormányoldal létszáma a képviselők 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
parlamentáris kormányforma esetén*

A parlamentáris kormányforma több változatát különbözteti meg az összehasonlító alkotmányjog- és politikatudomány. A további osztályozás legfontosabb ismérvei a parlament felosztási 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 legitimációból 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 akarataiból 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 kontrollfórumaként 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 legitimációján 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-öt évente 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 kiüntetett 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 kormányoldallal 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.²¹

1.8. Időbeli hatalommegosztás

Az időbeli – más néven temporális – hatalommegosztás központi problémája a törvényhozó hatalom vonatkozásában a parlament megbízási ideje. Ennek pontos mértéke nagy szórást mutat – kettő- és kilencéves mandátumra is találunk példát –, noha a leggyakoribb a négy-öt éves mandátumhossz. A megbízási 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.²²

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 idő végézetéig 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.”²³

1.9. Hatalommegosztás a parlamenten belül: a kétkamarás rendszer

Az egy- vagy kétkamarás parlament kérdése ugyan megosztja a tudomány képviselőit²⁴, 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 aspektusának²⁵ 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 részesedését 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 szervezetben való tagállami részvétel a végrehajtó hatalom különböző – a kormányfőktől a szakértőkhöz (minisztériumi tisztviselőkhöz) 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 jelentkeznek²⁶, 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.²⁷ 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.²⁸ Utóbbi, azaz a nemzetállami paradigma – és így a nemzeti parlamentek – hanyatlása nehezen feltartóztatható folyamatnak látszik. Az említett információs hátrány leküzdésében a szakosított állami szervek sikeresebbnek 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 írt, mert újabb kori jelenségről 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.²⁹

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.³⁰

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.³¹ 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 népképviselési jellegéből, valamint közvetlen demokratikus legitimitációjából fakadó jelentőségét, szükségességét és alapvető funkcióit semelyik irányból érkező korlátozás, kihívás sem képes elvitatni.³²

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 alapelve. 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. Azonban a jogállamiság és hatalommegosztás elve alapján az egyes további hatalmi ágak irányában és bizonyos parlamenti hatáskörök gyakorlása tekintetében a mindenkori kormánytöbbségtől vagy akár az 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 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. 2013-ban 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.³³ 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 koherenciazavarral 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]}.³⁴

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 a kormányzat, a jogalkotásért felelős minisztérium szerepét felértékelik. A törvényalkotási eljárás végén, az államfői „vétók” intézménye és gyakorlata is indikátora lehet az Országgyűlés önálló hatáskörgyakorlásának.³⁵ 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.³⁶

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 vétó-/egyetértési joga a költségvetési törvény elfogadásához látványosan korlátozza a mindenkor kormánytöbbség mozgásterét. Ennek alkotmányos szerkezeti összefüggéseit nem könnyű kalkulálni. Egyrészt a tagsága közvetett módon 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 szabály,

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 legitimáció továbbszármaztatása során a választóktól kapott demokratikus legitimációt 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 ellenzékkal.

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.³⁷

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.³⁸ 2022-ben a kilencedik és tizedik, 2025-ben pedig a tizenötödik alaptörvény-módosítások a különleges jogrend alkotmányi szintű szabályozását átfogóan megújították, amelynek nyomán az Országgyűlés által gyakorolható politikai kontroll is megerősödött.³⁹

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 támo-

gatást ehhez nem kap. Kiemelhető a rendszeres megújulási kényszer, hogy a választópolgárok megfelelő időközönként szabad választásokon adjanak legitimitációt a testület számára, újrarajzolva a politikai összetételét, egyúttal ráhatással a kormányalakításra 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 nyilvánosságé. 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 zártláncú 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.”⁴⁰ 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.⁴¹

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”.⁴² A parlamenti jog e tekintetben valódi „keresztülfekvő” jogterület, minthogy normái különböző jogágakhoz tartoznak. Sőt, a párt- és frakciósabályzatok, koalíciós szerződések esetében azok jogi jellege is megkérdőjelezhető. Ezt támasztja alá ezek sok esetben titkos jellege is, amely jogi norma vonatkozásában elképzelhetetlen lenne.⁴³

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. cikkeken 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 felbukkannak a parlamentet is

érintő normák –, a törvényhozás inkább alul-, mint túlszabályozott alkotmányi szinten.⁴⁴

- 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.⁴⁵ A határozati forma a hagyományok tiszteletét jelenítette meg⁴⁶ 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.⁴⁷ Így a vizsgálóbizottságok előtti megjelenésre kötelezés olyan előírás 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.⁴⁸ 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.⁴⁹ Normatív határozatként a HHSZ tartalmaz házszabályi rendelkezéseket. E jogforrást egyszerűsítve „határozati házszabályi rendelkezéseknek” is nevezzük, a rövidítése, „HHSZ” is ebből ered.⁵⁰
- 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 találhatók, amely így vegyes jogforrást képez, keverednek benne a házszabályi rendelkezések és a sarkalatos törvényi normák.⁵¹ 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.⁵²

- Alkotmánybíróági gyakorlat. Az Alkotmánybíróság határozatainak fontosságát a parlamenti jog területén egyrészt mindenkre 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.⁵³
- Bírósági gyakorlat. A bírósági gyakorlatnak elsősorban a mentelmi ügyekben van kiemelt jelentősége⁵⁴, de az Országgyűlés jogalkotói kárfelelősségének terén is születettek már bírósági döntések.⁵⁵
- 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.⁵⁶

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: 2025. 10. 12.)
- 4 ARISZTOTELÉSZ: Politika. Negyedik könyv. 14. pont <http://mek.oszk.hu/04900/04966/04966.htm> (Letöltve: 2025. 10. 12.)
- 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: 2025. 10. 12.)
- 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#áee1f> (Letöltve: 2025. 10. 12.)
- 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 POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: Láthatatlan hatalommegosztás. (Orac, Budapest, 2024) 66–72.

- 22 A mandátumidővel kapcsolatban lásd: SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba. (Atlantisz, Budapest, 2010) 178–180.
- 23 Thomas PAINE: Az ember jogai (Osiris – Readers International, Budapest, 1995) 15–16.
- 24 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)
- 25 Parlamenten belüli hatalommegosztásként tekinthetünk a parlamentarizmus kormány–ellenzék szembenállására is.
- 26 DEZSŐ Márta–KUKORELLI István: „Az Országgyűlés” in: KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. (Osiris, Budapest, 2007) 342.
- 27 BIBÓ (1947, 15. vj.)
- 28 Alkotmányos kontextusban magyarázza az állam szerepét STUMPF István: Erős állam – alkotmányos korlátok. (Századvég, Budapest, 2014)
- 29 Részletesen lásd: SMUK Péter: A politikai diskurzusok alkotmányjogi szerkezete (MTA-BTK, Budapest, 2014)
- 30 Lásd különösen: MANDÁK Fanni: A politika prezidencializálódása – Magyarország, Olaszország. Doktori értekezés (Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, Budapest, 2014)
- 31 Sente Zoltán idézi James BRYCE: Modern Democracies (MacMillan, London, 1923) c. művét: SZENTE (2010, 22. vj.) 387.
- 32 Vö. SZENTE (2010, 22. vj.) 390.
- 33 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).
- 34 POZSÁR-SZENTMIKLÓSI (2024, 21. vj.) 73–86.
- 35 PÁLFI Edina: Miért éppen politikai? – A 2012 és 2019 közötti köztársasági elnöki vétók elemzése. Parlamenti Szemle, 2020/1. 25–48. o.
- 36 A Velencei Bizottság ezek körét túl tágnak találta, pl. egyes közpolitikai kérdések (adózás) tekintetében; ld. CDL-AD(2011)016, §24.
- 37 Alaptörvény 21. cikk
- 38 HORVÁTH Attila: A veszélyhelyzet közjogi és jogalkotási dilemmái – mérlegen az Alaptörvény 53. cikke. in: Közjogi Szemle 2020/4. sz. 17–25.
- 39 A különleges jogrendi szabályozás reform értékeléséről lásd: 3004/2024. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [53]–[55]
- 40 SZENTE (2010, 22. vj.) 27.
- 41 DEZSŐ–KUKORELLI (2007, 26. vj.) 340.
- 42 TRÓCSÁNYI László: „A parlamenti jog természete és forrásai” in: PETRÉTEI József (szerk.): Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. (Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2000) 178.
- 43 Bihari Mihály nem állami szervek politikai normáihoz sorolja a fent megjelölt szabályzatokat, szerződéseket. 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. Petrétai 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.” PETRÉTAI József: „A frakciók szabályozásának kérdőjelei.” in: Közjogi Szemle 2009/3. 31.

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

45 Lásd: HSz.

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

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

48 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.

49 Ogytv. 146. § (5) bekezdés

50 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.

51 Ogytv. 146. §

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

53 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), valamint a 4/2023. (V. 16.) AB határozat (fegyelmi jogi szankciók és képviselői jogállás).

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

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

56 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 történeti jelenség; másrészt állami, mindenkre egyaránt kötelező jogszabályok hierarchikusan rendszerezett összessége.

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

Miután az egyén egyre többet vár a közösségtől, az egész közösség pedig az államhatalomtól, így a történeti 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 történeti 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 Februárótt 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 részeseként jelentek meg.²

Az Anjou-korszakot követően – néhány szünetelést leszámítva³ – Magyarországon folyamatosan működött az országgyűlés, amely ezáltal 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 házszabály leginkább szokásjogi szabályokból állt.⁴ Csak néhány, a házszabályokhoz 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 kezdettől 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 II. 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 (Dunáninnyi, Dunántúli, Tiszáninnyi, Tiszántúli) tanácskoztak a vármegyei követek. Ezeken a kerületi üléseken felváltva elnököltek

a vármegyék követői, 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 Magyarország 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 restitutióval, 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 támasztta 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 kormányzatok, 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, ezáltal megszakadt az örökösödés fonala (filum 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 Felsőházlán a causarum regalum director – a királyi jogügyigazgató (aki egyben volt a kincstár ügyvédje és a Szent Korona ügyésze is) –, az Alsóházlán 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 „*búvópataként*” 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 hallgatagságában 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, kiharcolhatja, 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 népképviselői 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, melyekben a tanácskozás és szavazás módja és rende, s általában véve a tábla belügye, meg fog határozatni, de a melyeknek 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 elnöklétével 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 választójogi 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 feloszlatáshoz 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 „*fecsegő 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 részt vevő 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 helyszín 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. Propagandacélokból szerezték 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 kvázi 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 parlamentet a hatalommegosztás elve szerint építette be a kormányzati rendszerbe⁵⁶.

A szálamitaktika miatt szétfelbódott 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 végigjárva a szavazóköroket 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%, a Magyar Függetlenségi Pártnak 13%, a Nemzeti

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

A Kommunista 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 kommunista 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 időszakra.

1949-től 1990-ig még azt a kevés illúziót is felszámolták, ami a koalíciós időszakot jellemezte. Lenin kinyilatkoztatása szerint: *„Képviselési intézmények nélkül nem képzelhetjük el a demokráciát, még a proletár-demokráciát sem, de a parlamentarizmus nélkül elképzelhetjük és el is kell képzelniünk.”*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 kíváncsiak 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 bonyolult, szertésgázóan 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 Mátyás 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 Törvényelőkészítő

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 illúziónak 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 va-

lamelyest felpelzsdült 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 elmentésben 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 nehezére 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 interpellációk 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 túlkapásairól 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 „*lelkisedés*” 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 régi ben.

Az 1985-ben megválasztott Országgyűlésben az új választójogi törvény és az országban megfigyelhető nyíltabb politizálás révén a korábban megszokott, unalmas egyhangúsághoz képest némi felpettedés 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 tárgyal 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 intézhettek 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 „*sértetlenséget*” 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 legitimációjának megkérdőjelezéséhez szorosan kapcsolódott 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 népfelkeléssé 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 ezáltal 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 feloszlátását, 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
2022.	III. 3.	1. forduló	69,59	V. 2.	199 ¹⁰⁰

II.1. táblázat • Országgyűlési választások Magyarországon

A vegyes választási rendszernek köszönhetően a parlamenti ciklusok szabályosak voltak Magyarországon, nem oszlott fel a megbízási idejénél korábban a parlament. A magyar példa a kelet-közép-európai régióban egyedülálló, még a visegrádi országok viszonylatában is. A választások eredményét részletesen feldolgozta a szakirodalom.¹⁰¹ 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 kormányalakítási megbízást adnia, mert látható volt a többnyire koalíciós többség.

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010
Fidesz	22 ellenzéki	20 ellenzéki	148 kormány	164 ellenzéki	141 ellenzéki
FKgP ¹⁰²	44 kormány	26 ellenzéki	48 kormány		
EKgP ¹⁰³	36 kormány				
KDNP	21 kormány	22 ellenzéki			23 ellenzéki
MDF ¹⁰⁴	165 kormány	38 ellenzéki	17 kormány	24 ellenzéki	11 ellenzéki
MSZP	33 ellenzéki	209 kormány	134 ellenzéki	178 kormány	190 kormány
SZDSZ	94 ellenzéki	70 kormány	24 ellenzéki	20 kormány	20 kormány
MIÉP ¹⁰⁵	12 ellenzéki		14 ellenzéki		
Néppárt – MDNP ¹⁰⁶		15 ellenzéki			
Jobbik					
LMP ¹⁰⁷					
DK					
PM					
Momentum					
Mi Hazánk					
Független ¹⁰⁸	7	1	1		1
Kormány – Ellenzék	59,59% – 40,41%	72,28% – 27,82%	55,18% – 44,82%	51,29% – 48,71%	54,4% – 45,6%

	2010–2014	2014–2018	2018–2022	2022–2026
Fidesz	227 kormány	117 kormány	117 kormány	117 kormány
FKgP ¹⁰⁹				
EKgP ¹¹⁰				
KDNP	36 kormány	16 kormány	16 kormány	18 kormány
MDF ¹¹¹				

	2010–2014	2014–2018	2018–2022	2022–2026
MSZP	59 ellenzéki	29 ellenzéki	15 ellenzéki	10 ellenzéki
SZDSZ				
MIÉP ¹¹²				
Néppárt – MDNP ¹¹³				
Jobbik	47 ellenzéki	23 ellenzéki	26 ellenzéki	10 ellenzéki
LMP ¹¹⁴	16 ellenzéki	5 ellenzéki	9 ellenzéki	5 ellenzéki
DK			9 ellenzéki	15 ellenzéki
PM			5 ellenzéki	6 ellenzéki
Momentum				10 ellenzéki
Mi Hazánk				6 ellenzéki
Független ¹¹⁵	1	9	1	1
Kormány – Ellenzék	68,14% – 31,86%	66,83% – 33,17%	66,8% – 33,2%	67,84% – 32,16%

II.2. táblázat • *Frakciók képviselőinek megoszlása – az Országgyűlés alakuló ülésének napján – 1990-től*

Az 1989. évi XXXIV. törvény alapján lebonyolított első szabad, többpárti parlamenti választással – amely a magyar jogtörténet 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.¹¹⁶

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 osztottak 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.¹¹⁷ 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 házszabály, 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 támadta az új munkarendet. A ciklus idejére esik az Európai Unióval folytatott csatlakozási tárgyalások lefolytatása. A millenniumi ünneppsorozat 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 mandátumaránnal 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 frakcióülésen 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 rendelkezésre 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 büntetőkódexet, új munkatörvénykönyvet fogadott el. Az ellenzéki pártok – az MSZP, a Lehet Más a Politika (LMP) és a Jobbik – első-sorban 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 képviseletét 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 ismételten 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 nemzetközi szerződés) fogadott el 2018. május 8-a és 2022. április 3-a 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.

2022. május 2-án összesen kilenc frakcióval alakult meg az Országgyűlés, amelynek kétharmados kormányzó többségét ismét a Fidesz–KDNP képviselői adták. A választási eredmények értelmében tehát Orbán Viktor megőrizte a miniszterelnöki széket, házelnöknek pedig ismét Kövér Lászlót választották. Az előző ciklussal megegyezően ismét egy nemzetiségi képviselő szerzett képviselői mandátumot. Az Országgyűlés a kézirat lezárásáig 368 törvényt (ebből 83 nemzetközi szerződés) fogadott el.

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 alkotmánybíróági határozat és belső parlamenti értelmezés alakította azt. Felélénkült a parlamenti joggal foglalkozó tudomány is.¹¹⁸

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: jogtörténeti 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) BÁRTFAI SZABÓ László: A sárvár-felsővidéki gróf Széchenyi család története. (Stephaneum Nyomda, Budapest, 1913) II. k.
- 13 CSABA Jenő: Gróf Batthyány 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 angolok irány politikai irodalmunkban a múlt század végén. in: Erdélyi Múzeum, 1880/2. IFJ. ANDRÁSSY Gyula: Anglia és Magyarország alkotmányos fejlődése. in: Budapesti

- Szemle, 1927. FÉST Sándor: Magna Charta – Aranybulla. in: Budapesti Szemle, 1934. FÉST 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 FRANKÓI 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. (Hornyánszky Nyomda, Budapest, 1884) 18.
- 32 Az alkotmányosság követelményeit lásd: KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan. (Osiris – Századvég, Budapest 1994) 17–19.
- 33 HORVÁTH Attila: A gyűlekezési 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 törvények az udvar előtt. (Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1936) 58. NAGY Miklós: Ghyczy Kálmán mint nádori ítélmester. in: Budapesti Szemle, 1930/219. 10.
- 35 BARABÁSI KUN József: A parlamenti házszabályok: Politikai tanulmány. (Franklin, Budapest, 1907) 58.
- 36 Az alsóház házszabályát Szemere Bertalan készítette el. Lásd: Országgyűlési Könyvtár B6/10.104.
- 37 A budapesti nemzetörségből lehetett öröket rendelni a rend fenntartására. Ezzel az eszközzel később Tisza István élt.
- 38 BEÉR János: (szerk.): Az 1848/49. évi népképviselési országgyűlés. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1954) 30. BÓNIS György: A rendi képvisellettől a népképviselésig. 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 esküdtszék, 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 tisztaeszlári vérvád perében a vádlottak védője.
- 45 LÉGRÁDY Eszter: „A magyar parlamentarizmus története” in: KERESKES 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 ülés 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 megbízatásának 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 mulassák az időt. A Szovjetunióban előfordult, hogy a Legfelsőbb Tanácsot őt 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); SZERENCSES Károly: A 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 SZERENCSES 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 képviselőkről, 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 házsabályai*. (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 (1994, 64. vj.) 294.
- 77 RÁKOSI Máttyás: 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 antagonisztikus 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: TÖRÖCSIK 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 TÖRÖCSIK 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* vezércikkéből 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 tiszt válasza: „*Ugyan kérem, ne nevetesse ki magát. Burzsoá intézményi szokásokra mer bivatkozni? No, ne húzzuk az időt üres fecsegéssel!*” Lásd: KÁLLAI Gyula: Megkésett 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-szulett_szeptember_18-an-53850 (Letöltve: 2025. 09. 23.)
- 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-szulett_szeptember_18-an-53850 (Letöltve: 2025. 09. 23.)
- 98 LÉGRÁDY (2016, 45. vj.) 51.
- 99 LÉGRÁDY (2016, 45. vj.) 52–53.
- 100 Dr. Hadházy Ákos mandátumát az Országgyűlés a 2022. május 2-i alakuló ülésén igazolta, azonban a képviselő esküjét csak a 2022. október 10-i ülésnapon tette le.
- 101 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)
- 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 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.
- 104 Az MDF frakciója, miután a képviselők száma 9-re csökkent, 2009. március 20-án megszűnt.
- 105 Ez a frakció nem az alakuló ülésen, hanem a ciklus közben jött létre.
- 106 Ez a frakció nem az alakuló ülésen, hanem a ciklus közben jött létre.
- 107 Az LMP frakciója 2025. február 15-én megszűnt, miután Csárdi Antal a frakcióból kilépett, és létszámuk 5 fő alá csökkent.
- 108 Mind 2018-ban, mind 2020-ban a német nemzetiségi képviselő saját jogán jutott be az Országgyűlésbe, így mindkét alkalommal ő volt a 199. képviselő.
- 109 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.
- 110 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.
- 111 Az MDF frakciója, miután a képviselők száma 9-re csökkent, 2009. március 20-án megszűnt.
- 112 Ez a frakció nem az alakuló ülésen, hanem a ciklus közben jött létre.
- 113 Ez a frakció nem az alakuló ülésen, hanem a ciklus közben jött létre.
- 114 Az LMP frakciója 2025. február 15-én megszűnt, miután Csárdi Antal a frakcióból kilépett, és létszámuk 5 fő alá csökkent.

- 115 Mind 2018-ban, mind 2020-ban a német nemzetiségi képviselő saját jogán jutott be az Országgyűlésbe, így mindkét alkalommal ő volt a 199. képviselő.
- 116 John LUKACS: Isten velem. (Európa, Budapest, 2009) 94–95.
- 117 Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994–1998. 1–2. kötet (Szerkesztette: SOMOGYVÁRI István–KISFALUDY Zoltán). (Parlamentari Módszertani Iroda, Budapest, 1998)
- 118 Ld. erről részletesen: SOLTÉSZ István: Bibliográfia az Alkotmányról, az államról, az Országgyűlésről, a központi állami szervekről és a választási rendszerekről (1000–2014). Kiadja a szerző az Országgyűlési Könyvtár támogatásával, készült 70 példányban. Budapest, 2015. A folyamatosan karbantartott – 2015-től online – Bibliográfia hozzáférhető az Országgyűlési Könyvtár honlapján (<https://www.parlament.hu/web/orszaggyulesi-konyvtar/parlamenti-bibliografia>, Letöltve: 2025. 10. 12.).

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 legitimáció 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 legitimáció 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 néprésztétel 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 választójog 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 hatalomváltás 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 összességéként, 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 állampolgársághoz, az államhoz való kötődést kifejező más státushoz való kötése, illetve

a lakóhely előírása feltételként. Emellett bizonyos esetekben sor kerülhet a választójogból való kizárásra 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 képviselői valósággá válnak, a választási rendszer mindekenélőtt 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 erőik 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 alkotmányosági 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 szabadságát 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. tekinthető, amely a rendi képviselettel szemben megteremtette a népképviselői 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 Függelenségi 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 Függelenségi 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 keretében 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 alkosson 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 egyezség, 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, Kiszgazdapárt 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 mandátum kiosztásban, 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 eltiltó 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 ajánlószerződést 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 nem érése 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 létszámcsokkentés 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 kettőszáz főben, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére 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 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 képviseletéről, 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.)³⁹, míg a választási rendszer eljárási jogi szabályait a 2013-ban elfogadott Ve.⁴⁰ 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 helyezett 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 helyezett 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 mellékletben 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.⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³

A népességmozgások azonban hamarosan választókerületi szinten is éreztették hatásukat. A 2018-as országgyűlési választásokon az országosan számított választókerületi átlag választópolgárszámtól két, a 2022-es választáson már hét választókerületben is 20% fölötti eltérés mutatkozott.⁴⁴ Erre tekintettel került sor 2024-ben a választókerületi beosztás módosítására, amelynek eredményeképpen Budapest kettővel kevesebb (16), míg Pest megye kettővel több (14) választókerülettel rendelkezik.⁴⁵

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 jelöltállítást, hogy egy választópolgár több jelöltet is állíthat. A korábbi, számos visszaélésre is alkalmas ún. „kopogtatócédulákat” 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 listaállítását is magával sodorta. A jelöltek, jelölő szervezetek növekedésére ugyanakkor hatást gyakorolt a nekik nyújtott jelentős költségvetési támogatás is, sőt esetenként nem is a parlamentbe jutás, hanem kizárólag a támogatás megszerzése volt a cél. Miután a kampányfinanszírozási törvény⁴⁶ szigorítása nem hozott eredményt a visszaélésekkel szemben,⁴⁷ 2020-ban az Országgyűlés a listaállítás szigorításával kívánta megfékezni a „kamupártokat”. Az elfogadott törvénymódosítás már 14 megyében és a fővárosban összesen 71 egyéni jelölt állításától tette függővé az országos listaállítást,⁴⁸ amely változás a listák számának – és ezzel a kifizetett támogatásoknak is⁴⁹ – a jelentős csökkenését eredményezte, a jelöltek, jelölő szervezetek száma is a 2010-es választásokat idézte:

	2010	2014	2018	2022
nyilvántartásba vett jelölő szervezetek	44	84	100	43
jelöltet állító jelölő szervezetek	20	72	66	32
egyéni jelöltek	810	1531	1547	663
országos listák száma	6	31	23	6

III.1. táblázat⁵⁰ • *Jelöltek és jelölő szervezetek számadatai
a legutóbbi négy országgyűlési választáson*

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 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 szavazókörében 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 töredék-szavazatok 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.⁵¹ Számítások szerint a kormánypártok a 2014-es választásokon hat⁵², 2018-ban⁵³ és 2022-ben⁵⁴ öt 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. 2022-ben a Momentum Mozgalom – a DK, Jobbik, MSZP, Párbeszéd pártokkal közös listán –, valamint a Mi Hazánk – önálló listán – is bejutott az Országgyűlésbe; a legnagyobb ellenzéki képviselőcsoport a Demokratikus Koalícióé lett. A jelölő szervezetek koncentrációdása mellett a mandátumot nem szerző pártokra a választók 5%-a voksolt⁵⁵.

2.3.5. Nemzetiségi képviselet

A törvény a nemzetiségek képviseletét 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.⁵⁶ 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 nemzetiségűek által leadott voksok már egy kedvezményes mandátumot értek, bejuttatva ezzel az első nemzetiségi képviselőt az Országgyűlésbe, amelyet 2022-ben megismételtek.

2.3.6. *A külföldiek 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,⁵⁷ ez azonban az Emberi Jogok Európai Bíróságának újabb gyakorlata alapján nem látszik igazoltnak.⁵⁸

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 külföldieknek 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.⁵⁹

A külföldi 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. 2022-ben már több mint 450 ezer volt a regisztráltak száma, közülük pedig csaknem 270 ezren éltek szavazati jogukkal. Ez nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedőnek tekinthető.

	Magyarország		Csehország ⁶⁰	
	2014	2022	2002	2025
regisztráltak	193 793	456 129	4 135	37 654
szavazatot leadók	158 654	268 766	3 762	28 040
összes választópolgár	8,24 millió	8,21 millió	8,26 millió	8,26 millió

	Szlovákia ⁶¹		Lengyelország ⁶²	
	2006	2023	2001	2023
regisztráltak	n. a.	58 779	41 817	636 099
szavazatot leadók	3427	58 333	26 749	574 673
összes választópolgár	4,27 millió	4,38 millió	29,36 millió	29,53 millió

III.2. táblázat⁶³ • *A külföldi szavazók száma a visegrádi országokban, a külföldi szavazás bevezetésekor és a legutóbbi képviselőházi választásokon*

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 személyazonosítást⁶⁴, amelynek eredményeképpen csökkent az érvénytelen szavazási iratok száma, de ezt követően is több törvénymódosítás igyekezett a levélszavazás érvényességét elősegíteni⁶⁵.

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.”⁶⁶

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://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e) (Letöltve: 2025. 07. 13.) 2024-ben a Bizottság részletesebben is kibontotta ezt a követelményt. Revised interpretative declaration on the Stability of electoral law. Forrás: <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2024-027-e> (Letöltve 2025. 07. 13.)
- 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–RYTKÓ Emília: A választójog (Press Publica Kiadó, Budapest, 2002) 16–17.
- 14 VARGA (2010, 12. vj.) 17.
- 15 DEZSŐ–NAGYNÉ–RYTKÓ (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–RYTKÓ (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 alkotmánybíróági 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, Judgement of 20 May 2010, no.38832/06. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-98800%22%5D%7D> (Letöltve: 2025. 09. 01.)
- 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: 2025. 09. 01.)
- 38 T/5006. számú törvényjavaslat Az országgyűlési képviselők választásáról 2011. Forrás: <https://www.parlament.hu/irom39/05006/05006.pdf> (Letöltve: 2025. 09. 01.)
- 39 az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény
- 40 a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
- 41 Forrás: <https://static.valasztas.hu/dyn/pv10/outroot/vdin1/hu/1100e.htm> (Letöltve: 2025. 09. 01.)
- 42 Forrás: <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/oevker.html> (Letöltve: 2025. 09. 01.)
- 43 Resolution 2064 (2015) Parliamentary Assembly of the Council of Europe; Joint opinion on the act on the 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 Commission 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: 2025. 09. 01.)
- 44 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_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=2 (Letöltve: 2025. 09. 01.)

- 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: 2025. 09. 01.)
- 45 egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi LXXIX. törvény indokolása
- 46 az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény
- 47 Az országgyűlési képviselők választása kampányköltségeinek átláthatóvá tételéről szóló 2013. évi LXXXVII. törvény módosításáról szóló 2017. évi CLX. törvény a kampánytámogatás visszafizetésére kötelezte az 1%-os eredményt el nem érő országos listát állító pártokat, de a 2018-as választást követően az érintett 16 pártból 13 nem tett eleget törvényi kötelezettségének.
- 48 Egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi CLXVII. törvény
- 49 2022-ben csak egyetlen országos listát állító párt nem ért el 1%-os eredményt; az érintett párt a költségvetési támogatást visszafizette.
- 50 Forrás: <https://static.valasztas.hu/dyn/pv10vt/vertaj-static/pv10vt/index2.html> (Letöltve: 2025. 09. 01.) <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/kepek/jehu.html> (Letöltve: 2025. 09. 01.) <https://www.valasztas.hu/jeloltek-listak> (Letöltve: 2025. 09. 01.) <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/jelolo-szervezetek?tab=statistics> (Letöltve: 2025. 09. 01.)
- 51 A szabályozás alkotmányosságát az Alkotmánybíróság 3141/2014 (V. 9.) AB határozatában mondta ki.
- 52 László Róbert: Ez kellett a kétharmadhoz. Forrás: www.valasztasirendszer.hu/?p=1942758 (Letöltve: 2025. 09. 01.)
- 53 László Róbert: Nem hozott a külhoni mandátumot a Fidesznek, a „győzteskompenzációval” együtt viszont 7-et is Forrás: <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1943608> (Letöltve: 2025. 09. 01.)
- 54 Külhoni magyar állampolgárok nélkül is meglenne a kétharmad, a győztes túljutalmazása nélkül nem. https://politicalcapital.hu/hireink.php?article_read=1&article_id=2991 (Letöltve: 2025. 09. 01.)
- 55 Forrás: <https://static.valasztas.hu/dyn/ogy2022/jkvimage/OrszList/OGY-OL.pdf> (Letöltve: 2025. 09. 01.)
- 56 A listaállítás feltétele a nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgárok 1%-ának, de legalább 1500 választópolgárnak az ajánlása [Vjt. 9. § (2) bekezdés].
- 57 JAKAB András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers, 2011/38. 3. https://publikacio.ppke.hu/id/eprint/1331/1/PLWP_2011-38_Jakab.pdf (Letöltve: 2025. 09. 01.)
- 58 Oran c. Turkey, Affaire du 15 avril 2014, no 2881/07 et 37920/07, lásd: BODNÁR Eszter: „A határontúliak választójogának egyenlősége” in: CSERNY Ákos (szerk.): Határtalan választások (Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely, Budapest, 2014.) 17.
- 59 Vámos and others v. Hungary, Second Section Decision of 19 March 2015, no. 48145/14, valamint 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat.
- 60 Csak a külképviseleteken lehet szavazni.
- 61 Levélben lehet szavazni, de ez a Szlovákiában lakóhellyel rendelkezőknek is lehetőség, így az adatban ők is benne vannak. A szlovákiai lakóhellyel nem rendelkezők számáról csak másodlagos forrásokból szerezhető adat, ez 2012-ben mindössze 728 volt.
- 62 Levélben lehet szavazni, de ez a lengyelországi lakóhellyel rendelkezőknek is lehetőség, így az adatban ők is benne vannak.
- 63 A külhoniak szavazásának adatai a visegrádi országokban. HORVÁTH Attila–SKUTA Vivien: „Szimbolikus gesztus vagy érdemi befolyás? A migráns szavazatok súlya és megoszlása a visegrádi államok-

ban” in: CSERNY Ákos (szerk.): Határtalan választások (Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem, Választási Rendszerek Kutatóműhely 2014) 61–91., valamint

Magyarország: Forrás: <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/levjvk.html> (Letöltve: 2025. 09. 01.)

<https://www.valasztas.hu/levelszavazas-jegyzokonyv> (Letöltve: 2025. 09. 01.)

Csehország: <https://www.volby.cz> (Letöltve: 2025. 10. 27.)

Szlovákia: <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2006/angl/obvod/results/tab1.jsp.htm> (Letöltve: 2025. 09. 01.)

https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2023/sk/suhrnne_vysledky.html (Letöltve: 2025. 09. 01.)

Lengyelország: https://wybory2001.pkw.gov.pl/sjg1_k.html (Letöltve: 2025. 09. 01.)

<https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/frekwencja/Koniec/pl?elections=sejm> (Letöltve: 2025. 09. 01.)

- 64 egyes választásokkal kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2018. évi XXXVI. törvény
- 65 egyes választási tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi CLXVII. törvény; egyes választási tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2022. évi XXIII. törvény
- 66 Kövér László köszöntő beszéde az Országgyűlés 2014. május 6-i alakuló ülésén Forrás: www.parlament.hu/elnoki-koszonto (Letöltve: 2025. 09. 01.)

IV. | A KÉPVISELŐK

1. A képviselők jogállása
2. A képviselők javadalmazása
3. Mentelmi jog
4. A fegyelmi és rendészeti jogkör
5. A nemzetiségi 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 függetlenségét eredményező intézményt.³ A szabad mandátum elve alapján a képviselők nem utasíthatók, és a választói 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 választói, 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 frakciófegyelemről 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 akaratnyilvánításához 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 választójogból a választójog gyakorlásához szükséges belátási képességének csökkenése vagy hiánya miatt jogerős ítélettel 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 szavazatszámoló gép

alkalmazásával tartott szavazásain. Ennek megállapításáról szintén az Országgyűlés határoz.¹⁴

Az országgyűlési képviselőkhöz 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 összeférhetlenségi 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 illetékeltelen 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, a miniszterelnök politikai igazgatója, államtitkári, kormánybiztosi, miniszterelnöki biztosi, miniszterelnöki megbízotti és a miniszteri biztosi tisztséget, valamint a közfeladatot ellátó közérdekű vagyonkezelő alapítványban és a Kormány szakmai véleményező és javaslattevő testületében betöltött egyes tisztségeket is.¹⁷

Az Országgyűlésben 2014-től a korábbiaknál szigorúbb összeférhetlenségi 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 kivéve. A felsorolt tevékenységeket és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony keretében végzett tevékenységet kivéve egyéb tevékenységükért díjazást sem fogadhatnak el.¹⁹

Az államok többsége az összeférhetlenséget 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 összeférhetlenséget szabályozza az Ogytv. is, amikor felsorolja, hogy a képviselő mely pénzügyi, gazdálko-

dó, illetve egyéb szervezetben nem tölthet be törvényben meghatározott tisztségeket, illetve nem rendelkezhet tulajdoni részesedéssel olyan gazdasági társaságban, amely a nemzeti vagyronról szóló törvény szerint nem minősül átlátható szervezetnek.²¹

Fentiekén kívül további összeférhetetlenségi 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 – az Ogytv.-ben meghatározott esetek kivételével – a képviselői megbízatásukkal összefüggésben nem fogadhatnak el ajándékot vagy hasonló juttatást sem. Képviselői összeférhetetlenség áll fenn abban az esetben is, ha a képviselőt megbízatásának ideje alatt – a közügyek gyakorlásától eltiltást kivéve – büntett miatt jogerősen elítélték, és akkor is, ha a képviselőnek az állammal szemben köztartozása áll fenn, amelyet hatvan napon belül nem rendez.²²

A képviselő a vele szemben fennálló összeférhetetlenségi okot köteles a törvényben meghatározott időn belül megszüntetni. Ennek megtörténteig képviselői jogainak többségét nem gyakorolhatja, valamint javadalmazásban sem részesül. Előfordulhatnak ugyanakkor olyan esetek is, amikor az összeférhetetlenség megszüntetése kívül esik a képviselő hatáskörén, az ehhez szükséges intézkedés meghozatala más szerv vagy szervezet hatáskörébe tartozik. A képviselőt ilyen esetben is terheli az összeférhetetlenség megszüntetésének kezdeményezése és a bejelentési kötelezettség a házelnök irányába, azonban a bejelentés napjától az összeférhetetlenség megszűnéséig terjedő időtartamban csak a szavazati jogát nem gyakorolhatja. Amennyiben az összeférhetetlenség megszüntetésére irányuló kötelezettségének nem tesz eleget, bármely képviselő indítványozhatja, hogy az Országgyűlés – a Mentelmi Bizottság véleményének kikérését követően – az összeférhetetlenségét kimondja. Összeférhetetlenség 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.²³

Amennyiben a Mentelmi Bizottság megállapítja az összeférhetetlenség fennállását, az összeférhetetlenség kimondására irányuló határozati javaslatot nyújt be az Országgyűléshez. Ezen határozati javaslat elfogadása az összeférhetetlenség kimondása mellett egyúttal az érintett képviselői megbízatásának megszűnését is jelenti.²⁴

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 magyar Országgyűlésben a frakcióalakítás joga, törvényjavaslatok sürgős tárgyalásának vagy kivételes eljárásban történő megtárgyalásának kezdeményezése, politikai vita kezdeményezése, napirend módosítása, rendkívüli ülés összehívása, javaslattevő 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.²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷ A képviselői jogok második nagy csoportját a parlamenti munka zavartalanságát biztosító jogok és kötelezettségek alkotják. Idetartozik a mentelmi jog, a javadalma-záshoz való jog, az összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok és a fegyelmi jog is, mint a képviselők kötelessége a fegyelmi szabályok betartására.²⁸

A képviselők jogaitat 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.²⁹

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.³⁰ 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.³¹

Napjainkra a legtöbb államban a képviselők munkájukat már hivatásos politikusként látják el.³² 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.³³ 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 összeférhetlenségre 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 átlagbérénel, de általában elmarad a versenyszférában dolgozó menedzseri fizetésektől.³⁴

Magyarországon 1990-től fizetés és egyéb juttatások nyújtásával törvény biztosítja az országgyűlési képviselők függetlenségét.³⁵ 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.³⁶

A hatályos szabályozás alapján az országgyűlési képviselők havi tiszteletdíja a nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset háromszorosának megfelelő összeg, amely illetmény a képviselőt az eskütételtől 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.³⁷ Törvényben meghatározott – a fegyelmi jog területén kívül eső – esetekben a képviselők tiszteletdíjának csökkentésére kerülhet sor.³⁸

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.³⁹ 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 lakóingatlanl nem rendelkezik. 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 elemző, információs és dokumentációs szolgáltatásokat, valamint az Országgyűlés kiadványait és hivatalos dokumentumait. A képviselői támogatások részét képezi, hogy a képviselő tevékenységét a Hivatal által finanszírozott személyek segítik.⁴⁰

Az Ogytv. külön szabályozza a képviselőcsoportokat megillető juttatásokat. A frakciók működési kiadásaira a Hivatal költségvetése biztosít fedezetet, amelynek keretében a képviselőcsoport térítésmentesen használhatja az Országgházban, illetve a Hivatal 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 a Hivatalnál foglalkoztatott személyek a képviselőcsoport méretétől függő létszámban segítsék.⁴¹

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.⁴²

2.1. A vagyony nyilatkozat

Míg néhány évtizeddel ezelőtt az európai államok törvényhozó testületeiben még alig találkozhattunk a vagyony nyilatkozat intézményével, addig napjainkra már széles körben alkalmazzák a parlamentek, és teszik elkészítését a képviselők kötelezettségévé.⁴³ A képviselők vagyonosodásának nyomon 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 beszámolnak 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.⁴⁴ Magyarországon az Ogytv. felsorolja azokat a tevékenységeket, amelyek összeférhetetlenséget nem keletkeztetnek, de a vagyony nyilatkozat-tételi kötelezettség hatálya alá esnek.⁴⁵

A magyar szabályozás az országgyűlési képviselők kötelezettségeként írja elő a rendszeres vagyonbevallást. A képviselő vagyony nyilatkozatát 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 vagyony nyilatkozat-tételi kötelezettséget keletkeztet, ekkor a képviselő számára harminc nap áll rendelkezésre, hogy megtegye a nyilatkozatot. A vagyony nyilatkozat-tétel jelentőségét mutatja, hogy elmulasztása esetén a képviselő képviselői jogait nem gyakorolhatja, valamint javadalmazásban sem részesül mindaddig, amíg nem pótolja hiányzó vagyony nyilatkozatát. A képviselő nemcsak saját, hanem vele közös háztartásban élő házastársa, élettársa és gyermekei vagyony nyilatkozatát is köteles elkészíteni és saját vagyony nyilatkozatához csatolni.⁴⁶

A vagyony nyilatkozatok elkészítése meghatározott formában történik, az alapul szolgáló mintát az Ogytv. 1. melléklete tartalmazza. A vagyony nyilatkozatokról a nyilvántartást a Mentelmi Bizottság vezeti.⁴⁷

Országonként eltérő gyakorlat alakult ki az egyik leggyakrabban felmerülő kérdéssel, a vagyony nyilatkozatok nyilvánosságával kapcsolatban is. Mind a nyilvánosság, mind a vagyony nyilatkozatok 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.⁴⁸ Magyarországon a képviselők vagyonyilatkozata nyilvános, a benyújtásra nyitva álló határidő leteltét követően haladéktalanul – és 2022. augusztus 1-jétől kereshető módon – megjelennek az Országgyűlés honlapján, ám családtagjaiké már nem az, az ő vagyonyilatkozatukat – a képviselői vagyonyilatkozatok mellett – a Mentelmi Bizottság őrzi.⁴⁹

A vagyonyilatkozatokkal kapcsolatban gyakran megfogalmazódó kérdés, hogy azok vajon a valóságnak megfelelően, teljeskörűen tartalmazzák-e az érintett képviselő vagyoni érdekeltségeit. Magyarországon kétség felmerülése esetén bárki által kezdeményezhető a Mentelmi Bizottság vagyonyilatkozzal kapcsolatos eljárása a kifogásolt vagyonyilatkozat konkrét tartalmának, részének megjelölésével. Amennyiben a Mentelmi Bizottság vizsgálata alapján az Országgyűlés a vagyonyilat-tételi kötelezettség megsértését állapítja meg, a képviselői összeférhetetlenséget kimondó határozat elfogadásával az érintett képviselői megbízatása is megszűnik.⁵⁰

3. Mentelmi jog

A mentelmi jognak két formáját különböztetjük meg, a felelősségmentességet vagy más néven felelőtlenséget (immunitas) és a sérthetlenséget (inviolabilitas). Közülük a sérthetlenség elsősorban a parlament szabad ülészeit, míg a felelősségmentesség a képviselők véleménynyilvánítási és szavazási szabadságát biztosítja.⁵¹

Kialakulását tekintve a mentelmi jog angolszász eredetű jogintézmény,⁵² 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 sérthetlenséget is.⁵³ Magyarországon szintén ez utóbbi modell honosodott meg.

Magyarországon a mentelmi jog kikristályosodásának egyik mérföldköve volt a képviselőház 1867. november 18-i házhatározata. A Bösztörményi 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 sérthetlenséget.⁵⁴ 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 álltathatik bíró elé”.⁵⁵

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.”⁵⁶

A mentelmi jogról a legtöbb államban maga az alkotmány rendelkezik, igazolva a jogintézmény kiemelt jelentőségét.⁵⁷ 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.⁵⁸ 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.⁵⁹ A becsületsértés és a rágalalmazás pl. nem minden esetben engedhető meg a véleménynyilvánítás szabadsága nyújtotta védelem körében. Az Ogytv. hatálybalépését megelőzően a magyar szabályozás is kivételként határozta meg a rágalalmazást és a becsületsértést, mint olyan tényállásokat, amelyek megvalósítása nem mentesíti a képviselőt a felelősségre vonás alól.⁶⁰

A becsületsértés és rágalalmazás 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.⁶¹

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.⁶²

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.⁶³ 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.⁶⁴

A felelősségmentességgel szemben a sérthetatlenség feltételes eljárási mentességet nyújt a képviselőknek.⁶⁵ A sérthetatlenség 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 sérthetatlenség 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.⁶⁶ 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.⁶⁷

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.⁶⁸

A mentelmi jog felfüggesztésére az államok többségében lehetőség nyílik, azonban fontos megjegyezni, hogy felfüggesztésről csak sérthetatlenség 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, felhívja 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 házelnöket. Lemondás hiányában a legfőbb ügyész előterjeszti a házelnöknek a mentelmi jog felfüggesztésére irányuló indítványt.⁶⁹

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.⁷⁰ Az Országgyűlés a Mentelmi Bizottság által lefolytatott vizsgálatot követően hozza meg döntését, a Mentelmi Bizottság javaslatához nincs kötve.

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.⁷¹ A képviselőjelöltekre értelemszerűen eltérő szabályok vonatkoznak, mivel még nem tagjai az Országgyűlésnek, így a törvényhozó szerv nem járhat el a mentelmi jogukkal kapcsolatos kérdésekben. Esetükben a mentelmi jog felfüggesztéséről a Nemzeti Választási Bizottság jogosult dönteni.⁷²

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”.⁷³

A nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott testületi működés előfeltétele az Országgyűlés feladatellátásának. Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlés hatékony és zavartalan működéséhez 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 rendelkezések esetleges alkalmazásáért a felelősség elsődlegesen azt a képviselőt terheli, aki a fegyelmi vétséget megvalósító, illetve a rendészeti intézkedést kiváltó magatartásával ezt a helyzetet előidézte {4/2013. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [153]}.

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.⁷⁴

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 vonatkozik⁷⁵. A fegyelmi jog tárgya a képviselő, illetve az ülésen részt vevő más személyek e minőségükben tanúsított magatartása. A rendészeti jogkör ezzel szemben – a képviselő kivezetetésének 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 módosításával a fegyelmi jogra vonatkozó – az Ogytv. 2012. évi hatályba lépésével bevezetett – 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. Az azóta eltelt időszakban ehhez hasonló terjedelmű és jelentőségű módosításra nem került sor, az Alkotmánybíróság 2023-ban hozott, a házszabályi rendelkezések fegyelmi jogi szabályait átfogóan vizsgáló határozata⁷⁶ ugyanakkor változást eredményezett a kitiltás jogkövetkezményeinek egyes rendelkezéseiben. Tekintettel arra, hogy az új alapokra helyezett szabályozás bevezetése óta immár csaknem hat év telt el, a következőkben elsősorban a hatályos rendelkezéseket és azok gyakorlatát, valamint az Alkotmánybíróság említett határozata nyomán keletkezett változásokat érintjük, a 2020. február 1-jét megelőzően hatályos szabályok ismertetésétől immár eltekintünk.

4.1. A fegyelmi jog

Az Ogytv. az országgyűlési képviselők jogosultságaként és egyben kötelezettségeként írja elő az Országgyűlés eredményes működésének elősegítését.⁷⁷ 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 találhatók.

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 intézkedések, illetve szankciók a rendreutasítás, illetve figyelmeztetés⁷⁸; 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 leg súlyosabb azonnali szankció, az azonnali hatályú kitiltás esetében annak időtartamát is tételesen rögzíti, tizenöt napban.⁷⁹

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.⁸⁰

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 elképzelhető⁸¹. 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

A fegyelmi jog legfontosabb szabályait a következőkben a tilalmazott magatartások szerint rendezve mutatjuk be. Az egyes szankciókra vonatkozó részletes szabályokat a magatartások ismertetése között helyeztük el. Kivétel ezalól a kitiltás, amelynek intézményét – tekintettel a szankció súlyára, valamint az Alkotmánybíróság már említett, a fegyelmi rendelkezéseket vizsgáló határozatában erre vonatkozóan tett megállapításaira – külön pontban tárgyaljuk.

4.1.2.1. Eltérés a tárgytól, felesleges ismételtes

Azt a képviselőt, aki felszólalása során nyilvánvalóan indokolatlanul eltér a tárgytól, vagy ugyanabban a vitában feleslegesen saját vagy más beszédét ismétli, az ülést 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.⁸²

4.1.2.2. Kirívóan zavaró közbeszólás

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

Az Ogytv. e magatartásra vonatkozó indokolása szerint az ülést vezetését kirívóan zavaró közbeszólások a vitában felszólaló személy félbeszakításával, joggyakorlásának megzavarásával, valamint az ülést vezető elnök ülésvezetési feladatainak ellehetetle-

nítésével járnak, így a tárgyalási rend, valamint más személyek joggyakorlásába való – enyhébb súlyú – beavatkozásnak tekinthetők.

A rendreutasításon túlmenően e magatartás megvalósítása esetén további szankció kizárólag akkor alkalmazható, ha a képviselő a figyelmeztetésnek nem tesz eleget. Ebben az esetben felszólalási joga megvonható, emellett utólagos szankcióként minimum egyhavi tiszteletdíj összegének felével, de legfeljebb egyhavi tiszteletdíj összegével tiszteletdíja is csökkenthető.⁸³

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.⁸⁴

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.⁸⁵ (A magyar szabályozás e tekintetben megengedőbb, mint más parlamentek, amelyekben – mint pl. az Európai Parlamentben – a transzparensek 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.⁸⁶

4.1.2.5. *Az ülésvezetés kifogásolása*

A képviselő az ülést vezető elnök döntését, az ülésvezetési tevékenységet nem kifogásolhatja.⁸⁷

Ez a magatartás a fegyelmi jog rendszerében rendhagyónak 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 nem a 4.1.4. alpontban ismertetett általános jogorvoslati út, hanem egy speciális, jogorvoslati jellegűnek tekinthető eszköz illeti meg, amelynek nyomán a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság eseti állásfoglalását jogosult kérelmezni.⁸⁸

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 kitiltását is elrendelheti.⁸⁹

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 ülésterembe is visszatérhet. Ha a képviselő az ülésterem elhagyására irányuló felszólításnak nem tesz eleget, kivezetetésének ugyan nincs helye, azonban emiatt azonnali hatályú kitiltása rendelhető el. A kitiltás jogalapját ebben az esetben nem a magatartás súlya, hanem az ülésvezetői intézkedés figyelmen kívül hagyása jelenti.⁹⁰

Az e cselekményt megvalósító képviselő tiszteletdíja már legalább a képviselő kéthavi tiszteletdíja összegével, de legfeljebb négyhavi tiszteletdíja összegével csökkenthető, illetve vele szemben hosszabb, legfeljebb hat ülésnapra vagy legfeljebb tizenöt naptári napra szóló kitiltás is elrendelhető.⁹¹

4.1.2.7. *Zavarás*

Az ülés, a vita vagy a szavazás menetét, vagy az Országgyűlés ülésének résztvevőjét az üléstermi jogai gyakorlásában vagy kötelezettségei teljesítésében zavaró magatartásokat a hatályos fegyelmi rendelkezések egy generálklauzulára emlékeztető szakaszba rendezik. Az e magatartások valamelyikét megvalósító képviselőt az ülést vezető elnök az adott ülésnapról vagy ülésről kizárhatja, vagy azonnali hatályú kitiltását rendelheti el. Az utólag elrendelhető szankciók köre és mértéke az előző magatartás esetében leírtak szerint alakul.⁹²

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

Akadályozásnak az előző pontban bemutatott zavaráshoz hasonló jellegű, ám annál súlyosabb cselekmények tekinthetők. 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.⁹³

4.1.2.9. Fizikai erőszakkal kapcsolatos magatartások

A fizikai erőszakkal közvetlenül fenyegető, az annak alkalmazására felhívó, más kivezettetését 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.⁹⁴

4.1.3. Kitiltás

A kitiltás fegyelmi intézkedés a 2020 előtt hatályos rendelkezések szerinti képviselői jogok felfüggesztését váltotta fel. Amint említettük, a törvény a kitiltás 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 ülésezési 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 a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében írásban, a döntés okának és jogalapjának megjelölésével, valamint – amint azt az Ogytv. indokolása és az Alkotmánybíróság említett döntése {4/2013. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [117]} is megfogalmazza – indokolással ellátva három munkanapon belül közölni kell a képviselővel.⁹⁵

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 megengedett szemléltetés miatt is elrendelhető. A kitiltásról szóló döntés meghozatalára a magatartás megvalósításától számított tizenöt napon belül van lehetőség.⁹⁶

A kitiltásra vonatkozó eredeti, 2020-ban hatályba lépett szabályok szerint a kitiltott képviselőnek nemcsak az Országházat, hanem az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló valamennyi épület területét is kötelező volt elhagyni. Az Alkotmánybíróság a 4/2023. (V. 16.) AB határozatában azonban arra a megállapításra jutott, hogy míg az Országháza kiterjedő kitiltás alkotmányossága megállapítható, addig az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületek elhagyásának kötelezettsége sérti az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdésében rögzített képviselői egyenlőség elvét és a képviselői tevékenység ellátásának jogát, amelyre figyelemmel ezt a szövegrészt 2023. június 30-i hatállyal megsemmisítette. A határozat indokolása szerint a képviselőknek egyes esetekben szükségük lehet a számukra az Ogytv.-ben rögzítettek szerint – jellemzően az irodaházakban – biztosított fizikai és személyi erőforrásokhoz való hozzáférésre, ennek korlátozását pedig – az Országgyűlés működőképességének, illetve méltóságának megőrzése szempontjából – nem tartotta alkotmányosan igazolhatónak. A határozat szerint továbbá a listáról bejutott képviselők – szemben az egyéni választókerületben mandátumhoz jutott képviselőkkel, akiknek esetleges kitiltása a számukra a választókerületükben biztosított irodahelyiséget nem érintené – hátrányosabb helyzetbe kerülnének {4/2013. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [133]–[134]}. A kitiltott képviselő tehát a kézirat lezárásakor hatályos szabályok szerint az Országház épületének területét köteles elhagyni, és a kitiltás időtartama alatt oda – kivéve a jogorvoslati eljárásban történő meghallgatásának idejét – nem térhet vissza, a Hivatal elhelyezésére szolgáló egyéb épületekben ugyanakkor jogszerűen tartózkodhat.

Ami a szavazati jog gyakorlását illet, az Alkotmánybíróság erről is rendelkezett az idézett határozatban. A kitiltás jogkövetkezményének bevezetésekor a jogalkotó a nyílt szavazások esetében megteremtette a megbízás útján történő szavazás intézményét, figyelemmel arra, hogy a kitiltott képviselő szavazati jogát a szokásos módon nem gyakorolhatta volna.⁹⁷ A testület azonban megállapította, hogy az Országgyűlés ülésén történő határozathozatal az Alaptörvény kifejezetten képviselői jelenlétéhez köti, és nem teremti meg a megbízás útján történő szavazati jog-gyakorlás lehetőségét. A határozat szerint az esetleges kitiltásért a felelősség azt a képviselőt terheli, aki magatartásával ezt a helyzetet előidézte, így a szavazásban való részvételének átmeneti ellehetetlenülése önmagában nem tekinthető Alaptörvényt sértő helyzetnek, méltányolta ugyanakkor azokat a jogalkotói törekvéseket, amelyek ennek kiküszöbölését célozzák {4/2013. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [149], [153], [158]}. A titkos szavazásra vonatkozó rendelkezéseket azonban a határozat nem érintette, így a titkos szavazások során a kitiltott képviselő a jövőben is személyesen, azonban a házelnök által kijelölt külön helyiségben gyakorolhatja a szavazati jogát, a határozati házsabályi rendelkezésekben meghatározottak szerint.⁹⁸

4.1.4. *Jogorvoslat fegyelmi jogkörben hozott döntés ellen*

A fegyelmi jogkörben alkalmazott szankciók esetében elsőfokú jogorvoslati fórumként a Mentelmi Bizottság jár el. Másodfokon az Országgyűlés jogosult a kérdés elbírálására. Amennyiben a képviselő kérelmezi, a Mentelmi Bizottság – kivételes esetben az Országgyűlés⁹⁹ – előtt szóban is előadhatja érveit.

A szankcióval érintett képviselő az ügyre vonatkozó álláspontját jogorvoslati kérelmében – valamint, ahogy említettük, meghallgatása során szóban – 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 – amint a fentiekben is említettük – a képviselővel írásban is közölni kell.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹

A döntés jogerőre emelkedésére nézve halasztó hatályú jogorvoslat csak az utólag elrendelhető szankciók esetében képzelhető el, mivel egyes azonnali szankciók – így a szómegvonás és a kizárás – a jogorvoslati eljárás idejére már nyilvánvalóan végbemennek, vagy – azonnali hatályú kitiltás esetében – legalábbis megkezdődnek.¹⁰² 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 2020-as 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 szabályait ismertetjük.

4.1.5.1. Az ülésterem elhagyásának 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 rendreutasítás, 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.¹⁰³

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 bízza a kérdés elbírálását.¹⁰⁴

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.¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶

Kivételt és egyben súlyosabb szankciót jelent az ülés teljes tartamára szóló szó-megvonás, 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 ülésteremben 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.¹⁰⁷

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, és csupán a bizottsági ülés idejére, nem tizenöt napra.¹⁰⁸

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.¹⁰⁹

Az országgyűlési bizottság ülésén tanúsított magatartás miatt alkalmazott szankciókkal szemben ugyanúgy rendelkezésre áll a plenáris ülésre vonatkozó fegyelmi szabályoknál ismertetett kétfokozatú jogorvoslati eljárás.¹¹⁰

4.1.7. A fegyelmi intézkedések gyakorlata az új szabályozás hatálybalépése után

A 2020. február 1-jén hatályba lépett szabályok bevezetése óta – amelyek a kitiltás szankciójának bevezetésén túl elsősorban a tiszteletdíj-csökkentés mértékében hoztak változást¹¹¹ – a fegyelmi szankciók alkalmazásának gyakorlata is változáson ment keresztül. 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 ismételtes – 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. Nem megengedett szemléltetés esetében a plenáris ülésen eddig minden alkalommal eredményre vezetett a rendreutasítás, bizottsági ülésen megvalósított magatartás miatt azonban egy alkalommal – a bizottság kezdeményezésére – a házelnök a képviselő tiszteletdíjának csökkentéséről határozott, egyhavi mértékben.

Sértő kifejezés használata miatt a figyelmeztetés jellemzően szintén eredményre vezet, azonban kirívóan sértő kifejezés használata, vagy egyéb ilyen cselekmény megvalósítása miatt már számos alkalommal került sor súlyosabb jogkövetkezmények alkalmazására is. A 2022–2026-os parlamenti ciklusban kéthavi csökkentés alkalmazására került sor etnikai közösségek méltóságát, valamint – más esetben – a kormány vonatkozásában tett kirívóan sértő kifejezés használata miatt. Ismét más esetben a kirívóan sértő kifejezés használatára az ülés menetének megzavarására alkalmas módon került sor, így a tiszteletdíj-csökkentés mértéke is súlyosabb, négyhavi ösz-

szeget ért el. Az ezt megelőző ciklusban egy esetben a csökkentés az e magatartás miatt alkalmazható minimális – kéthavi – összegre terjedt ki, néhány hónappal később azonban, amikor a képviselő magatartását ismét kirívóan sértőnek találták, a szankció mértékét már a törvényi keret felső határával egyező négyhavi összegben állapították meg. Kirívóan sértő kifejezés használata miatt kizárás alkalmazására ebben a ciklusban egy esetben szintén sor került.

Zavaró magatartás miatt jellemzően tiszteletdíj-csökkentést alkalmaznak; erre a korábbi ciklusban három esetben volt példa, egy alkalommal – az említett kizárás mellett – kéthavi mértékben, két további alkalommal pedig önállóan, két-, illetve négyhavi összegben. A 2022–2026-os ciklusban zavaró magatartás miatt a fent említett esetben, az egyúttal kirívóan sértő kifejezést is használó képviselővel szemben került sor tiszteletdíj-csökkentés alkalmazására.

Kitiltás alkalmazására először 2025-ben került sor. Egy közösen megvalósított cselekmény miatt több képviselővel szemben a szavazás menetének megzavarása miatt – négyhavi tiszteletdíj-csökkentés mellett – hat ülésnapra szóló, utólag elrendelt kitiltás alkalmazására került sor. E cselekménnyel összefüggően más képviselők a határozathozatalok közben füstgyertyát gyújtottak meg az ülésteremben, ezért az ülést vezető elnöknek hosszabb szünetet kellett elrendelnie az ülésterem átszellőztetésének időtartamára. Esetükben ezért – a fegyelmi gyakorlatban első alkalommal – akadályozásra hivatkozással alkalmaztak jogkövetkezményt. Tiszteletdíjuk csökkentésére a törvény által ebben az esetben lehetővé tett maximális, azaz hathavi mértékben került sor, emellett velük szemben utólag 12 ülésnapra szólóan kitiltást is elrendeltek. Egy további esetben – egy korábban már kitiltott képviselővel szemben – ismét zavarás miatt alkalmaztak jogkövetkezményt, a fentiekkel azonos, négyhavi tiszteletdíjat, és hat ülésnapot érintő mértékben.

Fizikai erőszakkal kapcsolatos magatartás megvalósítására, illetve ezzel összefüggő jogkövetkezmény alkalmazására a kézirat lezárásig nem került sor.

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, méghozzá akkor, ha a fizikai erőszakkal kapcsolatos magatartások valamelyikének megvalósítása miatt azonnali hatállyal kitiltott képviselő a felszólítás ellenére sem hagyja el az üléstermet.¹¹² 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.¹¹³

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.¹¹⁴

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 ülőszék végéig – megtagadható.¹¹⁵

5. A nemzetiségi szószólók speciális jogállása

Az Európai Unió lakosságának körülbelül 8%-a tartozik valamely nemzeti kisebbséghez, és 10%-a beszél valamilyen regionális vagy kisebbségi nyelvet.¹¹⁶ 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.¹¹⁷ 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.¹¹⁸

Magyarországon a 2022-es népszámlálás adatai alapján körülbelül félmillióan vallották magukat valamely nemzetiséghez tartozónak.¹¹⁹ A magyar Országgyűlésben már az 1990-es években napirenden voltak a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletének megvalósításával kapcsolatos kérdések.¹²⁰ 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.¹²¹ A nemzetiségek parlamenti képviseletének 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 listát állító, de mandátumot nem szerző nemzetiségek érdekei nemzetiségi szószóló útján képviselve legyenek a törvényhozásban. A 2018-as és a 2022-es országgyűlési választás a nemzetiségi képviselet tekintetében eredményesebben végződött, a német nem-

zetiség képviselőjének mindkét alkalommal sikerült képviselői mandátumot szereznie, míg a tizenkét másik nemzetiséget a 2018–2022-es ciklusban ismét nemzetiségi szószóló képviselte az Országgyűlésben. A 2022–2026-os ciklusban csak tizenegy nemzetiségi szószóló került be az Országgyűlésbe, mivel a roma nemzetiség a 2022. évi országgyűlési választáson nem állított nemzetiségi listát.

Ha definiálni szeretnénk, ki is a nemzetiségi szószóló, azt mondhatjuk, az Országgyűlésben azon nemzetiség képviselőtét ellátó személy, amely az országgyűlési képviselők választásán nemzetiségi képviselőt nem tudott a parlamentbe küldeni. A nemzetiségi szószóló jogállása keletkezését tekintve eltér a képviselői mandátumtól, azonban a megbízás megszűnésének esetei néhány kivételtől eltekintve azonosak a képviselők megbízásának megszűnésével. A nemzetiségi szószóló mandátuma többek között megszűnik abban az esetben is, ha már nem szerepel a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként.¹²²

A nemzetiségi szószólók jogosultságai többnyire a nemzetiségekre vonatkozó ügyekhez, kérdésekhez kapcsolódnak. A nemzetiségek jogait, érdekeit érintő ügyek meghatározásához támpontot a joggyakorlat adhat, amely egyéb 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,¹²³ valamint az ilyen tárgyú határozati javaslathoz módosító javaslatot nyújthat be.¹²⁴

A nemzetiségi szószóló az Országgyűlés ülésein szavazati joggal nem rendelkezik, de a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont tárgyalása során, valamint a HHSZ rendelkezései értelmében rendkívüli ügyben a napirendi pontok tárgyalását követően, továbbá a HHSZ-ben meghatározott esetben a házelnök engedélyével az ülésnap kezdetekor is felszólalhat.¹²⁵ 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.¹²⁶

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.¹²⁷ A nemzetiségi szószólók tehát a Magyar Nemzeti Bank elnökének kivételével ugyanazon szervekhez, személyekhez intézhetnek kérdést, mint a képviselők, interpellációhoz való joguk azonban nincsen.

A nemzetiségi szószólót a képviselőkkel azonos mentelmi jog illeti meg, valamint az Ogytv.-ben meghatározott fegyelmi intézkedések a nemzetiségi szószólóval szemben is alkalmazhatóak. A nemzetiségi 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 vo-

natkoznak rá, azzal, hogy az Ogytv. külön nevesíti, hogy a nemzetiségi szószóló nem lehet nemzetiségi önkormányzat elnöke vagy tagja.¹²⁸

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: www.parlament.hu/web/guest/bevezetes9 (Letöltve: 2026. 01. 14.)
- 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)–(2b) 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. 84. §
- 22 Ogytv. 86–88. §
- 23 Ogytv. 91. és 92. §
- 24 Ogytv. 93. § (1) bekezdés
- 25 SZENTE (2010, 1. vj.) 184–185.
- 26 SZENTE (2010, 1. vj.) 185.
- 27 SOLTÉSZ (2016, 2. vj.) 15.
- 28 SZENTE (2010, 1. vj.) 185–186.
- 29 Ogytv. 20. §
- 30 PAP András László: „Képviselői juttatások Európában” Politikatudományi Szemle 2004/4. 36–37.
- 31 PAP (2004, 30. vj.) 38–39.
- 32 KUKORELLI (1989, 10. vj.) 279.
- 33 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 29.
- 34 SZENTE (2010, 1. vj.) 216.
- 35 SOLTÉSZ (2016, 2. vj.) 16.

- 36 SMUK Péter: „Az Országgyűlés” in: JAKAB András–GAJDUSCHEK György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016) 625.
- 37 Ogytv. 104. és 105. §
- 38 Ogytv. 107. §
- 39 KUKORELLI (1989, 10. vj.) 280.
- 40 Ogytv. 109–111. §
- 41 Ogytv. 113–115. §
- 42 Ogytv. 119. § (1) bekezdés
- 43 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 52.
- 44 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 53.
- 45 Ogytv. 89. §
- 46 Ogytv. 90. §
- 47 Ogytv. 94. § (1) bekezdés
- 48 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 59–60.
- 49 Ogytv. 94. § (2) bekezdés
- 50 Ogytv. 94/A. §
- 51 ERDŐS Csaba: „Az országgyűlési képviselők immunitása” in: Parlamenti Szemle, 2016/1. 25.
- 52 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 63.
- 53 POLT Péter: „A mentelmi jog definíciós kérdései és típusai” in: Jog-Állam-Politika 3. évfolyam különszám, 2011. 29–30.
- 54 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.
- 55 JELLINEK Arthur: „A mentelmi jog” (Kilián Frigyes Bizománya, Budapest, 1890) 189.
- 56 POLT (2011, 53. vj.) 28.
- 57 SZENTE (2010, 1. vj.) 207.
- 58 SZENTE (2010, 1. vj.) 211.
- 59 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 75.
- 60 ERDŐS (2016, 51. vj.) 27.
- 61 Ogytv. 73. § (2) bekezdés
- 62 Ogytv. 73. § (1) bekezdés
- 63 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 69.
- 64 ERDŐS (2016, 51. vj.) 29.
- 65 KUKORELLI (1989, 10. vj.) 255.
- 66 VAN DER HULST (2000, 3. vj.) 80–81.
- 67 Ogytv. 78. §
- 68 Ogytv. 74–76. §
- 69 Ogytv. 74. §
- 70 Ogytv. 77. § és HHSZ 146. § (3) és (4) bekezdés
- 71 Ogytv. 79. §
- 72 Ogytv. 79. § (2) bekezdés
- 73 Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdés
- 74 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, tisztségéből történő felmentése kezdeményezhető.
- 75 Az Ogytv. 45. § (3)–(4) bekezdése értelmében az Országgyűlés ülésén tanácskozási joggal rendelkező személyekkel szemben kizárólag rendreutasításra, illetve figyelmeztetésre kerülhet sor. Kivételt je-

lentenek e főszabály alól az európai parlamenti képviselők, akikkel szemben a tiszteletdíj-csökkentés kivételével a törvényben meghatározott valamennyi jogkövetkezmény alkalmazható.

- 76 4/2023. (V. 16.) AB határozat
- 77 Ogytv. 28. § (1) bekezdés
- 78 A törvény a rendreutasítás, illetve figyelmeztetés fogalmát azonos értelemben használja.
- 79 Ogytv. 49. § (4) bekezdés
- 80 Ogytv. 47. §
- 81 Ogytv. 47. § (1) és (2) bekezdés
- 82 Ogytv. 46. § (1) bekezdés a) pont és 46. § (2) bekezdés
- 83 Ogytv. 46. § (1) bekezdés b) pont, 46. § (2) bekezdés és 47. § (1) bekezdés a) pont
- 84 Ogytv. 46/B. §, 47. § (1) bekezdés b) pont és 47. § (2) bekezdés a) pont
- 85 A szemléltetés szabályait az Ogytv. 38/A. §-a tartalmazza.
- 86 Ogytv. 46/C. §, 47. § (1) bekezdés b) pont és 47. § (2) bekezdés a) pont
- 87 Az ülésvezetés 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.
- 88 Ogytv. 46/A. §
- 89 Ogytv. 46/D. §
- 90 Ogytv. 48. §
- 91 Ogytv. 47. § (1) bekezdés c) pont és 47. § (2) bekezdés b) pont
- 92 Ogytv. 46/E. §, 47. § (1) bekezdés c) pont és 47. § (2) bekezdés b) pont
- 93 Ogytv. 46/F. §, 47. § (1) bekezdés d) pont és 47. § (2) bekezdés c) pont
- 94 Ogytv. 46/G. §, 47. § (1) bekezdés d) pont és 47. § (2) bekezdés d) pont
- 95 Ogytv. 49. § (1)–(4) bekezdés
- 96 Ogytv. 47. § (2) és (3) bekezdés
- 97 A képviselőcsoportokhoz tartozó kitiltott képviselő szavazati jogának gyakorlására – főszabály szerint – saját frakciójának vezetője részére adhatott képviseleti megbízást, aki ezt nem utasíthatta vissza. A független képviselő bármely képviselőtársát megbízhatta (a megbízás elfogadására vonatkozó kötelezettséget esetükben a törvény nem írt elő). A megbízott a szavazati jogot kizárólag a kitiltott képviselő megbízása szerint gyakorolhatta, ennek mikéntje előzetesen írásbeli megállapodással is rendezhető volt. A megbízás útján történő szavazás jogának gyakorlására azonban ténylegesen nem került sor, mivel a rendelkezés megsemmisítése előtt kitiltást egyetlen képviselővel szemben sem alkalmaztak.
- 98 HHSZ 1. melléklet
- 99 Ogytv. 51. § (8a) bekezdés
- 100 Ogytv. 48. § (3) bekezdés és 49. § (3) bekezdés
- 101 Ogytv. 51. §
- 102 E szabályozási megoldás oka a fegyelmi intézkedések alkotmányos céljában, azaz a tárgyalási rend zavartalanságának biztosításában – közelebbről, annak helyreállításában – keresendő.
- 103 Ogytv. 46/H. §
- 104 Ogytv. 51/A. §
- 105 Ogytv. 52/A. § (1) bekezdés
- 106 Ogytv. 52/B. § (1) és (2), valamint (4) bekezdés
- 107 Ogytv. 52/C. §
- 108 Ogytv. 52/D. §
- 109 Ogytv. 52/E. §
- 110 Ogytv. 52/F. §

- 111 Az Ogytv. 2012. április 20. és 2020. február 1. között hatályos rendelkezései szerint a pénzbírság, illetve a tiszteletdíj-csökkentés maximális mértéke a legtöbb magatartás esetében nem haladhatta meg a képviselő egyhavi tiszteletdíjének harmadát, illetve még a legsúlyosabb magatartások esetében az egyhavi tiszteletdíj összegét.
- 112 Ogytv. 53. § (2) bekezdés
- 113 Ogytv. 53. § (2) és (3) bekezdés
- 114 Ogytv. 53. § (4) és (5) bekezdés
- 115 Ogytv. 54. §
- 116 www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_EN.html (Letöltve: 2026. 01. 12.)
- 117 Tár Ferenc: „Képviselők vagy szószólók? Kisebbségi Képviselőválasztás Magyarországon” in: Modern Geográfia 2015/II. 29.
- 118 ERDŐS Csaba: „Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban” in: Quot capita, tot sententiae – A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II. (Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 2013) 266.
- 119 Forrás: nepszamlalas2022.ksh.hu/eredmenyek/vegleges-adatok/kiadvany/ (Letöltve: 2026. 01. 31.)
- 120 Tár (2015, 117. vj.) 31.
- 121 MÓRÉ Sándor: „Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük” (Gondolat Kiadó, Budapest, 2020) 116.
- 122 Ogytv. 29/A. § (2) bekezdés
- 123 Ogytv. 29/A. § (6) bekezdés
- 124 HHSZ 81. § (1) bekezdés
- 125 HHSZ 18. § (6a) bekezdés
- 126 Ogytv. 29. § (2) és (3) bekezdés
- 127 Ogytv. 29. § (4) bekezdés
- 128 Ogytv. 29/A. § (1), (5) és (6) bekezdés

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-től – 1949 óta ismét – a háznagyot is. A korelnök bejelenti a frakciók (képviselőcsoportok) megalakítását, és megalakul a Házbizottság is. Az Országgyűlés rendszerint az alakuló ülésen hozza létre az állandó bizottságokat, választja meg azok tisztségviselőit és tagjait. Ezzel létrejön az új Országgyűlés szervezete, és megkezdheti működését, elláthatja az Alaptörvényben, törvényekben és más jogszabályokban meghatározott 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 dönten.
- Az Országgyűlés elnöke, alelnökei és jegyzői mellett az Országgyűlés törvényalkotásért felelős alelnököt és háznagyot 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, 2018-ban, majd 2022-ben immár harmadszor is Turi-Kovács Béla (Fidesz). A „legfiatalabb” korelnök 78, a legidősebb 93 éves volt. 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.

A korábbi alakuló üléseken felmerült problémák miatt a házszabály egy 2020-as módosításának köszönhetően már részletesebben rendelkezik az eskütételről, különösen az esküokmányról. Eszerint a képviselő az esküokmányt nem változtathatja meg, ahhoz más dokumentumot nem csatolhat. Az esküokmányokról – azok ellenőrzése után – a korelnök tesz jelentést az Országgyűlésnek. Kétség esetén a házelnök a házszabályi rendelkezéseket értelmező bizottság állásfoglalását kéri. A nemzetiséghez tartozó és a nemzetiségi képviselők anyanyelvükön tesznek esküt.

A korelnök és a korjegyzők végzik a szavazatszámolást az Országgyűlés elnökének titkos szavazással történő megválasztásánál. Az Országgyűlés elnöke – az Országgyűlés tisztségviselői közül egyedül – megválasztott tisztségviselőként is esküt tesz.

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 beszámolók elfogadásáról is vita nélkül kell 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 felszólalhat az ügyvezető miniszterelnök, az új miniszterelnök-jelölt,

és megválasztását követően, a hagyományoknak megfelelően székfoglaló beszédet mond az új házelnök.

A tisztségviselők megválasztása után, az alakuló ülés szünetében megalakul a Házbizottság, és első feladatként állást foglal a háznagyi tisztségre jelölt személyről, akit ezt követően az Országgyűlés nyílt szavazással választ meg.

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 jelentőségét annak ünnepélyes jellege is hangsúlyozza. A képviselők eskütételét a történelmi zászlók be-, majd kivonulása keretezi fanfárok hangjára. A képviselők eléneklik a Himnusz, majd záró mozzanatként a Szózatot. Az alakuló ülésre a közjogi tisztségviselőkn kívül meghívják az egyházak képviselőit, a hazai nemzetiségeket, a határon túli magyar szervezetek vezetőit és más, külföldi és hazai díszvendégeket is.

1990-től az Országgyűlés alakuló ülése előtt a parlamenti pártok egy tárgyalássorozattal és az ennek eredményeként kötött megállapodással készítik elő az alakuló ülést. 1990-ben tárgyalásra és megállapodásra készített 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 törekedjen. Ezzel alapozták meg a frakciók közötti „többpárti tárgyalások” gyakorlatát.

A frakciók – három–nyolc fordulóból álló tárgyalássorozat eredményeként – állapodnak meg az alakuló ülés előkészítéséről.

A frakciók képviselőinek, a Köztársasági Elnöki Hivatal vezetőjének és az Országgyűlés Hivatala vezetőinek és munkatársainak részvételével zajló tárgyalások során születnek meg az alakuló üléssel, valamint az Országgyűlés működésével összefüggő legfontosabb döntések. A megbeszéléseket moderátorként 2014-ig az Országgyűlés főtákará, azt követően pedig az Országgyűlés Hivatalának főigazgatója vezeti és készíti elő.

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. Alcímben kerül sor.

- Az ülésrend meghatározása. A frakciók (képviselőik), 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.

2022-ben a frakciók – 1990 óta először – nem tudtak megállapodásra jutni az alakuló ülést előkészítő tárgyalásokon, ezért az Országgyűlés elnökére a legnagyobb frakció, a Fidesz, az alelnökökre, a jegyzőkre és a bizottsági rendszerre – a képviselőcsoportvezetők indítványaira figyelemmel – a házelnök tett javaslatot az Országgyűlésnek.

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.

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

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 háznapgy és a jegyzők. Alaptörvényünk 5. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az Országgyűlés tagjai sorából elnököt, alelnököket és jegyzőket választ. E tisztségek – szemben a háznapgyal – 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 háznapgyot 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 összeférhetetlenségi szabály valamennyi tisztségviselővel szemben, hogy nem lehet miniszterelnök, miniszter, államtitkár, illetve a miniszterelnök politikai igazgatója sem.

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 fogalmaznak meg, de találkozhattunk 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 legelterjedtebb 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. – amellett, 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 javaslattételt. 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 Testületét¹⁰, 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 munkaszervezetével, az Országgyűlés Hivatalával, 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 Ország-

gyűlési Őrség költségvetése tervezetének jóváhagyása, valamint e két szerv vezetői 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:

- javaslatétel 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 ülésszak és az ülések összehívásával, a plénum és a Házbizottság ülésének vezetésével, az országgyűlési bizottságok működésével, a kinevezési és javaslatételi 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 összeférhetetlenségi 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 megbízatásuk 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 házelnököt 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 összeférhetetlenség 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 Házbizottság²⁴

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 ülésen megválasztásra kerülnek az Országgyűlés tisztségviselői (jelen esetben a házelnök és az alelnökök), továbbá a képviselőcsoportok bejelentik megalakulásukat és 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 ülésein való részvétel lehetősége biztosított a nemzetiségeket képviselő bizottság 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 vagy annak helyettese), 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 házszabályi rendelkezésektől való eltéréssel történő tárgyalás esetleges kezdeményezésének) jelzésére.

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, a Hivatal más igazgatóságainak egy-egy munkatársa, továbbá a képviselőcsoportok egy-egy szakértője.

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 mely heteken 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, az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselőket érintő személyi döntéseket, valamint a beszámolókat 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, a Kormánynak a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 6/D. § (1) bekezdése szerinti beszámolója, valamint országgyűlési bizottság jelentése kivételével – a kijelölt állandó bizottság tárgyalja meg és hozzon határozatot 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 Házbizottság dönt az Országgyűlés által tartandó megemlékezésről is, egy 2025-ben elfogadott módosításnak köszönhetően azonban ha az arra okot adó rendkívüli esemény a Házbizottság ülését követően következett be vagy vált ismertté, a házelnök dönt a megemlékezésről.

A Hivatal költségvetésére vonatkozó javaslatot – amelyet a Hivatal főigazgatója készít el a házelnök irányítása mellett – 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, képviselői megbízatással nem rendelkező 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 Bizottságba²⁵, 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 ülésszakonkénti és ülésszakon belüli munkarendje,
- az Országgyűlés munkájának sajtónyilvánosságával kapcsolatos kérdések,
- 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 kevésbé jellemzők a politikai viták.

A Házbizottság az ülésszakok alatt az Országgyűlés munkarendjéhez igazodóan rendszeresen, általában a plenáris ülést megelőző hét csütörtöki napján ülésezik. A Házbizottság ülését 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 egy adott előterjesztés határozati házsabályi rendelkezésektől való eltéréssel történő tárgyalására irányuló javaslatot vagy egy újonnan benyújtott indítvány európai uniós napirendi pontként történő tárgyalására vonatkozó javaslatot).

Az Országgyűlés ülésének ideje alatt az ülést vezető elnök is összehívhatja a Házbizottság ülését. Az indok ilyenkor többnyire az ülés során történt rendkívüli esemény, illetve a Házbizottság ülését össze kell hívni, ha azt bármelyik képviselőcsoport vezetője kéri. Ha a Házbizottság ülésének összehívását az Országgyűlés ülésezése alatt kéri, a Házbizottság ülését 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, de tekintettel arra, hogy a bizottság elnöke a Házbizottság állandó résztvevője, kérését a Házbizottság ülésén szokta előterjeszteni.

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. Az ülésnem nyilvános, az ülésről szó szerinti jegyzőkönyv készül, amelyet a tagok és az állandó meghívottak elektronikusan

kapnak meg, a jegyzőkönyvre a továbbiakban az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (5)–(6) bekezdését kell alkalmazni.

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 országgyűlésnél is megjelentek az előkészítő munkát végző különböző testületek, közöttük egyes esetekben bizottságok²⁶, a jelenlegi bizottsági struktúra gyökerei az 1848-as Országgyűlés idejére nyúlnak vissza. A képviselőház ekkor a tanácskozás előkészítése érdekében – a francia modellt követve²⁷ – sorshúzás útján felosztotta a Házat kilenc kisebb testületre, ún. osztályokra, amelyeket aztán minden hónap végén újraalakítottak. Az osztályok a törvényjavaslat megtárgyalását követően előadót delegáltak a „központi bizottmányba”, amely véleményt készített a törvényjavaslatról. Emellett 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.²⁸ (A képviselőház mellett a felsőház rendtartása is biztosította a lehetőséget bizottmányok létrehozására, de a bizottsági struktúrát 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.²⁹ Az 1887-es házszabály az állandó bizottságok számát tizennégyre emelte³⁰, ami az azt követő negyven évben érdemben nem változott. Ugyanakkor a bizottságokat mindig csak egy-egy ülőszakra hozták létre, és a tagok választását minden ülőszak 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.) Emellett 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.³¹ 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.³²

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)³³ 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.³⁴

Az 1990-ben, az 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 döntött³⁵, és ez a szám a következő ciklusban is csak eggyel nőtt.³⁶ A 2014-es választásokat követően összehívott Országgyűlés már a ciklusváltáskor hatályos új házszabályi rendelkezések mentén alakította ki bizottsági rendszerét. Új bizottságként létrejött a törvényalkotási bizottság, valamint – a nemzetiségek képviselőinek biztosítása keretében – megalakult a nemzetiségeket képviselő bizottság is. E két bizottság azonban speciális feladat- és hatásköre miatt nem tartozik az állandó bizottságok közé³⁷, amelyekből az Országgyűlés 2014-ben összesen 14-et hozott létre.³⁸ 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 két parlamenti ciklusban változatlan formában került kialakításra, így az Országgyűlés 2018-ban és 2022-ben is ugyanazt a 14 állandó bizottságot hozta létre.³⁹

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 indokoltnak látta vizsgálóbizottság alakítását.⁴⁰ 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 vizsgálóbizottság⁴¹, amelynek nyomán „újjaszületett” és a rendszerváltást követően a házszabályban is nevesítésre került a vizsgálóbizottság intézménye.⁴² A vizsgálóbizottság 1994-ig az ideiglenes bizottságok mellett külön, míg az 1994-ben elfogadott HSz.-ben már az ideiglenes bizottságok egyik típusaként került sza-

bályozásra. 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 két alkalommal tért el az Országgyűlés: 2010-ben az ellenzéki frakciók nem tudtak megállapodni egymással a részükre biztosított bizottsági tisztségviselői helyek elosztásáról, míg 2022-ben a tárgyalások már az Országgyűlés alelnöki helyeinek frakciók közötti megoszlása kapcsán megrekedtek, így a bizottsági struktúra tekintetében egyik esetben sem jött létre a szükséges konszenzus.⁴³) 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. Emellett 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 szervezeti alakítási 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.⁴⁴ 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.⁴⁵ A Kormány tagja, a miniszterelnök politikai igazgatója és az államtitkár kivételével valamennyi képviselő számára lehetővé kell tenni, hogy legalább egy állandó bizottság vagy a törvényalkotási bizottság munkájában részt vegyen. (Nemzetiségi képviselő esetében ez a kör kibővül a nemzetiségeket képviselő bizottsággal, amelynek a nemzetiségi képviselő automatikusan a tagjává válik.)⁴⁶ 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 továbbá, hogy minden állandó bizottságban

helyet kell kapnia a képviselőcsoportok legalább egy-egy képviselőjének. 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. A fentiek mellett 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.⁴⁷

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.⁴⁸ További törvényi előírás az is, hogy a Nemzetbiztonsági Bizottság elnöke mindenkor csak ellenzéki képviselő lehet⁴⁹, 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.⁵⁰ 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.⁵¹

Az egyes feladatok terjedelmét, valamint egymáshoz viszonyított arányát alapvetően az állandó bizottságok feladatkörei határozzák meg, amelyek elsősorban a kormányzati feladatokhoz igazodnak.⁵² 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, 2014-ben és 2018-ban a politikai megállapodás, majd 2022-ben már maga a bizottsági rendszer létrehozásáról szóló országgyűlési határozat rögzítette tételesen az egyes bizottságok feladatkörét.

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.⁵³ Emellett 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 több esetben 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.⁵⁴ 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.⁵⁵

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.⁵⁶

Az állandó bizottságok ellenőrzési tevékenysége meglehetősen szerteágazó; a már említett beszámolók tárgyalásán túl főként a rendszeres meghallgatások, tájékoztatások adják e feladatkörük ellátásának lényegi elemeit. A 2014-es alakuló üléssel hatályba léptek az Ogytv. azon rendelkezései is, amelyek – az Alkotmánybíróság által jelzett korábbi mulasztást⁵⁷ orvosolva – megállapították az állandó bizottságok ellenőrzési feladatköréhez tartozó vizsgálati tevékenységére vonatkozó szabályokat.⁵⁸

Ami az egyes személyi döntésekkel kapcsolatos feladatokat illeti, a bizottságok elsősorban a jelöltek meghallgatását és a személyi javaslat véleményezését végzik, de az Országgyűlés által választott számos közjogi tisztségviselő – pl. az Állami Számvevőszék elnöke vagy az alkotmánybírók – esetében 2022 óta immár a jelöltállítás is az érintett állandó bizottság feladata. (Korábban az Országgyűlés külön-külön eseti bizottságokat hozott létre, és ezek a jelölőbizottságok tettek javaslatot a megválasztandó tisztségviselő személyére.)⁵⁹

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 ülésszakok alatt rendszeresen

üléseznék. 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 üléseznék.⁶⁰

Az állandó bizottság egyes feladatai elvégzésére tagjai sorából albizottságokat hozhat létre.⁶¹ 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.⁶² Korábban előfordult, hogy két vagy több állandó bizottság közös albizottságot is létrehozott. Az albizottság a működési rendjét – az állandó bizottságok működésére vonatkozó házszabályi rendelkezések keretei között – maga állapítja meg.⁶³

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.⁶⁴ A hatályos szabályozás alapján ezen ügyek a kormányzati ellenőrzéshez és a törvényalkotáshoz mint kiemelkedően fontos országgyűlési hatáskörökhöz 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 – megbízatásának 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 javaslat⁶⁵ – előkészítésével bíz meg eseti bizottságot.⁶⁶

Az eseti bizottság korábban is rendelkezett azzal a sajátossággal, hogy tagjainak legfeljebb a fele nem képviselő is lehet.⁶⁷ 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 alkalmazni⁶⁸, így pl. létrehozhat albizottságot, de az eseti bizottság képviselő tagját csak másik képviselő helyettesítheti az üléseken.⁶⁹

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 újrakodifikálása irányait is az alkotmánybíróági gyakorlat jelölte ki.⁷⁰ Az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat amellett, hogy a bizottsági vizsgálatok törvényi szabályozásának hiánya okán mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget 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.⁷¹

A Hsz. rendelkezései szerint vizsgálóbizottság létrehozását mindazok kezdeményezhették, akik határozati javaslatot nyújthattak be,⁷² a képviselők egyötöde által támogatott indítvány esetén viszont kötelező volt a testület felállítása.⁷³ Az Ogytv. a kezdeményezési jogot kizárólag a képviselők egyötöde számára biztosítja,⁷⁴ és nem rendelkezik a bizottság kötelező megalakításáról.

A vizsgálóbizottság létrehozásának különleges – az esetleges kormányzati-politikai felelősség feltárására irányuló – céljából adódóan e bizottságnak csak országgyűlési képviselők lehetnek a tagjai.⁷⁵

Az Ogytv. – a hatályos rendelkezésekkel lényegileg megegyező tartalmú, ciklusokon átívelő ügyrendi állásfoglalásra⁷⁶ is figyelemmel – a vizsgálati tevékenység feltételeinek összetett rendszerét alakította ki.⁷⁷ 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 elvén⁷⁸ alapuló korlátozás szerint a bizottsági vizsgálat nem irányulhat egyedi jogi felelősség megállapítására, valamint az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék és az önkormányzatok hatáskörébe tartozó ügyre.⁷⁹

A jogalkotó olyan módon tett eleget a vizsgálati tevékenység bíróági eljáráshoz fűződő viszonyának meghatározását előíró követelménynek⁸⁰, 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 döntés-előkészítés szakaszában lévő ügyekre, hiszen a vizsgálódás hagyományos célja szerint múltbéli⁸¹ 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.⁸² 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 – kötelezettséget⁸³ 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 az ülést vezető elnök – a vizsgálóbizottság elnökének tájékoztatása alapján – az Országgyűlés soron következő ülésén bejelentéssel tájékoztatja a nyilvánosságot⁸⁴. A törvény által kilátásba helyezett joghátrány a vizsgálóbizottságok működését egyébként is körülölelő nyilvánosság erejével szembeesíti 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 megőrizze a vizsgálóbizottságok működésével kapcsolatos parlamenti és alkotmányos hagyományainkat, amelyekről teljes mértékben idegen lenne az együttműködési kötelezettséget kikényszerítő eljárási szankciók (pénzbírság, elővezetés) alkalmazásának lehetővé tétele.⁸⁵

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 bekérte iratok, adatok vagy más információk feldolgozása és értékelése.

Az Ogytv. rögzíti a bizottság jelentéstételi, valamint a jelentés országgyűlési tárgyalásának kötelezettségét⁸⁶, 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.⁸⁷

A személyhez fűződő jogok védelmét, illetve a vizsgálatok hatékonyságát egyaránt támogató garanciális rendelkezések szerint a jelentésben kötelező feltüntetni az együttműködésre kötelezettnek 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.⁸⁸

A vizsgálati tevékenység kizárólag a politikai felelősség megállapítására irányulhat, a bizottság megállapításai más hatóságot vagy bíróságot nem kötnek. A megállapítások politikai jellegével indokolható tehát⁸⁹, hogy a vizsgálóbizottsági jelentés hagyományos közigazgatási vagy bírói fórumok előtt nem támadható meg.⁹⁰

A létrehozott vizsgálóbizottságokat bemutató táblázatot a 11. Függelék tartalmazza.

3.4. A nemzetiségeket képviselő bizottság

Az Ogytv. – Alaptörvényben foglalt felhatalmazás⁹¹ 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.⁹² 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 alelnökeit⁹³ 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, valamint 2022-ben ugyanakkor a német nemzetiségi lista elérte a szükséges kvótát és nemzetiségi képviselőt juttatott az Országgyűlésbe, így a bizottságnak a 2018–2022-es és a 2022–2026-os ciklusokban – 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 2022–2026-os ciklusban azonban a bizottság összetétele speciális volt a tekintetben, hogy most először csak 12 taggal alakult meg, mivel a roma nemzetiség a 2022. évi országgyűlési választáson nem állított nemzetiségi listát, így e ciklusban nem rendelkezett közvetlen parlamenti képviselettel. (Ettől függetlenül, a bizottság továbbra is feladatának tekintette a roma közösség ügyeinek támogatását.)

A nemzetiségeket képviselő 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 le⁹⁴, 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.⁹⁵

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, nemzetiségi szószóló a bizottság véleményét a plenáris ülésen az általános vitában ismertethesse.⁹⁶

A bizottság állást foglal a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának éves beszámolójáról⁹⁷, továbbá kapcsolódó bizottságként lefolytatja a költségvetési és zárszámadási törvényjavaslatok részletes vitáját is.⁹⁸

Bár a nemzetiségi szószólók nem jogosultak törvényjavaslat benyújtására⁹⁹, a bizottságot az állandó bizottságokhoz hasonlóan törvénykezdeményezési jog illeti meg.¹⁰⁰ A bizottság fennállásának eddig eltelt időszakában 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.¹⁰¹ Ezen túlmenően, hasonlóan az állandó bizottságokhoz, egyes feladatai elvégzésére tagjai sorából albizottságokat hozhat létre.¹⁰² 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 hozzon¹⁰³. 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 is¹⁰⁴. 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 szervezeti alakítási 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 fejti 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 fejt 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 elemről 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 házszabályi 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 létrehozasson. 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 töri 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 szakbizottsági módosítási szándék tehát mint a törvényal-

kotási bizottság módosító javaslata kerül a plénum elé, részben elszakítva azt a kezdeményezőtől. A részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot a szakbizottság csak a törvényalkotási bizottság ülésének megnyitásáig 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, a 2018–2022-es ciklus során 39 fős, majd a 2022–2026-os ciklus során 42 fős létszáma is. A magas létszám azonban nem a szabályozásból következik, hanem a parlamenti pártok között szokásjogi alapon létrejött politikai megállapodáson nyugszik, illetve az Országgyűlés – szervezetalakítási szabadsága keretében – határoz a tagok számáról.

Míg az Országgyűlés a törvényalkotási bizottság elnökének 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 elnökkjelöltjévé

válík, 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 vizsgálándó, 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, valamint arra, hogy a HHSZ csak a törvényalkotási bizottság számára rögzíti kifejezetten a HHSZ 44. § (1) bekezdésében foglalt – alkotmányossági, minőségi, kollíziós – követelmények teljesüléséhez szükséges módosítási kényszert, a bizottság a megfontolt és minőségi törvényalkotás Alkotmánybíróság által is rögzített követelményének letéteményesévé válík. Ennek keretében többek között biztosítani 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 biztosítani a 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 dönt¹⁰⁵. 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 találhatunk 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 támogatotként foglalja azokat saját jelentésébe, amelyről a plénum határoz¹⁰⁶. A lengyel felsőház egyik legfőbb, állandó bizottsága a Törvényhozási bizottság¹⁰⁷, amely nemcsak 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 biztosítására¹⁰⁸.

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 feltüntetve¹⁰⁹. 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 visszakérül 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 gyakorolható¹¹⁰.

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.¹¹¹ 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,¹¹² 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.¹¹³ 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 bizottság fennálltának eddigi három parlamenti ciklusában összességében a leggyakrabban ülésező bizottságnak minősül, ciklusonként átlagosan 80–90 ülés tartásával. A Törvényalkotási Bizottság által megtárgyalt indítványok száma mutatja a bizottság központi szerepét: 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), majd a 2018–2022-es ciklusban 480 indítványt tárgyalt meg és 419 esetben nyújtott be összegző módosító javaslatot (355 esetében a bizottság saját módosítási szándékot is megfogalmazott). Harmadik ciklusában, 2022–2026 között – a kézirat lezárásáig – a megtárgyalt indítványok száma 440, amelyekhez 328 összegző módosító javaslat került benyújtásra (370 saját módosítási szándék megtárgyalásával).

Megállapítható, hogy a Törvényalkotási Bizottság a bizottsági erőssorrend élére került és a törvényalkotási eljárás központi szereplője. 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 szakbizottságéhoz 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 a bizottság üléséhez igazodik, és sok esetben a részletesvita-szakaszban még nem alakít ki végleges előterjesztői álláspontot. Ennek eredményeképpen kialakult az a tendencia, amely szerint gyakran 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 leginkább kiugró, majd az utóbbi időszakban kedvező változások indultak meg mind a részletes viták jelentőségének növekedése, mind az érdemi-szakpolitikai módosítások részletes viták keretében történő megfogalmazása terén azonban továbbra is igen gyakori, hogy az érdemi döntések meghozatalának fő színtere a Törvényalkotási Bizottság ülése. A szakbizottságok szakpolitikai döntéseinek megfelelő ütemezése a részletes viták szakmai súlyának emelésével járna, amellyel a Törvényalkotási Bizottság eredeti, legfőképpen alkotmányossági, valamint szintetizáló, koherenciát biztosító szerepe is erősödne. Ahogyan dr. Fazekas Sándor, a bizottság elnöke¹¹⁴ fogalmaz elnöki köszöntőjében: „Bizottságunk fontos feladata, hogy az általa jóváhagyott tervezetek a lehető legmagasabb szakmai szintet képviseljék, és a jó kormányzás követelményeinek éppúgy megfeleljenek, mint a társadalmi, közösségi elvárásoknak.”¹¹⁵

5. A képviselőcsoportok

5.1. A képviselőcsoportok jogállása

A képviselőcsoportok jogállását, megalakításuk szabályait, valamint működésük jellemzőit az Országgyűlés szervezete című fejezeten belül mutatjuk be. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy az alkotmányjogi szakirodalomban korábban vitatott volt a frakciók szervezeti státusza. Az utóbbi időszakban kikristályosodott az a közös álláspont, hogy a frakció nem pártszerv¹¹⁶, hanem alkotmányos intézmény, amely – nyilvánvaló pártkötődése mellett – a parlamenti jog hatálya alatt áll.¹¹⁷ Az viszont továbbra is megosztja a szakirodalmat¹¹⁸, hogy a frakciók a parlament szerveinek tekinthetők-e, vagy csupán a képviselőknek az Országgyűlésen belüli szervezett együttműködéséről van szó.¹¹⁹ Ugyanakkor mostanra a többség a parlament szervezeti keretében történő elhelyezés mellett foglal állást.¹²⁰

Az Alkotmánybíróság a Demokratikus Koalíció alkotmányjogi panaszra 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 tekintik relevánsnak, és utalnak arra, hogy az két egymástól teljesen elkülönült részben foglalkozik a frakciókkal (II. Rész), illetve az Országgyűlés szervezeteivel (III. Rész).¹²¹ 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 egyesüléseknek, 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 egy további rendelkezése olyan jogosítványt állapít meg a képviselőcsoportok számára, amely a demokratikus intézményrendszer működéséhez nélkülözhetetlen. A 3. cikk (4) bekezdése alapján az Országgyűlés feloszlata előtt a köztársasági elnök az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek véleményét is köteles kikérni. A frakciók létét és működésüket tehát az Alaptörvény idézett rendelkezése feltételezi, létrehozásuk alkotmányos kötelesség [27/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 197, 201.].

Hatályos jogrendszerünkben számos jogszabály biztosít további speciális jogosítványokat a képviselőcsoportoknak. A Magyar Nemzeti Bank felügyelőbizottsága Országgyűlés által választott elnökét és további három tagját a képviselőcsoportok jelölik, míg a Nemzeti Választási Bizottság egy-egy tagját azok a pártok bízzák meg, amelyekhez tartozó képviselők az Országgyűlésben képviselőcsoportot alkotnak. A Közzolgálati 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

Az Ogytv. a képviselőcsoportokat „az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok országgyűlési képviselőcsoportjaiként” definiálja. Ezzel az Alkotmány korábbi szövegéhez igazodik, 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 (4) bekezdés alapján azt a képviselőt kell párthoz tartozónak tekinteni, aki párt jelöltjeként indult a választáson. Az (5) 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 képvisellel rendelkező pártokat kedvezményezik.¹²²

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 határozatában megállapította: „[...] többpártrendszerű alkotmányos jogállami keretek között a népakarat alakításának és kinyilvánításának kiemelkedő eszköze és formája a népképviselői 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 népképviselői 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 népképviselői 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 képviselése a képviselőcsoport által a leghatékonyabb, munkájuk által tudják a pártok alkotmányos feladatukat, 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 képviselőcsoporthoz 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 alkotmánybírósági 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 házszabályban 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 képviselőhöz 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 képviselőhöz 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 képviselettel 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 HHSZ hatályos rendelkezései 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 1. § (2) bekezdése].

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

Egy 2022-es módosítás¹²³ a 2026-ban megalakuló Országgyűlés alakuló ülésének napjával hatályon kívül helyezte azt a korábbi szabályt, amely szerint három képviselő is alkothat frakciót, ha mandátumukat ugyanazon önálló országos pártlistáról szereztek.

Látható tehát, hogy a parlamenti hatékonysági elv érvényesítése érdekében a frakcióalakítás minimumlétszáma öt fő, akár ugyanazon pártlistáról, akár egyéni jelöltként szereztek mandátumukat a frakció megalakításában részt vevő képviselők. A pártlistás szavazatok fent leírt privilegiált helyzetét az Országgyűlés 2026-os megalakulását követően hatályos szabályozás már nem juttatja kifejezésre alacsonyabb, háromfős létszámküszöb meghatározásával.

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 megkettőződésel ne juthasson indokolatlan előnyökhöz, parlamenti erejéhez képest aránytalan kedvezményekhez.¹²⁴

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 indokolás 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.¹²⁵

Közös országos listát állító és mandátumot szerző pártok frakciójának képviselője bármely, a közös országos listán szereplő párthoz tartozó képviselőkből alakult képviselőcsoporthoz csatlakozhat. A közös listán szereplő pártok frakciói közötti átjárhatóságot a korábban említett 2022-es módosítás vezette be annak érdekében, hogy a közös jelöltség keretein belül való szabad frakcióválasztást lehetővé tegye, a közös listára szavazó választópolgárok akaratának érvényesülése érdekében.

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.¹²⁶ 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 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. Közös lista esetén azonban az új képviselő a listán szereplő másik párt frakciójához is csatlakozhat, ez esetben a lecsökkent taglétszámú képviselőcsoport értelemszerűen megszűnik, kivéve, ha a közös listán szereplő további pártok frakcióiból egy képviselő „átül” soraiba.

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, soraiból 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 szóltunk 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 legitimációja 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.¹²⁷

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, tájékoztatási, beszámolási 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.¹²⁸

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 biztosítékául, 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 megtárgyalja 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.¹²⁹ A kötelességeit megszegő képviselővel szemben pénzbüntetés szabható ki, valamely tisztségéből, bizottsági tagságból 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.¹³⁰

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.¹³¹

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 képviselésének 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, tárgyszorozatba 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 minden olyan héten, amikor az Országgyűlés ülést tart, az ülés napirendjében feltüntetett időpontban legalább egy általa benyújtott interpelláció és/vagy kérdés tárgyalására sor kerüljön. Ugyancsak valamennyi képviselőcsoport számára biztosítani kell, hogy az azonnali kérdések órájában a képviselőcsoport legalább egy tagja kérdést tegyen 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 időkeretektől 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 képviselet 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, a miniszterelnök politikai igazgatója 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 szerint vagy indítványaira figyelemmel 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 képviseletük aránya valójában ugyanazon az elvi alapon, a politikai erőviszonyok figyelembevételén áll. Mivel a parlamenten belül a képviselet pártok szerint szerveződik, illetve működik, logikus, hogy a pártviszonyok a törvényhozás belső tagozódásában is tükröződjének.¹³²

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 szervezetrendszeren 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, házszabályi rendelkezés nem teszi kötelezővé (szemben a pártok alapszabályaival, amelyek megalkotása a bírósági bejegyzés feltétele).¹³³

A frakciók működésére általában a hierarchia és a specializáció jellemző.¹³⁴ 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 létrehoznak, ez esetben e tisztséget betöltő személy is tagja az elnökségnek). A HHSZ egyetlen előírást 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 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 tevékeny-

séggel összefüggő célra – más csoportokat hozhatnak létre, amelyek nem minősülnek képviselőcsoportnak. A HSz. még megemlítette 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.¹³⁵ 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 küszöblétszámát sem elérő –, de egyébként párt-alapon szerveződő képviselőknek.

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 kvázifrakciók 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 házszabályi szinten” in: Kodifikáció 2014/2.
- 3 GÁLI Csaba: „Házelnökök, 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 emlékééről szóló és a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény 5. § (1) bekezdés
- 10 Ogytv. 2. § (2) bekezdés d) pont
- 11 A magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvény 154. § (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 A Házbizottság feladat- és hatásköreit, a működésére vonatkozó szabályokat elsődlegesen az Ogytv. 11-13/A. §-ai ismertetik.
- 25 A magyar építészetéről 2023. évi C. törvény 154.§ (2) bekezdés d) pont
- 26 SZIJÁRTÓ M. István: A diéta (Osiris, Budapest, 2005)
- 27 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)
- 28 Az 1848-iki Alsóház ideiglenes rendszabályai (Pest, 1861)
- 29 A képviselőház házszabályai (Budapest, 1875)
- 30 A képviselőház házszabályai [1887] (Budapest, 1892)

- 31 A képviselőház házszabályai [1928] (Budapest, 1929)
- 32 A képviselőház házszabályai (Budapest, 1939)
- 33 Az Országgyűlés ügyrendje (Budapest, 1950)
- 34 Az Országgyűlés bizottságai 1848-1990. Az Országgyűlés bizottsági kézikönyve, szerk.: Dr. Soltész István (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1993)
- 35 14/2006. (V. 31.) OGY határozat
- 36 23/2010. (V. 14.) OGY határozat
- 37 Ogytv. 14. § (1) bekezdés a) pont
- 38 13/2014. (V. 6.) OGY határozat
- 39 5/2018. (V. 8.) OGY határozat, 11/2022. (V.2.) OGY határozat
- 40 PÜSKI Levente: A Horthy-korszak parlamentje (Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2015)
- 41 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.
- 42 DR. SOLTÉSZ István: A vizsgálóbizottságok (Parlamenti dolgozatok II. – A bizottsági munka (2. rész); Budapest, 1995)
- 43 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.
- 44 Ogytv. 16. § (2) és (3) bekezdés
- 45 Alaptörvény 5. cikk (3) bekezdés
- 46 Ogytv. 17. § (2) bekezdés, 22. § (3) bekezdés
- 47 Ogytv. 17. §
- 48 Nbtv. 17. § (2) bekezdés, 19. § (1) bekezdés, 19/B. §
- 49 Nbtv. 14. § (1) bekezdés
- 50 Ogytv. 15. § (1) bekezdés
- 51 Ogytv. 15. § (4) bekezdés
- 52 Ogytv. 16. § (1) bekezdés
- 53 Ogytv. 15. § (2) bekezdés
- 54 HHSZ 140. § (1) bekezdés
- 55 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 9. § (1) bekezdés
- 56 HHSZ 85. § (2) bekezdés
- 57 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.
- 58 Ogytv. 27/A. § (2) bekezdés
- 59 Egyes esetekben – a vonatkozó külön törvényi előírásnak megfelelően – már 2022 előtt is a feladatkörrel rendelkező állandó bizottság jelölt (pl. a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsa Országgyűlés által választott tagjainak jelölése). Ezt tette főszabállyá a 2022-es módosítás (2022. évi XVIII. tv.) az Ogytv. szabályainak megfelelő kiegészítésével és a külön jelölőbizottság felállítására vonatkozó törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezésével.
- 60 HHSZ 107. és 108. §
- 61 Ogytv. 21. § (1) bekezdés
- 62 Ogytv. 21. § (2) bekezdés
- 63 Ogytv. 21. § (1) bekezdés
- 64 Ogytv. 23. § (1) bekezdés
- 65 Lásd az Ogytv. 23. § (4) bekezdésének a törvény 15. § (2) bekezdésére utaló rendelkezését.
- 66 Példaként említhető a 2010–2011. között működő Alkotmány-előkészítő eseti bizottság.
- 67 Ogytv. 23. § (3) bekezdés
- 68 Lásd az Ogytv. 23. § (4) bekezdésének utaló szabályait.

- 69 Ogytv. 23. § (3a) bekezdés
- 70 Az Országgyűlésről szóló (T/6391. sz.) törvényjavaslat indokolása 104.
- 71 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.
- 72 Határozati javaslatot a Kormány, a bizottság és a köztársasági elnök is előterjeszthetett (HSz. 87. § (2) bekezdés), bár a vizsgálóbizottság esetében hagyományosan képviselői jogról van szó.
- 73 HSz. 36. § (2) bekezdés
- 74 Ogytv. 24. § (2) bekezdés
- 75 Ogytv. 24. § (4) bekezdés
- 76 64/1998–2002. ÜB. állásfoglalás
- 77 Ogytv. 24. § (1) bekezdés
- 78 Az Ogytv. 24. § (1) bekezdése az Alaptörvénynek az államhatalmi ágak elválasztásának elvét kimondó rendelkezésére hivatkozik.
- 79 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.
- 80 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [II.3.1.3., 4.1.]
- 81 PETRÉTEI József–TILK Péter: A parlamenti vizsgálóbizottságok a magyar kormányzati rendszerben de lege lata és de lege ferenda (Magyar Jog 2001/7.) 389.
- 82 Ogytv. 24. § (3) és (5) bekezdés
- 83 Ogytv. 25. § (1) és (2) bekezdés
- 84 Ogytv. 25. § (3) bekezdés
- 85 Az 50/2003. (XI. 5.) AB határozat több helyen is foglalkozik a büntetőeljárás eszközök igénybevétele kérdésével, lásd pl. Indokolás [II.3.1.3–3.2.3.].
- 86 Ogytv. 26. § (1) bekezdés, illetve a (3) bekezdés második mondata
- 87 A korábbi szabályozástól (HSz. 36. § (5) bekezdés c) pont) eltérően a bizottság jelentése már nem tartalmaz a vizsgált ügyre vonatkozó jogi megállapításokat.
- 88 Ogytv. 26. § (2) bekezdés d) pont, illetve a (4) bekezdés második mondata
- 89 Ogytv. 26. § (4) bekezdés első mondata, az Országgyűlésről szóló (T/6391. sz.) törvényjavaslat indokolása 104.
- 90 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).
- 91 Alaptörvény XXIX. cikk és 2. cikk (2) bekezdés
- 92 Ogytv. 22. § (1) bekezdés
- 93 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.
- 94 HHSZ 32. § (2) bekezdés
- 95 Ogytv. 11. § (1) bekezdés b) pont, 13. § (2a) és (5a) bekezdés
- 96 A nemzetiségi képviselő, valamint a nemzetiségi szószóló felszólalási lehetőségét az általános vitában lásd aHHSZ 36. § (5) és (5a) bekezdésében.
- 97 Ogytv. 22. § (2) bekezdés
- 98 HHSZ 92. § (3) bekezdés, 99. §
- 99 A nemzetiségi szószóló – az Ogytv. 29/A. § (6) bekezdése alapján alkalmazandó 28. § (4) bekezdése szerint – ugyanakkor a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő ügyben határozati javaslatot nyújthat be.

- 100 Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés, valamint az Ogytv. 22. § (5) bekezdése alapján alkalmazandó 15. § (2) bekezdés
- 101 Az Ogytv. 22. § (5) bekezdése alapján alkalmazandó 15. § (4) bekezdés
- 102 Az Ogytv. 22. § (5) bekezdése alapján alkalmazandó 21. §. A kötelezően létrehozandó ún. ellenőrző albizottságon túl a bizottság – fennállásának eddigi három ciklusában – két további albizottságot is létrehozott (Köznevelési, kulturális és egyházügyi (a 2014–2018-as ciklusban Köznevelési és kulturális) albizottság, valamint az Önkormányzati, külügyi és költségvetési albizottság).
- 103 Hsz. 107. § (1) bekezdés
- 104 Hsz. 96. § (3) bekezdés
- 105 HHSZ 58. § (5) és (6) bekezdés
- 106 Procedure in relation to the amendments introduced by the Senate Forrás: <https://www.sejm.gov.pl/english/prace/prace.html> (Letöltve: 2026. 01. 07.)
- 107 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: 2026. 01. 07.)
- 108 Lásd 107. vj, Article 85a.
- 109 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: 2026. 01. 07.)
- 110 Lásd 102. vj, Article 92. Forrás: https://en.camera.it/application/xmanager/projects/camera_eng/file/RULES_OF_PROCEDURE_CHAMBRE_OF_DEPUTIES.pdf (Letöltve: 2026. 01. 07.)
- 111 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/rules_of_procedure_20240701.pdf (Letöltve: 2026. 01. 07.)
- 112 Lásd 111. vj. Section 59
- 113 Rules of Procedure of the Grand Committee. Forrás: <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/Grand%20Committee%20Rules%20of%20Procedure.pdf> (Letöltve: 2026. 01. 07.)
- 114 2025. június 11-től – jelenleg is
- 115 Forrás: www.parlament.hu/web/torvenyalkotasi-bizottsag/elnoke-koszonto (Letöltve: 2026. 01. 07.)
- 116 ERDŐS Csaba: „Parlamenti képviselő” in: JAKAB András–KÖNCZÖL Miklós–MENYHÁRD Attila–SÜLYÓK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András), [14] Forrás: <http://ijoten.hu/szocikk/parlamenti-kepviselo> (Letöltve: 2026. 01. 13.)
- 117 KUKORELLI István: „Frakciók a magyar parlamenti jogban (Szabályozási helyzetkép)” in: KUKORELLI István (szerk.): Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban (Századvég, Budapest, 2006). 181.
- 118 ERDŐS Csaba: Parlamenti autonómia (Gondolat, Budapest, 2016). 40.
- 119 SMUK Péter: „Parlament” in: JAKAB András–FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) [38] Forrás: <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-parlament> (Letöltve: 2026. 01. 13.)
- 120 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.
- 121 Jelenleg az Országgyűlés szervezetére vonatkozó szabályokat az Ogytv., a képviselőcsoportra vonatkozó rendelkezéseket pedig a HHSZ tartalmazza.
- 122 SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba (Atlantisz, Budapest, 2010). 145.
- 123 Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat módosításáról szóló 36/2022. (VII. 22.) OGY határozat
- 124 SZENTE (2010, 122. vj.) 141.

- 125 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: 2026. 01. 13.)
- 126 KERTÉSZ Gábor: „Szabad mandátum kontra frakciófegyelem” Magyar Szemle 2008/7–8. 45–62.
- 127 SZENTE (2010, 122. vj.) 139.
- 128 SZENTE (2010, 122. vj.) 142.
- 129 KERTÉSZ (2008, 126. vj.)
- 130 KERTÉSZ (2008, 126. vj.)
- 131 SMUK Péter: A frakciófegyelem hasznáról, káráról – és alkotmányjogi megítéléséről. 26. Forrás: www.sze.hu/etk/_konferencia/publikacio/Net/eloadas_smuk_peter.doc (Letöltve: 2026. 01. 13.)
- 132 SZENTE (2010, 122. vj.) 146.
- 133 SMUK (131. vj.) 7.
- 134 SZENTE (2010, 122. vj.) 147.
- 135 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) 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 létüknél 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 legelterjedtebb 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 termékenységet 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 eltávozását 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 – nem egyszer 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 stílári 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 kínáló 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 alapvető 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 megbízatásának 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 ter-

mészete 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 kiforrottnak 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 megerősítése, 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 nemzetiségi 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 házszabályból hiányzó garanciális szabályok létét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban, hogy a házszabályi 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 házszabály 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 házszabály 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 alkotmányosértés esetén avatkozik be.

Az Alkotmánybíróság az egyes házszabályi rendelkezések vizsgálatának középpontjába egyrészt a parlamenti működés hatékonyságának elvét, az Országgyűlés működésének stabilitását állította. Bár a Házszabály 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 magukban 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 testület 2021-ben hozott döntésében is deklarálta: a képviselői jogok érvényesülésének garanciáit, az országgyűlési képviselők egyenlőségét, illetve az egyenlő mandátum elvének érvényre juttatását fokozottan védendő alkotmányos értéknek tekinti [3178/2021. (V. 19.) AB végzés, Indokolás [31]].

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.]. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy a parlamenti szólásszabadság az általános, mindenkre egyaránt vonatkozó szólásszabadsághoz képest speciális tartalmú, az országgyűlési képviselőket megillető parlamenti beszédjog, amelynek védelme csak az alkotmány (Alaptörvény) értékrendjén belül értelmezendő és a parlamenti vita szabályai révén eleve korlátozott. A képviselői beszédjog – szemben az „anyajogával”, a véleménynyilvánítási szabadsággal – nem alapvető jog, az Országgyűlés méltósága, tekintélye és működőképessége megőrzésének alkotmányosan igazolható céljából az Alkotmánybíróság által is elismerten és a IX. cikk (4)–(5) bekezdésében rögzített általános határokon túlmenően – akár fegyelmi felelősség konstruálásával – is korlátozható. {4/2023. (V. 16.) AB határozat, Indokolás [47], [74]–[75]}.

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 javaslattevési jogából kifolyólag – nem szükséges minden módosító indítványról határoznia, adott esetben inkohereNS 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 folytathatók 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 megfontolt 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 újraindítják 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, 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 parttalanná 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 koherenciabiztosító 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. Üdvözltek, 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. Részletszabályokat érintően 2022-ben²³ és 2024-ben²⁴ is sor került kisebb terjedelmű módosításokra, de a 2014-es koncepció töretlenül működőképesnek bizonyul.

A szabályozásra nézve ugyancsak kedvező következtetés vonható le abból is, hogy a HHSZ hatálybalépése óta mindössze három általános érvényű ügyrendi állásfoglalás született, házszabályi rendelkezés alkotmánybírósági megsemmisítésére csupán egyszer, a fegyelmi jogi szabályozást érintően került sor, valamint a köztársasági elnök sem küldött még vissza törvényt megfontolásra kifejezetten a parlamenti eljárás szabályozási hiányosságára hivatkozva.

2. Az Országgyűlés megbízási ideje

2.1. A megbízási 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.”²⁵

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.”²⁶ 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 (ezalól kivételt képeznek az 1994-es és az 1998-as alakuló ülések, amikor ezek júniusban kerültek megtartásra).

2.2. A megbízási megszűnésének különös módjai

A ciklusváltás – mint „hagyományos” megszűnési módja a megbízásnak – mellett az Országgyűlés feloszlásával és feloszlatásával is megszűnhet a megválasztott parlament mandátuma.

A köztársasági elnöknek lehetősége van az Országgyűlés feloszlatására, amennyiben ennek Alaptörvényben foglalt feltételei fennállnak, továbbá a feloszlatással egyidejűleg az új választások időpontjának kiírására is köteles. Kimondhatja a köztársasági elnök az Országgyűlés feloszlatását, ha

- „a Kormány megbízásának 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.”²⁷

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 feloszlatására. 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.”²⁸

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 feloszlás és feloszlás kapcsán fontos, hogy kitérjünk e jogintézményeknek a népszavazás jogintézményével való kapcsolatára is. A népszavazás általi feloszlás 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.²⁹

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 indítványaként 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 házelnöknél, 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 a 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 Timea, 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 2022–2026-os ciklusban a Demokratikus Koalíció képviselői nyújtottak be az Országgyűlés feloszlását célzó határozati javaslatot, azonban annak tárgysorozatba vételét 2025. április 3-án a Törvényalkotási Bizottság elutasította.

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 élték 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 házszabály 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 tanácskozásképpességét, az Ogytv. is csak az országgyűlési bizottságok működését érintően tesz különbséget a két fogalom között.³⁰ 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 számát a szavazáson jelen lévő képviselőnek, aki ténylegesen részt is vesz a szavazásban.³¹

Az Ogytv. ugyancsak kötelességgként definiálja az Országgyűlés ülésein való képviselői jelenléte 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.³² 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.³³ 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 ellenpéldaként említhető az 1946. évi nemzetgyűlési házszabály, amely amellett, hogy a határozathozatalt legalább száz képviselő jelenlétéhez kötötte, a plénumon való tanácskozás gyakorlásához is előírta legalább ötven képviselő jelenlétét.³⁴ 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.³⁵

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 nemzetiségi képviselő vagy nemzetiségi szószóló anyanyelvén kíván felszólalni, 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.³⁶ A nemzetiségi szószóló intézményének bevezetése óta kialakult gyakorlat szerint a nemzetiségi 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.³⁷ Az Igazságügyi bizottság mint a házszabályi rendelkezések értelmezéséért felelős bizottság által 2017. október 2-án hozott és a 2022 és 2026 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.”³⁸ 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.³⁹

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 határozathozatallal 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.⁴⁰

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 ügydöntő határozatok meghozatala.

Bár a 2014-ben elfogadott, jelenleg hatályos HHSZ gyökeresen átalakította a törvényalkotás folyamatát, de a változtatások ellenére az eljárás kiemelkedő szakaszának továbbra is az Országgyűlés plénuma előtt zajló 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 feladataként 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.⁴¹

Az általános vita során a következő felszólalási rend érvényesül:

- előterjesztői expoze, 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 jelentkező 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 jelentkező független képviselőt megelőzően kap szót – ha a nemzetiségeket képviselő bizottság nemzetiségi szószólót kér fel álláspontja ismertetésére, akkor a nemzetiségi szószóló az elsőként szólásra jelentkező 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,⁴²
- 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 nemzetiségi 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 ülésteremben.⁴³

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 jelentkező független képviselő, majd
- a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén az elsőként szólásra jelentkező nemzetiségi szószóló.

E felszólalás engedélyezése az ülést vezető elnök joga, amennyiben az ülést vezető elnök megtagadta a felszólalás lehetőségét, erről az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határozhat.⁴⁴

A HHSZ ennek kapcsán egy fontos újítást vezetett be a HSz. rendelkezéseihez képest, hiszen megszüntette a vita közben történő kétperces hozzászólásokra való jelentkezés korlátlanosságát. 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.⁴⁵

Az általános vita során a köztársasági elnök és a miniszterelnök bármikor felszólalhat, méghozzá 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.⁴⁶

Az általános vita lezárását követően az előterjesztőnek lehetősége van arra, hogy zárszót mondjon, amelyben reagálhat a vitában elhangzottakra.⁴⁷

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.”⁴⁸

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.⁴⁹

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.⁵⁰

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].⁵¹

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 határozat⁵² 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.”⁵³ 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.⁵⁴

A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása kapcsán a következő érvelést alkalmazta a taláros testület:

„A Házzsabály⁵⁵ 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.”⁵⁶

Az Alkotmánybíróság e határozatát követően rövidesen sor került a házzsabályi rendelkezések módosítására és a felszólalási időtartam garanciális rögzítésére.

A felszólalások időtartamát illetően tett történeti kitekintés 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.⁵⁷ 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,
- a kormánypárti és az ellenzéki képviselők között az időkeret felét a képviselőcsoportok között egyenlően, a másik felét – a nemzetiségek érdekeit, jogait nem érintő napirendi pont esetében az ellenzéki képviselők közé számítva a nemzetiségi képviselőket is – a képviselők számával arányosan kell felosztani, képviselőcsoportonként legkevesebb tíz percet biztosítva,
- az előterjesztő húsz-húszperces nyitóbeszéde és zárszava – nem kormányzati előterjesztés esetén a kormány képviselőjének ezzel megegyező időtartamú hozzászólása, az ügyrendi hozzászólások ideje, valamint a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetén a nemzetiségi képviselő vagy nemzetiségi szószóló számára biztosított húszperces felszólalás 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 frakciójuk 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.⁵⁸

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.

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 nemzetiségi 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 nemzetiségi szószóló.

E felszólalásokat követően az előterjesztő zárszót mondhat, legfeljebb tizenöt perces időtartamban.⁵⁹

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 percet 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 szólalhat 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 percet biztosít annak kifejtésére.

A bizottsági állásfoglalások ismertetését követően a képviselőcsoportok tagjai, a nemzetiségi képviselők, a független képviselők, az európai parlamenti képviselők, valamint a nemzetiségi szószólók szólalhatnak 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 percet kell biztosítani a felszólalásra,
- a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont esetében a nemzetiségi képviselő vagy nemzetiségi szószóló számára szintén legkevesebb öt percben 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.⁶⁰

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, kézfelelemeléssel 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.⁶¹

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.⁶² 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.

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.⁶³ Ha a képviselő a szavazatszámoló gép használata iránti kezdeményezést előzetesen, írásban nyújtja be, az ülést vezető elnök dönthet úgy, hogy a kezdeményezéssel érintett szavazásra kizárólag szavazatszámoló gép alkalmazásával kerüljön sor.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 sza-

vazatszámoló 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 jegyzőjéhez. 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 ismételni a titkos szavazást abban az esetben, ha annak eredményként 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, élőszóban 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 szerinti 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 ülásszakai, ülései

4.1. Az ülásszakok

Az Országgyűlés ülásszakait és üléseit a házelnök hívja össze. A házelnök úgy köteles összehívni az üléseket, hogy az Országgyűlés rendszeres ülésezése során az ülásszakok alatt az ülések észszerű időtartamban kövessék egymást, biztosítva ezáltal az Országgyűlés Alaptörvényben meghatározott feladatainak maradéktalan ellátását.⁷¹

4.1.1. Rendes ülásszak

Az Országgyűlés évenként két rendes ülásszakot tart:

- minden év február elsejétől június tizenötödikéig (tavaszi ülásszak),
- illetve szeptember elsejétől december tizenötödikéig (ősi ülásszak).⁷²

Az ülásszak ülésekből, az ülés ülésnapokból áll. Az ülés összehívásakor jelezni kell az ülésnapok várható számát.⁷³

4.1.2. Rendkívüli ülásszak

A köztársasági elnök, a Kormány vagy a képviselők egyötödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülásszakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni. A kérelemben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet meg kell jelölni. A házelnöknek lehetőleg a javasolt, de legkésőbb az azt követő nyolc napon belüli időpontra kell az Országgyűlést összehívnia.⁷⁴

Ha rendkívüli ülásszak vagy rendkívüli ülés összehívását önálló indítvány megtárgyalása miatt kéri, a kérelemmel egyidejűleg a napirendre javasolt önálló indítványt is be kell nyújtani.⁷⁵ Az így benyújtott képviselői önálló indítvány külön döntés nélkül az Országgyűlés tárgysorozatra kerül. Ha az így tárgysorozatra került képviselői önálló indítványt az Országgyűlés a rendkívüli ülásszak vagy rendkívüli ülés során nem tűzi napirendjére, akkor az lekerül az Országgyűlés tárgysorozatáról.⁷⁶

A rendkívüli ülés napirendjére csak olyan önálló indítvány vehető fel, amelynek napirendre vételét a rendkívüli ülés kezdeményezésére jogosultak kérték.⁷⁷

A házelnök rendkívüli ülásszakot vagy rendkívüli ülést hív össze továbbá az Ogytv.-ben, vagy a határozati házszabályi rendelkezésekben meghatározott esetekben (pl. mentelmi ügy elbírálása⁷⁸, a köztársasági elnök átmeneti akadályoztatásának, valamint az akadályoztatás megszűnésének megállapítására irányuló eljárás⁷⁹, a köztársasági elnök megbízatásának megszűnése⁸⁰, bizalmatlansági indítvány tárgyalása⁸¹).

Az Ogytv. lehetőséget biztosít a köztársasági elnök számára, hogy egy ülőszak 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.⁸²

Az Országgyűlés üléseit – ha az Országgyűlés eltérően nem határoz – az Országház épületében tartja. Különleges jogrendben a házelnök az Országgyűlés ülését eltérő helyszínre is összehívhatja.⁸³

4.2. Az Országgyűlés munkarendje mint alapvető tervezési dokumentum

A munkarend – a Házbizottság vagy az Országgyűlés által jóváhagyott – olyan alapvető tervezési dokumentum, amely egy adott ülőszakra vonatkozóan meghatározza, hogy az Országgyűlés ülései mely heteken, mely napokon, napokon belül milyen időrendben zajlanak majd.

4.2.1. Szabályozási háttér

A Házbizottság a házszabályi rendelkezések keretei között állást foglal az Országgyűlés ülőszakonkénti és ülőszakon belüli munkarendjéről.⁸⁴ Amennyiben a Házbizottság tagjai között egyetértés alakul ki a munkarendet illetően, úgy házbizottsági állásfoglalás formájában a munkarend elfogadásra kerül. A dokumentum az Országgyűlés honlapján kerül közzétételre, valamint az ülőszakot megnyitó első plenáris ülésen a képviselők, nemzetiiségi szószólók, állandó meghívottak erről tájékoztatást kapnak. Konszenzus hiányában a házelnöki javaslatról az Országgyűlés vita nélkül dönt, az ülőszak első ülésének kezdetén.⁸⁵

4.2.2. A munkarendre vonatkozó javaslat előkészítése

A munkarendre vonatkozó javaslat előkészítése számos tervezési információ, valamint különböző szakmai dokumentumok figyelembevételével történik.

A tervezési folyamat az aktuális év naptárából indul ki, különös tekintettel a munkaszüneti napok körüli munkarendről szóló miniszteri rendeletre, amit a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 102. § (5) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján ad ki az ágazati miniszter. Ez a rendelet tartalmazza az adott év munkaszüneti napjai körüli – a naptár szerinti munkarendtől való eltéréssel járó – munkarendet (tehát a munkaszüneti napokat, áthelyezett munkanapokat és a pihenőnapokat.)

Az Országgyűlés adott ülészakot érintő feladatainak tervezése során alapvető dokumentum a törvényalkotási program, amelyet a Kormány a megalakulását követően az adott, minden ülészak végén pedig a következő ülészakra vonatkozóan nyújt be az Országgyűléshez.⁸⁶ A program előzetes tájékoztatás formájában, az Országgyűlés munkájának tervezhetősége érdekében tartalmazza azokat a törvényjavaslatokat, amelyeket a Kormány az adott ülészakban be kíván nyújtani, a kialakult gyakorlat alapján megjelölve az adott javaslatot előkészítő minisztériumot, a benyújtás várható és az elfogadás tervezett időpontját, valamint a javaslat terjedelmét is, ugyanakkor a nemzetközi tárgyú előterjesztések nem részei a törvényalkotási programnak.

A fentiek szerint előkészített, munkarendre vonatkozó javaslatot a házelnök terjeszti az Országgyűlés Házbizottsága elé, amely azt az adott ülészakot előkészítő első ülésén megtárgyalja.

A Házbizottság az ülészak előkészítése keretében, a törvényalkotási program alapján áttekinti továbbá a várhatóan a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő és az európai uniós kérdéssel összefüggő napirendi pontokat, és előzetes javaslatot tesz azok körére vonatkozóan. Az adott előterjesztés benyújtását követően konkrétan is javaslatot tesz azok tárgyalási módjára, egyedileg értékelve azok tartalmát. A munkarend előkészítése során meghatározó körülmény az Országgyűlés által választott közjogi tisztségviselők megbízási ideje, az esedékes választások tervezése is az Országgyűlés plenáris ülésezésének menetrendjében.

4.2.3. A munkarendben meghatározott ülésezési rend

Az Ogytv. és a HHSZ szabályai adta keretrendszerben lehetőség van egy- vagy többhetes ülésezési rend kialakítására is. Az elmúlt időszakban akadt példa egy- és kéthetes ülésezési rendre is. A 2022–2026-os ciklusban jellemzően a kéthetes ülések domináltak, azonban az ülészakok elején és végén, továbbá a rendkívüli ülészakok során gyakran került sor az ülések egyhetes rendben történő lebonyolítására is.

A kéthetes ülés első hetében („A hét”) hétfőn napirend előtti felszólalásokra, majd ezt követően a napirend elfogadására és általában interpellációkra kerül sor. Ezt követi az azonnali kérdések órája, majd a bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslatok vitáira kerül sor, míg végül a napot a napirend utáni felszólalások sora zárja.

Az első hét keddi napján a napirend előtti felszólalásokat követően a képviselői jelenlét szempontjából is kiemelt időszakra, a döntések, határozathozatalok időszakára kerül sor. A keddi nap délutánján, valamint az ülés első hetének további napjain (rendszerint szerdán és csütörtökön) jellemzően általános vitákat folytat le az Országgyűlés.

Az ülés második hetében („B hét”) csak hétfői napon van plenáris ülés, amelynek napirendjén általában nincsenek szavazások, a napirend előtti felszólalásokat a kérdések, valamint az azonnali kérdések és válaszok órája, végül a napirend utáni felszólalások követik. A hét további napjain a bizottságok folytatják le az előterjesztések részletes vitáit.

Az ezt követő héten (az ún. „C” héten) nem kerül sor plenáris ülésre, a képviselők egyéb, megbízatásukkal összefüggő feladataikat látják el, jellemzően a választókerületeikben. Ugyanakkor ez a hét egyben a Törvényalkotási Bizottság ülésének, eljárásának időszaka, ülésére általában a csütörtöki nap kora délutánján kerül sor. Ugyancsak csütörtökön, jellemzően délelőtt kerül sor a Házbizottság ülésére is, amely előkészíti a soron következő plenáris ülés napirendjét, amely a következő (immáron ismételt „A”) héten veszi kezdetét.

A kéthetes rendhez képest az egyhetes ülésezési rendben a hétfői napon még kérdések elhangzására is sor kerül, egyebekben a keddi és a további napok lefolyása megegyezik, azzal, hogy a bizottsági ülések jellemzően kedden, szerdán zajlanak le, a csütörtöki napon pedig a Házbizottság és a Törvényalkotási Bizottság tart ülést. A képviselők egyéb feladataikat a pénteki napon tudják ellátni.

4.2.4. Az ülésterv

A munkarend tartalma alapján elkészített ülésterv egy olyan tervezési dokumentum, amely tartalmazza:

- a kormány, a bizottságok és a képviselők által benyújtott,
- az Országgyűlés tárgysorozatán lévő önálló indítványokat, és
- várható tárgyalási ütemtervüket az elkövetkező 4–5 hétre.

E dokumentum előzetes tervezési információval szolgál mindenki számára az egyes előterjesztések tárgyalási szakaszairól, valamint hozzájárul az Országgyűlés bizottságai és a Törvényalkotási Bizottság munkájának tervezhetőségéhez.

Az üléstervet a Házbizottság minden ülésén áttekinti, és rendszeres időközönként aktualizálva közzétételre kerül az Országgyűlés honlapján is.

4.3. Az Országgyűlés napirendje

A napirend: a tárgysorozaton lévő önálló indítványok közül egy adott ülésen tárgyalt önálló indítványok összessége.⁸⁷

Ez tehát egy írásos dokumentum, amely tartalmazza a következő plenáris ülésen tárgyalásra kerülő előterjesztéseket, azok benyújtóit, tárgyalási szakaszát, az Ogytv. és a HHSZ fontosabb, a tárgyalásra és a határozathozatalra vonatkozó előírásait, az előterjesztések alapvető PAIR-adatait, valamint a várható felszólalókat. Garanciális szabály, hogy a szavazások várható legkorábbi időpontját – az előre nem tervezhető szavazások kivételével – a napirendi javaslatban fel kell tüntetni.⁸⁸

A napirendi ajánlást a házelnök készíti elő a Házbizottság részére, amely azt az adott plenáris ülésén megtárgyalja. Amennyiben konszenzus alakul ki a napirend-tervezetéről, a dokumentum a „Házbizottság javaslataként” kerül kiadásra, konszenzus hiányában pedig – az általános szabályok szerint – házelnöki javaslatként.

A Házbizottság ülését követően a napirendi javaslat az Országgyűlés honlapján is elhelyezésre kerül, általános szabályként legkésőbb az ülést megelőző 72 órával, de ha egy naptári héten belülre több ülés összehívása szükséges, legkésőbb az ülést megelőző 48 órával korábban közzé kell azt tenni.⁸⁹

A házelnök az ülés napirendjére vonatkozó javaslat közzétételével hívja össze az Országgyűlés ülését, és az ülés napirendjére vonatkozó javaslat megküldésével meghívja az Országgyűlés ülésén tanácskozási joggal rendelkező személyeket.⁹⁰

4.3.1. A napirend megállapítása

Az Országgyűlés napirendjéről minden esetben az Országgyűlés határoz, a határozatképes számban jelen lévő országgyűlési képviselők több mint felének „igen” szavazatával, tehát egyszerű többséggel. A napirendi javaslatról történő határozathozatalra az ülés kezdetén, közvetlenül a napirend előtti felszólalások elhangzását követően kerül sor. Az elfogadott napirend is közzétételre kerül az Országgyűlés honlapján. Elfogadott napirend hiányában a napirendi javaslat egyetlen pontja sem tárgyalható.⁹¹

4.3.2. A napirend módosítására irányuló javaslat és annak visszautasítása

A napirend elfogadását megelőzően az Országgyűlés határoz a napirendet érintő, esetlegesen benyújtott kezdeményezésekről is.

Ilyen kezdeményezés lehet a napirendi javaslat módosítása, amelyre vonatkozóan legkésőbb az ülés megnyitását megelőzően egy órával a Kormány, a képviselőcsoport vezetője vagy öt független képviselő indokolással ellátott írásbeli javaslatot nyújthat be a házelnöknek.⁹² Ezek jellemzően előterjesztés napirendről történő levételét, tárgyalási sorrendet, ülésnapkezdesi időpontot, valamint a döntések, határozathozatalok időpontját érintő kezdeményezések.

A napirend kiegészítésére (tehát új napirendi pont felvételére) ilyenkor már csak szűk körben:

- kivételes eljárás,
- sürgős tárgyalás,
- határozati házszabályi rendelkezésektől való eltéréssel történő tárgyalás,
- valamint politikai nyilatkozat tárgyalása esetében van mód.⁹³

A napirendi javaslat módosításáról, kiegészítéséről kézfelemeléssel, egyszerű többséggel határoz a Ház.

A házelnök visszautasítja azt a napirendet érintő javaslatot,

- amely nem felel meg a benyújtásra vonatkozó szabályoknak,
- amely az adott ülésen tárgyalandó önálló indítványok körének, tárgyalási és döntéshozatali szakaszának, tárgyalási sorrendjének vagy időrendjének megállapítására – összességében vagy egyes elemeiben – nem alkalmas,

- amely a napirendi javaslat egészének elhagyására irányul, vagy annak olyan mértékű módosítására tesz javaslatot, amely az Országgyűlés átlátható működését veszélyezteti, vagy
- amely az Országgyűlés tekintélyét sérti.⁹⁴

A visszautasított javaslat benyújtója – a határozathozatalok megkezdéséig – kérheti az Országgyűléstől a visszautasításról szóló házelnöki döntés hatályon kívül helyezését. Erről az Országgyűlés vita nélkül, kézfelemeléssel határoz.⁹⁵ Fontos kiegészítő szabály, hogy nem kell az Országgyűlésnek a napirendi javaslat kiegészítésére tett javaslatról határoznia, amennyiben az tárgysorozatban nem lévő indítvány napirendre vételére irányul.⁹⁶

4.3.3. *A napirendhez kapcsolódó határidők*

Az Országgyűlés ülésének kezdő időpontjához, valamint a napirend elfogadásához számos határidő kapcsolódik, amelyekről a honlapon minden alkalommal közzétett „Tájékoztató egyes benyújtási határidőkről” című dokumentum tartalmaz részletes információkat. A napirendi javaslatot érintő fontosabb határidők a következők:

A törvényjavaslat benyújtása és azon ülés napirendjének elfogadása között, amely ülés napirendjén az általános vita megkezdése szerepel, legalább öt napnak kell eltelnie. Az általános vita legkorábban a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elteltével kezdhető meg. Ez az ún. „5–6 napos szabály”.⁹⁷

Az ülés megkezdése előtt egy órával nyújtható be:

- a kivételességi javaslat,
- a sürgősségi javaslat,
- a napirendi javaslat kiegészítésre, módosítására irányuló javaslat,
- azonnali kérdés,
- napirenden kívüli felszólalás bejelentése,
- felszólalásra történő jelentkezés,
- képviselői távollét előzetes bejelentése,
- az Országgyűlés tisztségviselőjére, valamint
- az állandó bizottságok tisztségviselőire, tagjaira vonatkozó javaslat.

Az ülés megkezdéséig van lehetőség:

- csatlakozni interpellációhoz, kérdéshez, valamint
- azonnali kérdés elmondására jogosult további képviselő bejelentésére.

4.4. **Az ünnepi ülés**

Az Ogytv. lehetőséget ad az Országgyűlésnek arra, hogy – a Házbizottság javaslatát figyelembe véve – valamely – Magyarország történelme szempontjából kiemelkedő jelentőségű esemény évfordulója, valamint nemzeti ünnep alkalmából ünnepi

vagy emlékülést (a továbbiakban: ünnepi ülés) tartson. Az ünnepi ülés programját az Országgyűlés a napirend elfogadásával állapítja meg.⁹⁸

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, ehhez a Házbizottság előzetes engedélye szükséges⁹⁹, továbbá a Házbizottság gondoskodik az ülőhelyek biztosításáról a meghívott vendégek számára, akik jellemzően a karzaton foglalnak helyet.

Ünnepi ülés megtartására általában kiemelkedő jelentőséggel bíró, évfordulós események alkalmából kerül sor, pl. 1990. október 23-án az 1956-os szabadságharc évfordulója, 1998. március 15-én az 1848–49-es forradalom és szabadságharc 150. évfordulója vagy 2020. május 2-án a rendszerváltozást követően összehívott első Országgyűlés alakuló ülésének 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 népképviseleti 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.¹⁰⁰ 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 nyomonkövethetőségén keresztül egészen a zárószavazásig érvényre kell jutnia.

Érdemes közelebbről megvizsgálni az Országgyűlés működésének nyilvánosságát. Ennek több eszköze is van: a parlamenti viták nyilvános nyomonkövethetősége, a jegyzőkönyvek elérhetősége, továbbá az ülések közvetítése.

Mind az Alaptörvény, mind az Ogytv. kimondja¹⁰¹, 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, másrésről 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, illetve a Nemzetbiztonsági Bizottság, amelyek esetében a legtöbb ülés a nyilvánosság teljes kizárása mellett zajlik. A Mentelmi Bizottság több ülése esetében a nyilvánosságot pl. az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (1) bekezdésére hivatkozva zárta ki.¹⁰² Részben zárt ülés tartását pedig legnagyobb számban a Honvédelmi és Rendészeti, továbbá a Külügyi 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.¹⁰³ 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 zártláncú, belső audiovizuális rendszeren keresztül kerülnek közvetítésre, amelynek létesítését az 1996-ban elfogadott, a rádiózásról és televíziózásról szóló törvény rendelte el¹⁰⁴, 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 Országgházban 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 rendelete¹⁰⁵ szabályozza,

hogy a sajtó képviselői a számukra kijelölt helyen vehetnek részt a plenáris üléseken, amiről azonban mozgóképet nem rögzíthetnek – a nyilvános bizottsági ülésről is csak a számukra kijelölt helyről készíthetnek felvételt –, viszont a zártláncú audiovizuális rendszerrel készített felvételeket a rendelkezésükre kell bocsátani.¹⁰⁶ 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 kifejtetik álláspontjukat, kritikát fogalmazhatnak meg, vagy akár saját koncepciójukat is elmondhatják egyes helyzetek, események kezelésével kapcsolatban.¹⁰⁷

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 képviselőről, frakcióról, 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 elérhetők 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.¹⁰⁸

Az Országgyűlés főszabály szerint egyszerű többséggel dönt, kivételesen – az Alaptörvény vagy a házszabályi rendelkezések¹⁰⁹ 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, a hadiállapot és a szükségállapot kihirdetéséhez, a szükségállapot meghosszabbításához, a háborús helyzet kinyilvánításához és a békekötéshez.¹¹⁰

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.¹¹¹ Az Alkotmánybíróság töretlen 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. Ezen belül a sarkalatos törvények körét az Alaptörvény bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – mondja ki, más esetekben külön is megnevez néhány kifejezetten sarkalatos szabályozási tárgyat {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [39].}. A másik mód, ha a jogalkotó (tehát már nem az alkotmányozó) egy szabályozási tárgykört sarkalatosnak minősít egy adott törvényben {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [41].}. Ehhez a két forráshoz alapította meg saját, származékos 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.

Lényeges ismérve a sarkalatos törvényeknek, hogy számuk 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 több rendelkezése is tartozhat.¹¹²

Minősített többségű döntések meghozatalára mindazonáltal nem csak a törvényekkel kapcsolatos határozathozatok alkalmával kerül sor.¹¹³

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.¹¹⁴

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, eljárások megindításához vagy intézkedések megtételéhez a képviselők meghatározott létszámához – a képviselők egynegyedének vagy egyötödének támogatásához – kötött kezdeményezésre van szükség.¹¹⁵

7. A parlamenti patkó – az Országgyűlés ülésrendje

Az Országgyűlés üléstermének kialakítása félköríves, patkó alakú. Hagyományosan az elnöki pulpitus felől nézve jobb oldalon ülnek a kormánypárti és bal oldalon az ellenzéki képviselők, ennek az elrendezésnek köszönhetően a kormánypárti képviselők és az ellenzéki képviselők többsége egymással szemben ül. A független képviselők az ellenzéki szektorok szélén vagy azok felső soraiban kapnak 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 kompromisszumkésztséget 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.

Amennyiben a képviselőcsoport-vezetők az üléstermi helyek kérdésében nem tudnak megállapodni a tárgyalások során, a korelnök – a képviselőcsoport-vezetők indítványaira figyelemmel – állapítja meg az alakuló ülés ülésrendjét.

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 ülésterem 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.

Korábban a független képviselők elsősorban az ellenzéki frakciók által elfoglalt szektorok felső ülésorában (I., II. és III. szektorokban), míg a nemzetiségi szószólók a III. szektor felső ülésorában foglalhattak helyet.

Az Európai Parlament magyarországi képviselői részére az őket jelölő pártok frakcióihoz közel eső ülésoraiban jelöltek ki helyeket. A parlamenti képviselettel nem rendelkező pártok európai parlamenti képviselői jellemzően az ellenzéki frakciók által elfoglalt szektorok felső ülésoraiban kapnak helyet.

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 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 ülésrendjét bemutató ábra a 19. Függelékben található.

7.3. Az ülés helyek kiosztása a frakciókon 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.

Az első sorokban foglalnak helyet a frakcióvezetők, és jellemzően a frakciók egyéb tisztségviselői, így a frakcióvezető-helyettesek. 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 nemzetiségi 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 karzatot 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 274-re csökkent (252 hely a szektorokban és 22 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, 11 nemzetiségi szószólói, 21 EP-képviselői, 6 állandó meghívotti és 1 egyéb beszámolásra kötelezett hely, valamint 16 miniszteri hely van kiosztva. Minden képviselőnek saját, névre szóló ülés helye van, általános szabályként¹¹⁶ csak onnan szólalhat fel és csak onnan szavazhat. Azoknak a minisztereknek, akik egyben képviselők is, csak a miniszteri patkóban van ülés helyük.

7.8. Ülésezés a felsőházi ülésteremben

Az Országgyűlés főszabály szerint az Képviselőházi ülésteremben ülésezik, ettől csak kivételes esetekben tér el. 2020 tavaszán a Covid-19 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 foglaljanak helyet. Az új ülésrend kialakításának fontos alapelve – a képviselők zavartalan átállása érdekében – a frakciók ülés helyeinek alsóházi ülésteremhez hasonló kiosztása volt. Ennek megfelelően a frakciók alapvetően a saját, megszokott szektoraikban kaptak helyet.

Az Országgyűlés első ülését 2020. március 23-án tartotta a felsőházi ülésteremben, a 2021. évi őszi ülésszak kezdetétől azonban már újra az alsóházban ülésezik a Ház.

Jegyzetek

Az Országgyűlés működése és ülésezése 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 Földmivestanácsok 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: 2026. 01. 13.)
- 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 indoklása Forrás: www.parlament.hu/irom41/08042/08042.pdf (Letöltve: 2026. 01. 13.)
- 23 Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat módosításáról szóló 36/2022. (VII. 22.) OGY határozat

- 24 Az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat módosításáról szóló 27/2024. (XII. 20.) OGY határozat
- 25 Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdés
- 26 Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdés
- 27 Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés
- 28 SOLTÉSZ István: Az Országgyűlés (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010) 175.
- 29 KUKORELLI István: Kell-e nekünk népszavazás? (Antológiai Kiadó, Lakitelek, 2019) 188–250.
- 30 Ogytv. 27/C. § (3) bekezdés
- 31 Ogytv. 28. § (2) bekezdés
- 32 Ogytv. 39. § (2) és (3) bekezdés
- 33 HHSZ 14. § (4) bekezdés
- 34 DEZSŐ Márta–FÜRÉSZ Klára–KUKORELLI István–PAPP Imre–SÁRI János–SOMODY Bernadette–SZEGVÁRI Péter–TAKÁCS Imre: Alkotmánytan I., (Osiris, Budapest, 2007) 251.
- 35 Ogytv. 39. § (4) bekezdés
- 36 Ogytv. 38/B. §–38/D. §
- 37 Ogytv. 38/A. §
- 38 SOLTÉSZ István: A 2014–18-as ciklus Országgyűlése (Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2016) 25.
- 39 DEZSŐ–FÜRÉSZ–KUKORELLI–PAPP–SÁRI–SOMODY–SZEGVÁRI–TAKÁCS (2007, 34. vj.) 251.
- 40 DEZSŐ–FÜRÉSZ–KUKORELLI–PAPP–SÁRI–SOMODY–SZEGVÁRI–TAKÁCS (2007, 34. vj.) 251.
- 41 HHSZ 83. § (2) bekezdés, HHSZ 87. § (2) bekezdés
- 42 HHSZ 36. § (6) bekezdés
- 43 HHSZ 36. § (8a) bekezdés
- 44 HHSZ 38. § (4d) bekezdés
- 45 SZABÓ Zsolt: „A parlamenti jog változásai” MTA Law Working Papers, 2014/25. 4.
- 46 HHSZ 36. § (10) bekezdés, HHSZ 38. § (2) bekezdés
- 47 HHSZ 38. § (3) bekezdés
- 48 HHSZ 38. § (1) bekezdés
- 49 SOLTÉSZ (2010, 28. vj.) 189–191.
- 50 DEZSŐ–FÜRÉSZ–KUKORELLI–PAPP–SÁRI–SOMODY–SZEGVÁRI–TAKÁCS (2007, 34. vj.) 251.
- 51 Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, Fundamentum 2006/2. 120–121.
- 52 Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, Fundamentum 2006/2. 120–121.
- 53 Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, Fundamentum 2006/2. 120–121.
- 54 Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, Fundamentum 2006/2. 120–121.
- 55 A Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házszabályáról szóló 46/1994. (X. 30.) OGY határozat
- 56 Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntéseiből, Fundamentum 2006/2. 120–121.
- 57 HHSZ 37. §
- 58 HHSZ 37. §
- 59 HHSZ 39. §
- 60 HHSZ 47. § (7) bekezdés
- 61 HHSZ 47. § (10) bekezdés
- 62 HHSZ 24. §
- 63 HHSZ 25. § (3) bekezdés
- 64 HHSZ 25. § (3a) bekezdés
- 65 HHSZ 14. § (2) bekezdés
- 66 HHSZ 25. § (5) bekezdés
- 67 HHSZ 25. § (6) bekezdés
- 68 SOLTÉSZ (2010, 28. vj.) 195.
- 69 SOLTÉSZ (2010, 28. vj.) 195.
- 70 SZABÓ (2014, 45. vj.)
- 71 Ogytv. 34 (1) bekezdés

- 72 Ogytv. 32. §
- 73 Ogytv. 33. §
- 74 Ogytv. 35. §
- 75 HHSZ 16. § (1) bekezdés
- 76 HHSZ 16. § (2) bekezdés
- 77 HHSZ 16. § (3) bekezdés
- 78 HHSZ 146. § (2) bekezdés
- 79 HHSZ 128/C. § (4) bekezdés
- 80 HHSZ 128./D. § (2) bekezdés
- 81 HHSZ 129. § (1) bekezdés a) pont
- 82 Ogytv. 36. §
- 83 Ogytv. 37. §
- 84 Ogytv. 11. § (1) bekezdés a) pont
- 85 Ogytv. 13. § (6) bekezdés
- 86 Ogytv. 38. §
- 87 HHSZ 158. § 17. pont
- 88 HHSZ 15.§ (3) bekezdés
- 89 Ogytv. 34.§ (2) bekezdés
- 90 HHSZ 15. § (1) bekezdés
- 91 HHSZ 15. § (6) bekezdés
- 92 HHSZ 15.§ (4) bekezdés
- 93 HHSZ 15.§ (4) bekezdés
- 94 HHSZ 15.§ (4a) bekezdés
- 95 HHSZ 15.§ (4b) bekezdés
- 96 HHSZ 15.§ (6a) bekezdés
- 97 HHSZ 34. § (1) bekezdés
- 98 Ogytv. 35/A.§ (1) –(2) bekezdés
- 99 SOLTÉSZ (2010, 28. vj.) 182.
- 100 VÖLGYESI Orsolya: Rendi nyilvánosság és rendi politika a reformkorban - Tanulmányok kiadvány alapján (Ráció, Budapest, 2016)
- 101 Ogytv. IV. Fejezet
- 102 A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.
- 103 Országgyűlés Hivatala Tájékoztatási Osztály 2026. 01. 05-i tájékoztatása alapján
- 104 A rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény X. Fejezet 4. cím
- 105 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 feladatkörével összefüggő tevékenysége részletes szabályairól, továbbá a belépés engedélyezési jogosultság átruházásáról szóló 8/2020. számú házelnöki rendelkezés 7. és 9. alcím
- 106 Ogytv. 59. §
- 107 SZENTE Zoltán: „Az Országgyűlés húsz éve ” in: SÁNDOR Péter–STUMPF Anna–VASS László (szerk.): Magyarország politikai évtuszdtkönyve: kormányzati rendszer a parlamenti demokráciában (Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2009) [DVD-formátumú kiadvány]
- 108 Alaptörvény 5. cikk (5) és (6) bekezdés
- 109 Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdés
- 110 Alaptörvény S) cikk (2) bekezdés, 1. cikk (3) bekezdés, 49. cikk (2) bekezdés és 50. cikk (2) és (3) bekezdés
- 111 Alaptörvény T) cikk (4) bekezdés

- 112 JAKAB András–CSERNE Péter: „A kétharmados törvények helye a magyar jogforrási hierarchiában” in: Fundamentum 2001/2. 46.
- 113 Forrás: <https://www.parlament.hu/az-orszaggyules-minositett-tobbseget-igenylo-dontesei-az-alapt-orveny-mas-torvenyek-es-a-hazszabaly-szerint#Tartalom5> (Letöltve: 2026. 01. 06.)
- 114 Forrás: <http://www.parlament.hu/az-orszaggyules-minositett-tobbseget-igenylo-dontesei-az-alapt-orveny-mas-torvenyek-es-a-hazszabaly-szerint#Tartalom6> (Letöltve: 2026. 01. 06.)
- 115 Forrás: <https://www.parlament.hu/az-orszaggyules-minositett-tobbseget-igenylo-dontesei-az-alapt-orveny-mas-torvenyek-es-a-hazszabaly-szerint#Tartalom7> (Letöltve: 2026. 01. 06.)
- 116 A napirendi pont előterjesztője, a képviselőcsoport vezérszónoka, az írásban előzetesen felszólalásra jelentkező képviselő és a nemzetiségi szószóló a szónoki emelvényről is felszólalhat.

VIII. | AZ ORSZÁGGYŰLÉS FŐ FUNKCIÓI, FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI

1. Magyarország Alaptörvényének megalkotása 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. Magyarország Alaptörvényének megalkotása és módosítása

Magyarország Alaptörvénye Magyarország jogrendszerének alapja, amelynek szabályai mindenkire nézve kötelezőek.¹ A Nemzeti Hitvallás szerint az Alaptörvény egyúttal „[é]lő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk”. E rendelkezések alapozzák meg az Alaptörvény jogrendszerbeli primátusát (a „törvények törvénye”), amely lefekteti a társadalmi berendezkedés alapjait: meghatározza a társadalom és az állam viszonyrendszerét, valamint szabályozza az államszervezet felépítését és működését.²

1.1. Az Országgyűlés mint alkotmányozó hatalom

Az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja értelmében az Országgyűlés megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét. Ugyanezen bekezdés b) pontjával összevetve egyértelmű, hogy az Alaptörvény elkülöníti az alkotmányozó és a törvényhozó hatalmat. A szervezeti azonosság ellenére, amikor az Országgyűlés az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alaptörvény S) cikkében szabályozott eljárás szerint.³ Bármennyire teoretikus jellegűnek tűnik is ez az elhatárolás, kétségtől szükséges az Alaptörvény fent említett primátusának értelmezhetőségéhez, hogy azt nem a törvényhozó hatalom alkotja meg, mivel rendeltetése szerint éppenséggel annak kereteit jelöli ki.⁴ Emiatt alapvető jelentőségű, hogy egyértelműen megkülönböztethető legyen, hogy az Országgyűlés alkotmányozó vagy törvényalkotó hatáskörét gyakorolja,⁵ ezt szolgálják mindenekelőtt az eltérő eljárási szabályok, de a különböző megjelenési formák (pl. megjelölés, szerkezet) is. Sem az Alaptörvény, sem a módosítása nem jogszabály az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerinti értelemben, az Országgyűlés pedig csak egyféle jogszabályt alkothat: törvényt. Tartalmi szempontból gyakorlatilag korlátlan országgyűlési hatáskörrel van szó, amellyel szemben nem érvényesül a hatalom megosztásának – egyébként az alkotmányozó által létrehozott – elve: más alkotmányos szervnek nincs hatásköre befolyásolni azt, ugyanakkor az Országgyűlés e jogkörének gyakorlása sem kényszeríthető ki.⁶ Lényeges azonban, hogy az AB értelmezése szerint – az Alaptörvény szövegéből levezethetően – az Országgyűlés csak egy alkotmányos rangban álló (Alap)törvényt alkothat: olyan egyetlen és egységes jogi dokumentumot, amelynek jogi tartalma és terjedelme vitathatatlan.⁷

Az idézett alaptörvényi rendelkezés az Alaptörvény elfogadását (a tulajdonképpeni alkotmányozást) és annak módosítását is elkülöníti. A hazai jogirodalomban vitatott,

hogy e két hatáskör megkülönböztethető-e vagy sem: egyes szerzők szerint az eljárásjogi azonosság miatt ez a distinkció nem igazolható, míg mások értelmezésében az alkotmánymódosító hatalom az alkotmányozó hatalom által konstituált, amely csak az Alaptörvényben foglalt eljárási és tartalmi feltételeknek megfelelően gyakorolható.⁸ Annyi mindenesetre kijelenthető, hogy az Alaptörvény nemcsak a módosítására, hanem a megalkotására és elfogadására vonatkozó hatásköri és eljárási előírásokat is tartalmaz.⁹ Az AB egy korábbi elvi döntéséből következően az új alkotmány elfogadásának rendjét a hatályos alkotmány alapján és keretei között kell megállapítani és alkalmazni [39/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996, 134, 137.], ezt a testület az Alaptörvény alapján is megerősítette [45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [121]]. Ugyanakkor az Alaptörvény tekintetében is áll – legalábbis *expressis verbis*¹⁰ – az a megállapítás, hogy az új alkotmány tartalmi összetevőinek kialakítását és normaszövegét nem köti megváltoztathatatlan minősített rendelkezésekkel (ABH 1996, 138.). Ezzel az értelmezéssel szembeszegezhető az alkotmányozó hatalom alkotmányon kívüli, tényleges hatalomként való felfogása, amelyet jogi értelemben nem korlátozhat a már létező alkotmány, ennél fogva nem kell az abban leírt alaki (pl. megnevezési) és anyagi szabályokat megtartania.¹¹ A hivatkozott előírásokkal az Alaptörvény tehát egy új alkotmány elfogadását is köti, amelyet az AB 24. cikk (5) bekezdése szerinti felülvizsgálati jogköre garantál (lásd az 1.3. alfejezetben); ám ez a kötöttség csak az eljárási követelmények megtartásának szempontjából tűnik értelmezhetőnek, tartalmi (és megnevezési) korlátot nem jelent.¹²

1.2. Az Alaptörvény elfogadásának és módosításának tartalmi kérdései

Az Alaptörvény módosításának tartalmára is igaz, hogy arra vonatkozóan nincsenek alaptörvényi előírások, ennél fogva az anyagi jogi értelemben elvileg korlátlan.¹³ Ennek kapcsán megkerülhetetlenül felmerül az „alaptörvény-ellenes Alaptörvény-módosítás” kérdése. Az AB működésének kezdete óta töretlen gyakorlata, hogy – az Alkotmány-, majd – Alaptörvény-módosítás felülvizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel, másrészt ha valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az alkotmány előírásai közé iktatott, az az alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani [először: 293/B/1994. AB végzés, ABH 1994, 862.]. Később a testület – a törvényalkotás közjogi érvénytelenségére vonatkozó megállapításainak kiterjesztésével – arra jutott, hogy nem zárható ki az AB hatásköre az alkotmányi, vagy az alkotmányt módosító rendelkezéseknek a közjogi érvénytelenség szempontjából való felülvizsgálatára [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 317.]. E gyakorlatra is figyelemmel alkotta meg végül az alkotmányozó az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésében foglalt hatáskört (lásd az 1.3. alfejezetben).

Jóllehet az AB sosem törte át a fenti elvet, meg kell jegyezni, hogy az Alaptörvény létrejötte körüli években meghozott határozataiban obiter dictum jellegű „állításokat tett az alkotmánymódosító hatalom alkotmányos korlátaira vonatkozóan, illetve saját kompetenciájának, és az alkotmányos értelmezés jelentőségének hangsúlyozása érdekében”¹⁴. Az idesorolható megállapítások¹⁵ az ún. szignalizációs alkotmányvé-

delem megnyilvánulásai: az AB – a tartalmi felülvizsgálati jogkör vindikálása nélkül – jelezheti az alkotmányozó hatalom számára az Alaptörvénybe iktatott, a tágabb értelemben vett alkotmányosságot lerontó szabályokat [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 324.]. Bár az AB szerint az Alaptörvény negyedik módosítása e határozatok alkalmazhatóságát – és végső soron a tartalmi felülvizsgálat kérdését – lezárta [12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [45]], a testület mégis megnevezett bizonyos „Alaptörvényen túli” korlátokat az alkotmányozó számára. Így például Magyarország nemzetközi és uniós kötelezettségei, a *ius cogens*, valamint az azokban megjelenő alapvető elvek és értékek olyan egységes rendszert képeznek, amelyek az alkotmányozás során sem hagyhatók figyelmen kívül (Indokolás [48]); valamint Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető, a történeti alkotmányfejlődés során létrejött alkotmányos értékek¹⁶ összessége, amelyeket nem az Alaptörvény hoz létre, azokat csak elismeri [22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65] és [67]], ennél fogva ezekről még az Alaptörvény módosításával sem lehetne lemondani, mivel a jogi tények jogalkotás útján nem változtathatók meg [32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [101]]. E korlátok megítélése vegyes a jogirodalomban. Az előbbi eset ugyan magában hordozhatja az alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát akként, hogy olyan értelmezéshez vezethet, amely adott esetben lényegében kiüresíti az alkotmányellenes alaptörvényi norma tartalmát;¹⁷ ezzel azonban az AB maga jelöli ki és helyezi az Alaptörvény fölé az érvényességi mércét.¹⁸ Az utóbbi eset olyan, az Alaptörvényben nem szereplő korlátot tételez, amelynél fogva egy alaptörvényi rendelkezésnek csak akkor lehet kötőereje, ha az megfelel az alkotmányos önazonosság – nyílt – értékjegyzékének, függetlenül attól, hogyan szól az Alaptörvény szövege, vagy hogy azt az Országgyűlés alkotmányozóként hozta, ekként az AB nagyon széles felhatalmazást ad saját magának az alkotmányosság megítélésben.¹⁹

1.3. Az Alaptörvény elfogadásának és módosításának eljárási szabályai

Az Alaptörvény elfogadásának és módosításának alaki kereteit annak S) cikke jelöli ki. Az AB elvi éllel szögezte le, hogy „[a]z Alaptörvény elfogadása, az Alaptörvény módosítása, kiegészítése [...] (az alkotmányozó hatalom előírása szerint) szigorú kötöttségekhez, előírásokhoz [...] kötött szabályok alapján történhet csak” [45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [121]].

Az Alaptörvény elfogadásának és módosításának indítványozására ugyanaz a kör jogosult, mint amelyik törvény kezdeményezésére is:²⁰ a köztársasági elnök, a Kormány és bármely országgyűlési bizottság vagy képviselő. Az előterjesztés tárgyát az Alaptörvény nem szabályozza. Ezzel együtt az AB szerint az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében az alkotmányosság szempontjából az Alaptörvény – országgyűlési képviselők jogait és kötelességeit szabályozó – 4. cikke is irányadó, mivel az Alaptörvény elfogadásának és módosításának folyamata értelemszerűen az országgyűlési képviselők tevékenységének eredménye [12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]]. A testület azonban ezt akként értelmezte, hogy az Alaptörvény módosítása során a HHSZ rendelkezéseinek formális megtartásá-

val az Országgyűlés eleget tesz az Alaptörvény 4. cikkében foglaltaknak (Indokolás [31]–[32]), ezen túlmenően e rendelkezésre nem lehet hivatkozni az Alaptörvény és módosítása formális szabályainak vizsgálatakor.²¹ A HHSZ értelmében az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslat törvényjavaslatnak minősül,²² ennél fogva a törvényjavaslat tárgyalásának általános szabályai (részletesen lásd a IX. fejezetben) alkalmazandók az időkeretekre vonatkozó eltérésekkel.²³ A törvényjavaslat tárgyalásának különös szabályai között alapvető jelentőségű, hogy az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására irányuló javaslat nem tárgyalható kivételes eljárásban, vagy a határozati házszabályi rendelkezésektől való eltéréssel.²⁴ E rendelkezések nyilvánvalóan nem az Alaptörvény S cikkében foglalt eljárási követelmények, így az Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdésének (lásd lent) szigorú értelmezése alapján megsértésük nem vizsgálható, ennél fogva az nem is vezethet közjogi érvénytelenséghez.²⁵ Ugyanakkor az AB – a fent bemutatott, a képviselői jogokat érintő – HHSZ-rendelkezések érvényesülésének vizsgálatát ennek ellenére lefolytatta (Indokolás [31]–[32]). Továbbá a formai követelményeket a testület visszavezette (Indokolás [25], [27]) arra a korábbi határozatára, amelyben – többek között – a javaslat házszabály előírásainak megfelelő megvitatását a közjogi érvényesség egyik kritériumaként tételezte [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 319.], ezáltal szélesebb körben vonta meg azokat.²⁶ Így meglátásunk szerint a vonatkozó házszabályi rendelkezések megtartásának vizsgálata továbbra sincs ab ovo kizárva.²⁷

Az AB az Alaptörvény módosításával kapcsolatban alapelvként határozta meg az ún. beépülési parancsot. A testület szerint jogállami követelmény, hogy bármikor egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény terjedelme és tartalma. Az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiságból, S cikkéből és posztambuluma szerinti egységességből levezethetően az Alaptörvény normaszövegét kiegészítő, vagy azt módosító rendelkezéseknek be kell épülniük az Alaptörvény normaszövegébe. Ez az inkorporációs kötelezettség az alkotmányozó számára is érvényes szigorú kötelezettség az Alaptörvény egységességének megőrzése érdekében mindaddig, amíg az Alaptörvény rendelkezései egységes jogi dokumentumként határozzák meg azt. [45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [76]–[86]] Egyes vélemények szerint ez a követelmény már az Alkotmány vonatkozásában is fennállt,²⁸ megkérdőjelezhető azonban, hogy a normatív tartalommal nem rendelkező posztambulumból valóban következik-e inkorporációs követelmény: erről az Alaptörvény expliciten nem rendelkezik, az alkotmányozó pedig ebbéli célját egyértelműen kifejezte volna.²⁹

Az Alaptörvény S cikk (2) bekezdése szerint az Alaptörvény elfogadásához vagy módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Ennek célja, hogy „a társadalmi berendezkedés alapvető szabályait csak többség és kisebbség konszenzusa útján lehessen megváltoztatni”, ám végső soron e szavazatarány, nem pedig a konszenzus megléte a formai feltétel.³⁰ Ez alapján az Országgyűlés alkotmányozó hatalmát valamennyi tagja kétharmadának szavazatával gyakorolhatja – szemben pl. a sarkalatos törvény elfogadásához vagy módosításához megkívánt³¹ jelen lévő képviselők kétharmadával. Ennek számítása során nem az Országgyűlés teljes, 199 fős képviselői létszámát kell alapul venni, hanem a szavazás idején érvényes megbízatással rendelkező képviselők számát,³² a képviselői megbízatás pedig az esküokmány alá-

írása, vagy érvényességének megállapítása után válik teljessé.³³ A képviselő szavazati joga a jogállása részének minősül,³⁴ ezért a képviselőt a megbízatása megszűnéséig figyelembe kell venni a határozatképesség és a szavazás eredményességének megállapításakor³⁵ abban az esetben is, ha a szavazati jogát átmenetileg nem gyakorolhatja (pl. összeférhetetlenség fennállása vagy kitiltás esetén).

Az Alaptörvény elfogadása és módosítása esetén az aláírás rendjét az S) cikk (3) bekezdése – a törvény aláírásához hasonlóan – szabályozza: öt-öt napos határidőt biztosít a házelnök és a köztársasági elnök számára. Az Országgyűlés alkotmányozó hatalmának természetéből következően a köztársasági elnöki „vétó” ez esetben szűkebb jellegű: csupán a megalkotásra vonatkozó, Alaptörvényben meghatározott eljárási szabályok megtartására szorítókozó előzetes normakontroll kezdeményezhető, amelyet az AB a lent tárgyalt hatáskörében bírál el. Ha a testület nem állapítja meg az eljárási követelmények megsértését, a köztársasági elnök köteles haladéktalanul aláírni az Alaptörvényt vagy a módosítását, és gondoskodni a kihirdetéséről. Efféle normakontrollra ez idáig nem került sor. Az S) cikk (4) bekezdése az Alaptörvény-módosítás kihirdetése során alkalmazandó megjelölést is részletesen szabályozza, amely illeszkedik az Alaptörvény – fentebb tárgyalt – különleges, a törvénytől megkülönböztethető megjelöléséhez.

Az S) cikkben lefektetett, az Alaptörvény megalkotásával és módosításával kapcsolatos eljárási szabályok záróköve az Alaptörvény 24. cikk (5) és (6) bekezdésében foglalt alkotmánybírósági hatáskör, amely szerint az AB az Alaptörvényt és módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül. E fordulat értelemszerűen magában foglalja a javaslatot előterjesztők körét, a kétharmados elfogadást, a megjelölést tartalmazó előírásokat, az aláírás és a kihirdetés szabályait, vagyis az Alaptörvény S) cikkében foglalt rendelkezések betartását.³⁶ Ám ha az indítvány a módosítás tartalmi szempontú vizsgálatára irányul – pl. azt tartalmilag vesse össze az Alaptörvény más rendelkezéseivel, illetőleg az ezekből levezetett, a korábbi alkotmánybírósági határozatokban kifejtett érvekkel és követelményekkel –, akkor az AB a hatáskörének hiányát kell, hogy megállapítsa.³⁷ Kérdéses, hogy ez alapján az ún. „Alaptörvényen túli” korlátok (lásd 1.2. alfejezet) megsértését miként vonhatná érdemi vizsgálat alá az AB. A szóban forgó eljárást – a köztársasági elnök fent már bemutatott előzetes normakontrollja mellett – a kihirdetéstől számított 30 napon belül a Kormány, az országgyűlési képviselők negyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti. E körből mindeddig egy alkalommal indítványozták az AB eljárását.³⁸ A testület soron kívül, de legkésőbb 30 napon belül határoz. Ha az Alaptörvény vagy annak módosítása az AB szerint nem felel meg az eljárási követelményeknek, úgy azt előzetes normakontroll esetében az Országgyűlés újratárgyalja, egyéb esetben az AB megsemmisíti.

Az Alaptörvényt – annak hatálybalépése óta eltelt időben – több alkalommal³⁹ módosította az Országgyűlés, ezek közül a legutolsó, tizenötödik módosítást 2025. április 14-én fogadta el a plénum.

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”.⁴⁰

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 szabályai⁴¹, amelyek nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal⁴², de akár az államfői vétő⁴³, vagy az alkotmány védelmére létrehozott legfőbb szerv jogszabályokat megsemmisítő jogköre.⁴⁴

2.2. A magyar törvényalkotás alkotmányi és történeti jegyei

A törvény kezdetben a király, később az uralkodó és az Országgyűlés⁴⁵, 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.”⁴⁶

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.”⁴⁷ 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 felhatalmazása⁴⁸ 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 felsorolta 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 választásokat 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”⁴⁹, ennek ellenére a gyakorlat azt mutatja, hogy „több ország közjo-

gában a különös fontossággal bíró szabályozási tárgyakat csak meghatározott, külön törvényi formában lehet rendezni”⁵⁰.

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.⁵¹ 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.”⁵²

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 Alaptörvény⁵³ foglalja magába. Ennek megfelelően az Országgyűlés nem fogadhat el olyan költségvetésről szóló törvényt, amely eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét.⁵⁴ 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 megfelelését.⁵⁵ 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.⁵⁶

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 törvényességről 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.⁵⁷ Az Országgyűlés a költségvetési törvényjavaslatot az Állami Számvevőszék véleményével együtt tárgyalja meg.

A zárszámadásról szóló törvénytervezetet a Kormány az Országgyűlés előtt történő beterjesztést 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

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 funkciótlan), 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 ország-

gyűlési 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 képviselőnek, 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 együtöde 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 (régibb 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 megfegyelmezésére,

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 kérdés⁵⁸

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.⁵⁹ Tárgyalási rendjükben és a címzettek körében van számottevő különbség.

Az országgyűlési képviselő kérdést intézhet a Kormányhoz és a Kormány tagjához a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben⁶⁰, továbbá az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez a feladatkörükbe tartozó bármely ügyben. Minden olyan ülésen, amelynek napirendjén a kérdések tárgyalása szerepel, legalább egy nemzetiségi képviselő vagy nemzetiségi szószóló számára is biztosítani kell, hogy kérdést tehessen fel⁶¹.

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 tárgyalt, 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 állásfoglalása értelmében a 2022–2026-os ciklusban amennyiben a nemzetiségi képviselő és a független képviselők száma összesen három vagy kevesebb, rendes ülészakonként összesen egy, négy- és hatfős létszám között rendes ülészakonként összesen kettő, hatnál több fős létszám esetén rendes ülészakon belül havonta egy interpelláció elmondására van lehetőség. 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 ülészakonként 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 jelenlétet, az akár helyettesítésre jogosult útján is teljesíthető. Amennyiben az interpelláció az egész Kormány működését érinti, a miniszterelnök személyesen vagy a miniszterelnök politikai igazgatója útján válaszol. Ha az interpelláció több minisztert is érint vagy az érintett miniszter személye kérdéses, a miniszterelnök jelöli ki a válaszadó személyt, azzal, hogy az egész Kormány működését vagy több minisztert is érintő interpelláció megválaszolására a politikai igazgató is kijelölhető, ha egyben képviselői megbízással is rendelkezik.

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.

Összességében 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 éltek 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 nemzetiségi szószólónak Ogytv. 29. § (4) bekezdésén alapul, a házszabályi rendelkezésekben meghatározott módon benyújtott és tárgyalat 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 viszonválaszra 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, amennyiben a kérdés az egész Kormány működését érinti, a miniszterelnök személyesen vagy a miniszterelnök politikai igazgatója útján válaszol. Ha a kérdés több minisztert is érint vagy az érintett miniszter személye kérdéses, a miniszterelnök jelöli ki a válaszadó személyt, azzal, hogy az egész Kormány működését vagy több minisztert is érintő kérdés megválaszolására a politikai igazgató is kijelölhető, ha egyben képviselői megbízással is rendelkezik.

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 válaszok⁶²

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 házszabályi rendelkezésekben meghatározott időtartamot kell biztosítani kérdés közvetlen feltevésére és megválaszolására. A képviselőnek az Alaptörvény 7. cikk (1) és (2) bekezdésén alapuló, a házszabályi rendelkezésekben meghatározott módon benyújtott és tárgyalt, az Országgyűlés döntését nem igénylő, közvetlen felvilágosításkérés céljából feltett kérdés 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 – hivatalból vagy a kért 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 illeti 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. Ezen nyilatkozat azonban a határidő lejártá után már nem változtatható meg, illetve nem pótolható.

Abban az esetben, amennyiben az azonnali kérdés a miniszterelnökhöz címzett, a képviselőcsoport vezetőjének nyilatkoznia kell arról is, hogy a kérdést feltevő képviselő személyes válaszadást kér-e, vagy amennyiben nem nyilatkozik, azt úgy kell tekinteni, hogy a kérdéssel érintett képviselő személyes válaszadást nem kér. Ezen szabályok alapján a válaszadás megszervezése előre tervezhetővé vált úgy, hogy a korábbi plenáris gyakorlat sem változott. A személyes válaszadás kérése esetén is szerepel az érintett azonnali kérdés az elhangzási sorrendben, azonban az ülésen a helyettes válaszadó személyének elfogadására irányuló kérdés feltételére már nem kerül sor.

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 Házszabály, 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. Függelékben ismerhetők meg.

4.2.3. Beszámolóra, jelentéstételre kötelezettek⁶³

Az Alaptörvény, törvény vagy országgyűlési határozat alapján beszámolásra vagy jelentéstételre kötelezett az általa 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 Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről és a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 6/D. § (1) bekezdése szerinti esetben készített beszámolójáról, továbbá az országgyűlési bizottság beszámolójáról történő határozathozatal kivételével – a beszámolóról történő határozathozatalra a kijelölt bizottságot felkérheti.

A 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 vita⁶⁴

A Kormány vagy a képviselők legalább egyötödének írásbeli indítványára – az indítványban megjelölt átfogó politikai témakörben – az Országgyűlés vitát tart. Ilyen indítványt kizárólag a rendes ülésszakon lehet benyújtani és tárgyalni. Minden képviselő ülésszakonként 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*⁶⁵

Napirenden kívül – napirend előtt és után – szólalhatnak fel az erre jogosultak.

- Napirend előtt a napirenden nem szereplő, országos jelentőségű, halaszthatatlan 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 és a miniszterelnök politikai igazgatója országos jelentőségű, halaszthatatlan és 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 és a miniszterelnök politikai igazgatója legfeljebb tízperces felszólalásra jogosultak, ebben az esetben észrevétel céljából a képviselőcsoport vezetője vagy a képviselőcsoport által felkért tagja kérhet szót a miniszter vagy a miniszterelnök politikai igazgatója felszólalásának hosszúságától függően, differenciált időtartamban. Ez esetben mind a minisztert, mind a miniszterelnök politikai igazgatóját ötperces viszonzás illeti meg⁶⁶.

A HHSZ 2020. február 1-jén hatályba lépett átfogó módosításának köszönhetően napirend előtt a nemzetiségi képviselő és a nemzetiségi szószóló is felszólalhat a házelnök engedélyével a képviselőcsoportok által leadott napirend előtti felszólalásokat követően.⁶⁷ 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 ülésnaponként egy alkalommal bármely képviselő felszólalhat rendkívüli ügyben. Szabályozása megegyezik a napirend előtti felszólalásával, a bejelentési kötelezettség ugyanúgy fennáll, azonban 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 ügyekben*⁶⁸

Az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az EU 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.

4.3. **Ellenőrzés a bizottságokban**⁶⁹

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.⁷⁰ – 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 szakszargon 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 interpelláció⁷¹, 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.⁷² 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.⁷³

- 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: jogszabályi rendelkezés hiányában kerül sor – a külügyekkel, az európai uniós kérdésekkel, valamint a nemzetpolitikával foglalkozó bizottságok esetében – a nagykövetjelöltek, továbbá a legfőbbügyész-jelölt⁷⁴ kinevezés előtti meghallgatására. 1994-től 12 éven át a miniszterjelöltek kinevezés előtti meghallgatása is alapvetően parlamenti szokás alapján zajlott, a jogalkotó azonban szükségesnek tartotta a jogszabályi szintű szabályozást, így 2006-tól erről törvény⁷⁵ 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 a parlamenti kontroll a bizottsági meghallgatás révén érvényesül.

Az Ogytv. és a kapcsolódó ágazati törvények 2022. augusztus 1-jén hatályba lépett módosítását megelőzően az Alkotmánybíróság tagjaira, az Állami Számvevőszék elnökére, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjaira, valamint – bizonyos esetben – a Közzolgálati Közalapítvány Kuratóriumának tagjaira az egyes ágazati törvényekben meghatározott ún. jelölő eseti bizottság tett javaslatot. A módosítások hatálybalépését követően ezen bizottságok jogintézménye megszűnt; feladataikat immár – a jelöltállítási eljárás egyszerűsítése,

egységesítése érdekében — az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező állandó bizottságai látják el. Emellett még két olyan eljárás van, ahol bizottság javaslattételi jogkörrel rendelkezik: a Magyar Nemzeti Bank Monetáris Tanácsának Országgyűlés által választott tagjai és a Hungarikum Bizottság Országgyűlés által delegált tagjai esetében.

Az új rendelkezések értelmében a jelölt személyére minden képviselőcsoport — így a bizottságban tagsági hellyel nem rendelkező frakció is — javaslatot tehet. Az illetékes bizottság a jelölési eljárás keretében a frakciók által jelölésre javasolt személyeket meghallgatja az Ogytv. 44. § (5) bekezdésében foglaltak szerint. Míg korábban a feladatkörrel rendelkező bizottságok kizárólag a jelölőbizottság által javasolt személyeket hallgatták meg (kivételt képez a kulturális kérdésekkel foglalkozó állandó bizottság, amelynek korábban nem volt meghallgatási kötelezettsége), az új szabályok alapján a bizottságoknak immár valamennyi, a frakciók által javasolt jelöltet meg kell hallgatniuk.

Magyarország európai uniós csatlakozását követően a bizottsági meghallgatás kiterjed azokra a tisztségviselő-jelöltekre is, akiket a Kormány delegál az Unió különböző intézményeibe.⁷⁶

E csoportba sorolhatók még az ún. beszámoltató jellegű meghallgatások. Ezek legjelentősebb, törvényben⁷⁷ 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 Alaptörvény⁷⁸ 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-nek⁷⁹ 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 és megválasztás 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 beszámolásra vagy jelentéstételre kötelezett által – e kötelezettség teljesítésére – benyújtott önálló indítvány⁸⁰, 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.⁸¹
- A bizottság támogatja a beszámoló elfogadását, azonban – annak jelentőségére figyelemmel – a döntés jogát visszaulthatja az Országgyűlés hatáskörébe. Ebben az esetben a beszámoló elfogadásáról szóló határozati javaslat benyújtásával kezdeményezi, hogy a beszámoló a plenáris ülésen is kerüljön megtárgyalásra.⁸²
- 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.⁸³

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, ezáltal a parlamenti ellenőrzés, tájékoztódás olyan központi szerveket is az

ellenőrzési tevékenységük hatósugarába vonhat, amelyek a plénum számára egyébként csak a felügyeletet ellátó miniszterek útján, azaz csak közvetett módon érhetők 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.⁸⁴ rögzíti, hogy az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését az Nbb. útján látja el. A jogszabály⁸⁵ tételesen tartalmazza, hogy a bizottság milyen nemzetbiztonsági információkat ismerhet meg, mely esetekben, mely feltételek fennálltakor folytathat le vizsgálatokat⁸⁶, és kérheti fel a nemzetbiztonsági szolgálat irányításáért felelős minisztert⁸⁷ vizsgálat lefolytatására vagy intézkedés megtételére. Emellett meghatározza az egyes speciális, a nemzetbiztonsági ellenőrzéshez köthető eljárások⁸⁸ részletes szabályait is. Az ellenőrző funkció gyakorlása az ellenőrzött tevékenység és az ellenőrzött szervezetek jellegéből adódóan csak zárt üléseken⁸⁹ történhet.

Az Nbb. ellenőrző tevékenysége körébe tartozik a ténymegállapító vizsgálat⁹⁰, amelynek szabályait⁹¹ 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 szakvélemény⁹² megállapításaival szemben benyújtott panasz tárgyában hozott Nbb.-döntés a jogorvoslati lehetőségre tekintettel egyedi, mert a panaszos meghatározott esetekben a bizottság döntését követően bírósági felülvizsgálatot⁹³ 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 lefolytatására⁹⁴ kötelezhet.

- A nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységére utaló panaszok esetében az Nbb. ellenőrzési lehetőségeit tovább erősítő szabály⁹⁵ az is, hogy ha a panaszos az adott szolgálatot irányító miniszter által lefolytatott vizsgálat eredményét nem fogadja el, és a panasz súlya azt indokoltta 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 Információszabadság Hatóság.

Az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti, az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaéléseket vizsgálja 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 hatáskörének⁹⁶ 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 Országgyűlésnek⁹⁷. 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 vagyton kezelését. Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi.”⁹⁸ 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 összeférhetetlenségi 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.⁹⁹

A megfosztás (kizárás, visszahívás) aktusa eredményeképpen az adott tisztséget betöltő személy megbízatása – a megbízási idő lejártá 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 Közszerológiai 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 plénumot¹⁰⁰.

A legtöbb tisztség betöltésének ideje hosszabb a parlamenti ciklusnál, ami a választott tisztségviselőnek Országgyűléstől való függetlenségét erősíti (kivétel a miniszterelnök, akinek a megbízatása az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásával megszűnik¹⁰¹). A személyi döntések meghozatalakor a kiválasztási szempontok között a szakértelem¹⁰², tapasztalat¹⁰³, illetve bizonyos esetekben az életkor¹⁰⁴ 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, 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 tagjait¹⁰⁵, 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 megválasztásához, 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, tisztségétől való megfosztásukhoz,

- az Állami Számvevőszék elnökének megválasztásához, mentelmi jogának felfüggesztéséhez, összeférhetetlensége 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 összeférhetetlenség kimondásához,
- a miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapításához, továbbá összeférhetetlenségének 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, összeférhetetlensége kimondásához, felmentéséhez, továbbá kizárásához,
- a Közzolgálati Közalapítvány Kuratóriuma tagjainak megválasztásához, elnöke vagy tagja összeférhetetlensége kimondásához, felmentéséhez, továbbá kizárásához,
- a Nemzeti Választási Bizottság tagjainak megválasztásához (első és második körben),
- a Szuverenitásvédelmi Hivatal elnöke mentelmi jogának felfüggesztéséhez¹⁰⁶,
- a Nemzeti Emlékezet Bizottsága elnökének és két tagjának megválasztásához, továbbá a megbízatásuk megszűnésének megállapításához, ha a megbízatásukhoz, megválasztásukhoz szükséges feltételek nem állnak fenn, összeférhetetlenségük 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.¹⁰⁷

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, a miniszterelnök politikai igazgatóját és az államtitkárokat kivéve lehetőleg minden képviselőnek biztosítani kell, hogy legalább egy bizottság működésében részt vegyen¹⁰⁸, 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.¹⁰⁹

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 és Rendészeti, a Külügyi, illetve a Nemzetbiztonsági Bizottság esetében csak olyan képviselő választható meg a bizottság tagjává, akivel szemben a nemzetbiztonsági vizsgálatot lefolytatták.¹¹⁰ A Nemzetbiztonsági Bizottság elnökével szemben további előírás, hogy az ellenzéki képviselők soraiból kell megválasztani.¹¹¹

Összeférhetetlenségi szabályként érvényesül, hogy a miniszterelnök, a miniszterelnök politikai igazgatója, miniszter, államtitkár nem lehet az Országgyűlés tisztségviselője vagy bizottságának tagja.¹¹²

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.¹¹³ 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.¹¹⁴

A rendszerváltás óta eltelt időszakban kilenc személy töltötte be a köztársasági elnöki pozíciót, akik közül heten 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 kilenc alkalommal döntött az Országgyűlés a köztársasági elnök személyéről. Magyarország első női államfője, Novák Katalin 2022. május 10-től 2024. február 24-ig töltötte be hivatalát, majd lemondása után az Országgyűlés Sulyok Tamást választotta meg. A megválasztott köztársasági elnökökről szóló táblázatot a 41. Függelék tartalmazza.

A köztársasági elnök megbízatása megszűnését eredményező kezdeményezést¹¹⁵ 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 házelnök az átmeneti akadályoztatást megállapító határozatot előzetes vizsgálat céljából megküldi az Alkotmánybíróság részére. Ha az Alkotmánybíróság a határozatot helybenhagyja, akkor a házelnök és a jegyzők aláírják, ellenkező esetben a közzétételére nem kerül sor.¹¹⁶ 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 ismertetése képezi e fejezet tárgyát. Fontos hangsúlyoznunk, hogy a jelen fejezetben ki-fejtett 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.

6.1. A képviselő-testület felosztatása

Az Országgyűlés jogosult felosztatni a helyi önkormányzat képviselő-testületét, ha annak működése ellentétes az Alaptörvénnyel.¹¹⁷ A felosztatást a Kormány indítványozza, amely előtt ki kell kérnie az Alkotmánybíróság véleményét.¹¹⁸ A Kormány számára az erre irányuló kezdeményezést a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter (a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben) teszi meg¹¹⁹, akinek az illetékes kormányhivatal a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényességi felügyelete körében javasolhatja a felosztatás Kormányánál történő kezdeményezését.¹²⁰ 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 megtételét nem tekinti feladatának, csupán a helyi önkormányzás 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 felosztatása, 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.¹²¹ A képviselő-testület felosztatása szükségképpen felveti a politikai felelősség kérdését¹²², 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.¹²³

A rendszerváltás óta eltelt időszakban az Országgyűlés mind ez idáig két alkalommal élt e jogosítványával: 1992-ben Tiszaderzs¹²⁴, 2004-ben Tápíószele¹²⁵ képviselő-testületét oszlatta fel.

6.2. Közkegyelem gyakorlása

Az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés gyakorolja a közkegyelmet.¹²⁶ A közkegyelem az állam büntetőigényéről való szimbolikus vagy jogpolitikai megfontoláson alapuló, normatív feltételek alapján meghatározott, a jogalanyok szélesebb tömegét érintő lemondás.¹²⁷ 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.¹²⁸ 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.¹²⁹

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 értelmében¹³⁰ az ezekre vonatkozó szabályokat – ekképpen a közkegyelmi intézkedést is – törvényben kell rendezni.¹³¹

Az Országgyűlés a rendszerváltást követően négy alkalommal gyakorolt közkegyelmet. 1989-ben a Magyar Köztársaság kikiáltása¹³², 1990-ben a szabad választásokkal létrejött Országgyűlés megalakulása¹³³ alkalmából, továbbá 1991-ben az ún. taxisblokáddal¹³⁴, 2012-ben pedig az egyes sarkalatos törvények elfogadása elleni demonstrációkkal¹³⁵ összefüggésben.

6.3. Országos népszavazás elrendelése

Az Alaptörvény az országos népszavazás elrendelésének feladatát is az Országgyűléshez telepíti. Ennek két esetkörét különbözteti meg¹³⁶: 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 lennie¹³⁷, ezeket az Alaptörvény és a törvények rögzítik¹³⁸,

azonban e kérdések közül nem képezhetik népszavazás tárgyát azok a feladat- és hatáskörök sem, amelyeket az Alaptörvény kizár.¹³⁹

Az Országgyűlés összesen 14 alkalommal¹⁴⁰ rendelt el¹⁴¹ népszavazást, azonban ezek közül csak 11 esetben¹⁴² 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 kerül¹⁴³, és azt az Országgyűlés elnöke bejelenti az Országgyűlésnek. A népszavazás elrendeléséről szóló határozati javaslat benyújtására a házelnök egy állandó bizottságot jelöl ki¹⁴⁴, e javaslatnak a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell tartalmaznia a népszavazásra bocsátott kérdést, valamint rendelkeznie kell a népszavazás költségvetéséről¹⁴⁵. 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 eredményes¹⁴⁶, 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.¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸ Arra azonban nincs szabályozás, hogy az önállóan eljáró Országgyűlés erre hogyan kötelezhető, így annak teljesítése leginkább a parlament „önkéntes jogkövetésének függvénye”.¹⁴⁹

6.3.2. *Fakultatív jellegű népszavazás*

A kezdeményezés joga fakultatív népszavazás esetén 100 000 választópolgár mellett képvisleti vagy hatalmukat abból származtató intézményeket¹⁵⁰, a köztársasági elnököt és a Kormányt illeti meg. Ekkor bár az Országgyűlés a kezdeményezésben szereplő kérdéshez kötve van¹⁵¹, 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.¹⁵² Ez esetben tehát a közvetlen hatalomgyakorlás egyik szükséges eleme, a népszavazás megtartásának kikényszeríthetősége hiányzik.¹⁵³

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.¹⁵⁴

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.¹⁵⁵ Ezáltal a végrehajtó hatalom megosztottá válik a Kormány és más, közvetlenül az Alaptörvényből legitimációt nyerő, és a Kormánytól függetlenül végrehajtó hatalmat gyakoroló szervek között.¹⁵⁶

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.¹⁵⁷ Ezek a területek ezáltal az Alaptörvény erejénél fogva kikerülnek a Kormány mint a végrehajtó hatalom általános szervének feladat- és hatásköréből.¹⁵⁸ 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 kötelezettséggel¹⁵⁹ tartozik a parlamentnek.¹⁶⁰

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.¹⁶¹

Az Alaptörvény szerint e rendelet a jogforrási rendszerben a Kormány tagjainak a rendelete alatt helyezkedik el.¹⁶²

Jelenleg négy önálló szabályozó szerv működik: a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága, valamint az Országos Atomenergia Hivatal.¹⁶³ 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 Alaptörvény tizenharmadik módosítása óta az Alaptörvény 47. cikke szerint a Magyar Honvédség katonai műveleteinek, állomásozásának és más, határátlépéssel járó csapatmozgásának, valamint a külföldi fegyveres erők Magyarország területét érintő katonai műveleteinek, állomásozásának és más, határátlépéssel járó csapatmozgásának engedélyezésével összefüggő alapvető szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. E sarkalatos szabályok a honvédelemről szóló törvényben kerültek megalkotásra, amelynek értelmében az Országgyűlés dönt a külföldi fegyveres erők magyarországi vagy Magyarország területéről kiinduló alkalmazásáról és magyarországi állomásozásáról, ha ezen tevékenységek nem az ENSZ Biztonsági Tanácsa, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) vagy az EU döntésén alapulnak.¹⁶⁴ Az Országgyűlés e tárgykörben a jelen lévő képviselők több mint a felének szavazatával dönt. A korábbi szabályokhoz képest tehát a Magyar Honvédség külföldi vagy magyarországi alkalmazásáról, külföldi állomásozásáról immár a Kormány dönt. Ugyanakkor a hatályos szabályozás továbbra is garantálja, hogy a Kormány csak az Országgyűlés által sarkalatos törvényben lefektetett módon élhet e döntési jogköreivel.¹⁶⁵ A honvédelemről szóló törvény ugyancsak fenntartja a Kormánynak az Országgyűlés felé fennálló beszámolási kötelezettségét a döntési jogkörébe tartozó katonai műveletek tekintetében.¹⁶⁶

6.6. Különleges jogrendbeli jog- és feladatkörök

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.¹⁶⁷ Az Alaptörvény – a kilencedik módosítása óta – három különleges jogrendet ismer, ezek a hadiállapot, a szükségállapot és a veszélyhelyzet.¹⁶⁸ E fejezetben a különleges jogrend azon aspektusait mutatjuk be, amelyben az Országgyűlés tevőleges szerepet játszik.

A különleges jogrend alaptörvényi szabályozásában esszenciális, hogy az operatív és felelős döntéshozatal biztosítása mellett – jóllehet módosított hatalommegosztási struktúrában,¹⁶⁹ de – megőrzi az Országgyűlés elsődleges szerepét a különleges jogrendben is, mivel alapvetően a parlament rendelkezik a különleges jogrend fenntartása felett.¹⁷⁰ Ennek megfelelően az Országgyűlés – a képviselők kétharmadának szavaza-

tával – hirdeti ki az Alaptörvényben meghatározott esetekben¹⁷¹ mind a hadi-, mind a szükségállapotot; előbbi esetben szabadon határozza meg a minősített időszak időtartamát,¹⁷² az utóbbit 30 napra hirdetheti ki, ám azt ugyanezzel a szavazataránnyal 30 nappal meg is hosszabbíthatja, ha a szükségállapot kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll.¹⁷³ Mivel az Országgyűlés a hadi- és a szükségállapot kihirdetésére jogosult szerv, ezért ezek megszüntetése is parlamenti jogkör, ha a kihirdetés feltételei már nem állnak fenn.¹⁷⁴ Bár a veszélyhelyzetet a Kormány hirdetheti ki, ugyanakkor a kezdeti 30 nap elteltével a Kormány csak az Országgyűlés – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott – felhatalmazása alapján hosszabbíthatja meg, ha a veszélyhelyzet kihirdetésére okot adó körülmény továbbra is fennáll;¹⁷⁵ ebben az esetben az Országgyűlés döntését kezdeményező javaslat a felhatalmazás alkalmanként legfeljebb 180 napos időtartamú megadására irányulhat¹⁷⁶.

Alapvető előírás továbbá az is, hogy a Kormány köteles minden olyan intézkedést megtenni, amely az Országgyűlés folyamatos működését szavatolja.¹⁷⁷ Az Országgyűlés folyamatos működésének alkotmányos követelménye a parlamentarizmus lényeges garanciájának tekintendő, jöhet nem jelent egyben folyamatos ülésezést is.¹⁷⁸ Különleges jogrend idején e rendelkezés jelentősége az Országgyűlés kontroll-funkciója miatt megkülönböztetett, ugyanis a különleges jogrendi rendeletalkotás címzettje minden esetkörben a Kormány.¹⁷⁹ Ezen alaptörvényi felhatalmazás magában foglalja, hogy a Kormány az állampolgárok élet-, egészség-, személyi, vagyon- és jogbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.¹⁸⁰ Ezért mindenekelőtt a Kormány az általa alkotott különleges jogrendi rendeletekről folyamatosan tájékoztatja – többek között – az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát.¹⁸¹

Végző soron a fenti tájékoztatás képezi az alapját annak, hogy az Országgyűlés a Kormány szóban forgó rendeleteit hatályon kívül helyezheti. Az alkotmányozó azért, hogy az ilyen kormányrendeletek bevezetése és hatályban tartása indokoltságának megítélését az Országgyűlésre bízta, ezek felett politikai kontroll-eljárást intézményesített.¹⁸² Az ekként hatályon kívül helyezett rendeletet a Kormány azonos tartalommal nem alkothatja meg újra, kivéve, ha azt a körülmények jelentős változása indokolja; az így újraalkotott rendelet esetében annak indokairól is haladéktalanul tájékoztatni kell az Országgyűlés elnökét és az Országgyűlés tárgykör szerint feladat- és hatáskörrel rendelkező állandó bizottságát.¹⁸³ A szabályozás további jogalkotási garanciákat is megállapít: ekként a Kormány rendelete közvetlenül nem befolyásolhatja a hatályos törvényi joganyag terjedelmét, csupán azok alkalmazását; valamint a hatályát veszített jogszabály(i) rendelkezés) hatályban tartását, ismételt hatálybalépését a Kormány rendeletben nem rendelheti el.¹⁸⁴ Fontos megkülönböztetés, hogy míg a hadi- és a szükségállapot esetében a törvények rendelkezéseitől való eltérés az Országgyűlés külön felhatalmazása nélkül megilleti a Kormányt, addig veszélyhelyzetben csak a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott, határozott időre szóló országgyűlési felhatalmazás alapján jogosult törvényi rendelkezésektől eltérni; annak hiányában csak a sarkalatos törvényben meghatározottak szerinti rendkívüli

intézkedések meghozatalára jogosult.¹⁸⁵ Az Országgyűlés e felhatalmazásának a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzésével, kezelésével, felszámolásával, továbbá káros hatásainak megelőzésével, illetve elhárításával közvetlenül össze kell függenie; terjedelmét illetően pedig a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló törvény szerinti beavatkozási tárgykörökben, vagy általános jelleggel adható.¹⁸⁶ E rendelkezés alapján az Országgyűlést széles körű mérlegelési jogkör illeti meg a tekintetben, hogy az adott helyzetben mely törvényi szabályozástól eltérés lehet indokolt a veszélyhelyzetet kiváltó körülményre nézve, és a Kormánynak kizárólagosan erre tekintettel ad lehetőséget a rendeletalkotásra.¹⁸⁷ Az e felhatalmazás kereteinek meg nem felelő rendeleteket a Kormány köteles hatályon kívül helyezni.¹⁸⁸ Ezen előírások közös célja a jogbiztonság érvényesülésének erősítése a különleges jogrend során is, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény alkalmazása ekkor sem függeszthető fel,¹⁸⁹ amelyből következően a nem alapvető jognak, hanem alkotmányos értéknek minősülő – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből következő – jogállamiságot, illetve jogbiztonságot különleges jogrendben sem lehet felfüggeszteni.¹⁹⁰

Az Alaptörvény arra is felhatalmazza a Kormányt, hogy hadiállapot és szükségállapot kihirdetésének kezdeményezését követően rendeletet alkosson.¹⁹¹ Ezen esetekben már a különleges jogrend kihirdetése előtt is különleges jogrendi rendeleteket alkothat a Kormány, holott ezen különleges jogrendi állapotok kihirdetésére az Országgyűlés jogosult.¹⁹² Természetesen az Alaptörvény ebben az esetben is előírja a Kormány számára az Országgyűlés folyamatos működésének szavatolását és a tájékoztatási kötelezettséget, továbbá fenntartja az Országgyűlés számára e rendeletek hatályon kívül helyezésének jogát.¹⁹³ Ugyanakkor az Országgyűlésnek törvényt kell alkotnia a Kormány által ilyen rendeletekben megállapított rendkívüli intézkedésekkel összefüggő szabályozási átmenetről, ha a hadiállapot vagy a szükségállapot kihirdetésére nem kerül sor.¹⁹⁴ Az elmúlt években a veszélyhelyzeti jogrend megszűnése kapcsán bevett gyakorlattá vált a rendkívüli intézkedésekkel összefüggő szabályozási átmenet törvényi biztosítása,¹⁹⁵ ennek oka, hogy az Országgyűlés a jogbiztonság követelményére tekintettel mérlegelheti a Kormány rendeleteinek tartalmát, azok továbbbontásával kapcsolatos szabályokat állapíthat meg, alapjog-korlátozást reparálhat.¹⁹⁶ Ezt a kivételes, megelőző jellegű esetet az alkotmányozó tehát szigorúbban ítélte meg, és szükségesnek tartotta, hogy törvényalkotási kötelezettséget állapítson meg az átmeneti szabályozás megalkotására, miközben normál jogrendben – és más különleges jogrend esetén is – ez jogalkotói döntés kérdése, amely alkotmányossági kérdést nem vet fel, kivéve, ha a visszaható hatályú jogalkotás tilalma sérül.¹⁹⁷

Jegyzetek

Az Országgyűlés fő funkciói, feladat- és hatáskörei című részhez

- 1 Alaptörvény R) cikk (1) és (2) bekezdése
- 2 TAKÁCS Imre: „Az alkotmány és az alkotmányosság fogalma” in: KUKORELLI István (szerk.): Alkotmánytan I. (Osiris, Budapest, 2003) 21.
- 3 Hasonlóan: 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 261.
- 4 SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba (Atlantisz, Budapest, 1998) 59.
- 5 SZENTE Zoltán–JAKAB András: „19. § [Az Országgyűlés alkotmányos funkciói és hatáskörei]” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. (Századvég, Budapest, 2009) 563.
- 6 SZENTE–JAKAB (2009, 5. vj.) 562.
- 7 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [64], [82], [113]
- 8 Összefoglalóan: ZSUGYÓ Virág: „Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás egyes elméleti kérdései az alkotmányosság tükrében” Állam- és Jogtudomány 2017/3. 112–121.
- 9 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés a) pontja és S) cikke
- 10 Ezzel ellentétesen foglalt állást BRAGYÓVA András–GÁRDOS–OROSZ Fruzsina: „Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alaptörvényben?” Állam- és Jogtudomány 2016/3. 53–56. Lásd még az AB legújabb gyakorlatát az „Alaptörvényen túli” korlátokról az 1.2. alfejezetben.
- 11 DRINÓCZI Tímea: „Újra az alkotmányozó, az alkotmánymódosító hatalomról és az alkotmányellenes alkotmánymódosításról – az Alaptörvény alapján” Jogtudományi Közlöny 2015/7–8. 367–368.
- 12 Az Alaptörvény saját érvényességét is az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján történt elfogadására vezeti vissza (Záró és vegyes rendelkezések 2. pontja), önmagát mégis Alaptörvénynek nevezi, holott a hivatkozott rendelkezések expressis verbis a „Magyar Köztársaság Alkotmányáról” szólnak.
- 13 CSINK Lóránt: Mozaikok a hatalommegosztáshoz (Pázmány Press, Budapest, 2014) 38.
- 14 BRAGYÓVA–GÁRDOS–OROSZ (2016, 10. vj.) 58.
- 15 Így pl. a demokratikus jogállam követelményeinek figyelembevétele az Alaptörvény módosítása során, az alkotmányos jogvédelem egyszer már elért szintje és garanciális rendszere nem – vagy legalábbis szigorú feltételek mentén – csökkenthető, az AB által megemmisített törvényszöveg Alaptörvénybe emelésének aggályossága, a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy az ítélkezési szervekhez történő hatalomkoncentráció a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezet [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 290, 318–323.]; a hatályos Alaptörvény terjedelmének és tartalmának egyértelmű meghatározhatósága, az Alaptörvény tartalmi és szerkezeti koherenciájának biztosítása mint jogállami követelmény, a nem alaptörvényi szintre való szabályozási tárgyak Alaptörvénybe vonása akadályozza az AB-t a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatában, a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek és a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak töretlen érvényesülése [45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [76]–[118]].
- 16 Így pl. a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, valamint a velünk élő nemzetiségek védelme [22/2016. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [65]].

- 17 GÁRDOS–OROSZ Fruzsina: „Az alkotmánymódosítások alkotmányossági felülvizsgálata: elméleti koncepciók, nemzetközi trendek és magyar kérdés” in: GÁRDOS–OROSZ Fruzsina–SZENTE Zoltán (szerk.): Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon (Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, Budapest, 2014) 181.
- 18 VINCZE Attila: „Az Alkotmánybíróház határozata az Alaptörvény negyedik módosításáról” Jogesetek Magyarázata 2013/3. 11.
- 19 CHRONOWSKI Nóra–VINCZE Attila–SZENTGÁLI–TÖTH Boldizsár: „22/2016. (XII. 5.) AB határozat – az uniós közös hatáskörgyakorlás” in: GÁRDOS–OROSZ Fruzsina–ZAKARIÁS Kinga (szerk.): Az alkotmánybíróház gyakorlat II. (Társadalomtudományi Kutatóközpont–HVG–ORAC, Budapest, 2021) 662–663.
- 20 Alaptörvény S) cikk (1) bekezdése és 6. cikk (1) bekezdése
- 21 VINCZE (2013, 18. vj.) 5.
- 22 HHSZ 158. § 25. pontja
- 23 Az általános vita időkerete a képviselőcsoport vezetője vagy legalább öt független képviselő írásbeli kérelmére nem lehet 10 óránál kevesebb [HHSZ 37. § (3) bekezdés a) pontja], valamint a vezér-szónoki felszólalás elhangzására biztosított időtartam nem lehet kevesebb 30 percnél [HHSZ 38. § (1) bekezdés c) pontja].
- 24 HHSZ 61. § (4) bekezdés a) pontja, 65. § (2) bekezdés a) pontja
- 25 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]. Hasonlóan: Herbert KÜPPER: „Az alkotmánymódosítás és az alkotmánybíróház kontroll – megoldás az »örökkévalósági klauzula«?” Közjogi Szemle 2013/4. 2.
- 26 ERDŐS Csaba: Parlamenti autonómia (Gondolat, Budapest, 2016) 310–311.
- 27 Hasonlóan VINCZE (2013, 18. vj.) 9.; DRINÓCZI (2015, 11. vj.) 378.; ÁRVA Zsuzsanna: Nagykomentár Magyarország Alaptörvényéhez. 2025. március 1. időállapotú 2025. évi Jogtár-formátumú kiadás, az Alaptörvény S) cikkéhez fűzött magyarázat
- 28 Az AB többsége is így vélte [Indokolás [85]], ezt osztotta párhuzamos indokolásában Stumpf István alkotmánybíró is [Indokolás [166]]. Hasonlóan értékeli SZENTE–JAKAB (2009, 5. vj.) 556.
- 29 DRINÓCZI Tímea: „45/2012. (XII. 29.) AB határozat – az Alaptörvény Átmeneti rendelkezései” in: GÁRDOS–OROSZ–ZAKARIÁS (2021, 19. vj.) 137.
- 30 CSINK (2014, 13. vj.) 33.
- 31 Vö. Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése
- 32 SZENTE–JAKAB (2009, 5. vj.) 560.
- 33 Ogytv. 28. § (6) és (7) bekezdése
- 34 369/E/2009. AB határozat, ABH 2009, 2716, 2721.; 10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [16]; 4/2023. (V. 16.) AB határozat Indokolás [22]
- 35 SZENTE Zoltán: „24. § [Az Országgyűlés működésének alkotmányos szabályai” in: JAKAB (5. vj.) 804.
- 36 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]
- 37 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [40], [42]
- 38 A II/00648/2013. számú ügyben az alapvető jogok biztosának indítványára született a 12/2013. (V. 24.) AB határozat.
- 39 Az Alaptörvény 2012-ben (három alkalommal), 2013-ban (két alkalommal), 2016-ban, 2018-ban, 2019-ben, 2020-ban, 2022-ben (két alkalommal), 2023-ban, 2024-ben (két alkalommal) és 2025-ben módosult.
- 40 SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba (Atlantisz, Budapest, 2010) 10.
- 41 Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés
- 42 Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés
- 43 Alaptörvény 6. cikk (4) és (5) bekezdés
- 44 Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pont
- 45 „Hogy a törvények alkotásának, eltörlésének s magyarázásának hatalma Magyarországon és a hozzá kapcsolt részeken, az 1741:VIII. törvénycikk rendeletének sérelme nélkül, a törvényesen meg-

koronázott 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)

- 46 MEZEY Barna (szerk.): Magyar jogtörténet (Osiris, Budapest, 2004) 34.
- 47 MEZEY (2004, 46. vj.) ugyanott
- 48 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.
- 49 JAKAB András–SZILÁGYI Emese: Sarkalatos törvények a magyar jogrendben (MTA Law Working-Papers 2015/32) 31.
- 50 SZENTE (2010, 40. vj.) 312.
- 51 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.
- 52 KLICSU László: Közpénzügyek in: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs: Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei. (HVG-ORAC, Budapest, 2014) 444.
- 53 Lásd: Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdés
- 54 A bruttó hazai termék egy ország meghatározott idő – általában egy év – alatti gazdasági termelésének a mutatószáma.
- 55 Részletesen lásd: Gst. 23. §
- 56 A Költségvetési Tanács véleménye nyilvános, az Országgyűlés honlapján bárki hozzáférhet. Forrás: <http://www.parlament.hu/web/koltsegvetesi-tanacs> (Letöltve: 2026. 01. 09.)
- 57 Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXIV. törvény 5. § (1) bekezdés
- 58 HHSZ 120–124. §
- 59 HHSZ 120. §
- 60 Alaptörvény 7. cikk (1) és (2) bekezdés
- 61 HHSZ 124. § (2) bekezdés
- 62 HHSZ 125–126. §
- 63 HHSZ 83–85. §
- 64 HHSZ 86. §
- 65 HHSZ 18. §
- 66 HHSZ 18. § (2) bekezdés
- 67 A 2020. február 1-jei módosítást megelőzően előzetesen a Házbizottság hozzájárulását kellett kérniük a napirend előtti felszólaláshoz.
- 68 HHSZ 140. § (1) bekezdés
- 69 E témakörben bizottságok alatt az Ogytv. 14. § (1) bekezdése szerinti országgyűlési bizottságokat értjük, a törvényalkotási bizottság kivételével.
- 70 Ogytv. 21. § (2) bekezdés
- 71 Ogytv. 42. §, HHSZ 123. §
- 72 Ogytv. 15. § (4) bekezdés és 27/A. §
- 73 DAKU Magdolna–SEEREINER Imre: „A bizottsági meghallgatás” in: SOLTÉSZ István (szerk.): A bizottsági munka 2. rész (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1995) 82–93.
- 74 Dr. Nagy Gábor Bálint 2025. évi kinevezését megelőzően azonban erre nem került sor.
- 75 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.
- 76 Ogytv. 70. §, HHSZ 141. §
- 77 Ogytv. 41. §
- 78 Alaptörvény 18. cikk (4) bekezdés
- 79 HHSZ 114. § (4) bekezdés
- 80 Lásd HHSZ 158. § 2. pont

- 81 HHSZ 85. § (2) bekezdés a) pont
- 82 HHSZ 85. § (2) bekezdés b) pont
- 83 HHSZ 85. § (2) bekezdés b) pont
- 84 Nbtv. 14. § (1) bekezdés
- 85 Nbtv. 16. § (1) és (2) bekezdés
- 86 Nbtv. 14. § (4) bekezdés c) és e) pont
- 87 Nbtv. 14. § (4) bekezdés d) és f) pont
- 88 Nbtv. 19/A. § és 14. § (4) bekezdés i) pont
- 89 Nbtv. 18. § (1) bekezdés
- 90 Nbtv. 14. § (4) bekezdés e) pont
- 91 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.
- 92 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]
- 93 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.
- 94 Nbtv. 19/A. § (2) bekezdés b) pont ba) és bb) alpont
- 95 Nbtv. 14. § (4) bekezdés c) pont
- 96 Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján
- 97 Alaptörvény 30. cikk
- 98 Alaptörvény 43. cikk (1) bekezdés
- 99 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 a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 127. §
- 100 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.
- 101 Alaptörvény 20. cikk (2) bekezdés a) pont
- 102 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]
- 103 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]
- 104 Pl. köztársasági elnökké megválasztható bármely magyar állampolgár, aki a harmincötödik életévét betöltötte. [Alaptörvény 10. cikk (2) bekezdés]
- 105 Kivételként lásd az Mttv. 124. § (1) bekezdésében foglalt esetet.
- 106 Bár a Szuverenitásvédelmi Hivatal elnökét a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény 15. § (6) bekezdése értelmében a Hivatal elnökét megillető mentelmi jog felfüggesztése tárgyában az Országgyűlés dönt.
- 107 Alaptörvény 11. cikk (4) bekezdés
- 108 Ogytv. 16. § és 17. §

- 109 Forrás: www.parlament.hu/aktual/2011_xcii/index/szem_dontesek/ogy_alt_val (Letöltve: 2026. 01. 09.)
- 110 Nbtv. 17. § (2) bekezdés, 19. § (1) bekezdés és 19/B. §
- 111 Nbtv. 14. § (1) bekezdés
- 112 Ogytv. 80. § (3) bekezdés
- 113 HHSZ 127–128/D. §
- 114 HHSZ 1. melléklet
- 115 A kezdeményezés irányulhat a köztársasági elnök feladatkörei ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának megállapítására, a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapítására, összeférhetetlenségének kimondására vagy tisztségétől való megfosztására.
- 116 Abtv. 35/A. § (1) és (4) bekezdés
- 117 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés g) pont
- 118 Alaptörvény 35. cikk (5) bekezdés
- 119 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 129. § b) pont
- 120 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (1) bekezdés f) pont
- 121 SZENTE Zoltán [et al.]: „Az Országgyűlés hatáskörei” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. (Századvég, Budapest, 2009) 622.
- 122 KISS László: „Az önkormányzati képviselő-testületek felosztásának 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.
- 123 SZENTE (2009, 121. vj.) 622–623.
- 124 66/1992. (X. 16.) OGY határozat
- 125 130/2004. (XI. 24.) OGY határozat
- 126 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés j) pont
- 127 SZENTE (2009, 121. vj.) 625.
- 128 Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés j) pont
- 129 SZENTE (2009, 121. vj.) 627–628.
- 130 Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés
- 131 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.
- 132 1989. évi XXXVII. törvény
- 133 1990. évi XXXIX. törvény
- 134 1991. évi V. törvény
- 135 2012. évi XII. törvény
- 136 Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdés
- 137 Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdés
- 138 TÉREY Vilmos: „Az országos népszavazás részletesebb szabályai” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. (Századvég, Budapest, 2009) 910.
- 139 Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés
- 140 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.
- 141 Az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló népszavazást maga az Alkotmány rendelte el a 2002. évi LXI. törvénnyel történt módosítása folytán.

- 142 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].
- 143 HHSZ 88. § (1) bekezdés
- 144 HHSZ 88. §
- 145 A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 27. § (1) bekezdés
- 146 Alaptörvény 8. cikk (4) bekezdés
- 147 TÉREY (2009, 138. vj.) 917–918.
- 148 A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 31. §
- 149 TÉREY (2009, 138. vj.) 918–919.
- 150 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 339.
- 151 A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény 25. § (1) bekezdés
- 152 TÉREY (2009, 138. vj.) 922.
- 153 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [24]
- 154 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [24]
- 155 Alaptörvény 23. cikk (1) bekezdés
- 156 CSINK Lóránt: „Önálló szabályozó szerv” in: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba (HVG-ORAC, Budapest, 2015) 329.
- 157 CSINK (2015, 156. vj.) 331.
- 158 Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés
- 159 Alaptörvény 23. cikk (3) bekezdés
- 160 CSINK (2015, 156. vj.) 331.
- 161 Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdés
- 162 DR. ÁRVA Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez (Wolters Kluwer, Budapest, 2013) 329.
- 163 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (3) bekezdés
- 164 A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 6/A. § (1) és (2) bekezdés
- 165 ÁRVA Zsuzsanna: Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez. 2025. március 1. időállapotú 2025. évi Jogtár-formátumú kiadás. Az Alaptörvény 47. cikkéhez fűzött magyarázat
- 166 A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 6/D. § (1) bekezdés
- 167 JAKAB András: „Az Országgyűlés akadályoztatása különleges állapotokban” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. (Századvég, Budapest, 2009) 635.
- 168 Alaptörvény 48. cikk
- 169 27/2021. (XI. 5.) AB határozat, Indokolás [95]
- 170 Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása végső előterjesztői indokolása, a 11. cikkhez fűzött indokolás
- 171 Az Alaptörvény 49. cikk (1) bekezdése alapján az Országgyűlés háborús helyzet kinyilvánítása vagy háborús veszély, külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, vagy kollektív védelemre irányuló szövetségesi kötelezettség teljesítése esetén hadiállapotot hirdethet ki. Az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdése alapján az Országgyűlés az alkotmányos rend megdöntésére, felforgatására vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló cselekmény, vagy az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető súlyos, jogellenes cselekmény esetén szükségállapotot hirdethet ki.
- 172 ÁRVA Zsuzsanna: Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez. 2025. március 1. időállapotú 2025. évi Jogtár-formátumú kiadás. Az Alaptörvény 49. cikkéhez fűzött magyarázat
- 173 Alaptörvény 49. cikk (2) bekezdés, 50. cikk (2) és (3) bekezdés

- 174 Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdés
- 175 Alaptörvény 51. cikk
- 176 A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.). 82/A. §
- 177 Alaptörvény 52. cikk (3) bekezdés
- 178 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.
- 179 Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása végső előterjesztői indokolása, a 11. cikkhez fűzött indokolás
- 180 Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdés, Vbö. 80. § (1) bekezdés
- 181 Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdés
- 182 3004/2024. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [54]
- 183 Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdés
- 184 Az Alaptörvény tizenötödik módosításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2025. évi V. törvény végső előterjesztői indokolása, a 27. §-hoz fűzött indokolás
- 185 Magyarország Alaptörvényének tizenötödik módosítása végső előterjesztői indokolása, a 8. és 11. cikkhez fűzött indokolás. A rendkívüli intézkedéseket a Vbö. 80. § (2) bekezdése sorolja fel.
- 186 Vbö. 80. § (2a) bekezdés
- 187 Az Alaptörvény tizenötödik módosításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2025. évi V. törvény végső előterjesztői indokolása, a 27. §-hoz fűzött indokolás
- 188 Vbö. 80. § (2b) bekezdés
- 189 Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdés
- 190 3078/2024. (II. 29.) AB határozat, Indokolás [44]
- 191 Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés. E rendeletek a szükségállapot kihirdetésére vonatkozó döntésig, de legfeljebb a kihirdetés Kormány általi kezdeményezésétől számított 60 napig, hadiállapot vagy szükségállapot kihirdetése esetén legfeljebb a hadiállapot vagy a szükségállapot megszűnéséig maradnak hatályban.
- 192 UNGVÁRI Álmos: „A különleges jogrendi szabályozás átalakítása” Alkotmánybírószági Szemle 2022/1. 28.
- 193 Alaptörvény 54. cikk (2), (5) és (6) bekezdés
- 194 Alaptörvény 54. cikk (4) bekezdés
- 195 Elsőként a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény
- 196 Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosítása végső előterjesztői indokolása, a 11. cikkhez fűzött indokolás
- 197 11/2013. (V. 9.) AB határozat, Indokolás [30]

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
eljáráásban

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 védeltsége kapcsán pedig kifejtette, hogy abba „az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányérték 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 házszabályok 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 házszabály 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 nemegyszer 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 házszabály 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 határán 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 függ.

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 legitimációjára vonatkozó kétségüket fogalmazzák meg vagy kiemelik, hogy a megoldás külföldi példa nélküli.²⁶

A részletes vita kiterjed a – dogmatikai szempontok miatt az előző alcímben 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-szakasz.

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 felelősségét két vonatkozásban érvényesíti. Először is, biztosítania 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.

Másodszor, a HHSZ kimondja: ha a törvényjavaslat nem felel meg az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, a nemzetközi jogból, az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és a jogalkotás szakmai követelményeinek, vagy nem illeszkedik a jogrendszer egységébe, a törvényalkotási bizottság az összegző módosító javaslatba foglalja e követelmények teljesüléséhez szükséges módosításokat is. E követelmények vizsgálatát a HHSZ már a részletesvita-szakaszban a kijelölt bizottság feladatává is teszi, de csak a törvényalkotási bizottság esetén rögzíti kifejezetten az ennek megfelelő módosítás elvégzését.

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 a 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 ötnapos, 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 magyar törvényalkotás rendszerében az általános törvényhozási eljárás mellett kialakított különös szabályok összetett rendszere szolgálja a parlament működésének rugalmasságát és hatékonyságát. Ezek a különös szabályok nem pusztán technikai eltérések, hanem a törvényhozási gyakorlat során felmerülő változatos igények és helyzetek kezelésére szolgáló jogintézmények.

A HHSZ részletesen szabályozza a különös eljárásokat, amelyek három fő funkcionális csoportba sorolhatók: a törvényalkotási folyamatot gyorsító, lassító, illetve kiegészítő és korrekciós szerepet betöltő eljárások. E különös szabályok alkalmazása lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés rugalmasan reagáljon a különböző jogalkotási kihívásokra, miközben megőrzi a demokratikus működési rend alapvető garanciáit.

A gyorsító és lassító eljárások létjogosultsága a modern parlamentarizmus alapvető dilemmájából fakad: hogyan lehet egyidejűleg biztosítani a törvényalkotás hatékonyságát és alaposágát. A gyorsító eljárások olyan helyzetekben alkalmazhatók, amikor a társadalmi-gazdasági körülmények gyors jogalkotási választ igényelnek, míg a lassító eljárások olyan esetekben indokoltak, amikor a törvényjavaslat különös jelentősége vagy bonyolultsága miatt alaposabb vizsgálatra van szükség.

A különös szabályok alkalmazását szigorú alkotmányossági és jogállamisági garanciák övezik. Ilyen garancia például, hogy a sürgős tárgyalás elrendeléséhez a jelen lévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges, vagy ide sorolhatóak azok a szabályok, amelyek kizárják meghatározott tárgykörök esetében egyes gyorsító eljárások alkalmazását.

2.1. A törvényalkotás folyamatát „gyorsító” eljárások

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 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 in-

dítványok 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. Az előterjesztő a sürgősségi javaslatában javasolhatja többek között, hogy a törvényjavaslat általános vitája az általa megjelölt ülésnapon, de legkorábban a benyújtást követő két nap elteltével megkezdődhessen, a módosító javaslat benyújtására nyitva álló határidő rövidebb legyen, vagy a részletesvita-szakasz a törvényjavaslat általános vitájának lezárásával nyíljon meg. 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 2014 óta 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 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 többletgaranciákért az új szabályozás szerint az elrendeléshez elegendő az országgyűlési képviselők 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 törvényhozási alapeljárás záró vitájához hasonlítható azzal, hogy az Országgyűlés a kivételes eljárásban tárgyal törvényjavaslatról kizárólag ekkor tárgyal.³⁶ 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 kivételes rugalmasságot biztosít, lehetővé téve, hogy az Országgyűlés a jelen lévő képviselők legalább négyötödének szavazatával eltérjen a határozati házszabályi rendelkezésektől. Az eljárás alkalmazása azonban bizonyos garanciális korlátok között mozog: nem alkalmazható az Alaptörvény elfogadására vagy módosítására, az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése szerinti nemzetközi szerződést tartalmazó törvények, valamint házszabályi rendelkezések esetében, emellett a költségvetési törvényjavaslat esetében is csak bizonyos megkötésekkel lehet alkalmazni.

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. Házszabálytól eltérés esetén általában a kivételes eljárás szabályai szerint³⁷ 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. Házszabálytól eltérés esetén lehetőség van arra is, hogy a törvényjavaslathoz képviselői módosító javaslat benyújtására, a törvényalkotási bizottság eljárására, az összegző vita lefolytatására és a zárószavazásra egyetlen napon kerüljön sor.³⁸ Természetesen ez utóbbi eset csak úgy képzelhető el, ha a javaslat mind a kormánypárti, mind az ellenzéki képviselők feltétlen támogatását élvezi.

Bár mind a határozati házszabályi 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 akaratától függ.³⁹

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 napjáig⁴⁰ 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.⁴¹

2.1.5. *Tárgyalás és határozathozatal 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.⁴² 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, illetve a 2022–2026-os ciklusban – a kézirat lezárásáig – ilyen kezdeményezés előterjesztésére nem került sor.

2.1.6. *Eljárás a tárgyaló bizottság által elfogadott módosító javaslat hiányában*

Ehelyütt kell szólnunk arról az esetről, amikor 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 eljárását.⁴³ Ilyenkor az Országgyűlés a benyújtott törvényjavaslatot bocsátja zárószavazásra.⁴⁴

Amennyiben 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. Tárgyalás két fordulóban

Az Országgyűlés saját határozatban dönthet arról, hogy egy átfogó szabályozást eredményező, nagy társadalmi jelentőségű törvényt két elkülönült szakaszban tárgyaljon.

Az első fordulóban a Ház a szabályozási elveket vitatja meg és rögzíti országgyűlési határozatban. A határozat elfogadásához ugyanaz a többségi követelmény szükséges, mint magához a törvényhez. A második fordulóban a kidolgozott törvényszöveget vitatják meg, majd bocsátják döntésre.⁴⁵

2.2.2. 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 esetben 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 beterjesztett, 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 javas-

lattól 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, a megelőző két ciklusban viszonylag ritkán került sor a benyújtására. A 2014–2018-as ciklusban három alkalommal, a 2018–2022-es ciklusban négy alkalommal nyújtottak be túlterjeszkedő módosító javaslatot. A 2022–2026-os ciklusban a túlterjeszkedő módosító javaslatok száma ugrásszerűen megnőtt a megelőző két ciklushoz képest. A kézirat lezárásáig 26 alkalommal nyújtottak be túlterjeszkedő módosító javaslatot a törvényalkotási bizottság, amelyek közül két esetben ítélte úgy az Országgyűlés, hogy a túlterjeszkedő módosító javaslat nem szabályszerű.

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.⁴⁶

2.2.3. *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.

2.2.4. *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.⁴⁷ Megismételt részletes vita kezdeményezésére a HHSZ hatálybalépése óta eltelt időben nem került sor.

2.3. **Kiegészítő elemet tartalmazó és korrekciós eljárások**

A kiegészítő és korrekciós szabályok célja az általános törvényhozási eljárás során felmerülő esetleges problémák, hibák és különleges helyzetek kezelése. Ezek az eljárások biztosítják a törvényalkotási folyamat folytonosságát és rugalmasságát olyan esetekben, amikor az általános szabályok alkalmazása akadályokba ütközik vagy kiegészítésre szorul.

2.3.1. *Az indítványok visszavonása*

Az előterjesztő az általa benyújtott törvényjavaslatot az eljárás bármely szakaszában visszavonhatja. A részletesvita-szakasz lezárultáig megteheti saját hatáskörben, ezt követően pedig a plénum hozzájárulásával.⁴⁸

Ha az előterjesztő a visszavonást bejelenti, az indítvány további tárgyalására nem kerül sor, és az lekerül az Országgyűlés tárgysorozataról.

A visszavonás intézménye rugalmasságot biztosít az előterjesztő számára, és megakadályozza a felesleges parlamenti vita lefolytatását olyan javaslatokról, amelyeket az előterjesztő már nem kíván támogatni.

2.3.2. A tárgysorozatba-vételi eljárás

A képviselők által benyújtott törvényjavaslatok esetében alkalmazandó tárgysorozatba-vételi eljárás célja annak biztosítása, hogy csak olyan képviselői kezdeményezések kerüljenek érdemi tárgyalásra, amelyek megfelelő szakmai és politikai támogatottságot élveznek.

A képviselő által benyújtott törvényjavaslat csak akkor kerül az Országgyűlés tárgysorozatára, ha azt a házelnök által kijelölt állandó bizottság támogatja. A tárgysorozatba vételre kijelölt bizottság harminc napon belül határoz az indítvány tárgysorozatba vételéről. Ha a bizottság elutasítja a tárgysorozatba vételt, a törvényjavaslatot benyújtó képviselő képviselőcsoportjának vezetője kérheti a törvényalkotási bizottság döntését. Független képviselő szintén kérheti az általa benyújtott, elutasított törvényjavaslat tárgysorozatba vételét a törvényalkotási bizottságtól, kérelmét legalább négy képviselőnek kell támogatni. Független képviselő által benyújtott tárgysorozatba vétel iránti kérelmet egy képviselő ülészakonként legfeljebb egy alkalommal támogathat.

A törvényalkotási bizottság ezt követően szintén harminc napon belül határoz a tárgysorozatba-vételi kérelemről.⁴⁹ Ez az eljárás egyfajta előszűrő funkciót tölt be, amely biztosítja, hogy a képviselői javaslatok megfelelő előzetes vizsgálaton essenek át, mielőtt érdemi parlamenti vitára kerülnének.

2.3.3. Elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kezdeményező eljárás

Részletesen lásd a IX. Rész 7. Fejezet 2. Alcím 2. Pontjában.

2.3.4. Megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalása

Részletesen lásd a IX. Rész 6. Fejezet 3. Alcím 1. Pontjában.

2.3.5. Alaptörvénnyel ellentétesnek nyilvánított rendelkezés miatt visszaküldött törvényjavaslat tárgyalása

Részletesen lásd a IX. Rész 6. Fejezet 3. Alcím 2. Pontjában.

2.3.6. Az egyeztetési eljárás

Részletesen lásd a X. Rész 2. Fejezetében.

3. A költségvetési tárgyú törvényjavaslatok tárgyalása⁵⁰

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 nemzetgazdasági miniszter⁵¹ feladat- és hatáskörébe tartozik.

A költségvetési törvényjavaslat előkészítése során a Nemzetgazdasági Minisztérium 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 után⁵² 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. Ezalól kivételt képez az országgyűlési képviselők választásának éve, amely esetben a költségvetésről szóló törvényjavaslatot október 31-ig kell benyújtani.

A zárszámadás előkészítése során a Nemzetgazdasági Minisztérium szintén tájékoztatót küld az intézmények részére, amely alapján az intézmények elkészítik beszámoló-

ikat, és megküldik a Kincstár részére. A Kincstár továbbítja azokat a Nemzetgazdasági Minisztérium 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 – az országgyűlési képviselők általános választásának évében november 10-ig – kell az Országgyűlés elé beterjeszteni.

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 beterjeszteni.

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 összességeként 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, továbbbrészeltetett 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 címen belül létrehozható lényeges szerkezeti egység a működési költségvetés elnevezésű előirányzat-csoport, amely keretén belül az államháztartás központi al-

rendszerébe 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 során⁵³

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 számítására 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 lejáratának 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.⁵⁴ 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.⁵⁵ A módosító javaslatok benyújtására a házelnök általában formanyomtatvány alkalmazását rendeli el. Az egy éven belül benyújtott törvényjavaslatok közül a legtöbb módosító javaslat a költségvetési törvényjavaslathoz érkezik.⁵⁶

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 egyet⁵⁷, és ezen nyilatkozatát a részletes vita lezárását követő hét második napjáig adhatja meg.⁵⁸

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 meg⁵⁹. A törvényalkotási bizottság szerepében eljáró Költségvetési Bizottság – a Törvényalkotási Bizottság ügyrendjét alkalmazva, szükség szerint – 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.⁶⁰

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 javaslatot⁶¹ a házelnök haladéktalanul megküldi⁶² 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. Függelékekben találhatók.

3.4. Eltérés a zárszámadási törvényjavaslat tárgyalása során⁶³

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 során⁶⁴

A költségvetési törvény módosítását tartalmazó olyan törvényjavaslat elfogadásához, amely a központi költségvetés bevételi vagy kiadási összegét 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 összegét 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 összege mégis megváltozna, vagy a hiány mértéke növekedne, az eljárás további részére a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása esetére rögzített eltéréseket⁶⁵ 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 húsz–harminc nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslatot tárgyal, ciklusonkénti összesítésben ez az összes elfogadott törvény mintegy tíz–tizenöt 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 a nemzetközi és a nemzeti jogra mint két, lényegében különálló jogrendszerre tekint, amelyek viszonyát az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdése határozza meg. Az Alaptörvény Q) cikk (2) bekezdése a nemzetközi jog elsődlegességét juttatja kifejezésre, amely értelmében Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése a nemzetközi jogi normák két kategóriáját határozza meg: a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait és a nemzetközi jog más forrásait. A Q) cikk (3) bekezdésének első mondata 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.⁶⁶

Ezzel szemben a nemzetközi jog más forrásai kapcsán a Q) cikk (3) bekezdésének második mondata a speciális transzformáció igényét fogalmazza meg. A speciális transzformáció a nemzetközi szerződések átültetése esetén alkalmazott technika, amikor az állam – valamely jogalkotó szerve útján – egy konkrét jogalkotói aktussal gondoskodik egy jól meghatározható nemzetközi jogi norma belső jogrendszerbe történő beillesztéséről.⁶⁷ A nemzetközi jog más – általánosan elismert szabályokon kívüli – forrásai tehát jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

4.1.2. Az Országgyűlés szerepe, a felhatalmazás és kihirdetés aktuusa

A speciális transzformáció során 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 képviselői 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.”⁶⁸

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 Kormány 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-át ruházást 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 nem fejezheti ki annak elismerését, hogy rá vonatkozóan 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 jogokat és kötelezettségeket létesítsen.

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 a szerződést a törvénnyel kihirdeti; a szerződés 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 kihirdetéséről rendelkező és annak szövegét tartalmazó része hatálybalépésének időpontját viszont – az Nksztv. 10. § (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 önálló indítványok tárgyalási rendjére vonatkozó általános szabályai – külön alcímben meghatározott eltérésekkel – a nemzetközi szerződést kihirdető törvényjavaslatra is irányadók. Jelen pontban 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 a gyakorlatban 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 legkésőbb azt az ülénapot megelőző munkanapon, amely ülénap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslat 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 egyháznak 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 egyháznak 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 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.⁶⁹

A jogi személyiséggel rendelkező vallási közösséget – a bevett egyház kivételével – a Fővárosi Törvényszék veszi nyilvántartásba. A bevett egyház pedig az a bejegyzett egyház, amellyel az állam a közösségi célok érdekében történő együttműködésről átfogó megállapodást kötött. Ebben a szabályozási környezetben az Országgyűlés feladat- és hatásköre arra terjed ki, hogy ezen átfogó megállapodásokat, illetve azok módosításait – és ehhez kapcsolódóan az Ehtv. mellékletének kiegészítését – törvénnyel kihirdesse.

Az ügy sajátosságaira figyelemmel az Országgyűlés egyházakkal kapcsolatos eljárásainak lefolytatására – a HHSZ szintén 2019. április 15-én hatályba lépett módosítása szerint – 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 legkésőbb azt az ülésnapot megelőző munkanapon, amely ülésnap napirendjén vagy tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel. 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 részletes vita-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 törvény-

javaslatról részletes vitát kíván folytatni. Ilyen nyilatkozat esetén a törvényjavaslat tárgyalása az általános szabályok szerint zajlik tovább.

Az Ehtv. 2019-ben módosított rendelkezései szerinti eljárásra – azaz átfogó megállapodás kihirdetésére – ez idáig nem került sor, mert a 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.⁷⁰

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.⁷¹ Az Országgyűlés határozata nem jogszabály.

A határozati javaslat tárgyalására alapvetően a törvényjavaslatok tárgyalására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni⁷², 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 kívül⁷³ 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 eltérően⁷⁴ a nemzetiségeket képviselő bizottság kérheti a tárgysorozatba vételt. A nemzetiségeket képviselő bizottság – eltérően az egyéni képviselői előterjesztés esetében előterjeszthető tárgysorozatba-vételi kérelmek számától – csak ülésszakonként 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.⁷⁵ 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, országgyűlési

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.⁷⁶ 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 Tanács⁷⁷, illetve a Kormány a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia végrehajtásának helyzetéről.⁷⁸

A beszámoló tárgyalásának és az ahhoz kapcsolódóan benyújtott határozati javaslat tárgyalásának részletes szabályait a HHSZ 58. alcíme foglalja magában⁷⁹, 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”.⁸⁰ A HHSZ ennek megfelelően rendezi a nemzetiségeket képviselő bizottság státusát a beszámolók tárgyalása során, és amellet, hogy a rendelkezések értelmében kijelölt bizottságnak minősül, az általános szabályoktól eltérően külön felszólalási lehetőséget biztosít a bizottságnak ezen beszámolók 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.⁸¹

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 törvénykezdeményezés⁸² jogát, amely jogkör elsősorban a rendszerváltó államokra jellemző és a demokratikus átmenet politikai hozadéka.⁸³ Fontos megjegyezni, hogy ezzel együtt Alaptörvény elfogadására és módosítására irányuló javaslatot is előterjeszthet.⁸⁴ Bár az Alaptörvény nem minősül törvénynek⁸⁵, ugyanakkor a megalkotására vagy módosítására irányuló javaslatot tárgyalása során törvényjavaslatként kell kezelni.⁸⁶

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. A hét megválasztott köztársasági elnök közül csak Göncz Árpád nyújtott be az országgyűlésnek három törvényjavaslatot, amelyek közül egy kapta meg a szükséges többséget.⁸⁷ A törvényjavaslat az 1990. október 25–28. között kiobbant tiltakozások (ún. „taxisbloká” alatt a hatályos törvények alapján bűncselekménynek és szabálysértésnek minősülő egyes tényállások megvalósítóinak biztosított közkegyelmet a társadalmi béke biztosítása érdekében.⁸⁸

A másik két törvényjavaslat közül az egyiket elutasította az Országgyűlés, míg utóbbit az előterjesztő visszavonta.⁸⁹

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.⁹⁰

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 – szintén öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését a hivatalos lapban, vagyis a Magyar Közlönyben.⁹¹

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).⁹² 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.⁹³ E jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés által korábban kezdeményezett előzetes normakontroll során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.⁹⁴

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 átíratát 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.⁹⁵

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.⁹⁶

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 korábban 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.

Öt 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. Novák Katalin háromszor és Dr. Sulyok Tamás – a kézirat lezárásáig – szintén háromszor élt ezzel az alkotmányos lehetőséggel.⁹⁷

Az első demokratikusan választott Országgyűlés alakuló ülését követő harminchat év alatt összesen nyolcvankét 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 Országgyűlést⁹⁸, 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.⁹⁹

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.¹⁰⁰

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.¹⁰¹

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.¹⁰² 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 törvényalkotási 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 azok elfogadásáról.¹⁰³ Az így módosított és elfogadott törvény vonatkozásában a köztársasági elnök ismételten kezdeményezheti az Alkotmánybíróság eljárását.¹⁰⁴

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 az Alkotmánybíróság 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. Novák Katalin kettőször, míg a jelenleg megbízatását töltő Dr. Sulyok Tamás – a kézirat lezárásáig – egyszer sem élt az alkotmányos vétó jogával.¹⁰⁵ 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.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ 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.¹⁰⁸ 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 mindenkre nézve kötelező;
- ha rendes bíróság észleli az általa alkalmazandónak vélt jogszabály alkotmányellenességét, akkor az alkotmánybíróság döntését kell kezdeményeznie, ön maga nem dönthet az alkotmányosság kérdésében.¹⁰⁹

7.1.2. Történeti áttekintés

Magyarországon – Európa más országaihoz hasonlóan – a kontinentális modell honosodott meg. Az „alkotmánybíráskodás irányába történő elmozdulásként értékelhető”¹¹⁰ 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 választották¹¹¹; eljárását kizárólag a pártállam meghatározott szervei kezdeményezhették¹¹², a polgárok nem; továbbá az alkotmányellenesnek talált törvény (és törvényerejű rendelet) esetében felfüggesztési jogosítványával sem élhetett¹¹³, mindössze a jogalkotó szervhez küldhette meg az erről szóló határozatot „a megfelelő intézkedés végett”.¹¹⁴

A rendszerváltás folyamatának egyik jelentős állomása az Alkotmánybíróság megalapítása a magyar közjogi szervezetrendszerben. Az Alkotmányt módosító 1989. évi I. törvény – hatályba nem lépett¹¹⁵ – 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.¹¹⁶ Ez a megoldás még emlékeztetett az Alkotmányjogi Tanács működésére, és a – hatalommegosztás kezdetlegesebb struktúrájaként tekintendő – parlament alatti alkotmánybíráskodásnak nyitott volna teret.¹¹⁷

A további Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások eredményeként az Alkotmány alapvető módosításon esett át¹¹⁸, ezáltal létrehozva a hatalommegosztás elvére épülő alkotmánybíráskodást, amely immár az alkotmányellenes törvény megsemmisítésének alkotmányos hatáskörét is garantálta.¹¹⁹ 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 végleges 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 alkotmánybírói eszköz felszámolásába torkollott.¹²⁰

Részben a 2010-et követő időszak, részben az Alaptörvény megalkotása jelentős változásokat hozott az Alkotmánybíróság vonatkozásában is. A törvényalkotási eljárást érintően ezek közül az előzetes normakontroll lehetőségének újbóli – jöllehet a korábbtól eltérő – bevezetése, valamint az Alkotmány, majd később az Alaptörvény módosításaira vonatkozó alkotmánybírói 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 belül – a törvényjavaslat kezdeményezésétől a törvény kihirdetéséig – 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 Alkotmánybíróságtól¹²¹;
- szintén a köztársasági elnök jogosult a törvényt – ha annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldeni¹²²;
- a köztársasági elnök a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát¹²³;
- a házszabályi rendelkezések vonatkozásában annak előterjesztője, a Kormány és az Országgyűlés elnöke kérheti az Alkotmánybíróságtól az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát¹²⁴;
- az Országgyűlésnek is joga van, hogy az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldje az Alkotmánybíróságnak.¹²⁵

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. Alaptörvénnyel 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.¹²⁶ 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 jogosítványokkal¹²⁷; 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.¹²⁸ Ennélfogva az Alkotmánybíróság az Alaptörvény módosítását csupán az eljárási követelmények megtartásának szem-

pontjából vizsgálhatja¹²⁹, amely magában foglalja a javaslatot előterjesztők körét, a kétharmados elfogadást, a megjelölést tartalmazó előírásokat, az aláírás és a kihirdetés szabályait, vagyis az Alaptörvény S) cikkében foglalt rendelkezések betartását {12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [30]}. Ebben a körben azonban lehetősége van az eljárási szabályok megsértését, azaz közjogi érvénytelenséget megállapítani¹³⁰, ekkor az Alaptörvény vagy annak módosítása nem hirdethető ki¹³¹ és az Országgyűlés azt újratárgyalja¹³² (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.¹³³

Az Alkotmánybíróságnak soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül el kell bírálnia az indítványt.¹³⁴

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.¹³⁵ 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 felruházta.¹³⁶

Az indítvány formai előírásait az Abtv. 52. § (1b) bekezdése 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 megsértett rendelkezését.¹³⁷ Azonban a határozott kérelem egyes Abtv. szerinti elemei az Országgyűlés által kezdeményezett előzetes normakontroll-eljárásban nem alkalmazhatók teljesen hézagmentesen. Miközben 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 jöllehet mindkét esetben a „törvény” megküldéséről rendelkezik; azonban a köztársasági elnök esetében e rendelkezés kiegészül a normakontroll terjedelmére utaló kitéttel¹³⁸, 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 rendelkezései¹³⁹ 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.¹⁴⁰ Megjegyzendő, hogy e probléma kiküszöbölhető, ha az indítványozó ebben az esetben valamennyi törvényhely vonatkozásában megjelöli, hogy azok véleménye szerint miért alaptörvény-ellenesek.¹⁴¹ Kevésbé valószínű továbbá, hogy az Országgyűlés az indítványban az Alaptörvény „megsértett rendelkezésére” hivatkozzon, illetve a törvényi rendelkezés megsemmisítését indítványozza egy általa elfogadott törvény kapcsán, amellyel a képviselők végső soron az Alaptörvény megtartására tett esküjük szándékos megszegését állítanak. Ezen túl az Országgyűlés ebben az eljárásban az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatának elvégzését kéri az Alkotmánybíróságtól, tehát álláspontunk szerint nem szükséges, hogy a határozott kérelem az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára, azaz a vizsgálat eredményére is kiterjedjék. Az Alkotmánybíróság a gyakorlatban a fenti elemeket az eljárás sajátosságainak figyelembevételével értelmezi; ennél fogva megfelelő, ha a normakontroll-indítvány a törvény csupán egyik szakaszának vizsgálatát indítványozza, tartalmazza az Alaptörvény „érintett” rendelkezését, valamint határozott kérelmet arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg a törvényt [28/2022. (XI. 8.) AB határozat, Indokolás [12]].

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.¹⁴²

A benyújtott normakontroll-javaslat jöllehet nem önálló indítvány¹⁴³, 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.¹⁴⁴ A törvényalkotási bizottság véleményezi a normakontroll-javaslatot, megvitatja a benyújtott módosító javaslatokat és azokról állást foglal, illetve további módosításra irányuló javaslatot fogalmaz meg, inkorporálva eljárásába az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság állásfoglalását is.¹⁴⁵ 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 szabályok¹⁴⁶ 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 vétő eszközzel, ezért kevésbé valószínű, hogy alkotmányossági aggályai esetén az Országgyűlés mérlegelésétől függő eszközt válassza.¹⁴⁷ 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 küszöbölt alkotmányossági problémával, akkor akár élhetne az általa ugyanúgy kezdeményezhető¹⁴⁸ zárószavazás elhalasztásának eszközzel is.¹⁴⁹ 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.¹⁵⁰ 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.¹⁵¹ Ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, ezt követően az Országgyűlés elnöke a törvényt aláírja és kihirdetésre megküldi a köztársasági elnöknek.¹⁵² Ekkor a köztársasági elnök nem élhet az alkotmányossági vétőjogával 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.¹⁵³ Ha az Alkotmánybíróság az eljárás eredményeként alaptörvény-ellenességet állapít meg, akkor a törvény nem hirdethető ki¹⁵⁴, és azt az Országgyűlésnek újra kell tárgyalnia az alaptörvény-ellenesség megszüntetése érdekében.¹⁵⁵

Az Alaptörvény hatálybalépése óta ilyen eljárás kezdeményezésére egy alkalommal került sor: a T/706. számú törvényjavaslatként benyújtott, a kondicionalitási eljárással összefüggésben a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény módosításáról szóló törvény kapcsán az előterjesztő kezdeményezte az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát a tekintetben, hogy az ügyészségen kívül más személynek lehet-e joga arra nézve, hogy vádat emeljen valakivel szemben a bíróság előtt, azaz a törvény által bevezetendő új jogintézmény, a vádkorrektívum összhangban áll-e az Alaptörvény 29. cikk (1) bekezdése szerinti ügyészségi vádmonopólium elvével. Az eljárásban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e rendelkezés nem sérti az ügyészséget megillető vádmonopólium elvét, tehát nem alaptörvény-ellenes [28/2022. (XI. 8.) AB határozat]. Érdemes továbbá 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.¹⁵⁶

7.3. Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárás keretein kívül

7.3.1. Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapítása

A korábbi alkotmánybíróági törvény önálló eljárástípusként szabályozta a „mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség” megállapítását, amelyet az Alkotmánybíróság hivatalból, vagy bárki által előterjesztett indítvány alapján állapíthatott meg.¹⁵⁷ Ugyan az Abtv. szintén felruhazza az Alkotmánybíróságot a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség megállapításának jogával, azonban immár csupán jogkövetkezményként, „hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában”¹⁵⁸ élhet vele a testület, ennél fogva az Alkotmánybíróság illetén 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.¹⁵⁹

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 megválasztott kérdések vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nincs helye mulasztás megállapításának.¹⁶⁰

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.¹⁶¹ 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.¹⁶²

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 vizsgálatától¹⁶³, amikor a nemzetközi szerződés szenved sérelmet.¹⁶⁴

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 jogszabálynak¹⁶⁵; ugyanakkor az – Alkotmány idejében kikristályosodott, de ma is irányadónak tekinthető – alkotmánybírói 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.¹⁶⁶ 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 rendelkezésére¹⁶⁷, 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.¹⁶⁸

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.¹⁶⁹ 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.¹⁷⁰

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.¹⁷¹ Ugyanakkor a testületnek figyelemmel kell lennie, hogy ekkor se sértse a hatalmi ágak elválasztásának elvét, és még burkolt formában se hozzon létre jogi normát.¹⁷² Mindazonáltal az Alkotmánybíróság e jogkörét erősíti, hogy az Abtv. a mulasztásra vonatkozó szabályokkal egy szakaszban szabályozza az alkotmányos követelmények megállapítására vonatkozó jogkört¹⁷³, 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.¹⁷⁴

A mulasztás megállapításának jogkövetkezményéről a korábbi alkotmánybírói jogalkotás kifejezetten úgy rendelkezett, hogy a mulasztást elkövető szerv köteles jogalkotói feladatának határidőben eleget tenni.¹⁷⁵ Jóllehet az Abtv. a mulasztás kapcsán

erről külön nem szól, azonban generális jelleggel mondja ki, hogy az Alkotmánybíróság döntése mindenkire nézve kötelező¹⁷⁶ – 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.¹⁷⁷ 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 jogával¹⁷⁸, amelyet – az Alkotmánybíróság döntésén túl – megalapozhat az államszervezet demokratikus működése feletti őrködés alaptörvényi feladata¹⁷⁹ is.¹⁸⁰ Az Alkotmánybíróság egy ügyben – határidő tűzésével – megsemmisítette azokat a rendelkezéseket, amelyekkel összefüggésben korábbi határozatában jogalkotói mulasztást állapított meg, amelynek az Országgyűlés a megadott határidőig nem tett eleget, és ezáltal a jogállamiságot súlyosan sértő helyzet jött létre [50/1997. (X. 11.) AB határozat].

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.¹⁸¹ 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.¹⁸² A mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességgel hasonlóságot mutató jogkövetkezmény, amikor az Alkotmánybíróság pro futuro hatállyal semmisíti meg a normát az Alaptörvény védelme vagy a jogbiztonság érdekében¹⁸³, 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.¹⁸⁴ 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 bejelentéskor 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 tárgyaltnak 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 cikkenkénti 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 Házzsabály 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 házzsabályi szinten (Magyarország alkotmányjoga; Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014).
- 19 Ogytv. 39. § (1) bekezdés
- 20 HHSZ 35–39. §
- 21 HHSZ 41. § (1) bekezdés
- 22 A házzsabályi 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: 2025. 10. 29.)
- 26 Beszélgetéssorozat az MTA TK Jogi Tudományi 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: 2025. 10. 29.).
- 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 egységes javaslatok, a törvényjavaslat, illetve a törvényjavaslatnak az elfogadott összegző módosító pontjaival módosított szövege a külön szavazásra kért pontok elfogadása/el nem fogadása, és ezekhez képest is a zárószavazás elhalasztásának elfogadása, annak oka és az 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 házzsabály 2020. és 2022. 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 10 alkalommal, a 2022–2026-os ciklusban – a kézirat lezárásáig – 13 alkalommal (ebből határozati javaslatra vonatkozott: 1 db).
- 35 HHSZ 61. § (4) bekezdés
- 36 ORBÁN (2014, 23. vj.)

- 37 A határozati házszabályi 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.
- 38 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.
- 39 ORBÁN (2014, 23. vj.)
- 40 Költségvetésről szóló törvényjavaslat esetén a részletesvita-szakasz lezárását követő hét második napjáig.
- 41 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.
- 42 HHSZ 67. §
- 43 A 2014–2018-as ciklusban 32 alkalommal, a 2018–2022-es ciklusban 83 alkalommal, a 2022–2026 ciklusban – a kézirat lezárásáig – 139 alkalommal került sor a törvényalkotási bizottság eljárásának kezdeményezésére a HHSZ 46. § (3) – korábban (4) – bekezdése alapján.
- 44 A törvényalkotási bizottság eljárását legkésőbb azon ülés megnyitása előtt egy órával lehet kezdeményezni, amely ülés tervezett napirendjén a törvényjavaslat zárószavazása szerepel.
- 45 HHSZ 59. §
- 46 ORBÁN (2014, 23. vj.)
- 47 HHSZ 69. §
- 48 HHSZ 66. §
- 49 HHSZ 58. §
- 50 A HHSZ 63–65. alcíme alapján
- 51 A 2025. évet megelőzően a törvényjavaslatok előterjesztése a pénzügyminiszter feladat- és hatáskörébe tartozott. A Pénzügyminisztérium – a Nemzetgazdasági Minisztériuma történeti beolvadása okán – 2024. december 31. napján megszűnt. A feladat a nemzetgazdasági miniszterhez került, aki az első – Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről szóló – törvényjavaslatát 2025. május 6-án nyújtotta be az Országgyűlésnek.
- 52 Lásd: az Országgyűlés Hivatalának költségvetése részben.
- 53 HHSZ 63. alcím
- 54 A költségvetési törvényjavaslatok tárgyalása során felhasznált időkereteket lásd a Függelékben.
- 55 A képviselő módosító javaslatot azon ülés napirendjének elfogadását követő harmadik munkanap 16 óráig nyújthat be, amely ülés napirendjén a törvényjavaslat általános vitájának lezárása szerepel.
- 56 A költségvetési törvényjavaslatok tárgyalása során benyújtott módosító javaslatok számát lásd a Függelékben.
- 57 Az általános szabályokat lásd a HHSZ 46. § (1) bekezdésében.
- 58 Az általános szabály szerint a részletes vita lezárását követő hét harmadik napjáig lehet az előterjesztői tájékoztatót benyújtani.
- 59 HHSZ 93. § (1) bekezdés
- 60 HHSZ 94. §
- 61 A kivételeket lásd a HHSZ 95. §-ában.
- 62 A kivételeket lásd a HHSZ 95. §-ában.
- 63 HHSZ 64. alcím
- 64 HHSZ 65. alcím
- 65 Az alkalmazandó rendelkezéseket lásd HHSZ 100. § (4) bekezdés.

- 66 JAKAB András: A jogforrási rendszer. Forrás: https://real.mtak.hu/32691/1/jakaba_jogforrasolvszerk.pdf (Letöltve: 2025.07.09.)
- 67 MOLNÁR Tamás: A nemzetközi jogi eredetű normák beépülése a magyar jogrendszerbe. (Dialog Campus, Pécs, 2013) 55.
- 68 KATONA Gábor: Nemzetközi szerződések az Országgyűlés előtt. Grotius – tanulmányok. Forrás: <https://adoc.pub/katona-gabor-nemzetkzi-szerzdesek-az-orszaggyles-eltddd5ed35c-65c3e99629079ae6a20199d9171.html> (Letöltve: 2025. 07. 09.)
- 69 Ehtv. 6. és 7. §
- 70 Ehtv. 33. és 34. §
- 71 HHSZ 158. § 8. pont
- 72 Nem alkalmazhatók a két fordulóban történő és a házszabályi rendelkezésektől való eltéréssel történő tárgyalás szabályai.
- 73 Országgyűlési képviselő, a Kormány, a köztársasági elnök és állandó bizottság.
- 74 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.
- 75 HHSZ 158. § 22. pont
- 76 HHSZ 82/A. § (1) és (2) bekezdés
- 77 57/2008. (V. 22.) OGY határozat
- 78 29/2008. (III. 20.) OGY határozat
- 79 Részletesen lásd HHSZ 58. alcím.
- 80 Ogytv. 22. § (2) bekezdés
- 81 HHSZ 86. § (4) bekezdés
- 82 Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés és 9. cikk (3) bekezdés c) pont
- 83 SZENTE Zoltán: Bevezetés a parlamenti jogba (Atlantisz, Budapest, 2010) 318.
- 84 Alaptörvény S) cikk (1) bekezdés
- 85 Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés
- 86 HHSZ 158. § 25. pont
- 87 Forrás: https://www.parlament.hu/web/guest/aktual/2011_xcii/tvalk/kozt_elnok_tvalk (Letöltve: 2026. 01. 06.)
- 88 A közkegyelem gyakorlásáról szóló 1991. évi V. törvény indokolása.
- 89 Forrás: https://www.parlament.hu/web/guest/aktual/2011_xcii/tvalk/kozt_elnok_tvalk (Letöltve: 2026. 01. 06.)
- 90 Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés
- 91 Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés
- 92 PETRÉTEI József: A köztársasági elnök alkotmányozási és törvényhozási eljárással kapcsolatos feladat- és hatáskörei II. (Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2015) 6.
- 93 Ács Nándor: „Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása” in: HOLLÓ András (szerk.): A köztársasági elnök az új alkotmányban (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995) 89.
- 94 Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdés
- 95 HHSZ 78. §
- 96 Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés
- 97 2026. január 06-i adat.
- 98 CSINK Lóránt: „Mire jó az ellensúly?” in: CSINK Lóránt–SZABÓ István (szerk.): Az államfő jogállása I. (Pázmány Press, Budapest, 2013) 19.
- 99 Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdés
- 100 PETRÉTEI (2015, 92. vj.) 9.
- 101 Alaptörvény 6. cikk (7) bekezdés
- 102 Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés
- 103 HHSZ 79. §

- 104 Alaptörvény 6. cikk (8) bekezdés
- 105 2026. január 06-i adat
- 106 POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az Alkotmánybíróság mint az Országgyűlés munkájának független őre” in: FEKETE Csilla–PÉTSY Zsolt Balázs (szerk.): Parlamenti ösztöndíjasok 2002/2003 (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003) 54.
- 107 KILÉNYI Géza: „Az Alkotmánybíróság helye az állami szervek rendszerében” in: KILÉNYI Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás (Unió, Budapest, 1993) 11.
- 108 BALOGH Zsolt: „Alkotmánybíróság” in: TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba (HVG-ORAC, Budapest, 2015) 393–394.
- 109 BALOGH (2015, 108. vj.) 395–396.
- 110 POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (2003, 106. vj.) 55.
- 111 Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 3. § (1) bekezdés
- 112 Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 13. §
- 113 Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 18. § b) pont
- 114 Az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény 20. §
- 115 Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény 12. §
- 116 Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi I. törvény 6. §
- 117 KUKORELLI István: „A magyar Alkotmánybíróság előzményei, létrejötte és jellemzői” in: KUKORELLI István–TÓTH Károly: A rendszerváltás államszervezeti kompromisszumai (Antológia, Lakitelek, 2016) 397.
- 118 Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény.
- 119 HOLLÓ András: „Az Alkotmánybíróság létrejötte és hároméves működése” in: KILÉNYI Géza (szerk.): Alkotmánybíráskodás (Unió, Budapest, 1993) 73.
- 120 Kovács Virág: „A ki nem hirdetett törvények Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatáról” Alkotmánybírósági Szemle 2012/2. 81.
- 121 Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés
- 122 Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés
- 123 Abtv. 23. § (3) és (4) bekezdés
- 124 Abtv. 23. § (3), valamint (5) és (6) bekezdés
- 125 Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdés
- 126 Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés
- 127 KILÉNYI (1993, 107. vj.) 46–47.
- 128 VINCZE Attila [et al.]: „Az Alkotmánybíróság” in: JAKAB András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. (Századvég, Budapest, 2009) 1121.
- 129 Alaptörvény 24. cikk (5) bekezdés
- 130 Dr. ÁRVA Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez (Wolters Kluwer, Budapest, 2013) 70.
- 131 Abtv. 40. § (4) bekezdés
- 132 Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés a) pont
- 133 Alaptörvény S) cikk (3) bekezdés
- 134 Alaptörvény 24. cikk (6) bekezdés
- 135 Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés
- 136 Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés
- 137 Abtv. 52. § (1) bekezdés, (1b) bekezdés c) és d) pont
- 138 Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés: „a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja”.
- 139 Abtv. 23. § (1) bekezdés, 40. § (1) bekezdés
- 140 Kovács (2012, 120. vj.) 86.
- 141 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.

- 142 KILÉNYI (1993, 107. vj.) 61.
- 143 HHSZ 2. melléklet 93. pont
- 144 HHSZ 76. § (4) és (5) bekezdés
- 145 HHSZ 76. § (6)–(8) bekezdés
- 146 Alaptörvény 5. cikk (6) bekezdés
- 147 Kovács (2012, 120. vj.) 85.
- 148 HHSZ 51. § (1) bekezdés
- 149 Kovács (2012, 120. vj.) 87.
- 150 HHSZ 77. §
- 151 Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés
- 152 Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdés
- 153 NASZLADI–TILK (2015, 141. vj.) 59.
- 154 Abtv. 40. § (1) bekezdés
- 155 Alaptörvény 6. cikk (6) bekezdés
- 156 Abtv. 23. § (5) és (6) bekezdés
- 157 Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdés
- 158 Abtv. 46. § (1) bekezdés
- 159 Abtv. 52. § (2) bekezdés
- 160 CSINK LÓRÁNT–PACZOLAY PÉTER: „A törvényhozói mulasztás problémái az alkotmánybíráskodásban” in: SZABÓ Imre (szerk.): *Ius et legitimatio* (Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2008) 190–191.
- 161 Abtv. 46. § (1) bekezdés
- 162 Abtv. 46. § (2) bekezdés
- 163 Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pont
- 164 CSINK–PACZOLAY (2008, 160. vj.) 193.
- 165 ÁRVA (2013, 130. vj.) 80.
- 166 CSINK–PACZOLAY (2008, 160. vj.) 191.
- 167 Abtv. 52. § (2) bekezdés
- 168 CSINK–PACZOLAY (2008, 160. vj.) 193.
- 169 KARSAI Dániel: „A mulasztásos alkotmányértés” in: GARAI Borbála–TAKÁCS Péter: *Multa rogare, rogata tenere, reneta docere*, 1. kötet (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2002) 69.
- 170 CSINK–PACZOLAY (2008, 160. vj.) 193–194.
- 171 SÓLYOM László: „A magyar Alkotmánybíróság önértelmezése és Hans Kelsen” in: Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Hans Kelsen jogtudománya – Tanulmányok Hans Kelsenről* (Gondolat, Budapest, 2007) 437.
- 172 KARSAI (2002, 169. vj.) 73.
- 173 Abtv. 46. § (1) és (3) bekezdés
- 174 CSINK–PACZOLAY (2008, 160. vj.) 197.
- 175 1989. évi XXXII. törvény 49. § (2) bekezdés
- 176 Abtv. 39. § (1) bekezdés
- 177 CSINK–PACZOLAY (2008, 160. vj.) 197.
- 178 Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés
- 179 Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdés
- 180 KARSAI (2002, 169. vj.) 86–87.
- 181 Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) és c) pont
- 182 SZILÁGYI Péter: „Az alkotmánybíráskodás jogalkotásra gyakorolt hatásának vázlata és vizsgálatának jog- és állambölcséleti előkérdései” in: FEJES Zsuzsanna–Török Bernát: *Suum cuique* (Pólay Elemér Alapítvány, Budapest, 2016) 181.
- 183 Abtv. 45. § (4) bekezdés
- 184 SZILÁGYI (2016, 182. vj.) 181.

X. | AZ ORSZÁGGYŰLÉS EURÓPAI UNIÓS ÜGYEKKEKEL 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 részvételével 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 a Tanácsban, 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.

Unió szinten nincs szabályozva, hogy a tagállami parlament milyen módon ellenőrzi a kormány tárgyalási álláspontját. A nemzeti parlament eljárását és jogkörét a tagállami jog 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 népességtől 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 koncentrálni.

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 16 zárult le az elfogadott jogszabálynak az Európai Unió Hivatalos lapjában történt kihirdetésével. Továbbá 13 egyeztetési eljárás az Ogytv. 68. § b) pontjának értelmében 2022. május 2-án az Országgyűlés megbízatásának megszűnésével 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, és állásfoglalását 2022 márciusában az országgyűlési ciklus vége előtt elfogadta.

A 2022-ben kezdődött parlamenti ciklusban az EÜB 20 egyeztetési eljárást indított el, amelyek közül – a kézirat lezárásáig – 12 lezárult az elfogadott jogszabálynak az Európai Unió Hivatalos Lapjában történt kihirdetésével. Az uniós jogszabálytervezetek témái változatosak voltak: az európai parlamenti választójogi reform, a növényvédő szerek fenntartható használata, az új dublini menekültügyi rendelettervezet, valamint a megújuló energiaforrásokból előállított energia használatának előmozdításáról szóló irányelv módosítása⁷ és a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek szabályozása. A növényvédő szerekről szóló rendelettervezetet az Európai Bizottság visszavonta, ezért az egyeztetési eljárás lezárult.

Folyamatban van az egyeztetési eljárás többek között az Európai Parlament tagjainak közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló rendelettervezetről. Ezt a tervezetet az Európai Parlament terjesztette elő, és elfogadásához a Tanácsban egyhangúság szükséges. Az uniós döntéshozatal nem halad előre, mert a rendelettervezetről a szubszidiaritás és arányosság elvével való összhang kapcsán komoly aggályok merültek fel a tagállamok részéről. Ezt igazolja az is, hogy 5 tagállami parlament a rendelettervezetről a 2. számú jegyzőkönyv alapján indokolt véleményt fogadott el⁸ a szubszidiaritás elvének megsértése miatt.

3. A szubszidiaritás elvének vizsgálata

A nemzeti parlamentek által folytatott szubszidiaritásvizsgálat 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, országgyűlési határozatban.

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 számát és az adott évben elfogadott összes indokolt véleményt az alábbi táblázat tartalmazza:

Év	Jogalkotási javaslatok száma	Indokolt vélemények száma
2020	89	9
2021	100	16
2022	103	32
2023	120	22
2024	29	14

X.1. táblázat • 2. számú jegyzőkönyv alá tartozó jogalkotási javaslatok számának megoszlása⁹

2023-ban a legtöbb indokolt vélemény egyetlen nemzeti parlamenttől származott. Az olasz parlament 9 indokolt véleményt adott ki: hatot a képviselőház, hármat a szenátus. A svéd parlament 2023-ban 5 indokolt véleményt adott ki, amelyek az összes indokolt vélemény 23%-ának feleltek meg. Ez a két parlament együttesen a 2023-ban beérkezett összes indokolt vélemény kétharmadát adta ki.¹⁰

Az eljárás első lépéseként az Európai Bizottság elfogadja és közzéteszi 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 tájékoztató levelet küld a parlamenteknek a szubszidiaritásvizsgálatra rendelkezésre álló nyolchetes határidő kezdetéről. A gyakorlatban a rendelkezésre álló idő hosszabb, mert általában a tagállami adminisztrációk már az angol nyelvű változatot elkezdik vizsgálni. A nemzeti parlamentek évek óta szorgalmazták a nyolchetes határidő meghosszabbítását, illetve bizonyos időszakok figyelmen kívül hagyását a határidő számításánál. A kialakult gyakorlat szerint a nyári szünet miatt az augusztusi hónap nem számít bele nyolchetes határidőbe. Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság korábbi 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 intézkedést.¹¹

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 27¹² 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 egy-negyede, egyharmada, illetve többsége állapítja meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.

A lisszaboni szerződés hatályba lépése óta a tagállami szavazatok egyharmadának elérésére, azaz a sárga lapos eljárásra három esetben került sor. Első esetben, 2012-ben a kollektív fellépéshez való jog gyakorlásáról szóló (ún. Monti II.) rendelettervezet visszavonásra került. A másik két esetben – az Európai Ügyvétség létrehozása, illetve a kiküldetési irányelvtervezet¹³ – az Európai Bizottság a jogalkotási javaslatát változtatás nélkül fenntartotta.

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 parlamenti eljárás során az EÜB a Kormánnyal együttműködik, azonban az uniós jogszabálytervezet elsődleges elemzését a szabályozás tárgya szerint illetékes minisztérium végzi.

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 tizenöt indokolt véleményt fogadott el kiemelkedően fontos ügyekben, amikor az uniós jogalkotási javaslat lehetséges társadalmi, gazdasági következményei ezt indokolták. Az Országgyűlés által elfogadott indokolt véleményeket a 43. Függelék tartalmazza.

Az utóbbi években megfigyelhető, hogy az Európai Bizottság – egyéb szerződési jogalap hiányában – az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 114. cikkét hívja fel jogalapként.¹⁴ Ez olyan jogközelítésre vonatkozik, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése. Az Európai Bíróság ítéleteiben rögzítette, hogy az EUMSZ 114. cikke nem ruház általános hatáskört az uniós jogalkotóra a belső piac szabályozására, így e cikk alkalmazhatóságának korlátai vannak.

Az Európai Bizottság írásban válaszolt az indokolt véleményekre. A válaszok szakmai jellegűek és általában megismétlik a jogszabálytervezet indokolását.

4. Politikai párbeszéd az Európai Bizottsággal

A politikai párbeszéd intézményét José Manuel Barroso, az Európai Bizottság akkori elnöke indította el 2006-ban azáltal, 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 tervezetekről. A tagállami parlament bármely európai uniós tervezetet, jogalkotási és konzultációs dokumentumot megvizsgálhat, és írásbeli észrevételeit közvetlenül eljuttathatja az Európai Bizottság részére, ami érdemben válaszol a megfogalmazott észrevételekre.

A tagállami parlamentek szívesen élnek ezzel lehetőséggel, amelynek keretében írásbeli egyeztetés folyik minden olyan bizottsági kezdeményezésről, amelyhez a nemzeti parlamentek véleményt kívánnak fűzni, illetve minden olyan témáról, amelyet saját kezdeményezés alapján fel kívánnak vetni. Az Európai Bizottság évente több száz véleményt kap a nemzeti parlamentektől.

Év	A nemzeti parlamenti vélemények száma	Az EÜB által elfogadott vélemény tárgya
2020	255	Az Európai Bizottság 2020. évi közleménye az EU bővítési politikájáról
2021	360	Megfelelő minimálbérekről szóló irányelvtervezet
2022	355	A növényvédőszer fenntartható használatáról szóló rendelettervezet
2023	402	Az Európai Bizottság 2023. évi munkaprogramja Az Európai Bizottság 2022. évi közleménye az EU bővítési politikájáról
2024	252	
2025		Az Európai Bizottság 2025. évi közleménye az EU bővítési politikájáról

X.2. táblázat • *A nemzeti parlamentek által készített vélemények*¹⁵

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.

5. Az Európai Unió Konzultációs Testület

Az Európai Tanács ülésén képviselendő tagállami álláspont előzetes megvitatása három parlamenti fórumon történhet: a plenáris ülésen, egy állandó bizottság ülésén vagy egy erre a célra létrehozott testületben. Svédországban a miniszterelnök a plenáris ülésen ad előzetes tájékoztatást, Szlovákiában a miniszterelnöki beszámoló fóruma az európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság, addig a magyar Országgyűlésben erre a célra egy külön fórumot hoztak létre.

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 Unió Konzultációs Testületét (továbbiakban: EUKT). A kialakult gyakorlat szerint az EUKT az Európai Tanács rendes ülései előtt tart ülést, tehát a rendkívüli vagy informális csúcstalálkozók előtt nem. 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.

Az európai uniós ügyekért felelős minisztérium az EUKT ülése előtt a testület tagjainak írásbeli tájékoztatót küld az Európai Tanács ülésének napirendi pontjairól. A miniszterelnök az Európai Tanács ülést követően az ülés kimeneteléről történő tájékoztatás céljából az ülésnap kezdetekor napirenden kívül felszólalhat.¹⁶ A másik lehetőség az, hogy az Európai Tanács üléséről az európai uniós ügyekért felelős miniszter tájékoztatja az EÜB-t.

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, a Törvényszék, 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 az alábbi uniós intézmények tagjának jelölt személyeket hallgatta meg.

Az EÜB-meghallgatás dátuma	Az uniós intézmény
2016. február 15.	Európai Unió Törvényszéke
2019. november 22.	Európai Bizottság
2021. február 15.	Európai Unió Bírósága
2021. június 14.	Európai Unió Törvényszéke
2022. március 10.	Európai Unió Törvényszéke
2023. március 10.	Európai Számvevőszék

X.3. táblázat • *A magyar tagjelöltek meghallgatásához kapcsolódó adatok*¹⁷

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, és ezen belül regionális, helyi választásokra is kiterjedne.
- 7 Az Európai Bizottság a visszavonásra irányuló döntését 2025 júliusában hozta meg és az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2025. október 6-án, a C sorozatban jelent meg a döntés.
- 8 Az Európai Bizottság indokolt véleményét kapott a svéd parlamenttől, a dán parlamenttől, a holland alsó – és felsőházától, valamint egy közös véleményt az ír parlament mindkét kamarájától. 2017 óta egyetlen jogalkotási javaslattal kapcsolatban sem érkezett ilyen sok indokolt vélemény. (2022. évi jelentés a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról, valamint a nemzeti parlamentekkel fennálló kapcsolatokról COM (2023) 640 final 10.o)
- 9 <https://www.parlament.hu/web/guest/jogalkotasi-javaslatok> (Letöltve: 2025. 10. 29.)
- 10 2023. évi jelentés a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról, valamint a nemzeti parlamentekkel fennálló kapcsolatokról COM (2024) 493 final 11.o
- 11 2019. évi jelentés a szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról, valamint a nemzeti parlamentekkel fennálló kapcsolatokról COM (2020) 272 final 1.o
- 12 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.
- 13 Az Európai Ügyészség létrehozásáról tanácsi rendelettervezet vonatkozásában az Országgyűlés a 87/2013. (X.22.) OGY határozatban, míg 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 irányelvtervezet vonatkozásában a 9/2016 (V.10.) OGY határozatában állapította meg a szubszidiaritás elvének sérelmét.
- 14 Például a belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály) szóló rendelettervezet, valamint a harmadik országok nevében végzett érdekképviselés átláthatóságára vonatkozó harmonizált belső piaci követelmények megállapításáról szóló irányelvtervezet
- 15 Lásd az Európai Bizottságnak a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról, valamint a nemzeti parlamentekkel fennálló kapcsolatokról szóló éves jelentéseit.
- 16 HHSZ 18. § (1) bekezdés
- 17 Az Európai Ügyek Bizottsága vonatkozó üléseinek jegyzőkönyvei alapján.

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 képvisellete 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 törvényhozó testületekre 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, háznapja, alelnökei, a különböző bizottságok és a képviselők hivatalos keretek közötti külföldi vonatkozású találkozóit, valamint külföldi utazásait. A Külügyi Igazgatóság szervezeti egységei: Európai Unió 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- és délkelet-európai országok európai uniós integrációjának elősegítésében. Különösen igaz ez a nyugat-balkáni országok integrációját érintően. A mindenkori házelnök elnöklie a 2004-ben létrehozott Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumát, amely az Országgyűlés tagjai és a szomszédos országok magyar képviselői közti konzultációt segíti elő.¹

Osszességében tehát a házelnök sokrétű és aktív kétoldalú kapcsolatokat tart fenn európai kollégáival, de kapcsolata rendszeres más kontinensek, így például az ázsiai, az amerikai, vagy az arab államok törvényhozói testületeinek vezetőivel is.²

Az Országgyűlés elnökének lehetősége van arra, hogy nemzetközi ügyekben az általa felkért alelnök vagy a házelnök 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 uniós 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 állapodnak 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. Politikai dialóguson és parlamenti fellépésen keresztül tesz javaslatokat 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, az éghajlatváltozás elleni hatékony fellépést célzó jogszabályok megalkotására és a jó gyakorlatok törvényhozások közötti megosztására, továbbá a nemzeti parlamenteknek a globális fejlesztési napirend és a Fenntartható Fejlődési Célok eredményes végrehajtását támogató mobilizálására.

Az Unió a ma létező valamennyi parlamenti és kormányközi szervezet elődjének tekinthető, kezdeményezésére alakult meg az Állandó Hágai Döntőbíróóság. 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 alapokon nyugszik. Az IPU-nak jelenleg tagja 183 ország nemzeti parlamentje, és társult tagja 15 regionális közgyűlés. Az Interparlamentáris Unió tagparlamentjei, annak keretein belül jelenleg az alábbi 6 geopolitikai csoportban tevékenykednek: 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 világrendezvényeit. Magyarország a Közgyűlésben 12 szavazattal (alapszavazatok száma: 10 szavazat + lakosság alapján: 2 szavazat) rendelkezik. Az IPU négy állandó bizottsága a Béke és Nemzetközi Biztonság, a Fenntartható Fejlődés, 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 női képviselők arányában paritás volt. Az IPU MNCS elnöksége a 2022–2026-os parlamenti ciklus során 6 fős, melyben rotációs alapon 1 vagy 2 képviselőnő foglal helyet.

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 működött a Parlamentben. A 2022–2026-os ciklus során a kétoldalú baráti csoportok és többoldalú regionális baráti tagozatok száma 94.

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 közgyűlé-

seinek 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 46 európai országot tömörítő Európa Tanács fő célja a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság előmozdítása egész Európában. Az európai országok mellett megfigyelői státusszal rendelkezik 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 46 országból 612 tagja van (306 főtag, 306 póttag). A magyar Országgyűlés 7 főtaggal és 7 póttaggal rendelkezik. A magyar küldöttség a monitoringbizottság 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, Jordánia, Kirgizisztán). A PKGY egy naptári évben négy 5-5 napos ülésszakot tart, amelyen az egyes szakbizottságok jelentéseit tárgyalják meg. Az ülések nyilvánosak. Az ülésszakok 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), az Európai Konzervatívok, Patrióták és Társultak Csoportja (EC/PA), az Egyesült Baloldal Csoportja (UEL).

A politikai csoportokba a magyar képviselők a „pártcsaládjuknak” megfelelően kerülnek be, jelenleg az EC/PA (konzervatív és patrióta), a SOC (szocialista) cso-

portoknak tagjai a magyar delegáció képviselői, és két 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) Helsinkii 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 vetületére 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 képviselethez 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 32 NATO-tagállam 281 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 a közgyűlés tavaszi és az éves ülésszakán évente beszámol, és választ ad a közgyűlés ajánlásaira. A közgyűlés képviselői rendszeresen találkoznak és konzultálnak az Észak-atlanti Tanács tagjaival. A NATO Parlamenti Közgyűlés bizottságainak állásfoglalásairól az éves ülésszak 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 képviselőkkel:

- 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

4.1.2. Regionális parlamenti együttműködések

A visegrádi országok parlamenti együttműködése

Az 1991-ben létrejött, mára védjeggyé vált Visegrádi Együttműködés új pilléréként a visegrádi országok – Magyarország, Szlovákia, Csehország, Lengyelország – parlamenti együttműködése a külügyi és honvédelmi bizottságok elnökeinek 1998. évi budapesti találkozásával 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 négy ország éves rotációs alapon adja a csoport elnökségét. A legutóbbi magyar V4-elnökségeket vizsgálva a következő fontosabb eredmények emelhetők ki.

A 2013–2014. évi magyar V4-elnökség egyik célja a V4 parlamenti együttműködésének megerősítése volt, amelyet a házelnökök által 2014 februárjában aláírt budapesti közös nyilatkozat fogalmazott meg. Ennek nyomán pl. elindultak az uniós parlamentközi konferenciákat megelőző egyeztetések, és újjáéledtek a külügyi bizottságok közötti találkozók is.

Fontos eredmény, hogy 2016 óta gyakorlattá vált az évi többszöri házelnöki találkozók megszervezése, illetve az egyes szakbizottságok egyeztetései is gyakoribbak lettek. Az európai ügyekkel foglalkozó bizottságok találkozóit pedig egyedi módon, általában nem éves, hanem féléves rotációs elnökségi rendszerben zajlanak. A találkozókon elfogadott közös álláspontokról az Európai Unió tagállamainak nemzeti parlamentjei és az uniós intézmények vezetői is rendszeresen 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 rendezvény, 3 házelnöki találkozó és 6 bizottsági ülés valósult meg.

A 2021. július 1. és 2022. június 30. közötti magyar V4-elnökség idején szintén aktív tevékenységet folytatott az Országgyűlés. A személyes találkozók mellett a Covid-19 okozta járványhelyzet súlyosbodásából kifolyólag egyes események online formában valósultak meg. Házelnöki szinten egy hivatalos és egy nem hivatalos találkozót rendezett az Országgyűlés személyes formában. Szakbizottsági szinten három esemény online formában, két esemény pedig személyes részvétellel valósult meg.

Magyarország 2025. július 1. és 2026. június 30. között tölti be ismételten a Visegrádi Csoport elnökségét, amelyet Lengyelországtól vett át. Az Országgyűlés a magyar

V4-elnökség parlamenti együttműködése keretében 2025 végéig négy szakbizottsági találkozót rendezett – az energetikával és mesterséges intelligenciával foglalkozó, a mezőgazdasági, a külügyi, illetve a védelmi bizottságok számára. 2026 első félévében az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottságok, illetve a házelnökök találkozájának megszervezését tervezi.

A V4-es csoport aktív kapcsolatokat ápol a térség partnereivel. Ennek kapcsán kiemelendők a V4+ formátumban megrendezett események, amelyek sok lehetőséget rejtenek magukban, és amelyekre az Országgyűlés is kiemelt figyelmet fordít. A 2017–18. évi magyar elnökség 2018. júniusi parlamenti záró (házelnöki) rendezvényén meghívott vendégként részt vett az osztrák Nemzeti Tanács elnöke. A 2021–22. évi magyar V4-elnökség alatt a 2021. szeptemberi, magyarországi V4-házelnöki találkozó résztvevői (akkor immár második alkalommal) meghívást kaptak a délkelet-európai országok parlamenti elnökeinek az Országgyűlés által (a V4-találkozóval összekapcsolva) szervezett 10. konferenciájára is, amelyen mindhárom V4-es partnerországból jelen volt házelnök. A szakbizottsági találkozók a brit, a francia és a szlovén partnerekkel kibővülve zajlottak. A 2025–2026. évi magyar V4-elnökség alatt 2026 februárjában valósul meg 12. alkalommal a Délkelet-európai Országok Parlamenti Elnökeinek Konferenciája, amelyre ismételt meghívást kaptak a V4-házelnökök is.

A V4-ek más regionális szervezetekkel való együttműködésére is van példa. A Benelux Parlamenti Közgyűlés és tagállamai parlamenti elnökei meghívást kaptak a 2019. márciusi V4-házelnöki konferenciára az akkori szlovák V4-elnökségtől. Emellett fontos eredmény, hogy 2020. október 6. óta immár több alkalommal is egyeztettek egymással a V4-parlamentek, valamint a balti országok parlamentjei külügyi bizottsági elnökei.

A V4-együttműködés parlamenti eseményeinek láthatósága szempontjából megemlítendő, hogy a 2017–18. évi magyar elnökség során az Országgyűlés honlapján belül önálló V4-es elnökségi honlap jött létre, amelynek továbbfejlesztésével 2019 júniusától elindult az Országgyűlés V4 parlamenti együttműködésről tájékoztatást nyújtó oldala.⁴ Az online mellett fizikai kiadványokban is megjelennek a V4-parlamentek, hiszen a Visegrádi Együttműködés láthatóságának növelése érdekében az Országgyűlés Hivatala gondozásában megjelent a 2017–18. évi magyar V4-elnökség parlamenti tevékenységét és eredményeit összefoglaló ötnyelvű könyv, illetve a 2021–2022-es elnökség idején „A visegrádi országok és parlamentjeik” című brosúra.

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 a V4 parlamenti együttműködést bemutató oldalon elérhetők.

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 akaratukat a helsinki folyamat erősítésére, az európai légkör javítására, és kiemelték

a gazdasági, tudományos és kulturális együttműködés fontosságát. A külügyminiszeri 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 kormányzati és üzleti pillére mellett kiemelt szerepe van a parlamenti pillérnek. 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 parlamenti delegációval vehet részt a szervezet munkájában.

A KEK PD testületei: a Parlamenti Közgyűlés, a Parlamenti Bizottság, az Állandó Bizottság, valamint a három általános bizottság (Politikai és Belügyi, Gazdasági, Kulturális), amelyek további albizottságokat hívhatnak életre.

A KEK PD elnöksége az éves KEK-elnökségnek megfelelően alakul. Magyarország 2013-ban töltötte be az elnöki posztot. Az általános bizottsági elnöki posztok a KEK éves elnökségétől függetlenek, így volt magyar elnöke 2020–2021 között a KEK PD Kulturális Bizottságának.

Olasz kezdeményezésre a Közép-európai Kezdeményezés Parlamenti Dimenziója 2023. októberi, Triesztben tartott konferenciájának Záródokumentuma alapján egy, a parlamenti és a kormányzati dimenziót ötvöző ún. Konvent felállítására került sor. A KEK Konvent 2024 első félévi egyeztetései a KEK tagállamok együttgondolkodását szolgálták a KEK, mint regionális és politikai platform újradefiniálásáról, ezáltal ösztönözve a KEK jövőbeli súlyának megerősítését, valamint a közös politikai célkitűzések határozottabb képviselését, továbbá a KEK szerepét az EU bővítési folyamatának előmozdításában. A Konvent lezárásaként 2024 júliusában elfogadott ajánlások a szervezet jövőbeli hatékonyabb működéséhez kívánnak hozzájárulni.

Az Unió a Mediterrán Térségért Parlamenti Közgyűlés

A mediterrán térségbeli parlamentközi együttműködés a kormányzati részvételt követve született meg. 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 továbbiakban: PKGY). A PKGY 280 tagot számlál: 132 tag az EU-ból érkezik (81 tagot a nemzeti parlamentek delegálnak, 51 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 Eletminőség javításával, a civil társadalmak közötti együttműködéssel és kulturális ügyekkel foglalkozó, valamint a Gazdasági, pénzügyi, szociális és oktatási bizottság) munkájában vesznek részt.

A Frankofón Parlamenti Közgyűlés

A frankofón országok hivatalosan elismert konzultatív Közgyűlése (AIPLF, majd később APF) 1967. május 17-én Luxemburgban alakult parlamenti szervezet. A Frankofón Parlamenti Közgyűlésben ma 99 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 státuszban 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 jelenleg 33 tagból álló, – évente legalább két alkalommal ülésező – Bűró. A Közgyűlés két évre választja az elnököt, a 6 alelnök megbízatását szükség szerint újíttja meg. A Közgyűlés munkáját bizottságok készítik elő (politikai; parlamenti; gazdasági, szociális és környezetvédelmi; oktatási és kulturális bizottság, valamint a női és a fiatal parlamenti képviselők hálózata).

A Türk Nyelvű Államok Parlamenti Közgyűlése

A Türk Nyelvű Államok Parlamenti Közgyűlését (Parliamentary Assembly of Turkic Speaking Countries – a továbbiakban: TURKPA) 2008. november 21-én hozták létre az azeri, kazah, kirgiz és török házelnökök megállapodása alapján. Első ülészakán 2009-ben döntöttek a nemzetközi szervezet státuszával 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. Az Országgyűlés rendszerint az éves Közgyűléseken vesz részt, állandó összetételű delegációja nincs, általában a háznagy vagy valamelyik alelnök, ritkán pedig a házelnök vezeti a delegációt. 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. 2020-ban a Covid-19 járvány miatt az éves Közgyűlésre nem került sor. 2021-ben Kazahsztán, Turkesztán városa adott otthont a találkozóknak, amelyen Mátrai Márta háznagy képviselte az Országgyűlést. 2022-ben Csolpon-Ata városa (Kirgizisztán) volt a házigazda, és Lezsák Sándor alelnök volt a magyar delegáció vezetője, csakúgy, mint 2023-ban Ankarában. 2024-ban Bakuban ismét Mátrai Márta háznagy képviselte az Országgyűlést, 2025-ben Asztanában pedig az Országgyűlés napirendje miatt nem voltunk jelen.

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. Kitüntetett szerepe van a parlamenti elnökök szintjén szervezett találkozók számára, 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 elnökeinek éves konferenciáin, 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, 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 Délkelet-európai Országok Parlamenti Elnökei Konferenciájának, illetve 1997–2019 között évente rendezett egy nemzetközi parlamenti NATO-konferenciát. Ezenkívül számos nagyszabású konferencia megrendezését vállalta, mint pl. a Finnugor Népek Világkongresszusa, három alkalommal a NATO Parlamenti Közgyűlés tavaszi ülészsaka, valamint az Európai Unió Parlamenti Elnökeinek Konferenciája.

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, illetve a déli nyitás országai. Ezenkívül kiemelt szerepe van a magyar diaszpórával való parlamenti kapcsolattartásnak és intézményesített formájának.

A kétoldalú kapcsolattartás legmagasabb szintje a házelnöki találkozók, ám a delegációk fogadásában és küldésében részt vesznek az Országgyűlés házelnöke, alelnökei, a bizottságok, a baráti tagozatok, a képviselők, továbbá saját szervezésben a frakciók, 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 tagja lehet 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 Unió 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 jegyzőkönyv is utal a nemzeti parlamentek szerepére, így 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 kifejtethetik nézeteiket az Európai Unió jogalkotási aktusainak tervezeteire vonatkozóan, valamint a különös érdeklődésükre számot tartó ügyekben. Az Európai Unió 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 elvei érvényesülése ellenőrzésének keretében. Végül pedig nagy figyelmet érdemel a nem uniós harmadik országokkal történő együttműködés elősegítése is.

Az Európai Unió belüli parlamentközi együttműködésnek számos meghatározó fóruma van. Az együttműködést általánosságban jelenleg a 2020-ban Helsinkiben elfogadott, „Az Interparlamentáris Együttműködés Irányelvei” című dokumentum foglalja szabályozási keretbe. A hosszabb múltra visszatekintő fórumok (pl. az Európai Unió Parlamenti Elnökeinek Konferenciája, illetve a COSAC, az Európai Unió tagállamai nemzeti parlamentjei uniós ügyekkel foglalkozó parlamenti bizottságainak 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. El térnek 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 szintű fóruma az Európai Unióban, fő feladata a parlamenti együttműködés kereteinek és stratégiai céljainak meghatározása. A házelnöki szintű együttműködést szabályozó, 2010-ben elfogadott Stockholmi Iránymutatások szerint az Elnöki Konferencián az Európai Unió tagállamai nemzeti parlamenti kamaráinak elnökei és az Európai Parlament elnöke vesznek részt. A tagjelölt országok parlamenti elnökei állandó meghívottként (megfigyelőként), egyéb európai országok házelnökei pedig különleges meghívottként 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 a 2004-es uniós csatlakozásunkat követően rögtön, 2005. május 6–7-én volt házigazdája első alkalommal az Elnöki Konferenciának az akkori szokások szerint. A házelnöki konferenciák jelenlegi, részletes szabályai szerint ezt követően 2025. május 11–12-én, az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségét követően látta el ismét ezt a feladatot.

A szabályozás szerint az Elnöki Konferenciát az Európai Unió parlamentjei főtitkárainak találkozója előzi meg, amelynek feladata az Elnöki Konferencia előkészítése.

Az európai uniós parlamentközi együttműködés rendszeres fórumai, a parlamentközi konferenciák

Az Elnöki Konferencia mint az Európai Unión belüli interparlamentáris együttműködés legmagasabb szintű 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 bizottságai delegációinak, illetve az EP illetékes képviselőinek, delegációinak évente két alkalommal sorra kerülő találkozója. Az Országgyűlés összesen 3 fős, a Külügyi Bizottság, illetve a Honvédelmi és Rendészeti Bizottság képviselőiből álló delegációval vesz részt ezen.

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 ülést az Europol (Bűnüldözési Együttműködés Európai Uniós Ügynöksége) tevékenységét ellenőrző – a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament tagjaiból álló – testület, az ún. Közös Parlamenti Ellenőrző Csoport. Az őszi félévben Brüsszelben, a tavaszi félévben az EU Tanácsa 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 a nemzeti parlamentek közösen értékelik és megvitatják az Eurojust tevékenységeit, valamint az Eurojust elnöke ismerteti az Eurojust éves jelentését vagy az Eurojust egyéb fontos dokumentumait.

Az európai uniós parlamenti közötti együttműködés egyéb fórumai

Az Európai Unió Tanácsa soros elnökségét adó tagállam parlamentje a rendszeresen megvalósuló parlamenti közötti konferenciák mellett minden félévben egyéb parlamenti szakbizottsági találkozókat is szervez, amelyek a parlamenti közötti gyakorlat alapján működő, kevésbé intézményesült formák. A szakbizottsági 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. Az Európai Parlament és a Keleti Partnerségben részt vevő országok (Azerbajdzsán, Belarusz,⁵ Georgia, Moldova, Örményország és Ukrajna) nemzeti parlamenti delegáltjaiból álló szervezetnek az EU-tagállamok nemzeti parlamentjei nem tagjai, így annak munkájába csak közvetett módon tudnak bekapcsolódni. 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 volt 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 vettek a nemzeti parlamentek képviselői. A vezető testületben a COSAC elnökségi trojkájának nemzeti parlamenti tagjai képviselték a 27 uniós tagállam nemzeti parlamentjét megfigyelőként; a plenáris ülésen a tagállami nemzeti parlamentek 4–4 fős delegációkkal, teljes jogú tagként vettek részt. Az Országgyűlés küldöttsége az Európai Ügyek Bizottságának négy tagjából állt. A 2022 májusában lezárult konferencia 49 javaslatot és 326 intézkedést tartalmazó zárójelentésben fogalmazta meg az Európa jövőjével kapcsolatos következtetéseit.

Az Európai Unió Tanácsa 2024. második félévi magyar elnökségének parlamenti együttműködése

Magyarország 2024. július 1. és december 31. között második alkalommal látta el az Európai Unió Tanácsa elnökségének (a továbbiakban: EU-elnökség) feladatát. Hasonlóan a 2011. első félévi magyar EU-elnökséghez, ezúttal is a spanyol–belga–magyar elnökségi hármas, az ún. trió harmadik tagjaként töltötte be ezt a tisztséget. Az EU-elnökség parlamenti együttműködése keretében megvalósuló európai uniós parlamentközi eseményeknek az Országgyűlés volt a házigazdája és fő szervezője 2024. második félévében, illetve még azon túl is. Az eljárási szabályzatoknak megfelelően az egyes konferenciákon az uniós tagállami parlamentek, a tagjelölt és egyéb meghívott országok parlamenti képviselői, valamint az Európai Parlament delegált képviselői folytattak eszmecserét a magyar EU-elnökség kiemelt témáiról.

A magyar EU-elnökség parlamenti együttműködése keretében az Országgyűlés 2024-ben hat uniós parlamenti szakbizottsági találkozót és parlamenti konferenciát szervezett, amelyek közül öt állandó, kötelezően megszervezendő parlamenti találkozó,⁶ egy további pedig tematikus, a kulturális örökségről és a nemzeti közösségek identitásáról szóló konferencia volt.

Az európai uniós parlamentközi együttműködés korábban említett különleges szabályai miatt az elnökségi teendők nem értek véget 2024. december 31-én. Az Országgyűlés 2025 első félévében az EU-elnökség áthúzódó hatásaként további két

eseményt szervezett: az EU parlamentjei hivatalvezetőinek és főtitkárainak találkozóját, valamint az Európai Unió Parlamenti Elnökeinek Konferenciáját.

A magyar EU-elnökség parlamenti együttműködéséhez kapcsolódóan önálló, magyar, angol és francia nyelvű honlapot hozott létre az Országgyűlés Hivatala.⁷

Az Országgyűlés kapcsolata az Európai Parlamenttel

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 720 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 Külgügyi 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 eszmecseréknek, amelyek egyrészt a parlamentközi találkozók, másrészt az Országgyűlésben valósulnak meg.

Az Országgyűlés részvétele parlamenti kapacitásfejlesztési programokban

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 (az elérhető országok körét az Európai Bizottság 2021 júniusában az egész világra kiterjesztette, elősegítve ezzel az uniós nemzeti parlamentek tapasztalatátadását bármely kontinens törvényhozásával, amelyik erre nyitottságot mutat). A magyar Országgyűlés az uniós tagállamok parlamentjei között a legsikeresebb az ilyen programok végrehajtásának elnyerésében és megvalósításában. Ez idáig 17 uniós twinning, illetve asszisztenciaprogramot valósított meg az Országgyűlés, együttműködésben más tagállami parlamentekkel, emellett 2025 februárja óta folyamatban van a 18. program végrehajtása az Országgyűlés részvételével.

Az Országgyűlés az ikerintézményi programokon kívül a globális parlamenti térben aktívan részt vesz az Európai Bizottság által finanszírozott európai uniós, harmadik országokbeli parlamenti kapacitásfejlesztési kezdeményezésben is, az ún. Inter Pares – Parlamentek Partnerségben, az EU globális projektje a parlamentek kapacitásainak erősítésére c. programban, amelynek keretében ez idáig 15 tevékenységbe kapcsolódott be.

A nemzeti parlamenti együttműködés meghatározó információs eszközei

A nemzeti parlamentek közötti információcserét támogatja az EU Interparlamentáris Elektronikus Információcsere Platformja, az IPEX, továbbá az Európai Parlament és az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által közösen szervezett kutatási és dokumentációs hálózat, az ECPRD is. Az Országgyűlés Hivatala a 2025. májusi budapesti EU parlamenti elnöki konferenciát követően 2026 májusáig látja el az IPEX elnökségi teendőit.

4.4. Nemzetpolitika az Országgyűlés külkapcsolataiban

Azon országokkal, amelyek területén számottevő magyar közösség él, a kétoldalú kapcsolatok részét képezi a magyarság érdekeinek képviselése is, így bár a nemzetpolitika nem klasszikus külkapcsolati tevékenység, mégis ezen fejezetben 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 főosztályvezetője látja el.

Szintén nemzetpolitikai célkitűzéseink megvalósítását hivatott segíteni a magyarországi parlamenti pártok által létrehozott szervezet, a HUNINEU Alapítvány a Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviselétéért. A hatékony érdekképviselés érdekében az Alapítvány létrehozta a Brüsszelben működő Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviselési 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 Statútuma így fogalmazza meg a Fórum munkáját: „A KMKF több állam törvényhozói közötti együttműködés. A KMKF olyan hasonló problémákkal, egybeeső érdekekkel is rendelkező magyar szervezetek képviselőinek konzultációs fóruma, akik között a legfőbb összekapcsolódó erő a magyarsághoz tartozásuk, illetve a térség népei és országai közötti együttműködés előmozdításának szándéka.”⁸

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 mandátumokat, továbbá az Európai Parlament magyar párt jelöltjeként megválasztott képviselői. A KMKF Statútuma meghatározza, hogy a szomszédos országok parlamentjein kívül maradók, ám regionális önkormányzati képvisellel 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. a Statútummal összhangban Erdélyből három magyar szervezet is tagja a Fórumnak. A legutóbbi, 2024. december 1-jén tartott romániai parlamenti választásokon az RMDSZ listáján az Erdélyi Magyar Szövetség, illetve a Magyar Polgári Erő színeiben képviselői mandátumot – és így KMKF-tagságot – szereztek a fenti szervezetek jelöltjei 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) struktúráinak 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 nemzeti részeket képviselő tagszervezetektől érkező javaslatokat szerkesztett formában jeleníti meg.

A középső szint a plenáris ülések előkészítéséért, az elfogadandó dokumentumok és más politikai döntések egyeztetéséért felelős Állandó Bizottság, amelynek tagjai a KMKF-ben teljes jogú tagsággal rendelkező szervezetek, frakciók delegáltjai.

A KMKF keretében négy, szakmai és politikai egyeztetést segítő 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 kormánypárti és ellenzéki képviselők által társelnökölt testületek a külhoni szervezetek küldötteiből és az országgyűlési pártok képviselőiből állnak, és az ülések kerekasztaljellegéből fakadóan lehetőséget adnak a politikai tér összes szereplőjének az együttgondolkodásra. A külhoni közösségek különböző helyzetéből és az adott jogi-politikai körülményekből lesűrhető jó és rossz tapasztalatok megosztása egyaránt segíti a közép- és hosszú távú tervezést, stratégiaalkotást, de egyben biztosítja a kihívásokkal és kedvezőtlen folyamatokkal való szembenézés lehetőségét is.⁹

4.4.2. A HUNINEU Alapítvány

A HUNINEU Alapítvány a Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviselőtéért a magyarországi parlamenti pártok által létrehozott szervezet, amelynek célja, hogy tájékoztassa az európai közvéleményt és kisebbségvédelemmel kapcsolatos intézményeket (pl. Európa Tanács, Európai Parlament, ENSZ, FÜEN) a Kárpát-medencei magyarság helyzetéről, terveiről, céljairól. Az Alapítvány tevékenységével segíti a külhoni magyar közösségek érdekérvényesítését is. Ennek érdekében az Alapítvány létrehozta a Brüsszelben működő Magyar Nemzeti Közösségek Európai Érdekképviselői Irodáját, amely 2009 óta működik, munkáját 2025-től a Brüsszeli Liszt Intézettel együttműködve végzi.

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 (szerk.): *Az Országgyűlés 4. átdolgozott kiadás* (Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2010) 264.
- 2 Dr. SZABÓ–SZALÓKI (2010, 1. vj.) 264.
- 3 Dr. SZABÓ–SZALÓKI (2010, 1. vj.) 239.
- 4 v4.parlament.hu (Letöltve: 2026. 01. 09.)
- 5 Belarusz 2021. június 28-án felfüggesztette részvételét a Keleti Partnerségben
- 6 1) A COSAC elnökeinek találkozója; 2) Kül-, biztonság és védelempolitikai parlamentközi konferencia; 3) Parlamentközi konferencia az EU-n belüli gazdaságpolitikáról; 4) A COSAC LXXII. plenáris ülése; 5) Az Europol ellenőrzéséért felelős parlamentközi konferencia
- 7 parleu2024.parlament.hu (Letöltve: 2026. 01. 09.)
- 8 <https://www.parlament.hu/kmkf-statutum> (Letöltve: 2026. 01. 09.)
- 9 LÉPHAFT Áron – VÉKÁS Domokos: „Magyar nemzetpolitika és az Országgyűlés” in: LÉPHAFT Áron – VÉKÁS Domokos (szerk.): *Kulturális örökség, nemzeti kisebbségek, emberi jogok* (Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2024) 84-97.

XII. | AZ ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALÁNAK MŰKÖDÉSE, KAPCSOLÓDÓ SZERVEZETEK

1. Az Országgyűlés Hivatala
2. Az Országgyűlés és a Hivatal költségvetése
3. Az Országgyűlési Őrség
4. Az Országgyűlés által létrehozott egyéb testületek,
illetve szervek

1. Az Országgyűlés Hivatala

1.1. A Hivatal felállításának története napjainkig

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 hivatalszervezete 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 házszabály-módosítások tervezetének alapjait, fő szempontrendszerét szintén Szűrös Mátyás fogalmazta meg.

Az Országgyűlés Irodájának 1989-ig egy vezetője volt, hasonlóan legtöbb európai nemzeti parlamentek mellett működő hivatali szervezetekhez. Az új hivatali szervezetirendszer kialakításának fő elve volt az Országgyűléssel szemben támasztott új kihívásoknak megfelelni képes szakmai alapokra épülő hivatali apparátus létrehozása volt, amely hatékony szakmai segítséget nyújthat a házelnök, a tisztségviselők és a képviselők számára egyaránt.

A házszabály felülvizsgálatával foglalkozó bizottság az új hivatali szervezeti felépítés alapjait meghatározó házszabály-módosításra tett javaslatot. Ennek 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 házszabály 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 hivatalszervezet 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 főtitkár 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 jogosultságok 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 Főtitkársághoz hasonlóan szintén három fő szervezeti egységre, a Területi és Igazgatási Főosztályra, a Főkönyvelőségre és a Műszaki Főosztályra tagozódott.²

Az Elnöki Titkárság két szervezeti egységén, a Külügyi Főosztályon és a Sajtóirodán keresztül látta el a külügyi-nemzetközi és a sajtótájékoztatási 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 Főtitkárságon 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 Közzolgálati Főosztály, a Közbeszerzési Iroda és az Informatikai Főosztály apparátusa látta el.

A 2010. évi választásokat követően megalakuló új Országgyűlés 2012-ben a korábbinál egységesebb, átfogóbb szabályozást fogadott el az Országgyűlést, illetve az országgyűlési képviselőket érintő több törvény és bizonyos házszabályi rendelkezések egyberendezésével, törvényi szintre emelésével.³ Az Ogytv. a hatékonyabb hivatali működés érdekében szakmai szinten is egységes vezetés alá rendelte a különböző hivatali szerveket, főigazgatót állítva a teljes apparátus élére.

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”.⁴ A Hivatal tehát az Ogytv. alapján segíti az Országgyűlés folyamatos működését, támogatja az országgyűlési képviselőket, nemzetiségi szószólókat, a bizottságokat 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.⁵ A Hivatalt házelnök által kinevezett, munkáját a házelnök

nök irányítása alatt végző főigazgató vezeti.⁶ Ez az egyszemélyi vezetés 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, Közgyűjtéményi és Közművelődési Igazgatóság hivatali szervekből, illetve ezekkel a szervezeti hierarchiában azonos szinten elhelyezkedő két (e tekintetben megkülönböztetett jogállású) szervezeti egységből, a Sajtóirodából és a Belső Ellenőrzési Irodából áll.⁷ Az Elnöki Titkárság kivételével a hivatali szervek a specifikus feladatok ellátásáért felelős szervezeti egységekre (főosztályokra és irodákra) tagolódnak. A hivatali szerveket titkárságvezető, főigazgató-helyettes, illetve igazgató, a két „kiemelt” szervezeti egységet a sajtófőnök, valamint az irodavezető vezeti.

Az Országgyűlés Hivatala a Közgyűjtéményi 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 Hivatal mellett az Országgyűlés munkaszervezetében működik a Költségvetési Tanács titkársága és a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács titkársága.⁸ 2020-ban történő megszűnéséig e szervezetek közé tartozott a Független Rendészeti Panasztestület is.

A Hivatal munkatársainak többsége – egy, az Ogytv.-t érintő, 2018. január 1-jén hatályba lépett módosítás alapján – országgyűlési köztisztviselő. A közszolgálati tisztviselőkről, tehát elsősorban a kormányzati, önkormányzati igazgatási szervek szolgálatában álló „közszolgáktól” 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, vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettség stb.), amelyek nemcsak a jogszabályban, hanem a Hivatal belső szabályozóiban is megjelennek (pl. Etikai és Magatartási Kódex). Az országgyűlési köztisztviselők mellett – a rájuk vonatkozó „előírásoknak” megfelelően – a hivatali munkát számos munkavállaló is segíti.

Mivel a HHSZ 4. § (1) bekezdése alapján a képviselőcsoportok működési költségeiről is az Országgyűlés Hivatalának költségvetésén belül kell gondoskodni, a frakciók mellett működő frakcióhivatalok munkatársai is az Országgyűlés Hivatalának alkalmazottai, akik felett a munkáltatói jogkört a főigazgató gyakorolja.

1.2. A törvényalkotást segítő informatikai rendszerek

Az Országgyűlés (jogszámban⁹ 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 az adatbázis-kezelő rendszerfolyamatos fejlődése eredményeképp mára egyre több és részletesebb – az igényeknek megfelelő – dinamikus lekérdezés érhető el 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 előíráson alapuló kapcsolatba kerülő személyek személyes és mandátumadatait, tisztségeit, a választásokon elért eredményeiket, országgyűlési bizottsági vagy EU-s képviselőtagságuk részleteit, az általuk benyújtott indítványokat, rákereshetnek felszólalásaikra, böngészhetik vagyonnyilatkozatukat 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 szavazatszámláló rendszerrel való PAIR-összeköttetés biztosítja (a plenáris ülésteremben a kormánytagok, képviselők és nemzetiségi szószólók személyes azonosító kártyájuk segítségével használhatják az ülés helyükhöz 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

előben követhetik a plenáris ülés, illetve a törvényalkotási bizottság üléseit, amelyek visszamenőleg is kikeresethetők 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 megvághatóak, letölthetők, adathordozóra másolhatóak.

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 Tájékoztatási és Iromány-nyilvántartó Főosztály munkatársai által beszkennelt irományok, a Kormánynak az aktuális ülészakra vonatkozó törvényalkotási programja, az Országgyűlés elfogadott munka- és napirendje, 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, nemzetiségi szószóolóknak, közjogi tisztségviselőknek és egyes könyvtáraknak, de a honlapon történő, kereshető közzététel miatt a ténylegesen igényelt papíralapú példányok száma minimális, nem haladja meg a 10-et.

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.

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, amellyel személyre szabottá tehetők az adatokkal kapcsolatos igények. A naptár funkció biztosítja, hogy az érdeklődésre számot tartó események bejelölhetők legyenek (pl. a plenáris ülés vagy valamely szakszabotmány ülése), adott esetben pedig ezek kezdetéről szóló értesítést is igényelhet a felhasználó.

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 ülésterv- és napirendkészítő alkalmazás belső használatú bevezetésének eredménye, és a korábbi, statikus napirendeknél jóval gyorsabb információszerezési lehetőséget biztosít. A program a PAIRadatbázisban szereplő, az írományokhoz kapcsolódó metaadatok felhasználásával automatikusan linkesíti az egyes előterjesztések elérési útvonalatát 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 írományok (elsősorban a törvényjavaslatok, határozati javaslatok, módosító javaslatok, eljárást kezdeményező indítványok) és háttéranyagok elektronikus elkészítését és benyújtását. A Törvényalkotás Parlamenti Informatikai Rendszere (a továbbiakban: 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 végétől – a rendszer által nyújtott keireteket figyelembe véve – a ParLex kötelező használatát rendelte el, útjára indult az elektronikus benyújtásra kerülő indítványok „térhódítása”. A Házzabály 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 szabályozási gondolat első realizálható pillanatától az elfogadott jogszabály kihirdetéséig és a jogi környezet automatikus hatályosításáig egy zárt, elektronikus rendszeren

keresztül lehessen megvalósítani. 2021. augusztus 2-ától a ParLex már megújult és jelentősen kibővített funkcionalitással, felhasználóbarát működésével az Integrált Jogalkotási Rendszer (a továbbiakban: IJR) alrendszereként működik. Az IJR további alrendszerei (kormányzati döntés-előkészítő alrendszer, helyi önkormányzati alrendszer) és moduljai (autentikációs modul, elektronikus jogszabályszerkesztő modul, hatályosító modul stb.) használatával a jogalkotás folyamatlépései egyazon informatikai programban végezhetőek el a jogszabály-előkészítéstől a hatályosításig. Mindhárom alrendszerben a jogszabályszerkesztő modul felülete szolgál a tervezetek megszövegezésére. Ezen modul a jogszabályszerkesztési szabályokra építve segíti a kodifikációt, támogatva a jogszabályok egységes formában történő megszerkesztését. Az országgyűlési képviselők és bizottságok automatikusan jogosultságot kapnak a ParLex-alrendszer használatához, így indítványukat elektronikus úton szerkeszthetik és nyújthatják be. A ParLex és a PAIR közti kommunikáció teszi lehetővé, hogy a ParLexben benyújtott irományok automatikusan közzétételre kerüljenek az Országgyűlés honlapján, amely azonnali és jóval gyorsabb adatelérést biztosít, mint a hagyományos, papíralapú iktatás. Napjainkban a törvényjavaslatok 99%-a, míg az összes iromány 94%-a elektronikus úton kerül benyújtásra. Az IJR emellett más informatikai rendszerekhez való kapcsolódással lehetőséget nyújt az állampolgárok részvételére is a jogalkotási folyamatban.

A mesterséges intelligencia megjelenése új korszakot nyit a parlamenti digitalizációban. A Hivatal kiemelten vizsgálja a mesterséges intelligencia törvényhozási folyamatokban való alkalmazásának lehetőségeit. A nemzetközi példákat is figyelembe véve elsőként a beszédfelismerő rendszerek kerültek a fókuszba. A gyorsírók munkáját 2025-től mesterséges intelligencián alapuló beszédfelismerő rendszer támogatja. A gyorsírók munkája kiemelten fontos, hiszen a jegyzőkönyvek alapján ismerheti meg a nyilvánosság szövegesen a plenáris és a bizottsági ülések történéseit. A gyorsírt órák száma a kisebb, 199 fős képviselői létszámmal csökkent, de évenként így is megközelítheti az 1000 órát, sőt a nem választási években többször is meghaladta ezt a szintet, egy ízben az 1400 órát is, 1 óra alatt akár 8–10 ezer szó is elhangozhat. A beszédfelismerő rendszer jelenleg még nem képes a hangulati elemek, reakciók, történések (pl. taps, derűtség, közbeszólások) rögzítésére, illetve a rendszer hatékonyságát nagyban befolyásolja a beszéd minősége, tempója és hangereje, valamint a háttérzaj, ezért a gyorsíró jelenlétét továbbra is biztosítani kell az ülésteremben. A gyorsírók továbbra is 10 perces váltásban készítik a sztenogramot, amit összevetnek a beszédfelismerő rendszer által készített leirattal. A beszédfelismerő rendszer által előállított leiratból többkörös lektorálási és szerkesztési munka révén jön létre a végleges jegyzőkönyv. A beszédfelismerő rendszer használata – ahogyan az a nemzetközi gyakorlatban is tapasztalt – nem váltotta fel a gyorsírást, hanem támogatja a gyorsírók munkáját.

A fenti példák is jól mutatják, hogy a Hivatal elkötelezett a digitalizáció mellett. Folyamatosan figyelemmel kíséri a technológiai fejlődés nyújtotta lehetőségeket, és fejleszti informatikai rendszereit. Ennek megfelelően a ParLex és a PAIR fejlesztése is folyamatos, hogy a törvényalkotást, illetve a parlamenti munkáról való tájékoztatást a legkorszerűbb technológiai megoldások támogatassák.

1.3. Szakmai műhely

Az Országgyűlés Hivatalának feladata, hogy az Országgyűlés munkáját támogassa, a parlamenti munka gördülékénységét biztosítsa. Ez azonban nem zárja ki, hogy emellett – társadalmi küldetesként, illetve szakmai tevékenysége megalapozásaként – a Hivatal egy saját szakmai műhelyt is működtessen, ennek keretében – a jövőendő 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. Szervezi továbbá a Törvényhozási Igazgatóság által megrendezésre kerülő konferenciákat.

A parlamenti műhely elnevezését is adó kiemelt program a 2016-ban indult és négy féléven át tartó „A Hárszabályon 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 érdekvérvényesítés vagy az átláthatóság. A jelentős érdeklődést mutatta, 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 harminca-

dik évfordulója alkalmára szervezett programok megvalósítását a Covid-19-járvány kitörése megghiúsította. Ezt követően 2023 szeptemberében „Parlamentek a mesterséges intelligencia kapujában” címmel került megrendezésre egy konferencia.

Az elméleti képzés mellett a Hivatal hagyományosan részt vállal az alkotmányjog, a parlament iránt érdeklődő egyetemi hallgatók, illetve a 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 10–15 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 ellátnak¹⁰. 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 (Sándor-palota, Alkotmánybíróság, Állami Számvevőszék, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda, Miniszterelnöki Kormányiroda).

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 a jogász szakos, illetve a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának meghatározott szakjain tanuló hallgatókat fogadja. Az egyetemi előírásokhoz igazodóan a jogáshallgatók számára 3–6 hetes, a közzszolgálati egyetemisták számára 5, 6, 8 vagy 12 hetes szakmai gyakorlati programot kínál a Hivatal, előbbi fél évente, utóbbit 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” programja. A 2015 februárjától működő programot évente kétszer – februári és szeptemberi kezdéssel – hirdeti 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 lejárta után 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 kezdete 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 európai uniós ügyekért felelős miniszter, továbbá az Európai Bizottság Magyarországi Képviselőtársaság vezetője által együttesen kiírt pályázatra benyújtott tanulmányokat egy bírálóbizottság értékeli és javasolja díjazásra, a legjobbak méltó pénzjutalomban részesülnek, illetve többnapos brüsszeli tanulmányúton való részvételre is lehetőségük nyílik. A tanulmányok témájaként 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 időkben pedig az éghajlatváltozás, a migrációs krízis, a digitális platformok, illetve a versenyképesség kérdései 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 éveitől tájékozva a 100-at is jóval meghaladta, 2023-ban 41, 2024-ben 49 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 nemzeti kisebbségi jogok vagy a vonatkozó európai polgári kezdeményezésekkel összefüggésben is. A Hivatal 2004 óta a díjazott dolgozatokat meg is jelenteti, 2014 óta elektronikus formában.¹¹

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 fiatal szakemberek az Országgyűlés munkájának tanulmányozása mellett megismerhetik a legfontosabb alkotmányos szervek működését és bepillantást nyerhetnek a helyi közigazgatás működésébe is. A programban 2025-ig összesen 26 hallgató vett részt.

A parlamenti szakmai műhely a fentieken 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 Közszerületi Egyetem által szervezett hallgatói csoportok, alkotmányjogi tudományos diákkörök számára továbbá lehetőség van plenáris, illetve bizottsági ülés megtekintését, illetve szakmai előadást is tartalmazó parlamenti látogatásra.

Ezen túlmenően a Hivatal munkatársai szükség szerint közreműködnek parlamenti jogi tantárgyak oktatásában, példa erre a Nemzeti Közszerületi 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 Hárszabályon túl” Facebook-oldalon vagy az Országgyűlés honlapján tájékozódhatnak az érdeklődők.

1.4. Közgyűteményi 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 Szakreferenci Osztály munkatársai a helyben használat és a távhasználat során egyaránt magas színvonalon biztosítják a felhasználók számára a szaktájékoztatást, továbbá a könyvtár széles körű szolgáltatásokkal várja a felhasználóit.¹² 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 a teljességre törekedve gyűjti, de külföldi szakkönyvállománya is jelentős. Az intézmény digitalizálási tevékenységének köszönhetően az interneten keresztül is gyorsan fellelhetők az

országgyűlési, valamint a főgyűjtőköri 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.¹³

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 idegenvezetéseinek évente közel 650 000 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, 26 nyelven elérhető audioguide készülék segítségével biztosítja folyamatosan az országházi 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 *A magyar törvényhozás ezer éve* címet viselő állandó kiállításban az érdeklődők a honfoglalástól egészen a rendszerváltozásig kísérhetik figyelemmel a magyar államiség és alkotmányosság fontosabb állomásait. Az *Országház története* című kiállítás az Országház Neő Béla termében, az *In memoriam 1956. október 25. emlékhely és kiállítás* és a *Kötár* pedig a Kossuth téren, az Országház egykori szellőzőlagútaiban 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 2025-ben több mint 12 000 fő vett részt.

A múzeum munkatársai az Országház Filmműhely program keretében állampolgári, történelmi és művészettörténelmi témákban dokumentumfilmeket, ismeretterjesztő rövidfilmeket, animációs és saját készítésű oktatófilmeket készítenek, amelyek az Országház Filmműhely YouTube-csatornán érhetők el.

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 művészettörténelmi 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 *Nagyjainkról* című sorozat kötetei a magyar történelem kiemelkedő alakjait ismertetik meg a 10–12 éves diákokkal. A kiadó legnagyobb vállalkozása, *A magyar országgyűlések története* című sorozat a magyar parlamentarizmus történetét dolgozza fel tizenhárom 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 célpont – történő tájékoztatás, városképről készített felvétel, valamint ajándék- és emléktárgyon történő megjelenítés céljából, továbbá politikai hírszolgáltatás képi illusztrálására hozzájárulás nélkül használható. Szintén 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. Az eljárás nem minősül közigazgatási eljárásnak.

A kiadott engedély lehet általános érvényű vagy határozott időre szóló, de minden esetben visszavonható, ekkor 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 perben a Fővárosi Törvényszék a kizárólagosan illetékes bíróság. 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 jogosulatlan jelképhasználókkal¹⁴, illetve 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, a vagyoni előny átengedésére vagy sérelemdíjra vonatkozó 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 – a törvényi előírásoknak megfelelően – 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 munkákat, illetve az éveken átnyúló felújítási, beruházási munkák elvégezhetők legyenek.

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 teremtetett, 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 szervezetiileg és irányításában is elkülönülő szerv végezze. A törvényjavaslat indokolása¹⁵ 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 biztonságaról 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 az Országgyűlés Hivatalának főigazgatója készíti elő, és a házelnök a Költségvetési Bizottság véleményének beszerzését követően küldi meg a Kormánynak, továbbá a házelnök ellenőrzi az elfogadott költségvetés 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 működésével kapcsolatos szabályzatokat¹⁶ ugyanakkor – a házelnök véleményének kikérése mellett – a rendészetért felelős miniszter rendeletben szabályozza.

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, ezenkívül 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 ülésterembe közveszély, az életet vagy a testi épséget fenyegető közvetlen veszély elhárítása, illetve az ilyen veszélyben lévők kimentése érdekében.¹⁷

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 ülésterembe behívhatja az Őrséget, és az ülésteremből velük kivezettetheti 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 kivezttetését akadályozta. A kivezttetést természetesen felszólításnak kell megelőznie. Amennyiben a képviselő e felszólítás ellenére sem hagyja el az üléstermet, akkor az ülésvezető elnök elrendeli (elrendelheti) a képviselő kivezttetését.¹⁸ A tárgyalási rend fenntartásával kapcsolatos feladatok ellátása során az országgyűlési őr akár testi kényszert alkalmazhat mint kényszerítő eszközt.

Az Ogytv. tárgyalási rend fenntartására szolgáló rendelkezései értelmében az ülést vezető elnök a képviselő azonnali hatályú kitiltását rendelheti el bizonyos esetekben, míg a házelnök a magatartás tanúsítását követő tizenöt napon belül elrendelheti a képviselő kitiltását. A kitiltott képviselő az Országház területét köteles elhagyni, a kitiltás időtartama alatt annak 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.

4. Az Országgyűlés által létrehozott egyéb testületek, illetve szervek

Az Országgyűlés széles szervezeti alakító 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

közigazgatási és bírósági eljárásokban a KNEB képviselőjére jogosult.¹⁹ 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.²⁰

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.²¹

A Költségvetési Tanács felállítására 2009-ben került sor, és Magyarország gazdasági stabilitásának erősítése érdekében fontos szerepet játszik a mindenkor 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.²²

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 gondoskodjék 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.²³

Az Országgyűlés 2019 nyarán egy új kutatóintézeti hálózatot létesített Eötvös Loránd Kutatási Hálózat néven, és új költségvetési szervként felállította az ELKH Titkárságát is, amely Alapító Okiratának kiadása a házelnök feladata volt.²⁴ Az ELKH azóta mind elnevezésében, mind szervezetében több átalakításon esett át, végül 2025-ben megszűnt, általános jogutódja a HUN-REN Magyar Kutatási Hálózat lett.²⁵

A kiadványunk első 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 A T/6391. számú törvényjavaslat előterjesztői indokolása alapján <https://www.parlament.hu/irom39/06391/06391.pdf> (Letöltve: 2026. 01. 09.)
- 4 Ogytv. 12. § (1) bekezdés
- 5 Ogytv. 2. § (2) bekezdés l) pont
- 6 Ogytv. 123. § (2) és (3) bekezdés
- 7 SZMSZ 5. §
- 8 SZMSZ 10. §
- 9 Ogytv. IV. Fejezet – az Országgyűlés működésének nyilvánossága
- 10 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: 2026. 01. 09.)
- 11 SZABÓ Gergely–TAMÁS Csaba Gergely (szerk): Magyarország és az Európai Unió. Díjnyertes pályázatok. 2003–2013. Országgyűlés Hivatala, 2004–2014. (Az Országgyűlési Könyvtárban elérhető.) Az elektronikus kiadványok az alábbi linkről tölthetők le: <https://www.parlament.hu/web/guest/palyazatok1>
- 12 Bővebb információ a könyvtár honlapján található: <https://konyvtar.parlament.hu> (Letöltve: 2025. 05. 22.)
- 13 A Képviselői Információs Szolgálat szolgáltatásai elérhetőségéről tájékoztatás a <https://konyvtar.parlament.hu/hu/parlamenti-felhasznaloknak-oldalon-olvashato> (Letöltve: 2025. 10. 13.).
- 14 A jogosulatlan jelképhasználat fogalmát az Ogytv. 27/G. § (1) bekezdése rögzíti.
- 15 Forrás: www.parlament.hu/irom39/06391/06391.pdf (Letöltve: 2025. 10. 29.)
- 16 Pl. szolgálati szabályzat, képesítési követelmények, egyenruházati szabályzat, részletesen lásd Ogytv. 130. § (1) bekezdését.
- 17 Részletesen lásd az Ogytv. 141. § (2) bekezdését.
- 18 Az Ogytv. hatálybalépésétől eddig egy ülést vezető elnök sem kért segítséget az Őrségtől a plenáris ülésen gyakorolható rendszeti feladatai ellátásához.
- 19 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: 2026. 01. 05.)
- 20 A magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló 2012. évi XXX. törvény 14. és 17. §
- 21 A Nemzeti Emlékezet Bizottságáról szóló 2013. évi CCXLI. törvény
- 22 SZMSZ 40. § (3) bekezdés
- 23 A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 85. és 86. §
- 24 A kutatás, fejlesztés és innovációs rendszer intézményrendszerének és finanszírozásának átalakításához szükséges egyes törvények módosításáról szóló 2019. évi LXVIII. törvény 36. §
- 25 A HUN-REN Magyar Kutatási Hálózatról szóló 2024. évi XCI. törvény 29. §

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 emlékhellyé 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 kezlet kaptak: a pályázatban felsoroltak közül egyedül a klasszikus görög stílus hiányzott – ennek oka leginkább az volt, hogy a „versenytársnak” 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 eldölt, 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 Andrássy 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 környék 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 nagynak, díszesnek és monumentálisnak kell lennie, hogy mintegy a jelenkor monumentumának jellegével bírjon.”³

Az Országház felépítésére a vonatkozó törvenycikk 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 fölépcső 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. E két épület rekonstrukciója jelenleg is zajlik, amelynek keretében az ott dolgozók számára közös mélygarázs és étterem is épül, 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 vagyonkezelésébe 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 megörökítése 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 előírányzott 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 szárnynál található gróf Andrássy Gyulát ábrázoló bronz lovas szobor 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 mészkből 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 – korábban a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvényben (a továbbiakban: Kötv.), 2024. október 1-jétől pedig a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvényben (a továbbiakban: Méptv.) 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, történeti megemlékezések színhelye a tér.”¹⁰

A kiemelt nemzeti emlékhely a Méptv. meghatározása szerint a nemzet és a magyar állam történelmében kiemelkedő jelentőségű nemzeti emlékhely, amelyet az Országgyűlés törvénnyel kiemelt nemzeti emlékhellyé nyilvánít.¹¹ A Méptv. 1. 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.

Az Méptv. 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 során és az átfogó tervezési programokban, az emlékhely állapotának felmérése és figyelemmel kísérése, továbbá az emlékhelyekhez fűződő nemzeti érték megőrzéséhez, fenntartásához és bemutatásához szükséges intézkedések megtétele, valamint az emlékhely fenntartható használata, fejlesztése és bemutatása érdekében tervek, programok, projektek előkészítése és megvalósítása, illetve 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 őröködjön „[...] a kiemelt nemzeti emlékhely és annak környezete történelmi és műemléki megjelenésének, egységes arculatának megőrzése felett.”¹²

A Méptv. rendelkezéseinek megfelelően a KNEB elnöke az Országgyűlés elnöke, tagjai pedig a Nemzeti Emlékhely és Kegyeleti Bizottság által delegált személy¹³, a kulturális örökség védelméért felelős miniszter által delegált személy¹⁴, az Országgyűlés kulturális ügyekkel foglalkozó bizottsága által delegált személy¹⁵, valamint a Házbizottság által jelölt személy.¹⁶

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 Méptv.-ben meghatározott, többek között a kiemelt nemzeti emlékhely területén és a 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 nyilatkozat megadásával vagy megtagadásával 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 hozzájáruló nyilatkozattal kapcsolatos,
- a kiemelt nemzeti emlékhely használatának rendjéről szóló 119/2014. (IV. 8.) Korm. rendelet keretében a kiemelt nemzeti emlékhely használatára vonatkozó használati szerződéssel 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 légijármű működtetésével kapcsolatos, az Országgyűlési Őrség megkeresésére egyetértő vagy elutasító

döntések meghozatala, feladatok ellátása.

A KNEB a Méptv. és az Ogytv. felhatalmazása alapján bizonyos ügyekben meghatalmazza a kiemelt nemzeti vagyon vagyonkezelőjét, azaz a Hivatalt, hogy nevében és helyette eljárjon, a KNEB testületi véleményét, döntését bírósági és közigazgatási eljárásokban képviselje. Ezen ügýtípusok a következőkben foglalhatók össze:

- a Hivatal vagyonkezelésében lévő ingatlanok, épületek fenntartható használatával kapcsolatos, előzetes hozzájárulással kapcsolatos ügyek, továbbá az Országgyűlés, az Országgház és a Parlament elnevezés, az Országgház képe, az Országgház stilizált képe vagy sziluettje felhasználásával kapcsolatos ügyek,
- a kapcsolódó közterületrészek 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 a Méptv. XI. Fejezetében meghatározott feladatok ellátása tekintetében a KNEB a Hivatal részére történő meghatalmazást az Igazságügyi Palota és az Agrárminisztérium épülete, valamint a Vértanúk tere tekintetében esetenként, a tagok többsége szavazatával adja meg, amelyről értesíti a vagyonkezelőt.¹⁷

5. A KNEB kiemelt nemzeti emlékhellyel kapcsolatos döntési jogosultságai

Amint az a KNEB feladataival kapcsolatban már említésre került, a Méptv. vonatkozó rendelkezései alapján a KNEB előzetes hozzájáruló nyilatkozata szükséges a kiemelt nemzeti emlékhely területén és a 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 emlékhelyhez tartozó közterületen bejelentéshez kötött tevékenységhez. Az előzetes hozzájáruló nyilatkozatot a KNEB akkor nem adja 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, vagy nem felel meg a beépítési szabályoknak és követelményeknek. Az előzetes hozzájáruló nyilatkozatban a tevékenység végzése a fenti szempontok teljesülése érdekében a KNEB által feltételhez is köthető. A Méptv. XI. 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
- 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/
- 9 Forrás: www.parlament.hu/web/orszaghaz/a-kossuth-ter-rekonstrukcioja
- 10 A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXLIX. törvény indokolása, 5., 11.-12. és 16. §
- 11 Méptv. 16. § 69. pont
- 12 Az egyes kulturális tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVII. törvény indokolása, 18. §
- 13 A kiadvány lezárásakor: dr. Szakály Sándor
- 14 A kiadvány lezárásakor: Halász János
- 15 A kiadvány lezárásakor: dr. Szinay Attila
- 16 A kiadvány lezárásakor: dr. Such György
- 17 Forrás: www.parlament.hu/documents/126906/131047/KNEB+%C3%BCgyrend.pdf/98da6a7a-81f8-4a7a-92e1-8583f4100ccc?t=1591615479950 (Letöltve: 2025. 10. 29.)

Záró gondolatok

„Nekiünk olyan nemzedéket kell ma felnevelniünk, amely húsz év múlva meg fogja állni a versenyt az akkori más nemzetek generációival.”

(gróf Klebelsberg Kuno)

Kötetünk harmadik kiadása azért született, hogy a lehető legátfogóbb formában mutassa be a parlamenti jogot érintő jogszabályváltozásokat, valamint ezek kiegészítéseként tartalmazza az Országgyűlés 2022–2026-os ciklusának gyakorlati működését érintően szerzett tapasztalatokat.

Bízunk benne, hogy a megváltozott ismeretanyagot sikerült közérthető, jól hasznosítható módon átadnunk, és segítségére lehetünk ezáltal 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.
Bodnár Eszter dr.	Választási rendszerek, választójog-történet
Buksza Zsolt dr.	A bizottságok Függelék 9–11.
Bukvai Zoltán dr.	A Hivatal felállításának története napjainkig
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 Név- és jelképhasználat Az Országgyűlési Őrség
Edelman Annamária	Függelék 1–8., 12–16., 18–27., 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
Horváth Attila dr.	A parlamentarizmus és a házszabályok megalkotásának kezdeti története Magyarországon
Horváth Ákos dr.	A nemzetközi szerződésekre irányuló és az egyházakkal kapcsolatos eljárások
Imre Bernadett dr.	Ellenőrzés a bizottságokban Függelék 28. és 40.
Juhász László dr.	Az Országgyűlés európai uniós ügyekkel kapcsolatos eljárásai Függelék 43.

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
	Az Országgyűlés munkarendje
	Az Országgyűlés ülészekai, ülései
	Függelék 35. és 36.
Kühár Noémi Marianna dr.	A parlamenti patkó – az Országgyűlés ülésrendje
Léphaft Áron	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Mátis Kornél dr.	Ellenőrzés a bizottságokban
	Függelék 28. és 40.
Molnár Gábor Ferenc	A törvényalkotást segítő informatikai rendszerek
Országh 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
Román Kinga dr.	A törvényjavaslatok tárgyalásának különös szabályai
Rostási-Szabó Zsuzsanna	Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai
Sára Szabolcs dr.	A bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás
Seager-Smith Leonóra dr.	A fegyelmi és rendészeti jogkör
Sebők Noémi dr.	A képviselők jogállása
	A képviselők javadalmazása
	Mentelmi jog
	A nemzetiségi 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 tisztségviselői Az Országgyűlés megbízási ideje Az Országgyűlés tanácskozási rendje Függelék 38.
Vastag Kornélia dr.	A parlamenti patkó – az Országgyűlés ülésrendje
Vladár Zsolt dr.	Magyarország Alaptörvényének megalkotása és módosítása Az Országgyűlés egyéb feladatai
Zsigmond-Varga Adrienn	Az Alkotmánybíróság szerepe a törvényalkotási eljárásban Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai

FÜGGELÉK

1. Az Országgyűlés elnökei
2. Az Országgyűlés alelnökei
3. Az Országgyűlés háznapjai
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 döntéseihez 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 és megválasztás 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 törvényjavaslathoz 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
43. Az Országgyűlés által elfogadott indokolt vélemények

1. Az Országgyűlés elnökei

Ciklus	Neve	Megbízatásának időtartama
1990–1994	Göncz Árpád (SZDSZ) ¹	1990.05.02. – 1990.08.02.
	Szabad György (MDF)	1990.08.03. – 1994.06.27.
1994–1998	dr. Gál Zoltán (MSZP)	1994.06.28. – 1998.06.17.
1998–2002	dr. Áder János (Fidesz)	1998.06.18. – 2002.05.14.
2002–2006	dr. Szili Katalin (MSZP)	2002.05.15. – 2006.05.15.
2006–2010	dr. Szili Katalin (MSZP)	2006.05.16. – 2009.09.14.
	dr. Katona Béla (MSZP)	2009.09.14. – 2010.05.13.
2010–2014	Schmitt Pál (Fidesz)	2010.05.14. – 2010.08.05.
	dr. Kövér László (Fidesz)	2010.08.06. – 2014.05.05.
2014–2018	Kövér László (Fidesz)	2014.05.06. – 2018.05.07.
2018–2022	Kövér László (Fidesz)	2018.05.08. – 2022.05.01.
2022–2026	Kövér László (Fidesz)	2022.05.02. –

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	Megbízatásának időtartama
1990–1994	Szabad György (MDF)	1990.05.02. – 1990.08.03.
	dr. Dornbach Alajos (SZDSZ)	1990.08.03. – 1994.06.27.
	Vörös Vince (FKgP)	1990.05.02. – 1994.06.27.
	dr. Szűrös Mátyás (MSZP)	1990.05.02. – 1994.06.27.
1994–1998	dr. Kóródi Mária (SZDSZ)	1994.06.28. – 1998.06.17.
	G. Nagyné dr. Maczó Ágnes (FKgP)	1994.06.28. – 1997.10.03.
	dr. Kávássy Sándor (FKgP)	1997.11.11. – 1998.06.17.
	dr. Salamon László (MDF)	1994.06.28. – 1996.03.10.
	dr. Füzesy Tibor (KDNP)	1996.04.16. – 1997.07.15.
1998–2002	dr. Áder János (Fidesz)	1997.09.09. – 1998.06.17.
	dr. Szili Katalin (MSZP)	1998.06.18. – 2002.05.14.
	Gyimóthy Géza (FKgP)	1998.06.18. – 2001.09.19.
	dr. Wekler Ferenc (SZDSZ)	1998.06.18. – 2002.05.14.
2002–2006	Mandur László (MSZP)	2002.05.15. – 2006.05.15.
	dr. Szájer József (Fidesz)	2002.05.15. – 2004.01.31.
	dr. Deutsch-Für Tamás (Fidesz)	2004.02.01. – 2006.05.15.
	Harrach Péter (Fidesz)	2002.05.27. – 2006.05.15.
	dr. Wekler Ferenc (SZDSZ)	2002.05.15. – 2004.09.15.
	dr. Világosi Gábor (SZDSZ)	2004.09.16. – 2006.05.15.
	dr. Dávid Ibolya (MDF)	2002.05.27. – 2004.11.08.
	dr. Dávid Ibolya (MDF)	2004.11.15. – 2006.05.15.
2006–2010	dr. Áder János (Fidesz)	2006.05.16. – 2009.07.13.
	Pelczné dr. Gáll Ildikó (Fidesz)	2009.07.14. – 2010.05.13.
	Harrach Péter (KDNP)	2006.06.08. – 2010.05.13.
	Lezsák Sándor (Fidesz)	2006.06.08. – 2010.05.13.
	Mandur László (MSZP)	2006.06.08. – 2010.05.13.
	dr. Világosi Gábor (SZDSZ)	2006.05.16. – 2010.05.13.

Ciklus	Neve	Megbízatásának időtartama
2010–2014	Balczó Zoltán (Jobbik)	2010.05.14. – 2014.05.05.
	Jakab István (Fidesz)	2010.05.14. – 2014.05.05.
	dr. Latorcai János (KDNP)	2010.05.14. – 2014.05.05.
	Lezsák Sándor (Fidesz)	2010.05.14. – 2014.05.05.
	dr. Ujhelyi István (MSZP)	2010.05.14. – 2014.05.05.
2014–2018	dr. Hiller István (MSZP)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Jakab István (Fidesz)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	dr. Latorcai János (KDNP)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Lezsák Sándor (Fidesz)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Sneider Tamás (Jobbik)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	dr. Gulyás Gergely (Fidesz, törvényalkotásért felelős alelnök)	2014.05.06. – 2017.10.01.
	Hende Csaba (Fidesz, törvényalkotásért felelős alelnök)	2017.10.02. – 2018.05.07.
2018–2022	dr. Hiller István (MSZP)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	dr. Latorcai János (KDNP)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	Jakab István (Fidesz)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	Lezsák Sándor (Fidesz)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	Sneider Tamás (Jobbik)	2018.05.08. – 2020.05.27.
	dr. Brenner Koloman	2020.07.03. – 2022.05.01.
	Hende Csaba (Fidesz, törvényalkotásért felelős alelnök)	2018.05.08. – 2022.05.01.
2022–2026	Dúró Dóra (Mi Hazánk)	2022.05.02. –
	dr. Latorcai János (KDNP)	2022.05.02. –
	Jakab István (Fidesz)	2022.05.02. –
	Lezsák Sándor (Fidesz)	2022.05.02. –
	dr. Oláh Lajos (DK)	2022.05.02. –
	Hende Csaba (Fidesz, törvényalkotásért felelős alelnök)	2022.05.02. – 2025.05.31.
	dr. Fazekas Sándor (Fidesz, törvényalkotásért felelős alelnök)	2025.06.11. –

3. Az Országgyűlés háznapjai

Ciklus	Neve	Megbízatásának időtartama
2010–2014	dr. Mátrai Márta (Fidesz)	2013.01.01. – 2014.05.05.
2014–2018	dr. Mátrai Márta (Fidesz)	2014.05.06. – 2018.05.07.
2018–2022	dr. Mátrai Márta (Fidesz)	2018.05.08. – 2022.05.01.
2022–2026	dr. Mátrai Márta (Fidesz)	2022.05.02. –

4. Az Országgyűlés jegyzői

Ciklus	Neve	Megbízatásának 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	Megbízatásának 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.
	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. Tárnai 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.

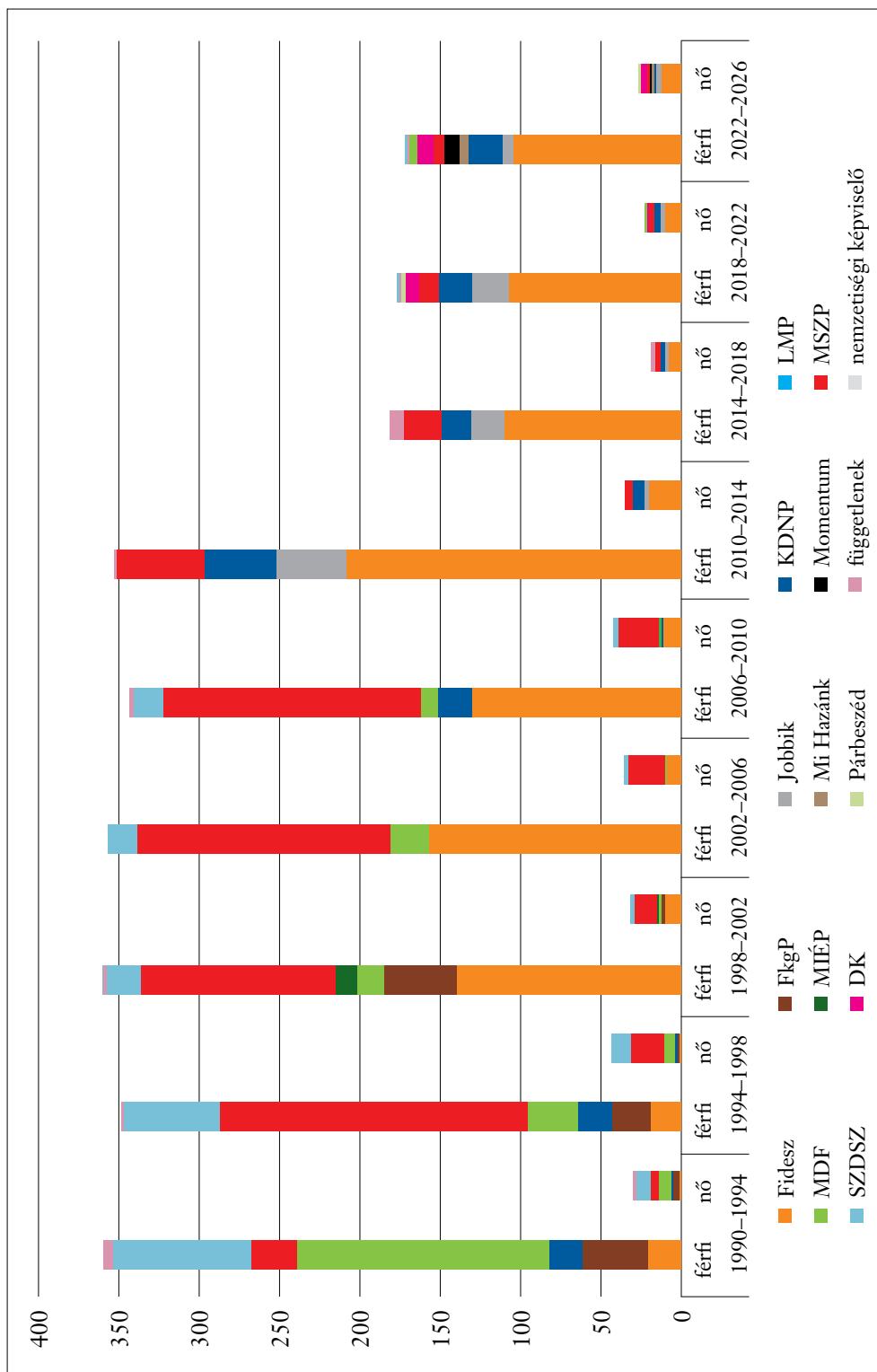
Ciklus	Neve	Megbízatásának időtartama
2014–2018	Földi László (KDNP)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Gelencsér Attila (Fidesz)	2014.06.23. – 2018.05.07.
	Gúr Nándor (MSZP)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Hegedűs Lorántné (Jobbik)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Hiszékeny Dezső (MSZP)	2014.05.06. – 2018.05.07.
	Ikotity 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.
	dr. Aradszki András (KDNP)	2020.06.29. – 2022.05.01.
2018–2022	Arató Gergely (DK)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	Bodó Sándor (Fidesz)	2018.05.08. – 2018.06.12.
	Földi László (KDNP)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	Gelencsér Attila (Fidesz)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	dr. Gyüre Csaba (Jobbik)	2020.06.29. – 2022.05.01.
	Hiszékeny Dezső (MSZP)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	dr. Lukács László György (Jobbik)	2019.02.18. – 2020.06.04.
	Móring József Attila (KDNP)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	dr. Simicskó István (KDNP)	2018.06.04. – 2020.06.29.
	dr. Steinmetz Ádám (Jobbik)	2020.06.29. – 2022.05.01.
	Szabó Sándor (MSZP)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	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. – 2022.05.01.
	dr. Tiba István (Fidesz)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	Tordai Bence (Párbeszéd)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	dr. Varga László (MSZP)	2018.05.08. – 2022.05.01.
	dr. Vinnai Győző (Fidesz)	2018.07.02. – 2022.05.01.

Ciklus	Neve	Megbízatásának időtartama
2022-2026	dr. Aradszki András (KDNP)	2022.05.02. –
	Bakos Bernadett (LMP)	2022.05.02. – 2025.02.15.
	Barkóczi Balázs (DK)	2025.03.17. –
	Berki Sándor (Párbeszéd)	2022.05.17. –
	Dócs Dávid (Mi Hazánk)	2022.05.02. –
	Földi László (KDNP)	2022.05.02. –
	Gelencsér Attila (Fidesz)	2022.05.02. –
	Hiszékeny Dezső (MSZP)	2022.05.02. –
	Mihálffy Béla (KDNP)	2022.06.14. –
	Móring József Attila (KDNP)	2022.05.02. – 2022.06.14.
	Szabó Sándor (MSZP)	2022.05.02. –
	dr. Szűcs Lajos (Fidesz)	2022.05.02. –
	dr. Tiba István (Fidesz)	2022.05.02. –
	dr. Vadai Ágnes (DK)	2022.07.19. –
	dr. Vinnai Győző (Fidesz)	2022.05.02. –
	Z. Kárpát Dániel (Jobbik)	2022.05.02. –

5. Képviselők nemek szerinti megoszlása (az alakuló ülés időpontjában)

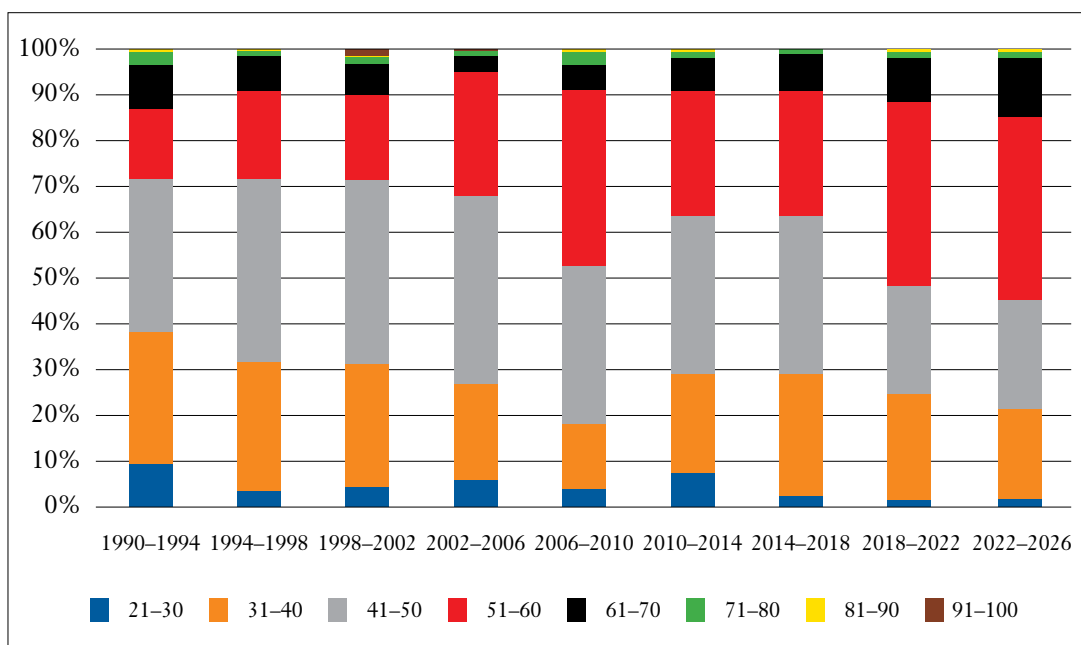
	1990–1994		1994–1998		1998–2002		2002–2006	
	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő
Fidesz	20	2	19	1	138	10	155	9
FKgP	41	3	24	2	45	3	–	–
Jobbik	–	–	–	–	–	–	–	–
KDNP	20	1	21	1	–	–	–	–
LMP	–	–	–	–	–	–	–	–
MDF	157	8	32	6	16	1	23	1
MIÉP	–	–	–	–	13	1	–	–
Mi Hazánk	–	–	–	–	–	–	–	–
Momentum	–	–	–	–	–	–	–	–
MSZP	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		2022–2026	
	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő	férfi	nő
Fidesz	130	11	207	20	109	8	107	10	104	13
FKgP	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Jobbik	–	–	44	3	21	2	23	3	8	2
KDNP	21	2	34	2	15	1	15	1	17	1
LMP	–	–	11	5	3	2	6	3	4	1
MDF	10	1	–	–	–	–	–	–	–	–
MIÉP	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Mi Hazánk	–	–	–	–	–	–	–	–	5	1
Momentum	–	–	–	–	–	–	–	–	8	2
MSZP	165	25	54	5	25	4	12	3	8	2
SZDSZ	18	2	–	–	–	–	–	–	–	–
DK	–	–	–	–	–	–	8	1	11	4
Párbeszéd	–	–	–	–	–	–	3	2	4	2
függetlenek	1	–	1	–	7	2	1	–	1	–
nemzetiségi képviselő	–	–	–	–	–	–	1	–	1	–
Összesen	345	41	351	35	180	19	176	23	171	28
	89%	11%	91%	9%	90%	10%	88%	12%	86%	14%



6. Képviselők száma korcsoportonként (az alakuló ülés időpontjában)

Korcsop- portok	1990– 1994	1994– 1998	1998– 2002	2002– 2006	2006– 2010	2010– 2014	2014– 2018	2018– 2022	2022– 2026
21–30	36	14	17	23	15	29	5	2	6
31–40	112	108	104	81	55	83	53	42	31
41–50	129	155	155	159	134	134	69	56	50
51–60	58	74	72	104	148	105	54	69	72
61–70	38	30	26	14	25	28	16	25	33
71–80	11	4	6	4	8	5	2	4	6
81–90	2	1	1	0	1	2	0	1	1
91–100	0	0	5	1	0	0	0	0	0

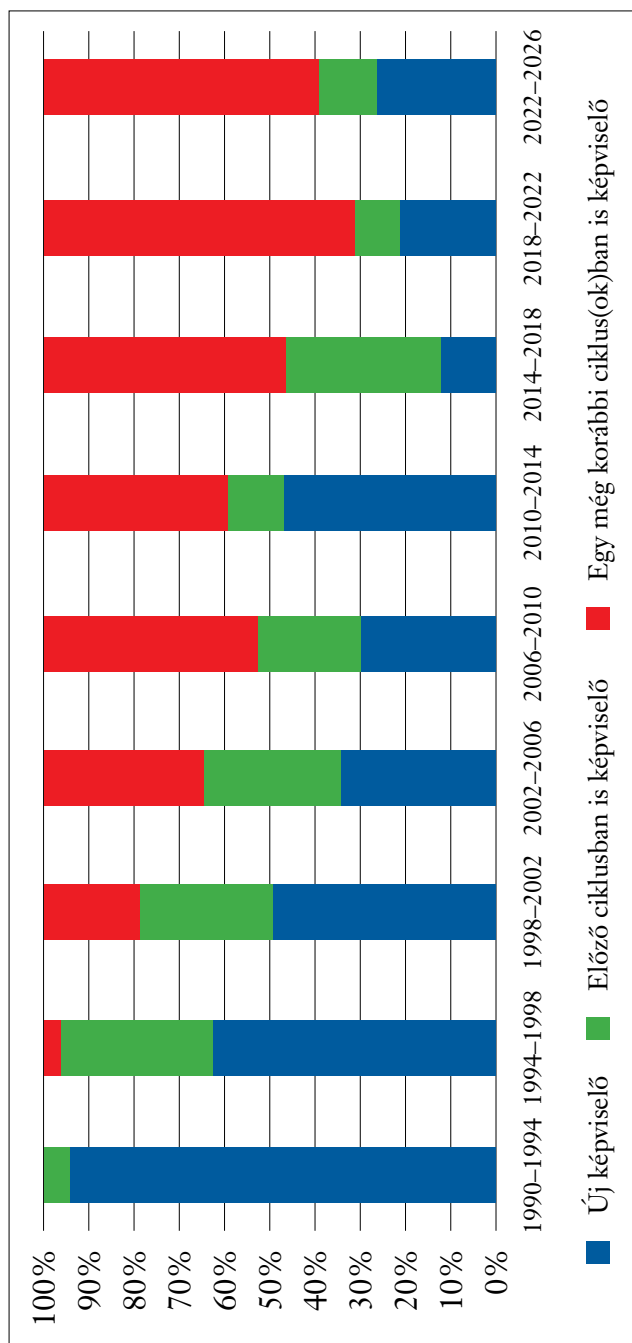


7. Új és régi képviselők létszáma és megoszlása

Megnevezés	1990–1994	Az összes képviselő %-ában	1994–1998	Az összes képviselő %-ában	1998–2002	Az összes képviselő %-ában
Új képviselő	391	94,2%	250	62,2%	196	49,4%
Előző ciklusban is képviselő	24	5,8%	136	33,8%	115	29,0%
Egy még korábbi ciklus(ok)ban is képviselő	–	–	16	4,0%	86	21,7%
Összesen	415	100,0%	402	100,0%	397	100,0%

Megnevezés	2002–2006	Az összes képviselő %-ában	2006–2010	Az összes képviselő %-ában	2010–2014	Az összes képviselő %-ában
Új képviselő	140	34,0%	121	29,7%	188	46,7%
Előző ciklusban is képviselő	125	30,3%	93	22,9%	51	12,7%
Egy még korábbi ciklus(ok)ban is képviselő	147	35,7%	193	47,4%	164	40,7%
Összesen	412	100,0%	407	100,0%	403	100,0%

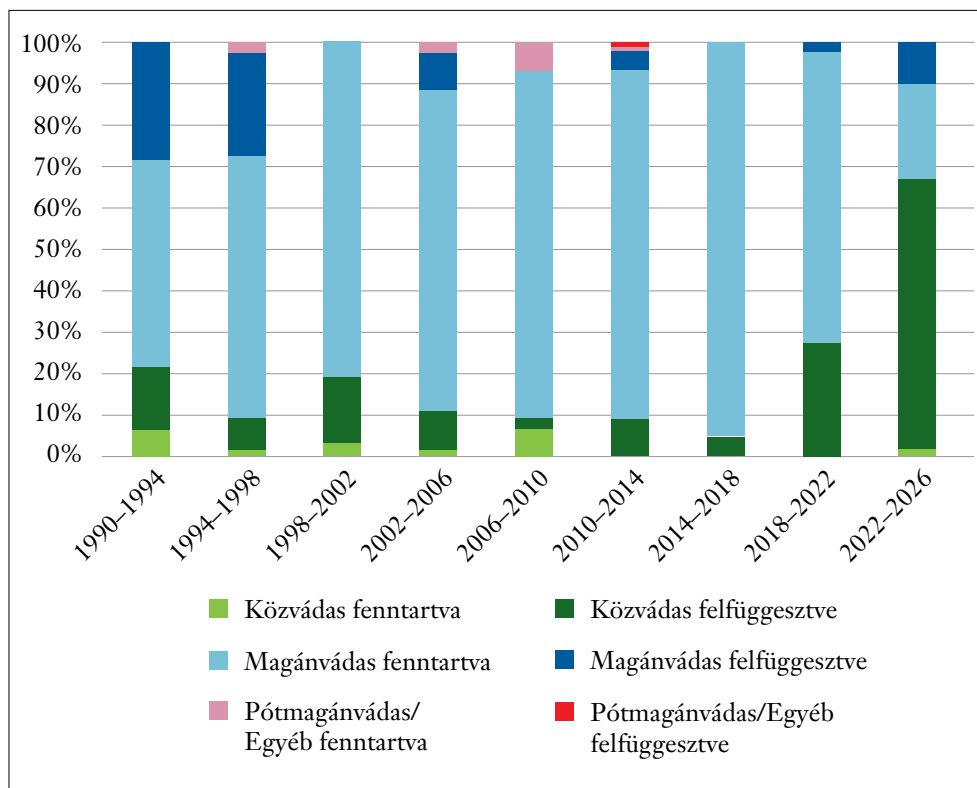
Megnevezés	2014–2018	Az összes képviselő %-ában	2018–2022	Az összes képviselő %-ában	2022–2026	Az összes képviselő %-ában
Új képviselő	31	14,7%	47	21,76%	56	26,17%
Előző ciklusban is képviselő	69	32,7%	23	10,65%	28	12,96%
Egy még korábbi ciklus(ok)ban is képviselő	111	52,6%	146	67,59%	130	60,19%
Összesen	211	100,0%	216	100,0%	214	99,07%



8. Mentelmi ügyek száma

Ciklus	Országgyűlés döntése	Közzvádas	Magánvádas	Pótmagánvádas / 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	25	0	25
	Felfüggesztve	13	1	0	14
	Összesen	13	26	0	39
2022–2026	Fenntartva	1	13	0	14
	Felfüggesztve	37 ¹	8	0	45
	Összesen	38	21	0	59

1 Ezek közül 31 db szabálysértésen alapul.



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	Oktatási, ifjúsági és sport bizottság ³
		Emberi jogi, kisebbségi és vallásügyi bizottság
II. Különbizottságok ⁴		Mezőgazdasági bizottság ³
	Ügyrendi bizottság	Ügyrendi bizottság
	Választási és mandátumvizsgáló bizottság	Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság ³
	Mentelmi és összeférhetetlenségi bizottság	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
II. Külön- bizottságok ⁷		Nemzetbiztonsági bizottság ⁷
		Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság ⁷
		Társadalmi szervezetek költségvetési támogatását előkészítő bizottság ⁸
		Alkotmányelőkészítő bizottság ⁸
	Számvevőszéki bizottság	
	Foglalkoztatási és munkaügyi bizottság	
	Nemzetbiztonsági bizottság	
	Mentelmi, összeférhetetlenségi 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 családügyi bizottság	Szociális és családügyi 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, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság	Mentelmi, összeférhetetlenségi 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, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság	Mentelmi, összeférhetetlenségi 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, családügyi és lakhatási bizottság	Ifjúsági, szociális, családügyi és lakhatási bizottság
	Kulturális és sajtóbizottság	Kulturális és sajtóbizottság
	Külügyi és határon túli magyarok bizottsága	Külügyi bizottság ¹¹
	Mentelmi, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság	Mentelmi, összeférhetetlenségi, 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 1.
Állandó bizottságok	Törvényalkotási bizottság	Törvényalkotási bizottság
	Gazdasági bizottság	Gazdasági bizottság
	Költségvetési bizottság	Költségvetési bizottság
	Kulturális bizottság	Kulturális bizottság
	Népjelölési bizottság	Népjelölési 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

2022–2026¹⁷

	2022. május 2. ¹⁸	2026. 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 Közöségi 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, összeférhetetlenségi és mandátumvizsgáló bizottság elnevezését Mentelmi, összeférhetetlenségi, 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 ciklussal azonos bizottsági rendszer létrehozásáról döntött.
- 17 2022-ben az alakuló ülést előkészítő egyeztető tárgyalások során nem született politikai megállapodás, így a bizottságok számára, elnevezésére, feladatkörére és összetételére – az Ogytv. 18. § (1) bekezdése alapján, a képviselőcsoportok vezetőinek indítványaira figyelemmel – a házelnök tett javaslatot az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés az alakuló ülésén az előző két ciklussal azonos számú, elnevezésű, feladatkörű bizottság létrehozásáról döntött, egyes bizottságok létszáma ugyanakkor változott.
- 18 A bizottságok nevei az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tagjainak és tisztségviselőinek megválasztásáról szóló 11/2022. (V. 2.) OGY határozatnak megfelelően kerültek feltüntetésre.

10. Eseti bizottságok¹ (1990–2026)

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 fogyatékosságok 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
2022–2026⁶	
Az Állami Számvevőszék elnökét jelölő eseti bizottság	23/2022. (VI. 20.) OGY határozat

- 1 1994 előtt a házszabály nem ismerte az „eseti” bizottság elnevezést, hanem e bizottságokat ideiglenes (ad hoc) bizottságnak nevezte.
- 2 Az eseti bizottság feladatát, elnevezését, tagjainak számát és megbízásának terjedelmét az Országgyűlés az eseti bizottság felállításakor határozza meg.
- 3 1992 februárjától „különbizottság” elnevezéssel állandó jellegű bizottságként működött tovább a ciklus végéig.
- 4 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.

- 5 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.
- 6 Az Ogytv. és egyes kapcsolódó ágazati törvények 2022. augusztus 1-jén hatályba lépett módosítása (2022. évi XVIII. törvény) megszüntette az ún. jelölő eseti bizottságok jogintézményét; a jelölőbizottságok feladatait – a jelöltállítási eljárás egyszerűsítése, egységesítése érdekében – a továbbiakban az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező állandó bizottságai látják el. Ennek megfelelően az Országgyűlés által választott, korábban eseti jelölőbizottsági eljárás keretében jelölt közjogi tisztségviselők (így az Alkotmánybíróság tagjai, az Állami Számvevőszék elnöke, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa tagjai, valamint – bizonyos esetben – a Közszerzői Közalapítvány Kuratóriumának tagjai) személyére a módosítást követően már nem egy külön, erre a célra létrehozott jelölőbizottság, hanem a feladatkörrel rendelkező állandó bizottság tesz javaslatot.

11. Vizsgálóbizottságok (1990–2026)

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 rendezvényt 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 olajügyek 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 pénzintézetek konszolidációját vizsgáló bizottság	33/2003. (IV. 3.) OGY határozat
A kormányzati szerveknél, illetve a Kormány felügyelete alá tartozó szervezetknél, különös tekintettel az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalnál elrendelt adatmásolással, esetleges jogosulatlan adatkezeléssel, adatátadás-sal, 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 Kisorókus 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 megkötni 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 korrupciógyanus 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 profitnagysága 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 fizetéseképtelenségét és felszámolását előidéző, 2002-2010 között meghozott intézkedéseket, illetve az ebben az időszakban felmerülő döntéshozói felelősség kérdését 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 szá- lainak, 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	Megbízatásának 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. Füzesy 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. Kulin 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. Füzesy 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. Navracsics 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.

Képviselőcsoport	Vezető	Megbízatásának időtartama
Jobbik	Vona Gábor	2010.05.14. – 2014.05.06.
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. – 2022.05.01.
KDNP	Harrach Péter	2018.05.08. – 2020.07.14.
	dr. Simicskó István	2020.07.15. – 2022.05.01.
Jobbik	Gyöngyösi Márton	2018.05.08. – 2019.06.24.
	Jakab Péter	2019.06.25. – 2022.05.01.
MSZP	dr. Tóth Bertalan	2018.05.08. – 2022.05.01.
DK	Gyurcsány Ferenc	2018.05.08. – 2022.05.01.
LMP	dr. Szél Bernadett	2018.05.08. – 2018.09.15.
	dr. Keresztes László Lóránt	2018.09.16. – 2022.05.01.
Párbeszéd	Szabó Tímea	2018.05.08. – 2022.05.01.

Képviselőcsoport	Vezető	Megbízatásának időtartama
2022–2026		
Fidesz	Kocsis Máté	2022.05.02. –
KDNP	dr. Simicskó István	2022.05.02. –
Jobbik	Jakab Péter	2022.05.02. – 2022.07.15.
	dr. Lukács László György	2022.07.15. –
Mi Hazánk	Toroczkai László	2022.05.02. –
MSZP	dr. Tóth Bertalan	2022.05.02. –
Momentum	Fekete-Győr András	2022.05.02. – 2022.07.18.
	Gelencsér Ferenc	2022.07.19. – 2024.02.25.
	Bedő Dávid	2024.02.26. –
DK	Gyurcsány Ferenc	2022.05.02. – 2025.05.07.
	Sebián-Petrovski László	2025.05.08. –
LMP	Ungár Péter	2022.05.02. – 2025.02.15.
Párbeszéd	Tordai Bence	2022.05.02. – 2022.09.25.
	Szabó Timea	2022.09.26. – 2024.01.28.
	Tordai Bence	2025.01.29. –

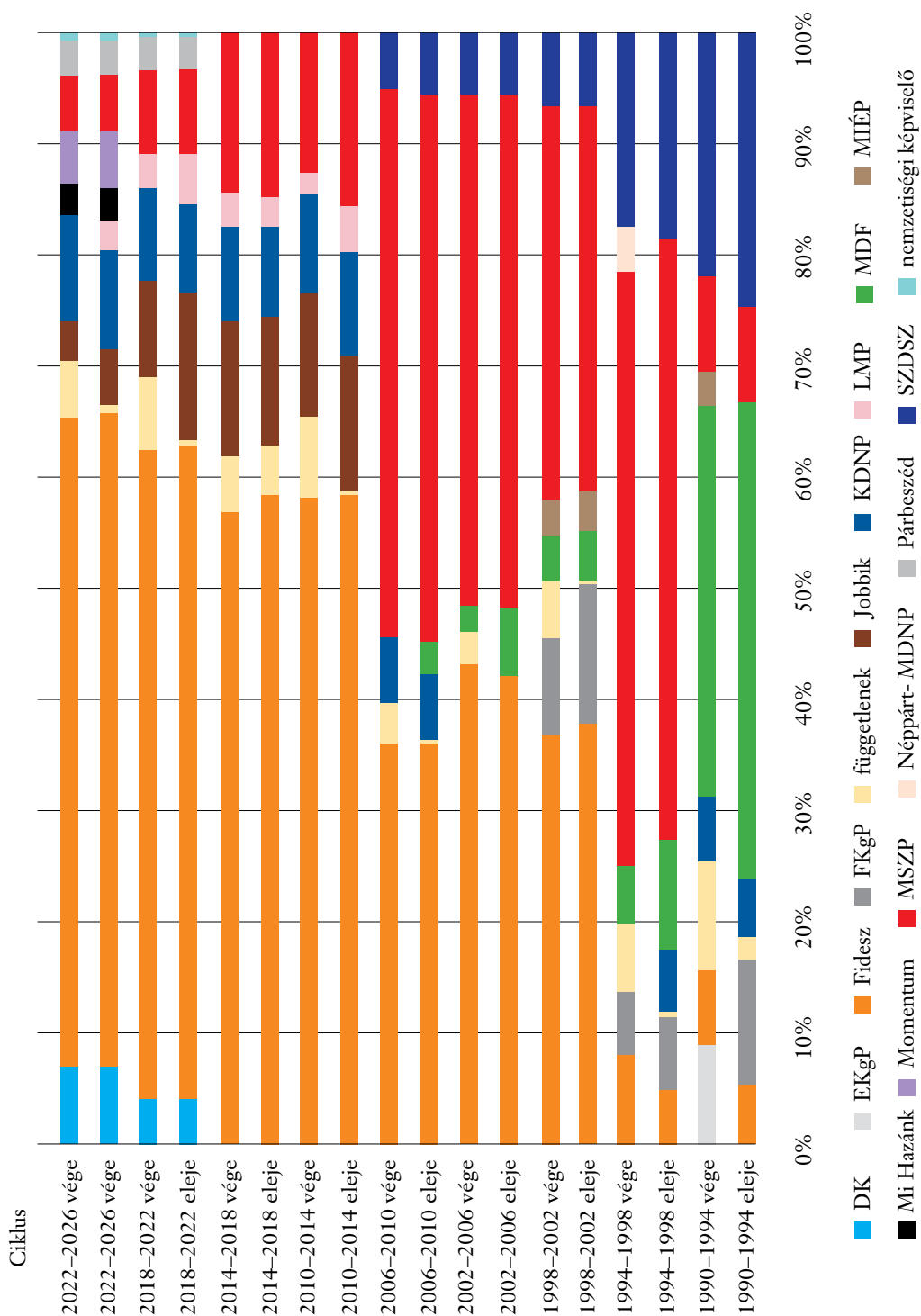
1 1991. november 19-én vált szét az FKgP: FKgP(12)-ekre és FKgP(33)-akra. 1992. február 24-étől, a képviselőcsoportok közötti mozgás következtében az FKGP(33)-ak létszáma 36-ra nőtt, az elnevezésük Kiszgazda képviselőcsoportra változott, majd 1994 márciusában EKgP lett. Az FKgP(12)-ek létszáma 10 fő 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
DK	–		–		–		–	
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
Jobbik	–		–		–		–	
KDNP	21	23	22	–	–		–	
LMP	–		–		–		–	
MDF	165	135	38	20	17	16	24	9
MIÉP	–	12	–		14	12	–	
Mi Hazánk	–		–		–		–	
Momentum	–		–		–		–	
MSZP	33	33	209	204	134	136	178	177
Néppárt-MDNP	–		–	15	–		–	
Párbeszéd	–		–		–		–	
SZDSZ	94	83	70	65	24	24	20	20
nemzetiségi képviselő	–		–		–		–	
Összesen	386	385	386	381	386	384	386	385

Képviselő- csoport	2006–2010		2010–2014		2014–2018		2018–2022		2022–2026	
	létszáma		létszáma		létszáma		létszáma		létszáma	
	ciklus									
	elején	végén	elején	végén	elején	végén	elején	végén	elején	végén
DK	–		–		–		9	9	15	15
EKgP	–		–		–		–		–	
Fidesz	141	139	227	223	117	114	117	116	117	116
FKgP	–		–		–		–		–	
függetlenek	1	14	1	27	9	10	1	13	1 ¹	10
Jobbik	–		47	43	23	24	26	17	10	7
KDNP	23	23	36	34	16	17	16	17	18	19
LMP	–		16	7	5	6	9	6	5	–
MDF	11	–	–		–		–		–	
MIÉP	–		–		–		–		–	
Mi Hazánk	–		–		–		–		6	6
Momentum	–		–		–		–		10	9
MSZP	190	188	59	47	29	28	15	15	10	10
Néppárt-MDNP	–		–		–		–		–	
Párbeszéd	–		–		–		5	5	6	6
SZDSZ	20	18	–		–		–		–	
nemzetiségi képviselő	–		–		–		1	1	1	1
Összesen	386	382	386	381	199	199	199	199	199	199

1 Dr. Hadházy Ákos mandátumát az Országgyűlés a 2022. május 2-i alakuló ülésén igazolta, azonban a képviselő esküjét csak a 2022. október 10-i ülésnapon tette le.



14. A parlamenti pártok képviselőcsoportjainak (és a független képviselők) változásai¹

1990.05.02.–1991.11.18.	Fidesz	KDNP	Függetlenek	FKgP ² FKgP (12)	FKgP (33)	MSZP	MDF	SZDSZ
1992.02.24.–1992.09.20.					FKgP (33)			
1992.09.21.–1993.07.04.					Kisgazdák (36)			
1993.07.05.–1994.03.20.					EKgpP		MIÉP	
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.	Fidesz	KDNP	Függetlenek	MSZP		Jobbik	LMP
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.–2022.05.01.				PM DK			
2022.05.02.–2025.02.15.					M o m e n t u m	Mi Ha- zánk	
2025.02.16. –							

- 1

Az oszlopok szélessége nem jelzi az adott képviselőcsoport létszámát, csupán a képviselők frakciók közötti mozgásának megjelenítése miatt változik a méretük.
- 2

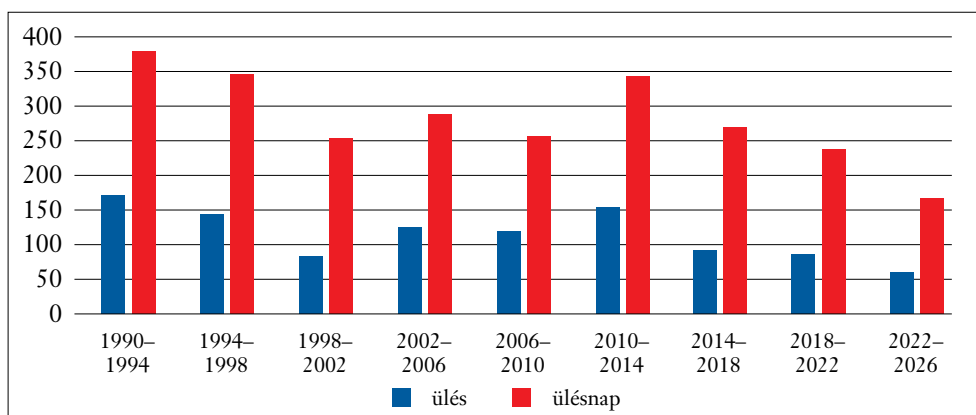
Az FKgP képviselőcsoportjának létszáma 1991 augusztusától 45 fő, 1 KDNP-s képviselő átlépése miatt.
- 3

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 Házasbály 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	ülés-nap	ülés	ülés-nap	ülés	ülés-nap	ülés	ülés-nap	ülés	ülés-nap
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
2022–2026	28	82	11	21	25	76	3	6	67	185

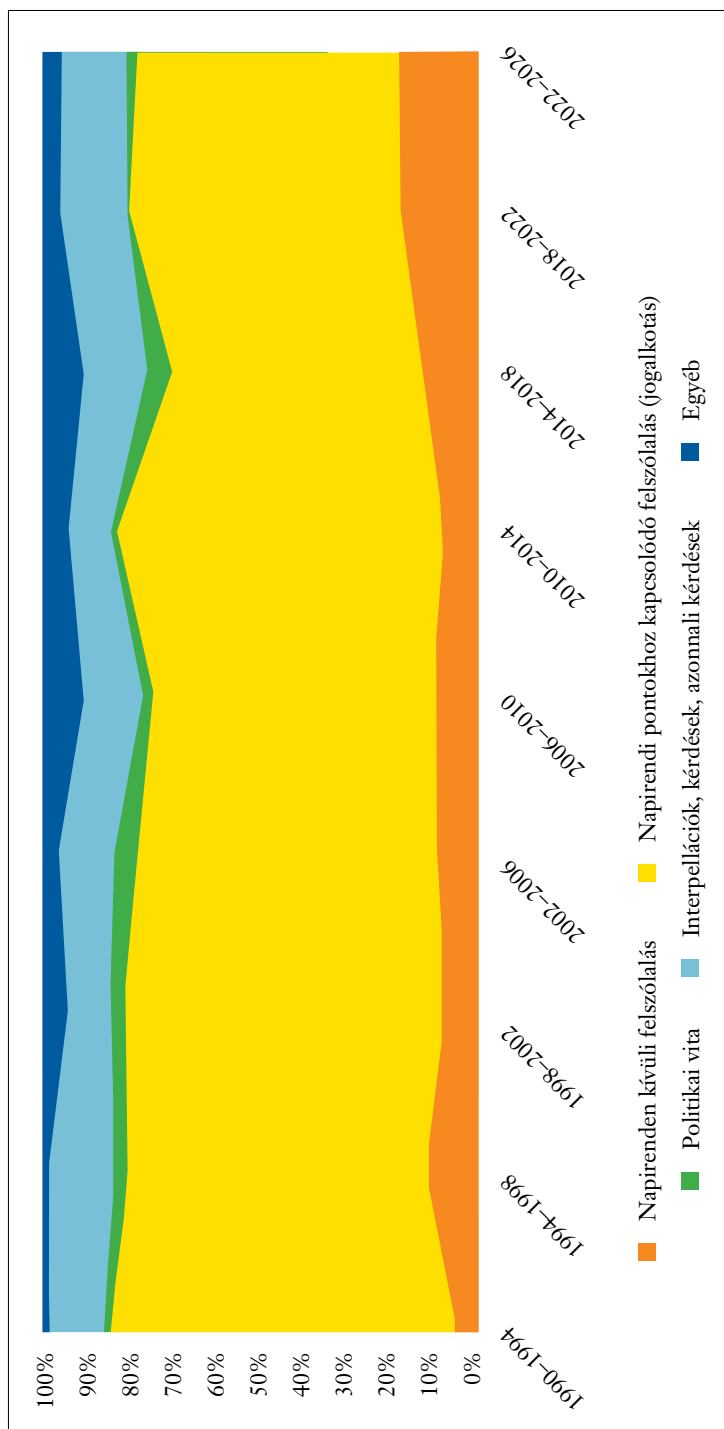


1 Az 1999. évi téli rendkívüli ülészak 1999. december 20-ától 2000. február 4-éig tartott.

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	2022–2026
	ideje (óra:perc)				
Napirenden kívüli felszólalás	214:58	273:14	271:01	319:54	260:41
Napirendi pontokhoz kapcsolódó felszólalás (jogalkotás)	1362:49	2499:32	1305:01	1104:38	817:28
Politikai vita	57:50	51:14	145:12	9:12	34:32
Interpellációk, kérdések, azonnali kérdések	287:55	331:31	320:30	274:30	203:00
Egyéb	199:49	191:59	141:05	75:46	58:53
Tárgyalási idő összesen	2123:21	3347:30	2182:49	1784:00	1374:34



17. Az Országgyűlés döntéseihez szükséges szavazati arányok

1. Az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges a következő döntések meghozatalához

- Az Alaptörvény elfogadása vagy az Alaptörvény módosítása.
- 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 felhatalmazás.
- A Kormány vagy bármely országgyűlési képviselő kérelmére zárt ülés tartása.
- 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 megindítása.
- Az Alkotmánybíróság tagjainak tizenkét évre történő, valamint az alkotmánybírák közül az elnök megválasztása.
- Az Országos Bírósági Hivatal elnökének kilenc évre történő megválasztása.
- 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 megválasztása.
- 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 megválasztása.
- Az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek hat évre történő megválasztása.
- Az Állami Számvevőszék elnökének tizenkét évre történő megválasztása.
- Az Állami Számvevőszék elnöke mentelmi jogának felfüggesztése.
- Az Állami Számvevőszék elnökével szemben összeférhetetlenség kimondása, elnökének felmentése, illetve kizárása.
- A hadiállapot kihirdetése és megszüntetése.
- A háborús helyzet kinyilvánítása és a békekötés.
- Szükségállapot kihirdetése, annak meghosszabbítása és megszüntetése.
- Az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök által kihirdetett hadiállapot, kihirdetett vagy meghosszabbított szükségállapot indokoltságáról

és jogszerűségéről az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén dönt, valamint felülvizsgálja a különleges jogrendben alkalmazott rendkívüli intézkedéseket.

- Az Országgyűlés ülésének az Országház épületétől eltérő helyen történő megtartása.
- A legfőbb ügyész megbízatása felmentéssel történő megszűnésének kimondása, ha a legfőbb ügyész neki fel nem róható okból nem képes eleget tenni a megbízatásából adódó feladatainak, illetve a legfőbb ügyész megbízatása hivatalvesztés általi megszűnésének kimondása, 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 kimondása.
- Az alapvető jogok biztosa helyettesének megbízatása – felmentéssel, tisztségtől való megfosztással, a megválasztáshoz szükséges feltételek megszűnésével vagy az összeférhetetlenség kimondásával történő – megszűnésének kimondása.
- Magyarország az Európai Uniónak olyan hitelfelvételéhez és az ahhoz kapcsolódó garanciavállaláshoz, amely Magyarország által teljesítendő fizetési kötelezettséget keletkeztet, az Országgyűlés egyedi határozatával megadott – a Kormány egyedi döntéséhez szükséges – felhatalmazás alapján járulhat hozzá.

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 házsabályi rendelkezéstől eltér.

3. A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges a következő országgyűlési határozatok elfogadásához

- Az Országgyűlés működésének szabályait és tárgyalási rendjét megállapító házsabályi rendelkezések elfogadása.

4. A jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges a következő döntések elfogadásához

- Sarkalatos törvény elfogadása és módosítása.
- Az országgyűlési képviselő megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapítása, az összeférhetetlenség kimondása, valamint annak megállapítása, hogy az országgyűlési képviselő egy éven keresztül nem vett részt az Országgyűlés munkájában.
- A köztársasági elnök feladatkörei ellátását kilencven napon túl lehetetlenné tevő állapotának és a megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapítása, valamint összeférhetetlenségének kimondása.
- A miniszterelnök megválasztásához szükséges feltételek hiányának megállapítása és az összeférhetetlenség kimondása.
- A Kormány által kihirdetett veszélyhelyzet meghosszabbításához szükséges Országgyűlés által adott felhatalmazáshoz.
- Veszélyhelyzetben egyes törvények alkalmazásának felfüggesztéséhez, törvényi rendelkezésektől való eltéréshez szükséges az Országgyűlés által a Kormány részére határozott időre megadott felhatalmazáshoz.
- Az Országgyűlés az akadályoztatásának megszűnése utáni első ülésén a veszélyhelyzet meghosszabbításához szükséges köztársasági elnök által adott felhatalmazás indokoltságáról és jogszerűségéről, valamint a meghosszabbított veszélyhelyzet alatt alkalmazott rendkívüli intézkedések felülvizsgálatáról szóló döntéshez.
- Az országgyűlési képviselő mentelmi jogának felfüggesztése.
- Annak megállapításához, hogy a nemzetiségi szószóló az országgyűlési képviselők választásán már nem választható, már nem szerepel a központi névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként, valamint a nemzetiségi szószóló összeférhetetlenségének kimondásához.
- Település vármegyék 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 Közzolgálati Közalapítvány alapító okiratának elfogadásához és módosításához a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 84. § (3) bekezdésében foglaltak szerint.
- A Közzolgálati Közalapítvány Kuratóriuma hat tagjának megválasztásához a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 86. § (1) bekezdésében foglaltak szerint.

- A Közzolgálati Közalapítvány Kuratóriuma új tagjának megválasztásához a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 87. § (5) bekezdésében foglaltak szerint.
- A Közzolgálati Közalapítvány Kuratóriuma elnöke vagy tagja összeférhetetlenségéről, 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.
- A Szuverenitásvédelmi Hivatal elnöke mentelmi jogának felfüggesztéséhez a nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. törvény 15. § (6) bekezdésében foglaltak szerint.
- 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.
- A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXL. törvény 6/A. § (1) bekezdése szerinti döntéshez.
- Az alapvető jogok biztosa és helyettese mentelmi jogának felfüggesztése.
- A Nemzeti Választási Bizottság tagjának és póttagjának megválasztása.
- A sürgős tárgyalás elrendelése.
- A túlterjeszkedő 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

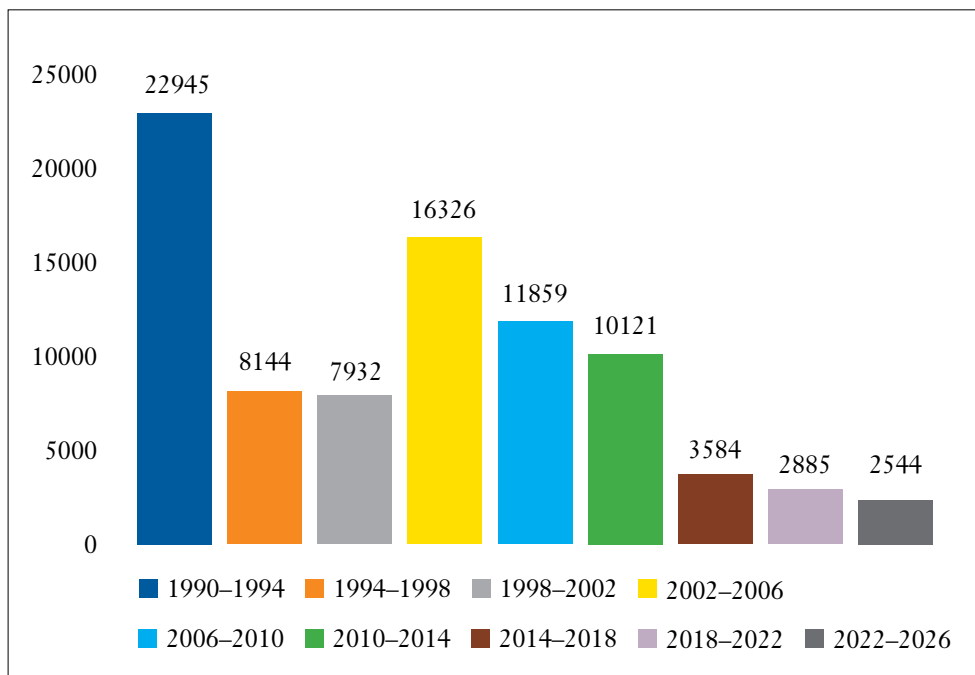
- A miniszterelnök megválasztása.
- A miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítvány elfogadása, a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megválasztása.
- A kivételes eljárásban történő tárgyalás elrendelése.
- A politikai nyilatkozat elfogadása.

6. Egyéb, a képviselők meghatározott létszámához kötött döntések és kezdeményezések

- 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 országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be.
- Az Alkotmánybíróság az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.
- Az Alkotmánybíróság a kihirdetésétől számított harminc napon belül az országgyűlési képviselők egynegyede kezdeményezésére felülvizsgálja az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében.
- Vizsgálóbizottság létrehozását a képviselők egyötöde kezdeményezheti.
- Az országgyűlési képviselők egyötödének írásbeli kérelmére az Országgyűlést rendkívüli ülésszakra 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.
- Az országgyűlési képviselők legalább egyötödének írásbeli indítványára – az indítványban megjelölt átfogó politikai témakörben – az Országgyűlés vitát tart.
- Az országgyűlési képviselő által benyújtott kivételességi javaslatához az országgyűlési képviselők legalább egyötödének támogató aláírása szükséges.

18. A szavazások száma és megoszlása ciklusonként¹

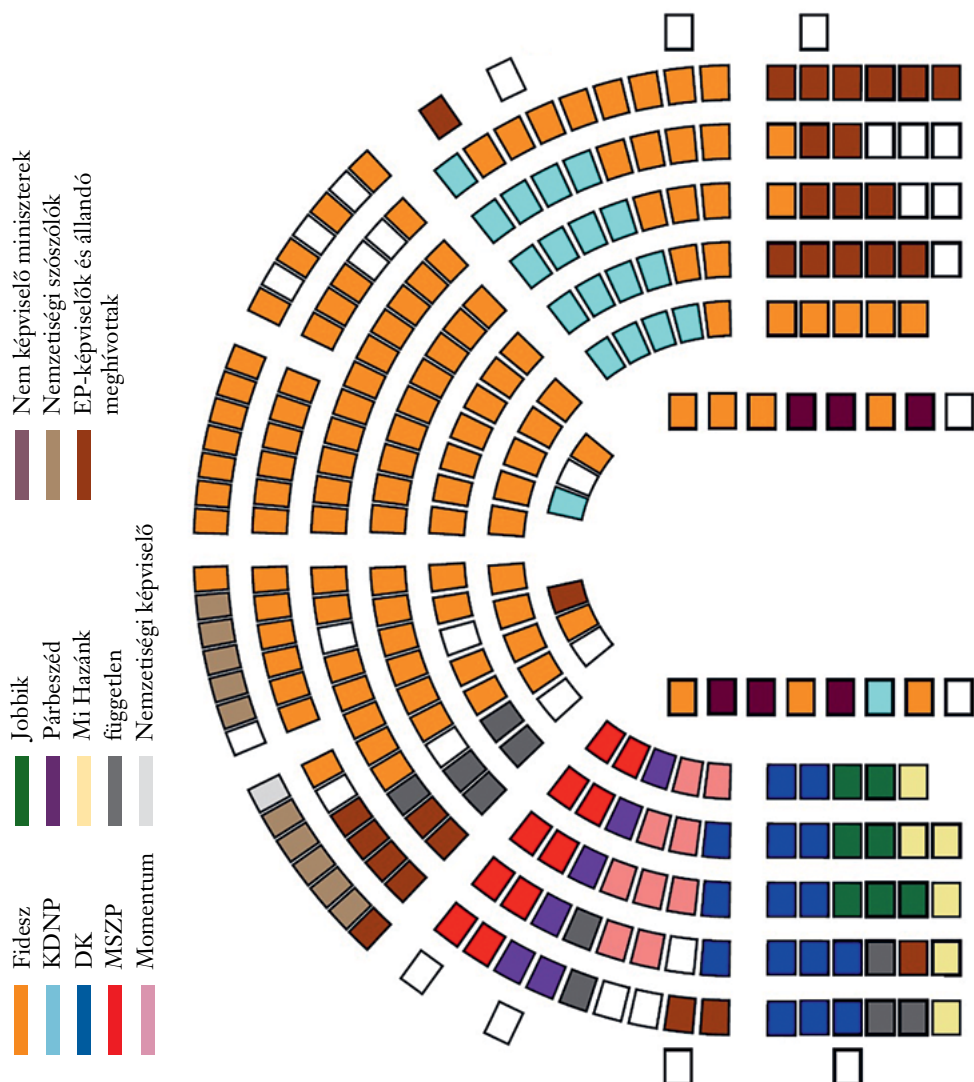
Ciklus	Szavazások száma
1990–1994	22 945
1994–1998	8 144
1998–2002	7 932
2002–2006	16 326
2006–2010	11 859
2010–2014	10 121
2014–2018	3 584
2018–2022	2 885
2022–2026	2 544



¹ Géppel rögzített szavazások száma.

19. A parlamenti patkó¹

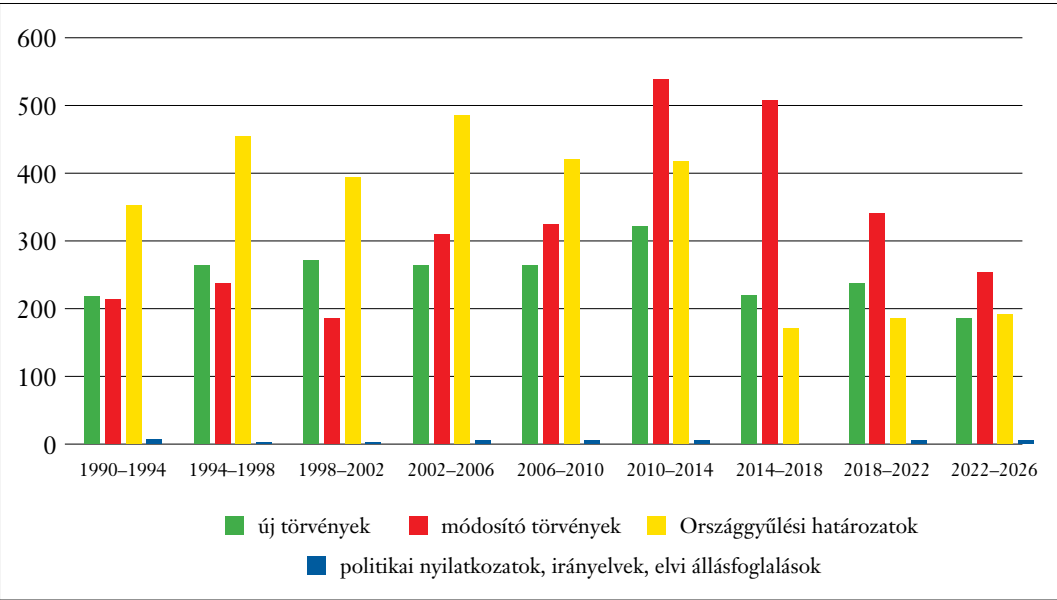
Alsóházi ülésterem



1 A Felsőházi üléstermet érintő hivatalos ültetési rend nem készült. Az üléstermet általában konferenciák megrendezésére használják.

20. Az Országgyűlés jogalkotása

Ciklus	Törvények száma ¹			Országgyűlési határozatok és személyi döntések 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	173	0	903
2018–2022	237	360	597	176	7	780
2022–2026	172	263	435	193	5	633



1 A táblázat tartalmazza azoknak az Országgyűlés által elfogadott törvényeknek a számát, melyek alkotmányosságáról az Alkotmánybíróság még nem döntött.

21. Benyújtott törvényjavaslatok megoszlása benyújtók szerint¹

Benyújtó ²	1990–1994 ³		1994–1998		1998–2002		2002–2006	
	száma	megosz- lása (%)	száma	megosz- lása (%)	száma	megosz- lása (%)	száma	megosz- lása (%)
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 ellen- zéki képviselők összesen	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	2006–2010		2010–2014		2014–2018		2018–2022 ⁴		2022–2026	
	száma	meg- oszlása (%)	száma	meg- oszlása (%)	száma	meg- oszlása (%)	száma	meg- oszlása (%)	száma	meg- oszlása (%)
Kormány	521	100,0	597	100,0	591	100,0	536	100,0	382	100,0
ebből általános/összevont vitája megkezdve	505	96,9	573	96,0	585	99,0	528	98,5	379	99,2
ebből elfogadva	475	91,2	570	95,5	565	95,6	525	97,9	371	97,1
Kormánypárti képviselők	129	100,0	356	100,0	169	100,0	54	100,0	48	100,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	61	47,3	270	75,8	150	88,8	52	96,3	47	97,9
ebből elfogadva	47	36,4	266	74,7	142	84,0	52	96,3	43	89,6
Ellenzéki képviselők	236	100,0	545	100,0	602	100,0	398	100,0	310	100,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	27	11,4	6	1,1	1	0,2	4	1,0	1	0,3
ebből elfogadva	15	6,4	3	0,6	1	0,2	4	1,0	1	0,3
Kormánypárti és ellenzéki képviselekők között	44	100,0	1	100,0	6	100,0	0	0,0	0	0,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	31	70,5	0	0,0	6	100,0	0	0,0	0	0,0
ebből elfogadva	29	65,9	0	0,0	5	83,3	0	0,0	0	0,0
Bizottság	37	100,0	22	100,0	24	100,0	16	100,0	20	100,0
ebből általános/összevont vita megkezdve	26	70,3	22	100,0	20	83,3	16	100,0	20	100,0
ebből elfogadva	23	62,2	20	90,9	17	70,8	16	100,0	20	100,0

1 A táblázat tartalmazza azon elfogadott törvények számát, melyekről az Alkotmánybíróság a vizsgált időszakban 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.

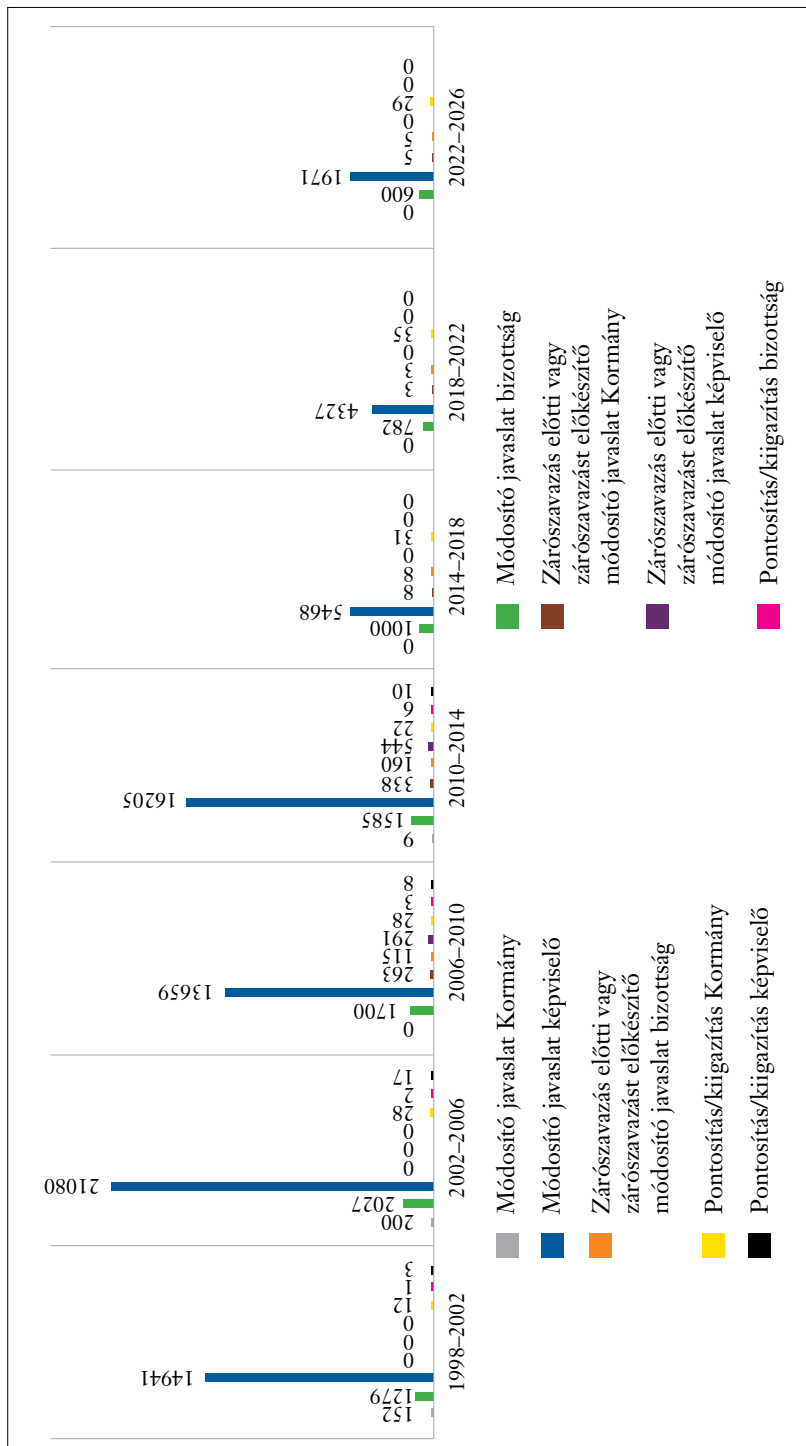
22. Benyújtott módosító indítványok száma benyújtónként

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
2022–2026	0	600	1 971	5	5	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
2022–2026	29	0	0	34	605	1 971

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.



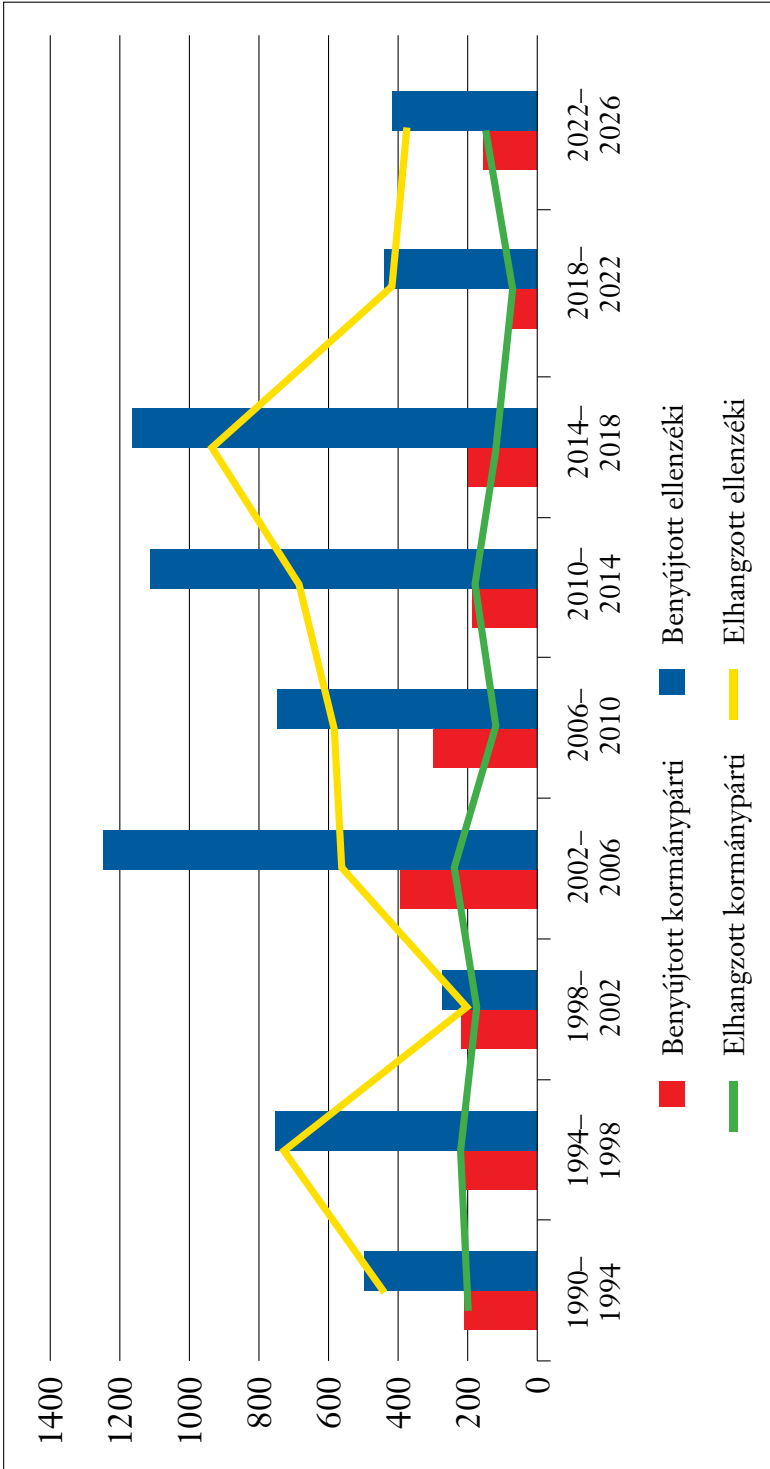
23. A benyújtott és elhangzott szóbeli kérdések száma és megoszlása

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	3	735
2022–2026	150	622	1	773

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	3	628
2022–2026	122	529	–	651

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

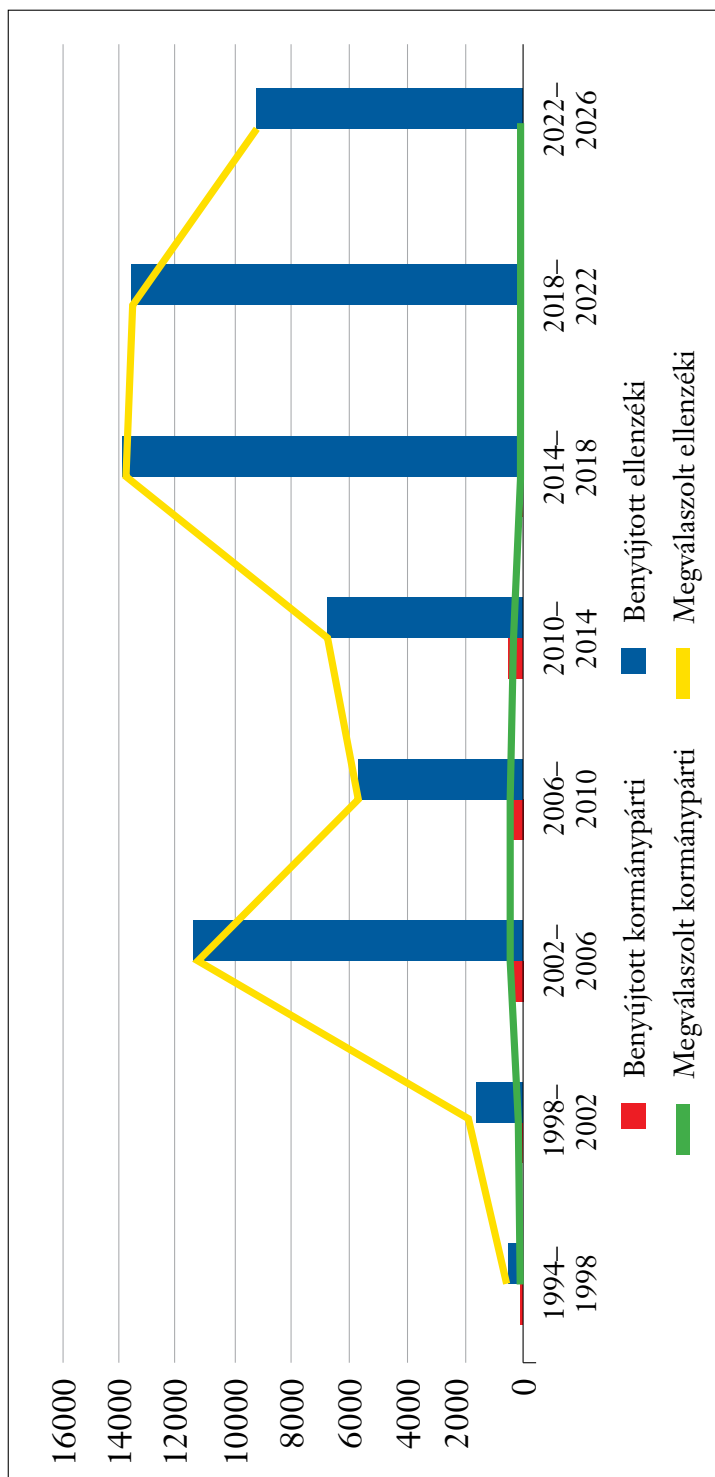
Ciklus ¹	Benyújtott ²			Megválaszolt		
	Kormány- párti	Ellenzéki ³	Összesen ⁴	Kormány- párti	Ellenzéki ³	Összesen ⁴
	száma	száma	száma	száma	száma	száma
1994–1998	27	514	541	22	485	507
1998–2002	98	1 654	1 752	97	1 646	1 743
2002–2006	492	11 407	11 897	485	11 329	11 812
2006–2010	462	5 651	6 112	461	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	13 599	13 631	32	13 434	13 466
2022–2026	34	9 338	9372	34	9 178	9 212

1 1994. szeptember 30. előtt a Hárszabály 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.



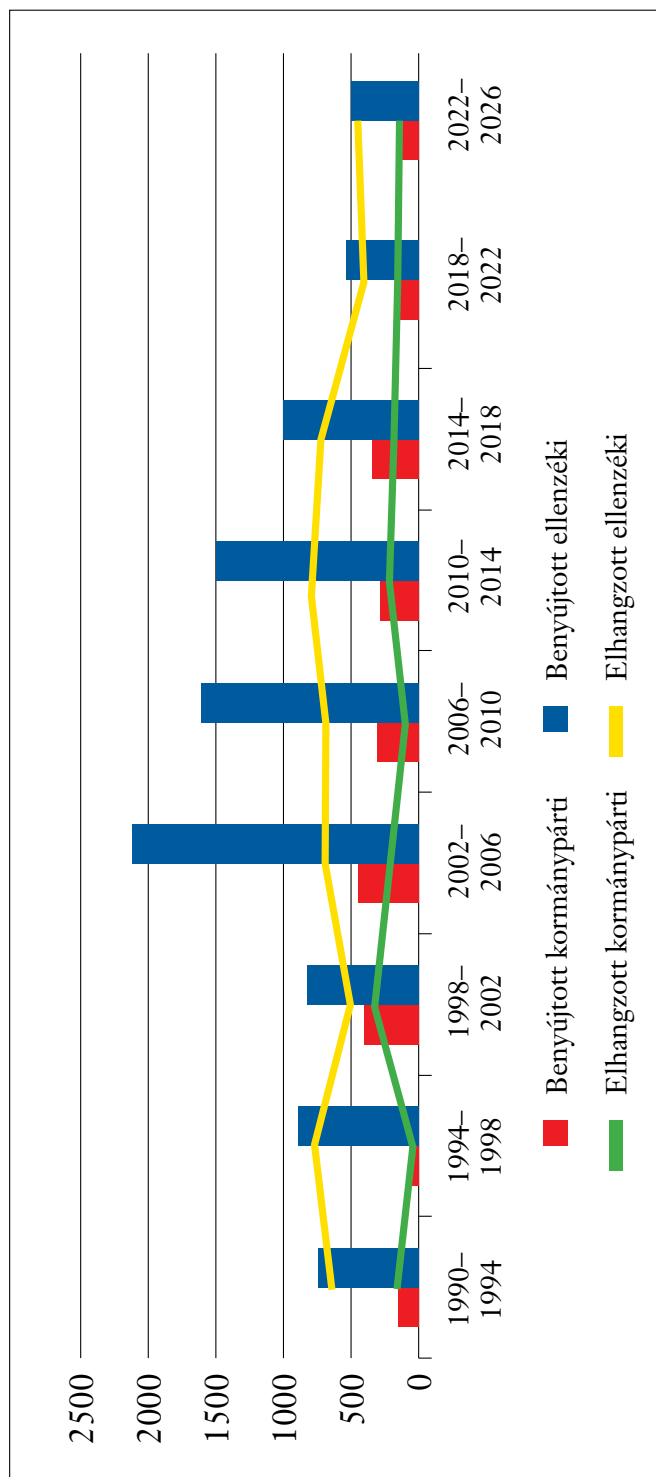
25. A benyújtott és elhangzott interpellációk száma és megoszlása

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
2022–2026	142	496	638	109	396	505

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.

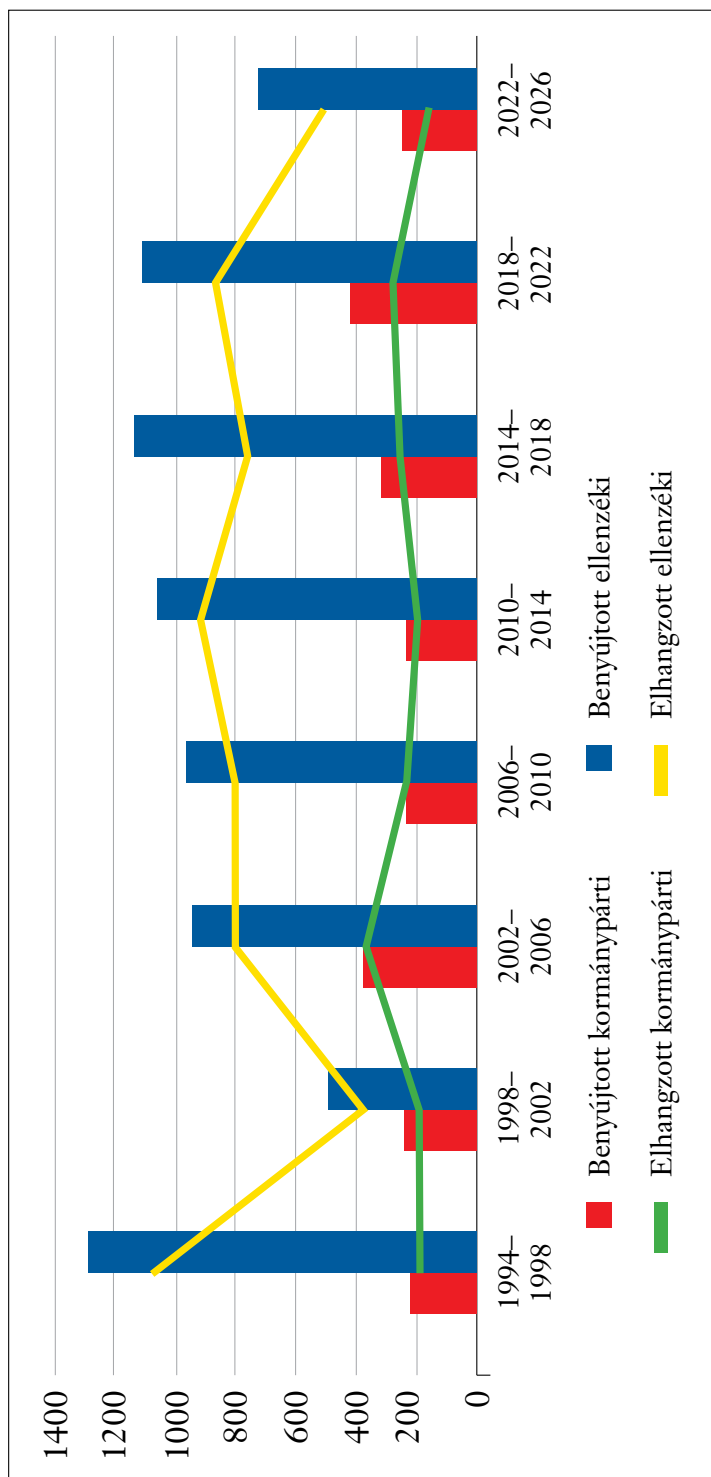


26. A benyújtott és elhangzott azonnali kérdések száma és megoszlása

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
2022–2026	251	723	974	149	498	647

1 1994. szeptember 30. előtt a Hárszabály nem adott lehetőséget azonnali kérdések benyújtására.

2 Az el nem hangzott és visszautasított azonnali kérdések számával együtt. A Hárszabály 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	865	25	24	1 251
2022–2026	256	850	9	17	1 132

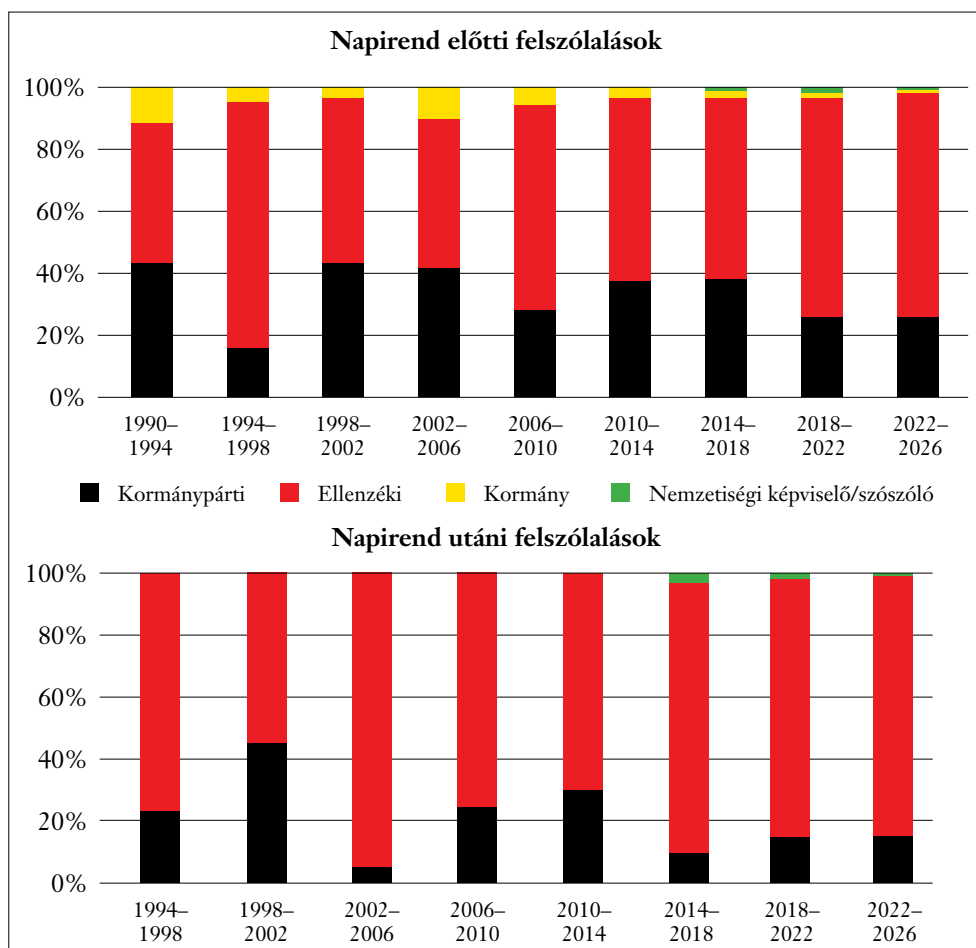
Ciklus	Napirend utáni felszólalások száma				
	Kormány- párti	Ellenzéki ¹	Kormány	Nemzetiségi képviselő/ szószólók	Összesen ²
1990–1994 ³	–	–	–	–	–
1994–1998	52	164	0	–	216
1998–2002	230	280	0	–	510
2002–2006	24	415	0	–	439
2006–2010	45	138	1	–	184
2010–2014	145	337	0	–	482
2014–2018	92	811	0	18	921
2018–2022	160	902	0	14	1 076
2022–2026	118	595	0	3	716

Ciklus	Napirenden kívüli felszólalások száma összesen				
	Kormány- párti	Ellenzéki ¹	Kormány	Nemzetiségi képviselő/ szószólók	Összesen ²
1990–1994³	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
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	1 767	25	38	2 327
2022–2026	374	1 445	9	20	1 848

1 A független képviselők napirenden kívüli felszólalásai az ellenzéki frakciók adatai között szerepelnek.

2 1997. július 17-től (71/1997. Ogyh.) 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 Hárszabály nem adott lehetőséget napirend utáni felszólalásokra.



28. Közjogi tisztségviselők kinevezés és megválasztás előtti meghallgatása

Meghallgatottak	Ki nevezi ki/ választja meg	Melyik bizottság hallgatja meg ¹	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	az Országgyűlés választja	gazdasági ügyekért felelős állandó bizottság	a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. tv. 9. § (6) és (11) bekezdés	az Ogytv. 44. § (4) bekezdése alapján jelöli és a jelölési eljárás keretében az (5) bekezdése alapján meghallgatja

Meghallgatottak	Ki nevezi ki/ választja meg	Melyik bizottság hallgatja meg ¹	A meghallgatás jogalapja	A bizottság feladata
Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára főigazgatója, helyettese	főigazgató: az Országgyűlés elnöke nevezi ki főigazgató-helyettes: a főigazgató vélemény- nyének kikérése után az Országgyűlés elnöke nevezi ki	Kulturális és sajtó bizottság Nemzetbiztonsági Bizottság	az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevé- kenységének feltárá- sáról és az Állambiz- tonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. tv. 8. § (5) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján véleményezi)
Országos rendőrfőkapitány	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 foglал
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 foglал
Honvéd Vezérkar főnöke	a honvédelemért felelős miniszter előterjesztésére a körtársasági elnök nevezi ki	honvédelemmel foglalkozó állandó bizottság	a honvédelemről és a Magyar Honvéd- ségről szóló 2021. évi CXL. tv. 4. § (3) bekezdés	meghallgatja és alkalmasságáról véleményt nyilvánít

Meghallgatottak	Ki nevezi ki/ választja meg	Melyik bizottság hallgatja meg ¹	A meghallgatás jogalapja	A bizottság feladata
Információs Hivatal főigazgatója	a polgári hírszer- zési tevékenység irányításáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	Nemzetbiztonsági Bizottság	Nbtv. 14. § (4) bekezdés h) pont	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglал
Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója	a polgári nemzetbiz- tonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	Nemzetbiztonsági Bizottság	Nbtv. 14. § (4) bekezdés h) pont	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglал
Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigaz- gatója	a polgári nemzetbiz- tonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	Nemzetbiztonsági Bizottság	Nbtv. 14. § (4) bekezdés h) pont	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglал
Nemzeti Informá- ciós Központ fő- igazgatói tisztségére jelölt személy	a polgári nemzetbiz- tonsági szolgálatok irányításáért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki	Nemzetbiztonsági Bizottság	Nbtv. 14. § (4) bekezdés h) pont	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglал

Meghallgatottak	Ki nevezi ki/ választja meg	Melyik bizottság hallgatja meg ¹	A meghallgatás jogalapja	A bizottság feladata
Katonai Nemzet- biztonsági Szolgálat főigazgatója	a honvédelemért felelős miniszter javaslatára a minisz- terelnök nevezi ki	Nemzetbiztonsági bizottság Honvédelmi bizottság	Nbtv. 14. § (4) bekezdés h) pont; 17. § (1) bekezdés c) pont	meghallgatja és alkalmasságáról állást foglal
Alkotmánybíró	az Országgyűlés választja	alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó állandó bizottság	Abtv. 7. §	az Ogytv. 44. § (4) bekezdése alapján jelöli és a jelölési eljárás keretében az (5) bekezdése alapján meghallgatja
Állami Számvevőszék elnöke	az Országgyűlés választja	számvevőszéki ügyekkel foglalkozó állandó bizottság	az Állami Számvevő- székről szóló 2011. évi LXVI. tv. 9. § (1) bekezdés	az Ogytv. 44. § (4) bekezdése alapján jelöli és a jelölési eljárás keretében az (5) bekezdése alapján meghallgatja
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)

Meghallgatottak	Ki nevezi ki/ választja meg	Melyik bizottság hallgatja meg ¹	A meghallgatás jogalapja	A bizottság feladata
Miniszter	a miniszterelnök javaslatára a kormánytagok elnök nevezi ki	a Házbizottság állásfoglalásban dönt a miniszterjelölteket meghallgató bizott- ságokról	a kormányzati igaz- gatásról szóló 2018. évi CXXV. tv. 196. § (2) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) be- kezdése alapján kine- vezésének támogatá- sáról nyílt szavazással határoz)
Országos Bírósági Hivatal elnöke	a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja	igazságügyvel foglalkozó bizottság	a bíróságok szerve- zetéről és igazgató- sáról 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 szerve- zetéről és igazgató- sáról szóló 2011. évi CLXI. tv. 114. § (3) bekezdés	meghallgatja (és az Ogytv. 44. § (2) bekezdése alapján véleményezi)
Legfőbb ügyész	a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja	igazságügyvel foglalkozó bizottság	parlamentari szokásjog alapján	meghallgatja
Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatechnika tagjai	az Országgyűlés választja	kulturális kérdé- sekkel foglalkozó állandó bizottság	a médiaszolgálda- tásokról és a tömeg- kommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. tv. 124. § (3) bekezdés	az Ogytv. 44. § (4) bekezdése alapján jelöli és a jelölési eljárás keretében az (5) bekezdése alapján meghallgatja

Meghallgatottak	Ki nevezi ki/ választja meg	Melyik bizottság hallgatja meg ¹	A meghallgatás jogalapja	A bizottság feladata
Köszölgélati Köz- alapítvány Kuratóri- uma új tagja	az Országgyűlés választja	kulturális kérdé- sekkel foglalkozó állandó bizottság	a médiaszolgá- latásokról és a tömegkommuniká- cióról szóló 2010. évi CLXXXV. tv. 87. § (3) bekezdés	az Ogytv. 44. § (4) bekezdése alapján jelöli és a jelölési eljárás keretében az (5) bekezdése alapján meghallgatja
Európai uniós tiszt- ségek (az Európai Bizottság, az Európai Unió Bírósága, a Törvényszék, az Európai Számvevő- szék és az Európai Beruházási Bank igazgatótanácsának magyar tagjai)	a Kormány tesz javaslatot az Európai Unió intézményének	európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság és az euró- pai uniós tisztséggel kapcsolatos tevé- kenységgel össze- függő feladatkörrel rendelkező állandó bizottság	Ogytv. 70. § HHSZ 141. §	meghallgathatja
Nagykövet	a külpolitikáért fele- lős miniszter javas- latára a köztársasági elnök bírzza meg	külgyekkel, nemzetpolitikával és az európai uniós ügyekkel foglalkozó bizottság	parlamentari szokásjog alapján	meghallgatja és véle- ményezi

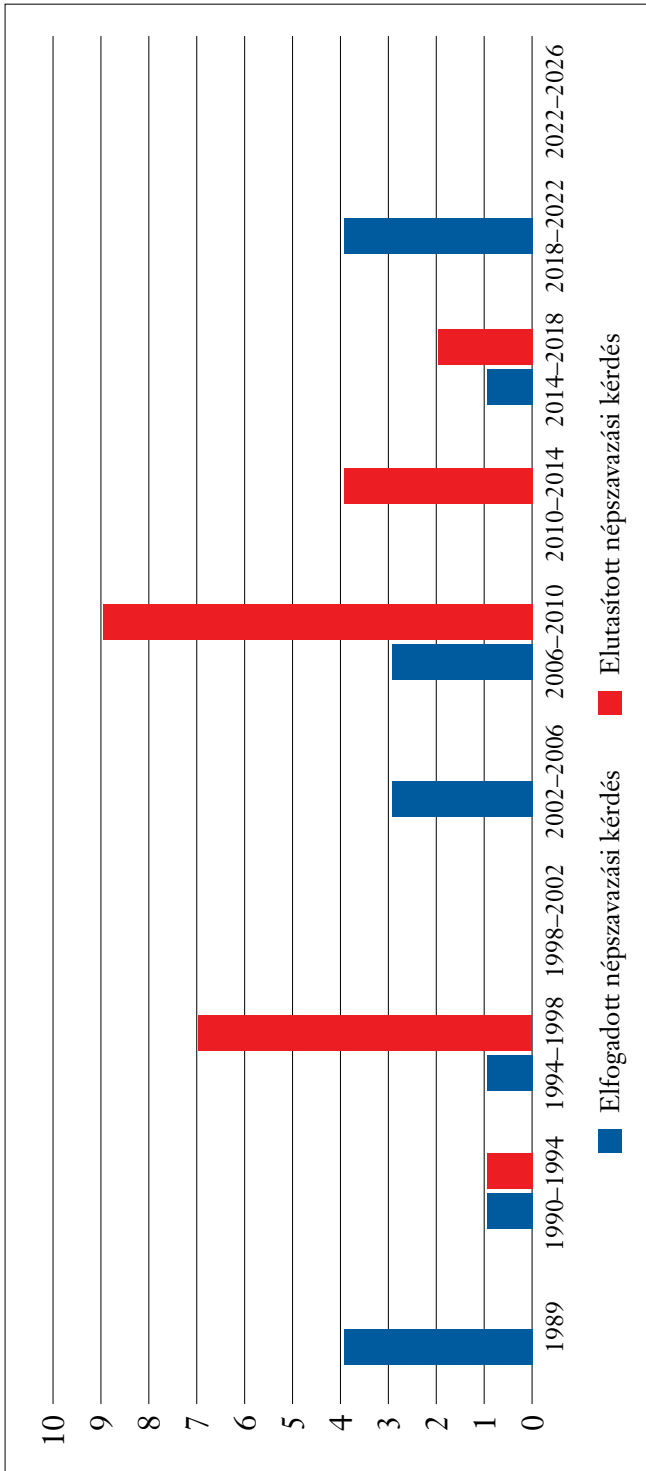
1 A bizottsági megnevezéseknél a vonatkozó jogszabályi szóhasználat szerepel.

29. Az Országgyűlés döntései a népszavazásokról

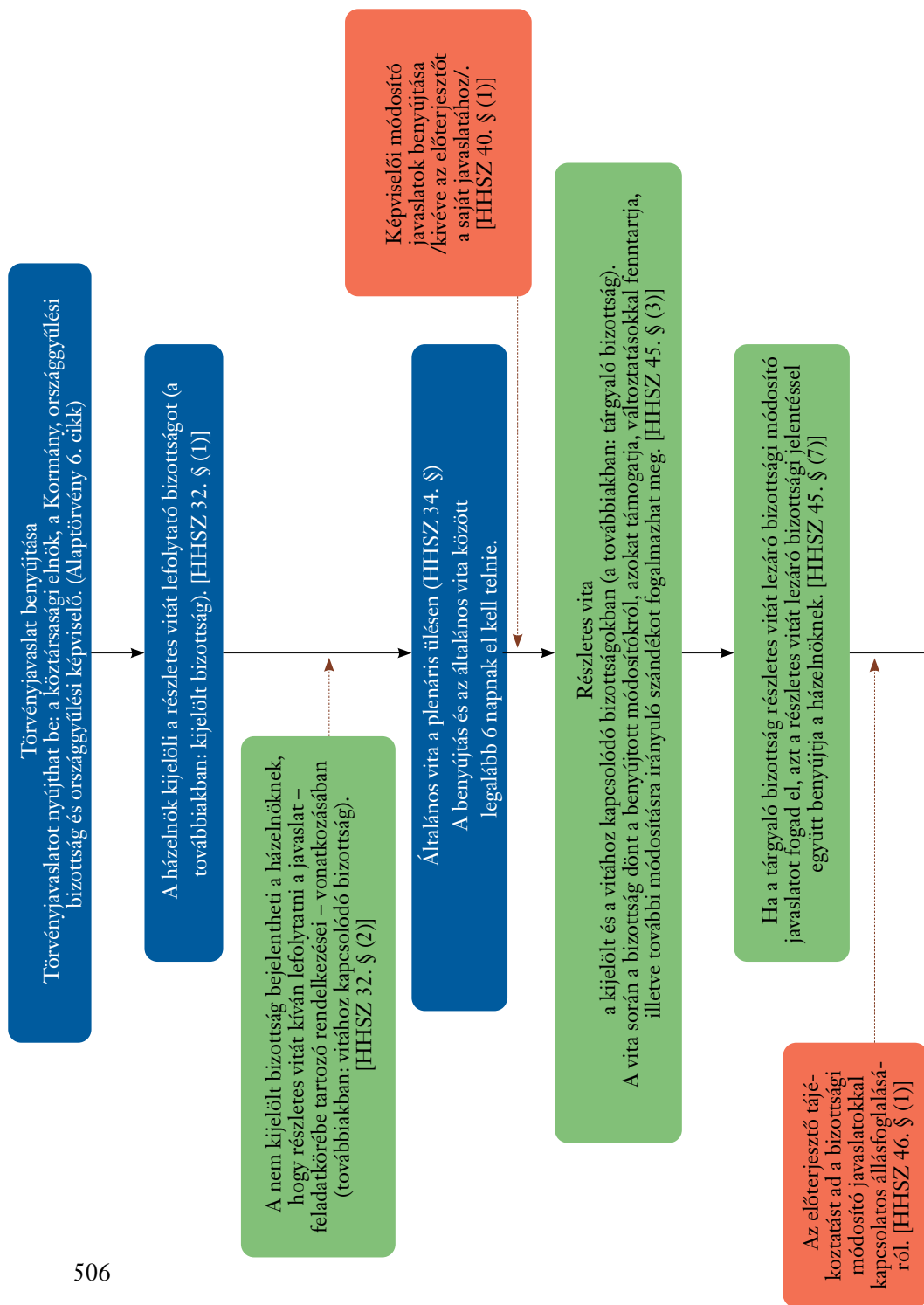
Időszak	Népszavazási kezdeményezést az Országgyűlés ¹								Mindösszesen	
	elfogadta				elutasította					
	döntéssel		kérdésben		döntéssel		kérdésben		döntéssel	kérdésben
1989	1	100%	4	100%					1	4
1990–1994	1	50%	1	50%	1	50%	1	50%	2	2
1994–1998	1	20%	1	12%	4	80%	7	88%	5	8
1998–2002										
2002–2006 ²	2	100%	3	100%					2	3
2006–2010	1	17%	3	25%	5	83%	9	75%	6	12
2010–2014					4	100%	4	100%	4	4
2014–2018	1	33%	1	33%	2	67%	2	67%	3	3
2018–2022	1	100%	4	100%					1	4
2022–2026										

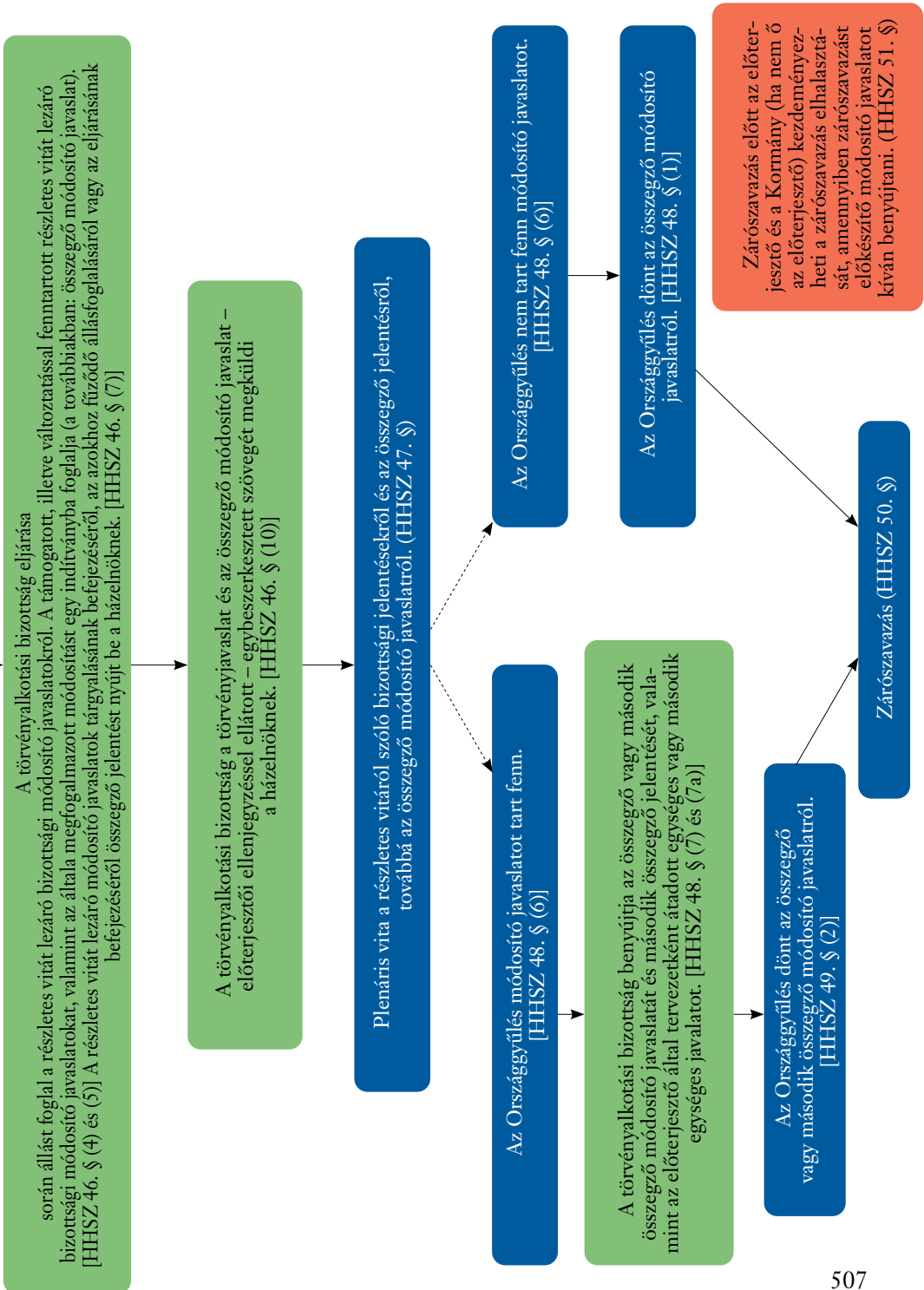
1 Amennyiben egy népszavazási kezdeményezést az Országgyűlés elfogad, de az Alkotmánybíróság megsemmisíti az országgyűlés határozatot, nem vesszük figyelembe az elfogadott népszavazási kezdeményezések között.

2 Az Európai Unióhoz való csatlakozásról szóló népszavazást az Országgyűlés az Alkotmány 2002. évi LXI. törvénnyel történt módosítása folytán rendelte el.

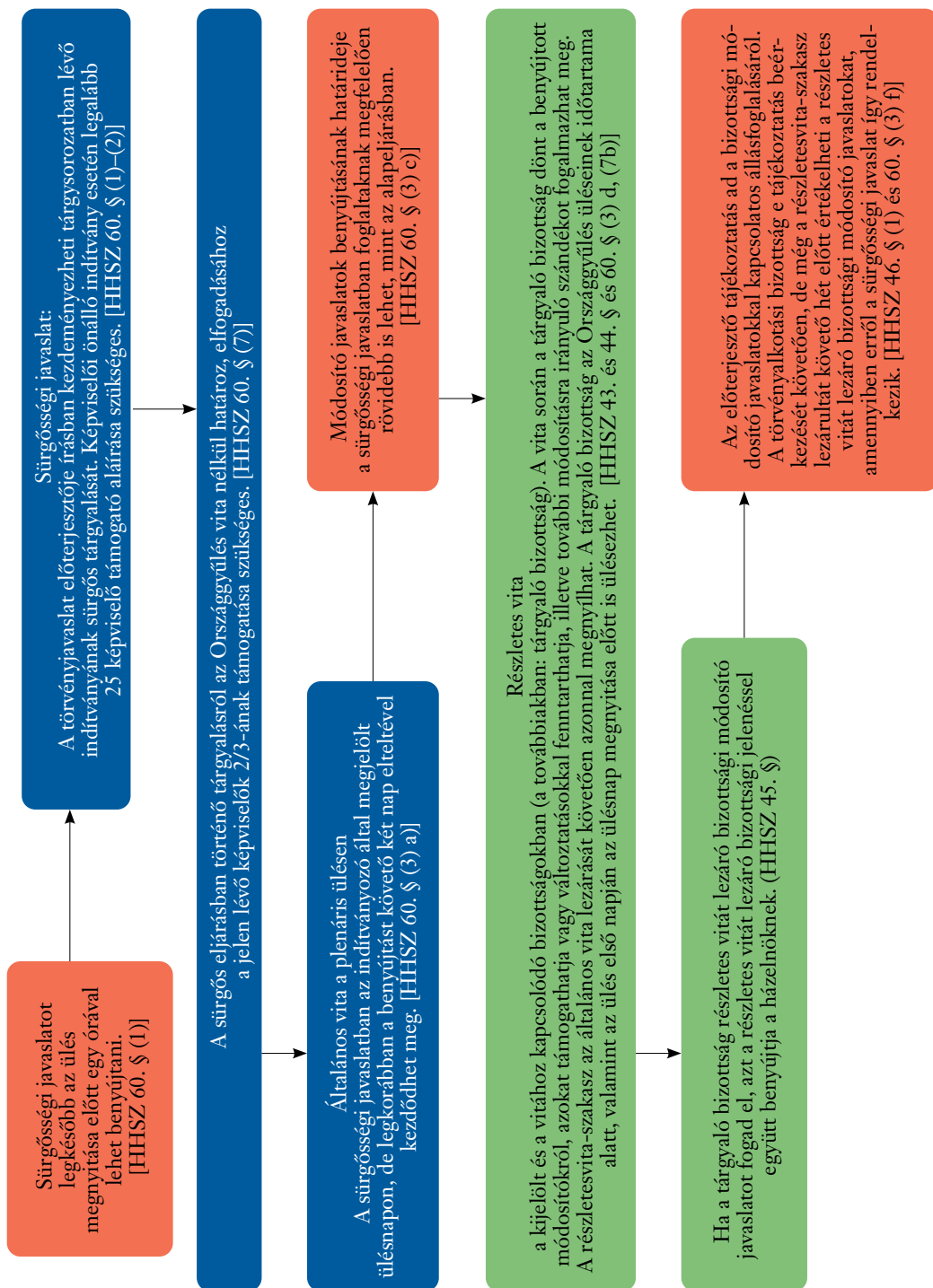


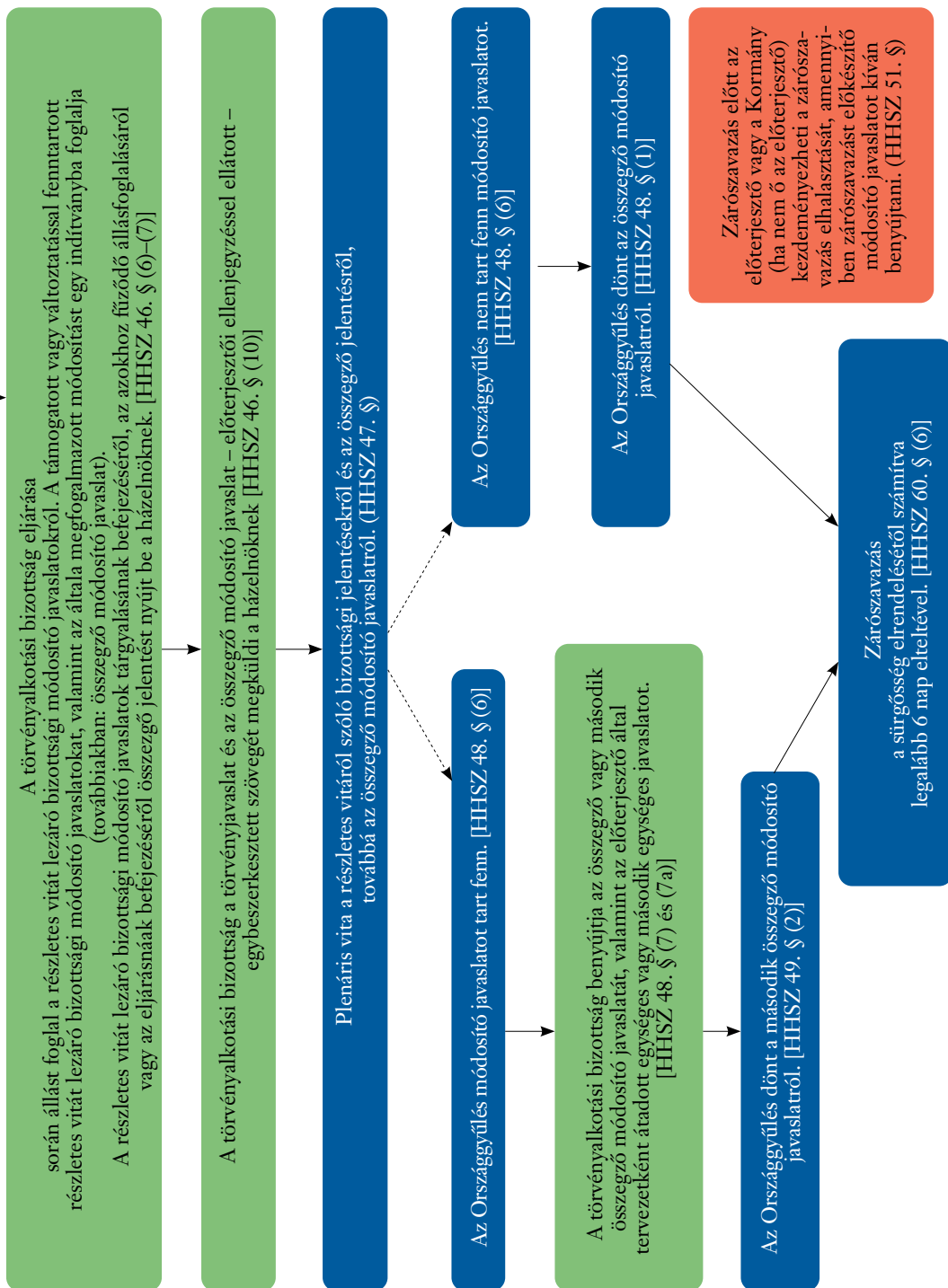
30. Törvényalkotási (alap)eljárás





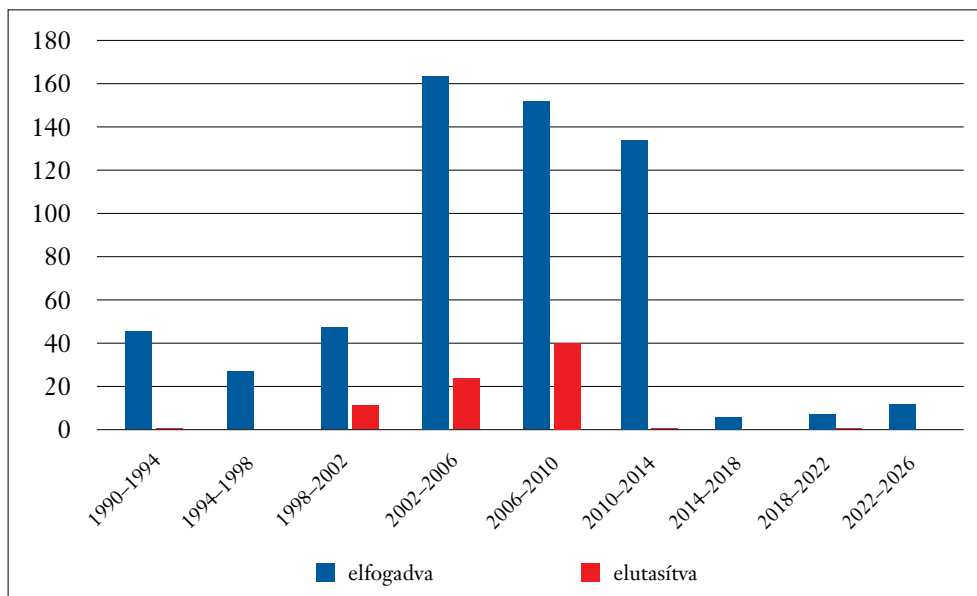
31. Sürgős tárgyalás





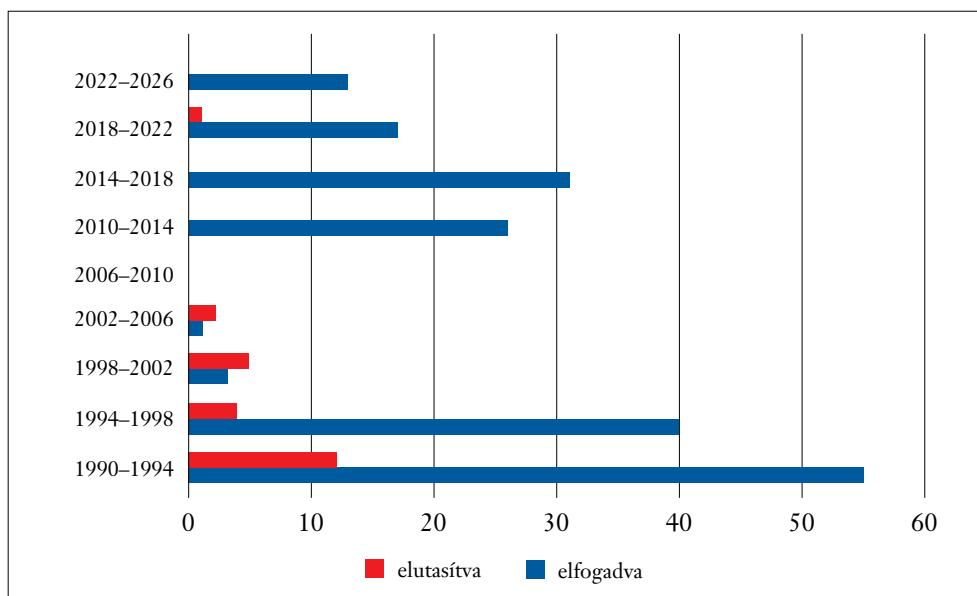
32. Szavazások száma törvényjavaslatok sürgős eljárásban történő tárgyalásáról

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
2022–2026	12	0



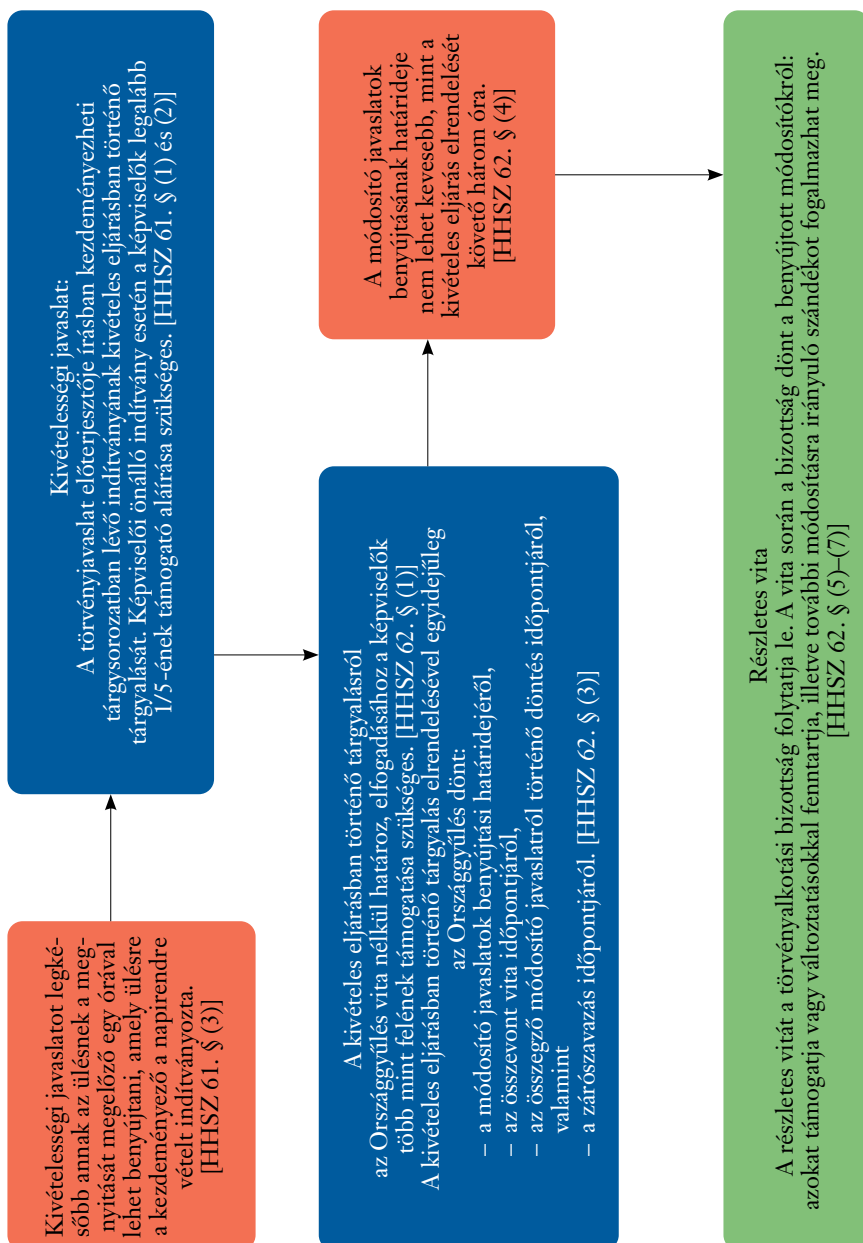
33. Szavazások száma törvényjavaslatok kivételes, illetve kivételes sürgős eljárásban történő tárgyalásáról¹

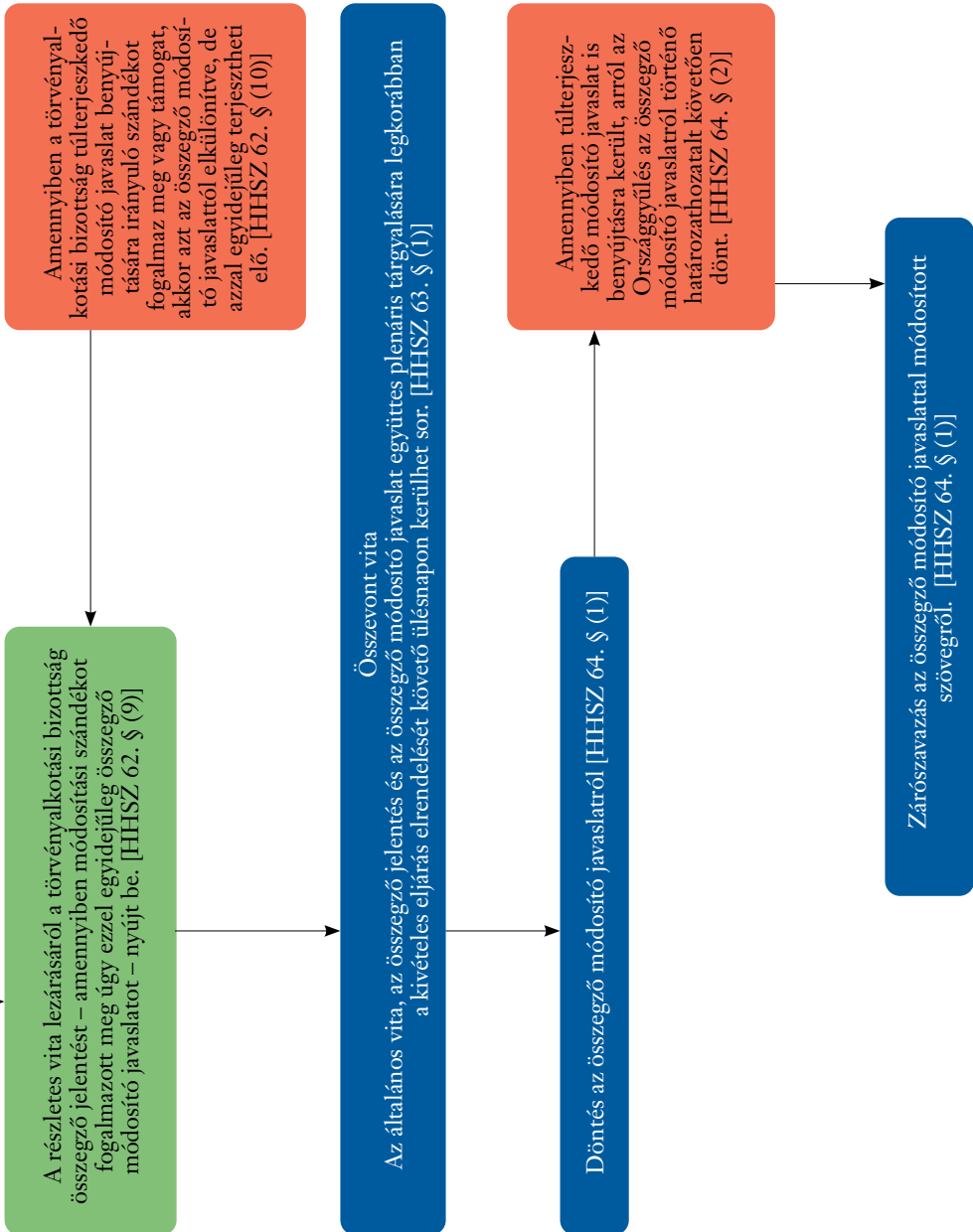
Ciklus	Kivételes/kivételes, sürgős eljárás	
	elfogadva	elutasítva
1990–1994	55	12
1994–1998	40	4
1998–2002	3	5
2002–2006	1	2
2006–2010	0	0
2010–2014	26	0
2014–2018	31	0
2018–2022	17	1
2022–2026	17	0



¹ A HSz. 2012.01.01. és 2014.05.06. között lehetőséget adott a javaslatok kivételes eljárásban történő tárgyalása mellett a kivételes, sürgős eljárásban történő tárgyalásra is.

34. Kivételes eljárás





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. 28–30. (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. 25–27. és okt. 30. (30 óra)	nov. 13.	12 órás (10 óra 15 perc)
2008	T/6571.	okt. 18.	nov. 3–6. (30 óra)	nov. 18.	10 órás (8 óra 45 perc)
2009	T/10554.	szept. 11.	okt. 6–8. (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

tárgya- lási év	előterjesztés száma	benyújtás dátuma	általános vita (felhasznált idő)	részletes vita	
				időpontja	időkerete (felhasznált idő)
2010	T/1498.	okt. 30.	nov. 15–18. (30 óra)	nov. 26.	10 órás (a teljes időkeret felhasználva)
2011	T/4365.	szept. 30.	okt. 26–28. és nov. 2. (30 óra)	nov. 17.	10 órás (9 óra)
2012	T/7655.	jún. 15.	jún. 27–29. (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

tárgya- lási 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.

2022–2026

tárgyalási év	előterjesztés száma	benyújtás dátuma	általános vita (időkerete) (felhasznált idő)	részletesvita-szakasz
				kezdeté/vége
2022	T/152.	jún. 7.	jún. 22–24. (szerda-csütörtök-péntek) 30 órás időkeret felh.: 30 óra	jún. 27./júl. 1.
2023	T/4181.	máj. 30.	jún. 13–15. (kedd-szerda-csütörtök) 30 órás időkeret felh.: 30 óra	jún. 19./jún. 23.
2024	T/9894.	nov. 11.	nov. 27–28. (szerda-csütörtök) 30 órás időkeret felh.: 27 óra	dec. 2./dec. 6.
2025	T/11864.	máj. 6.	máj. 21–22. (szerda-csütörtök) 30 órás időkeret felh.: 26 óra	máj. 26./máj. 29.

2022–2026

Költségvetési bizottsági eljárása	a bizottsági jelentések, az összegző jelentés és az összegző módosító javaslat vitája		döntés az összegző módosító javaslatról	zárószavazás
kezde/vége	időpontja	időkerete (felhasznált idő)	időpontja	időpontja
júl. 6./júl. 7.	júl. 11.	100 perces időkeret felh.: 90 perc	júl. 12.	júl. 19.
jún. 28./jún. 29.	júl. 3.	100 perces időkeret felh.: 90 perc	júl. 3.	júl. 7.
dec. 11./dec. 12.	dec. 16.	80 perces 100 perces időkeret felh.: 75 perc	dec. 16.	dec. 20.
jún. 4./jún. 5.	jún. 10.	80 perces 80 perces időkeret felh.: 40 perc	jún. 10.	jún. 17.

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	Érvényes	Visszavont		
T/1658. A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről	430	55	0	192	29	0	192	29	0	706
T/3122. A Magyar Köztársaság 2001. és 2002. évi költségvetéséről	364	93	0	207	40	0	207	40	0	704
T/1220. A Magyar Köztársaság 2003. évi költségvetéséről	830	31	0	609	26	0	609	26	0	1 496
T/5601. A Magyar Köztársaság 2004. évi költségvetéséről és az államháztartás három éves kereteiről	1 917	20	0	974	4	0	974	4	0	2 915
T/11700. A Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről	1 519	25	0	623	5	0	623	5	0	2 172
T/11700. A Magyar Köztársaság 2006. évi költségvetéséről	915	23	0	318	28	0	318	28	0	1 284
T/1145. A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről	245	23	0	460	67	0	460	67	11	806
T/3860. A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről	513	30	0	345	20	1	345	20	2	911

2000–2014

Költségvetés	Módosító javaslatok			Kapcsolódó módosító javaslatok			Zárószavazás előtti módosító javaslatok	Össze- sen
	Érvé- nyes	Vissza- vont	Határidő után érke- zett	Érvé- nyes	Visszavont	Határidő után érke- zett		
T/6571. A Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetéséről	186	11	2	333	24	1	5	562
T/1054. 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

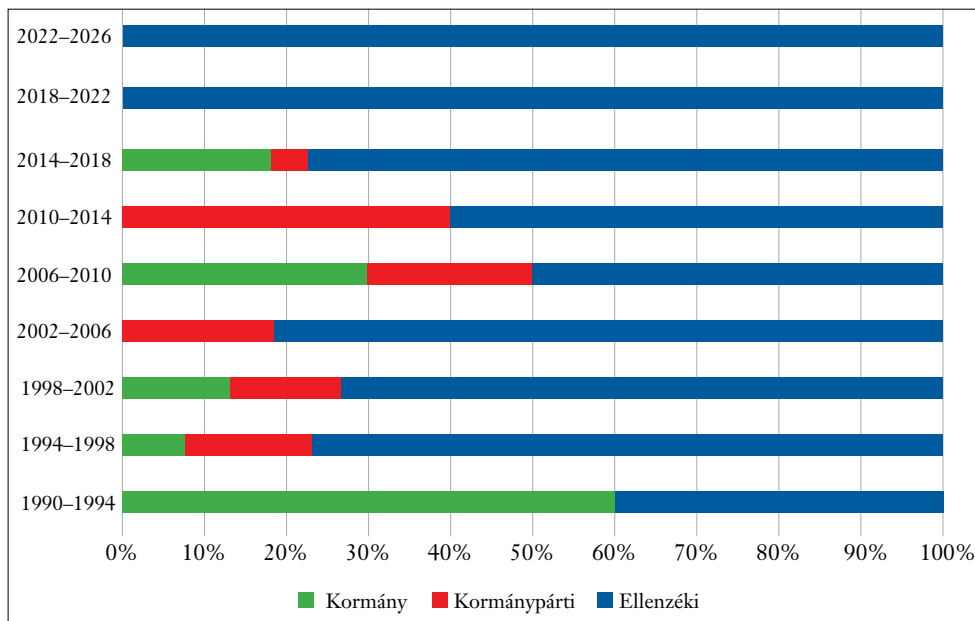
2015–2026

Költségvetés	Módosító javaslatok		Részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslat		Összegző módosító javaslat	Összesen
	Érvényes	Visszavont / visszautasított	Érvényes	Visszavont / visszautasított		
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	1115	8	9	0	1	1133
T/15381. Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről	1152	46	5	0	1	1204
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	1148	1	3	0	1	1153
T/152. Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről	435	4	2	0	1	442
T/4181. Magyarország 2024. évi központi költségvetéséről	445	2	4	0	1	452
T/9894. Magyarország 2025. évi központi költségvetéséről	372	0	2	0	1	375
T/11864. Magyarország 2026. évi központi költségvetéséről	329	6	4	0	1	340

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	2022–2026	1990–2026	
Kormány	0	4	0	0	13	12%
Kormánypárti	4	1	0	0	16	15%
Ellenzéki ¹	6	17	2	8	83	75%
Összesen ²	10	22	2	8	110	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 igazságügygel foglalkozó bizottságának	évente az Országgyűlésnek, az Országgyűlésnek tett éves beszámolóí 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

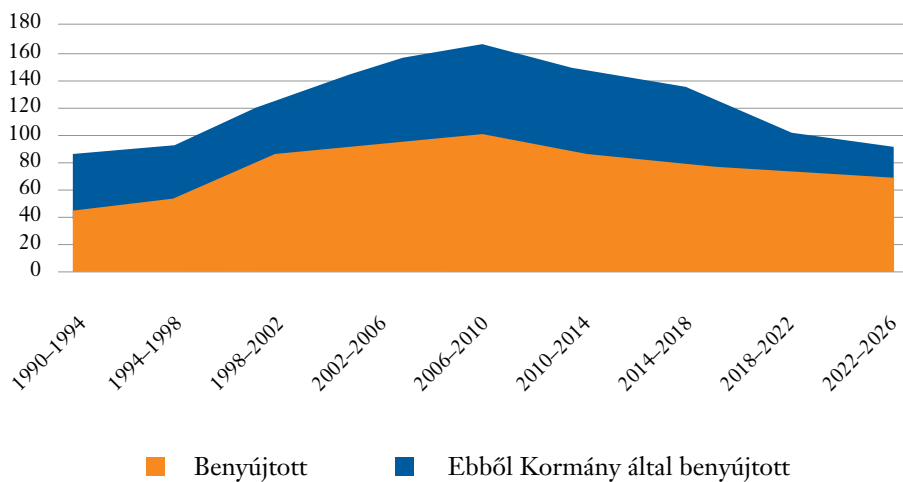
Kötelezett szerv	Az ellenőrzés formája	Az ellenőrzés gyakorisága
Központi Statisztikai Hivatal elnöke	tájékoztató az Országgyűlésnek	évente
Magyar Tudományos Akadémia elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek	kétévente
Magyar Művészeti Akadémia elnöke	beszámoló az Országgyűlésnek	kétévente
Közbeszerzési Hatóság	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	beszámoló 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
Integritás Hatóság Igazgatósága	beszámoló az Országgyűlésnek	évente
Köszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma	beszámoló az Országgyűlésnek, mint az közalapítvány fenntartójának	évente
Szuverenitásvédelmi Hivatal	tájékoztatásul megküldi a szuverenitásjelentést az Országgyűlés nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottságának	évente
Európai Támogatásokat Auditáló Hatóság Főigazgatósága	beszámoló az Országgyűlésnek	évente

39. Az Országgyűlésnek benyújtott és megtárgyalt jelentések, beszámolók száma

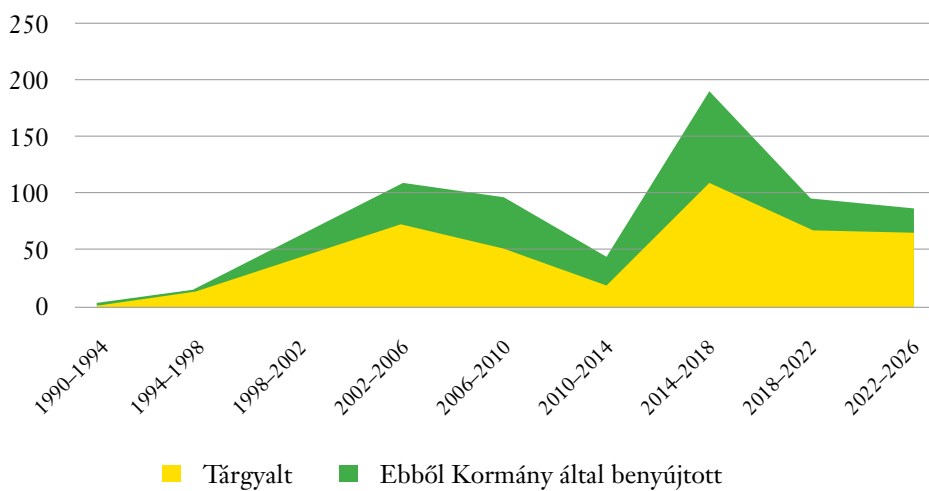
Ciklus ¹	Benyújtott	Ebből Kormány által benyújtott	Tárgyalt	Ebből Kormány által benyújtott
1990–1994	87	40	10	7
1994–1998	94	39	19	3
1998–2002	128	40	57	17
2002–2006	153	60	108	33
2006–2010	165	63	95	41
2010–2014	145	62	47	26
2014–2018	135	55	191	81
2018–2022	103	29	97	28
2022–2026	104	23	90	21

1 Amennyiben egy beszámoló, jelentés több cikluson átívelt, azt benyújtottként csak egy ciklusban, a benyújtás dátuma szerintiben 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.

Benyújtott jelentések, beszámolók



Megtárgyalt jelentések, beszámolók



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
a kulturális örökség védelméért felelős miniszter	az emlékhelyek állapota	illetékes bizottság	a magyar építészetről szóló 2023. évi C. tv. 160. § (1) bekezdés g) pont	négyévente
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	honvédelemmel foglalkozó bizottság	a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2021. évi CXLI. tv. 60. § (2) bekezdés	a döntést követő huszonnégy órán belül
Kormány	féléves adatok alapján az adósságszabály érvényesülése felülvizsgálatának eredménye	illetékes bizottság	Gst. 5. § (1) bekezdés	félévente

Tájékoztatásra kötelezett	A tájékoztatás tartalma	Bizottság ¹	A tájékoztatás jogalapja	A tájékoztatás gyakorisága/határideje
Kormány	az egészségügyi válsághelyzetet elrendelő kormányrendelet hatályának meghosszabbítása	egészségügygel foglalkozó állandó bizottság	az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. tv. 228. § (2c) bekezdés	esetenként
az energiapolitikáért felelős miniszter	a Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia végrehajtása	hatáskörrel rendelkező szakbizottság	az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. tv. 3. § (3) bekezdés	szükség szerint, de legalább háromévente
Kormány	a védelmi és biztonsági célú felkészítés és feladatellátás összkormányzati feladatainak megvalósításáról, valamint az ország védelmi és biztonsági felkészültségéről és állapotáról	az Országgyűlés tárgykör szerint feladatkörrel rendelkező bizottságai	a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. tv. 46. § (4) bekezdés	évente

Tájékoztatásra kötelezett	A tájékoztatás tartalma	Bizottság ¹	A tájékoztatás jogalapja	A tájékoztatás gyakorisága/határideje
az igazságügyért felelős miniszter	az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek nemzeti hatóságok általi foganatosítása és a kormányképviselő tevékenysége	alkotmányossággal, 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 az OGY hat. 2. pont b) alpontjában meghatározott szakterületekkel történő összhangja	feladatkörrel rendelkező bizottság	a Nemzeti Energiestratégiáról szóló 77/2011. (X. 14.) OGY hat. 4. pont v) alpont	legalább kétfévenként
Kormány	a kárpátaljai magyarság oktatási és anyanyelvhasználati jogait korlátozó ukrán jogszabály hatálybalépésének megakadályozása érdekében tett lépések	illetékes bizottságok	a jogtipró ukrán oktatási törvény elítéléséről és az ellene való fellépésről szóló 14/2017. (IX. 20.) OGY határozat 5. pont	rendszeresen
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

Tájékoztatásra kötelezett	A tájékoztatás tartalma	Bizottság ¹	A tájékoztatás jogalapja	A tájékoztatás gyakoroltsága/határideje
Országgyűlési Őrség	az Országgyűlési Őrség tevékenységéről	honvédelemmel foglalkozó állandó bizottság	az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. tv. 132. § (1) bekezdés e) pont	évente
Országos Polgárőr Szövetség	az előző évi tevékenységéről	rendészeti ügyekkel foglalkozó bizottság	a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. tv. 9. § (2) bekezdés d) pont	március 31-ig
Nemzeti Együttműködési Alap Tanácsa	az Alap testületeinek és az Alapkezelő előző évi tevékenységéről, valamint az Alap, illetve a támogatási rendszer működéséről	illetékes szakbizottság	az egyesítési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. tv. 70. § (2) bekezdés	április 30-ig
Szuverenitásvédelmi Hivatal	nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. tv. 6. § (2) bekezdése szerinti nemzeti szuverenitásjelentés	nemzetbiztonsággal foglalkozó állandó bizottság	nemzeti szuverenitás védelméről szóló 2023. évi LXXXVIII. tv. 6. § (4) bekezdés	június 30-ig

¹ A bizottsági megnevezéseknél 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.	2024.02.26. ³	2022.03.10.
Dr. Sulyok Tamás	2024.03.05.		2024.02.26.

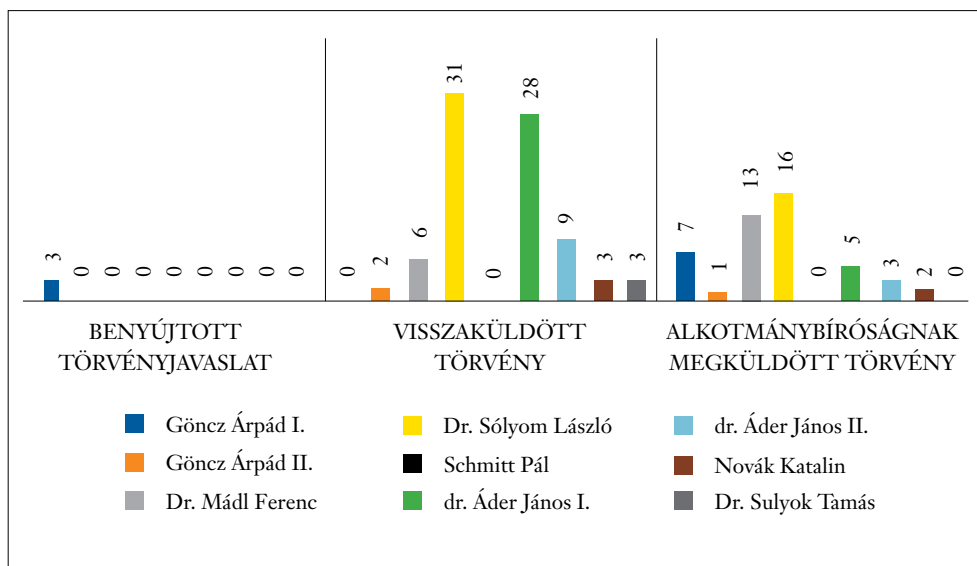
1 Házelnöki tisztségéből adódóan 1989. október 23. és 1990. május 2. között Szűrös Mátyás, míg 1990. május 2. és 1990. augusztus 3. között Göncz Árpád ideiglenes köztársasági elnökként látta el az államfői feladatokat.

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.

3 Novák Katalin a köztársasági elnöki tisztségéről 2024. február 11-én lemondott. A lemondást az Országgyűlés 2024. február 26-án elfogadta. Dr. Sulyok Tamás köztársasági elnök hivatalba lépéséig 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
Dr. Mádl Ferenc 2000.08.04. – 2005.08.04.	0	6	13
Dr. Sólyom László 2005.08.05. – 2010.08.05.	0	31	16
Schmitt Pál 2010.08.06. – 2012.04.02.	0	0	0
dr. Áder János 2012.05.10. – 2017.05.09.	0	28	5
dr. Áder János 2017.05.10. – 2022.03.10.	0	9	3
Novák Katalin 2022.05.10. – 2024.02.26.	0	3	2
Dr. Sulyok Tamás 2024.03.05. –	0	3	0



43. Az Országgyűlés által elfogadott indokolt vélemények

	Az uniós jogalkotási tervezet címe és száma	Az indokolt vélemény elfogadásának dátuma
1.	Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelettervezet COM (2013) 534	2013.10.21.
2.	Az áthelyezési válságmechanizmusról szóló rendelettervezet COM (2015) 450	2015.11.03.
3.	A munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló, 1996. december 16-i 96/71/EK irányelv módosításáról szóló irányelvtervezet COM (2016) 128	2016.05.10.
4.	A Dublin III. rendelet átdolgozását célzó rendelettervezet COM (2016) 270	2016.06.13.
5.	A villamos energia belső piacról szóló rendelettervezet COM (2016) 861	2017.05.03.
6.	A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló irányelvtervezet COM (2016) 864	2017.05.03.
7.	A menekültügy és migráció kezeléséről szóló rendelettervezet COM (2020) 610	2020.12.16.
8.	Az Európai Unióban a nemzetközi védelem közös eljárásának szabályairól és a 2013/32/EU irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló rendelettervezet COM (2020) 611	2020.12.16.
9.	A harmadik országbeli állampolgárok külső határokon történő előszűrésének bevezetéséről szóló rendelettervezet COM (2020) 612	2020.12.16.
10.	A migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendelettervezet COM (2020) 613	2020.12.16.
11.	Az Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok büntildőző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, büntildőzési célú összehasonlítások kérelmezéséről szóló rendelettervezet COM (2020) 614	2020.12.16.

	Az uniós jogalkotási tervezet címe és száma	Az indokolt vélemény elfogadásának dátuma
12.	A belső piaci médiaszolgáltatások közös keretének létrehozásáról (az európai tömegtájékoztatás szabadságáról szóló jogszabály) és a 2010/13/EU irányelv módosításáról szóló rendelettervezet COM (2022) 457	2022.12.07.
13.	Az egyes új génkezelési technikák útján nyert növényekről és a belőlük származó élelmiszerekről és takarmányokról, valamint az (EU) 2017/625 rendelet módosításáról szóló rendelettervezet COM (2023) 411	2023.10.25.
14.	A harmadik országok nevében végzett érdekképviselő átláthatóságára vonatkozó harmonizált belső piaci követelmények megállapításáról és az (EU) 2019/1937 irányelv módosításáról szóló irányelvtervezet COM (2023) 637	2024.03.19.
15.	Az orosz földgáz behozatalának fokozatos megszüntetéséről, az esetleges energiafüggőségek hatékonyabb nyomon követéséről és az (EU) 2017/1938 rendelet módosításáról szóló rendelettervezet COM (2025) 828	2025.09.29.

